

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag Ons kenmerk
18 september 2008 Kennis/2008/53852

Onderwerp

Beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad:
"Richtpunten bij onderwijsagenda's"

Vlak voor de zomer bracht de Onderwijsraad op eigen initiatief een advies uit over de kwaliteits- en strategische agenda's voor het onderwijs, *Richtpunten bij onderwijsagenda's*. De raad adviseert daarin op de hoofdlijnen uit de volgende beleidsagenda's voor de periode 2008-2011:

- *Scholen voor Morgen* (kwaliteitsagenda voor het primair onderwijs);
- *Tekenen voor Kwaliteit* (kwaliteitsagenda voor het voortgezet onderwijs - versie eind 2007);
- *Werken aan vakmanschap* (beleidsagenda voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie);
- *Het Hoogste Goed* (beleidsagenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid);
- *Doorpakken met Leren en Werken* (plan van aanpak); en
- *Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland*.

Met deze agenda's geven we vorm aan de ambitie van dit kabinet om fors te investeren in de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs en in de positie van leraren. Wij waarderen het zeer dat de Onderwijsraad de agenda's vanuit een overkoepelend perspectief heeft bekeken. Een dergelijk perspectief is juist in het belang van de leerling en student. Die zijn gebaat bij goed aansluitende onderwijsprogramma's en een heldere meting van wat ze kennen en kunnen op gezette tijden. Met de aanbevelingen die voortvloeien uit dat perspectief zullen we in de verdere uitwerking en implementatie van de verschillende agenda's ons voordeel doen. In deze reactie gaan we enkel in op de hoofdlijnen van het advies.

We beperken ons tot de hoofdlijnen omdat in verschillende beleidssectoren inmiddels updates en uitwerkingen van de agenda's zijn gemaakt waarin de onderwerpen aan de orde komen die de raad aansnijdt. Verder is het verleidelijk om in deze reactie een uitgebreide opsomming te geven van het voorgenomen beleid. Over dat beleid hebben u in de afgelopen maanden echter de nodige nota's en brieven bereikt en zullen u in de komende periode de nodige stukken bereiken, zoals de begroting voor 2009 en de kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren. Dat is de plaats om ons beleid te presenteren. In deze reactie zullen we daarom kort zijn.

Richtpunten van de Onderwijsraad

De raad formuleert op basis van eerdere adviezen drie richtpunten voor het beleid voor de komende jaren:

1. Waarborgen dat binnen elke onderwijssoort op een bij deze soort passende wijze realisering van de kernkwalificatie plaatsvindt: het bijbrengen en onderhouden van kennis en vaardigheden op het gebied van taal en rekenen, respectievelijk Nederlands, Engels en wiskunde.
2. Het waarborgen van de aansluiting en onderhoud van het geleerde op hetgeen in het vervolgonderwijs of vervolgarbeidstraject plaatsvindt en het bestrijden van afwenteling of het afschuiven tussen onderwijssectoren en tussen onderwijs en arbeidsproces.
3. Open oog voor een bredere taakstelling van het onderwijs, tot uitdrukking komend in een bredere kwalificatie dan de kernkwalificatie van het onderwijs en aandacht voor de socialisatiefunctie respectievelijk opvoedende burgerschapsvormende functie van het onderwijs.

Daarnaast vestigt de raad de aandacht op de sturingsinstrumenten waarover we beschikken om de ambities voor het onderwijs te realiseren. In deze reactie beschouwen we dat als een vierde richtpunt voor ons beleid dat we als volgt parafraseren:

4. Zet instrumenten doelgericht in en ga uit van realistische verwachtingen van partners in het veld. Voer zelf de regie als het nodig is, maar laat de didactiek (het 'hoe') aan de scholen en opleidingen.

Hoofdpijn van deze reactie

We ervaren de eerste twee richtpunten, de nadruk op kernkwalificaties en de aansluiting tussen sectoren, als een steun in de rug voor ons beleid. Ze sluiten aan bij de doelstellingen die we aan het begin van deze regeerperiode hebben geformuleerd. Verhoging van de kwaliteit vooral in de beheersing van basisvaardigheden en een betere aansluiting tussen de onderwijssoorten staan daarin centraal. Uit verschillende onderzoeken en analyses is immers gebleken dat een te grote groep van leerlingen de basisvaardigheden onvoldoende beheerst. Dat hindert hen in hun onderwijsloopbaan en schuift het probleem door de onderwijssectoren heen. Zeker voor die groep zwakkere leerlingen en studenten moet de kwaliteit van het onderwijs omhoog. Het is terecht dat de raad daarbij nog eens de vinger legt bij de aansluiting tussen de onderwijssectoren. Onder meer met het project Doorlopende leerlijnen streven we naar beter aansluitende onderwijsprogramma's.

Met het derde richtpunt, een bredere kwalificatie, wijst de raad op een doelstelling die onlosmakelijk verbonden is met het onderwijs, namelijk de socialisatie tot burgers in de samenleving. Niet voor niets hebben we enkele jaren geleden de vorming tot burgerschap expliciet vastgelegd in de wetten voor primair en voortgezet onderwijs. Voor deze regeerperiode leggen we de focus echter op de kernkwalificaties, overigens zonder dat dat afdoet van de opdracht voor instellingen om ook breder te kijken. Een "open oog" dus voor de bredere kwalificatie, zeker, maar ónze belangrijkste inspanningen richten zich op de basisvaardigheden, anders lopen we het risico dat de doelstellingen die we daarop willen behalen, verwateren.

Het vierde richtpunt sluit aan bij onze voornemens om ons te richten op het scheppen van goede randvoorwaarden als basis voor docenten en instellingen om hun uiterste best te kunnen doen voor de leerlingen in de praktijk van alledag. De didactiek is van de professionals, de overheid formuleert doelstellingen, maakt prestaties inzichtelijk en grijpt in bij misstanden. Het is goed dat de Onderwijsraad ons scherp houdt op deze rol.

In het vervolg van deze reactie lopen we de vier richtpunten langs en gaan we in op de belangrijkste aanbevelingen van de Onderwijsraad.

Kernkwalificatie

Volgens de Onderwijsraad moet de basiskennis gegarandeerd zijn. Om basiskennis te garanderen heeft de raad bij herhaling gepleit voor de invoering van leerstandaarden. Met de *referentieniveaus voor taal en rekenen/wiskunde*¹ wordt aan dit pleidooi invulling gegeven. In de referentieniveaus wordt wettelijk vastgelegd wat leerlingen en studenten in bepaalde fasen van hun leerloopbaan moeten kunnen en kennen. Beter dan leerstandaarden drukt het begrip referentieniveaus uit dat het gaat om een instrument om te bepalen wat de vorderingen van een leerling zijn ten opzichte van een transparant, betrouwbaar en landelijk vastgesteld ijkpunt. De onderwijsfunctie staat voorop, niet de afrekenfunctie. De referentieniveaus hebben verschillende doelen: ze leggen de lat voor basisvaardigheden hoger, ze voorzien in objectieve gegevens over het niveau dat leerlingen bereiken, ze verbeteren de aansluiting tussen sectoren en ze maken het mogelijk om de ontwikkeling van leerlingen te volgen.

Door middel van toetsen in het primair onderwijs, betrouwbare examens in het voortgezet onderwijs, kwalificatiedossiers en examinering in het middelbaar beroepsonderwijs en eindtermen en bijbehorende toetsing voor de lerarenopleidingen kan het niveau van de leerlingen en studenten worden vastgesteld.

In onderscheid van de Onderwijsraad kiezen we voor het vastleggen van twee kwaliteiten per referentieniveau, en niet voor drie. Wij realiseren ons dat het bepalen van een betekenisvol fundamenteel niveau impliceert dat dit voor een –hopelijk - beperkte groep leerlingen ook met extra inspanningen buiten bereik ligt. Ook voor hen zal een kwalificatieperspectief dienen te worden geformuleerd.

Door naast de fundamentele kwaliteit ook een streefkwaliteit vast te leggen, willen we het onderwijs meer uitdagend maken. Onze ambitie ligt hoger dan alleen het bereiken van basisvaardigheden, we streven ook naar excellentie. Leerlingen en studenten stimuleren het beste uit zichzelf naar boven te halen en geen genoegen te nemen met 'zesjes', dat is een opdracht voor alle instellingen en sectoren.

De raad vreest dat de invoering van referentieniveaus in het primair onderwijs wordt belast door er een meting van toegevoegde waarde van scholen aan te koppelen. De raad benoemt hiermee een kritische factor bij de invoering van referentieniveaus. Daarom gaan we zorgvuldig te werk. De Inspectie van het Onderwijs zal onderzoeken of het mogelijk is de toegevoegde waarde van scholen nauwkeuriger te meten zonder dat de administratieve lasten toenemen. Verder koppelen we de bekostiging niet aan de toegevoegde waarde. De vrees van de raad is onterecht vanuit het gezichtspunt van draagvlak voor de invoering van referentieniveaus. Als het mogelijk is om de toegevoegde waarde te meten, draagt dat bij aan een eerlijker oordeel over de kwaliteit van een school.

¹ Zie ook de beleidsreactie op het advies Doorlopende leerlijnen taal en rekenen (TK, 2007-2008, 31 332, nr. 3).

Ook de kernkwalificaties van leraren moeten goed worden geborgd, stelt de raad. Met de raad ben ik eens dat een goede opleiding daarvoor een belangrijke randvoorwaarde is. De bekwaamheidseisen zijn hierbij een belangrijk houvast voor de opleidingen. Zoals de Onderwijsraad ons aanbeveelt, zullen de opleidingen bovendien voor alle vakken een kennisbasis en eindtermen ontwikkelen die vooral betrekking hebben op het vakinhoudelijke deel van de opleiding. Samen met de bekwaamheidseisen zullen deze zorgen voor een helder kader bij het opleiden van leraren. Verder hebben we in het convenant *Actieplan Leerkracht van Nederland* concrete afspraken met het veld gemaakt om meer hogere leraarsfuncties te realiseren, waardoor ook het perspectief voor leraren aantrekkelijker wordt.²

Aansluiting tussen sectoren

Jongeren doorlopen in hun ontwikkelingsproces meer onderwijssoorten. Hun ontwikkeling houdt niet op als ze een school verlaten, daarom staat het werk dat een school doet altijd in het teken van de verdere ontwikkeling van de leerlingen en studenten, in en buiten het onderwijs. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de leer- en ontwikkelloopbaan van jongeren komt tot uitdrukking door de bereidheid als sector te werken aan de 'eigen' beleidsprioriteiten, door samenwerking tussen sectoren, door in vervolgssectoren het geleerde in voorgaande sectoren te onderhouden en door 'afschuiven' te vermijden.

De beschikbaarheid van goede en betrouwbare informatie over het behaalde eindniveau van elke leerling en student is essentieel voor een soepele overgang van leerlingen van de ene naar de volgende sector. Het elektronisch leerdossier, dat nu wordt ontwikkeld, vereenvoudigt het om informatie door te geven over de grenzen van sectoren heen.

We werken aan de referentieniveaus voor taal en rekenen en aan betrouwbare toetsen en examens die de ontwikkeling van leerlingen en studenten ten opzichte van de referentieniveaus voor ieder inzichtelijk maakt. In het primair onderwijs moeten alle scholen met ingang van het schooljaar 2010-2011 objectieve en gevalideerde gegevens leveren over het behaalde eindniveau van alle leerlingen in groep 8. Het is aan de school *hoe* zij deze gegevens verzamelen. Zij kunnen gebruik maken van verschillende (eind)toetsen.

Voor het voortgezet onderwijs zullen de referentieniveaus rekenen en taal per 1 augustus 2010 worden verankerd in de regelgeving. Verder ontvangt u in het najaar een brief waarin we uitgebreid ingaan op examinering. Dit omvat onder meer de borging van kennis, de aanpak van het verschil tussen schoolexamen en centraal examen en een daarbij aansluitende escalatieladder voor de Inspectie. Ook zal worden ingegaan op de normering van de centrale examens.

De kwalificatiestructuur in het middelbaar beroepsonderwijs is nog volop in ontwikkeling. Daarvoor is een onderhoudsagenda opgesteld waarin knelpunten en signalen uit het veld worden opgenomen en verbeteringen worden voorgesteld. In dat onderhoud nemen we verschillende suggesties van de Onderwijsraad mee, zoals het verminderen van overlap, het duidelijker onderscheiden tussen verschillende niveaus en een mogelijke bredere diplomering op mbo niveau 4. Tot 1 augustus 2010 voeren we echter geen grote wijzigingen door in de kwalificatiestructuur. Zoals vermeld in de beleidsreactie Doorlopende leerlijnen komt ook in het mbo centrale examinering voor taal en rekenen.

² Meer beleid voor de lerarenopleidingen treft u aan in de Kwaliteitsagenda lerarenopleidingen.

Naast deze inspanningen om de niveaus transparant vast te leggen, nemen we initiatieven om de aansluiting tussen vmbo-mbo en tussen mbo-hbo te verbeteren.

In het hoger onderwijs wordt de positie van de examencommissie versterkt en uitgebreid en worden toetsen en examens opgenomen in het accreditatiekader. Met het vastleggen van referentieniveaus voor taal en rekenen vullen we het advies van raad in om aanvangsniveaus voor het hoger onderwijs vast te leggen.

Om de match tussen studie en student te verbeteren, zoals de Onderwijsraad voorstelt, komen er verder pilots met individuele studiekeuzegesprekken die idealiter plaatsvinden voordat de student zich inschrijft. Aan die inschrijving gaat natuurlijk nog een proces vooraf in het voortgezet –en middelbaar beroepsonderwijs, waarin de leerling een studiekeuze maakt en zich op een toekomstige loopbaan oriënteert. Uit onderzoek blijkt dat in veel gevallen de kwaliteit van het studiekeuzeproces sterk verbeterd kan worden, zowel wat betreft de afwegingen door de leerling als de begeleiding door de onderwijsinstellingen³. Ook is gebleken dat ondoordachte studiekeuzes een factor zijn in voortijdige uitval uit en slechte rendementen van het hoger onderwijs. Scholieren en studenten (vertegenwoordigd door JOB, LAKS, LSVb en ISO) hebben er recentelijk dan ook voor gepleit om het beleid op studiekeuzes en studiesucces in het hoger onderwijs samenhangend ter hand te nemen⁴. Dit pleidooi hebben we ter harte genomen. Uw Kamer zal over deze onderwerpen binnenkort een beleidsnotitie ontvangen. Daarnaast werken de VO-raad en partners aan een Stimuleringsplan Loopbaanoriëntatie en -begeleiding om scholen te ondersteunen in het verbeteren van de loopbaanbegeleiding van leerlingen. Scholen kunnen daarvoor middelen uit de Kwaliteitsagenda VO inzetten.

Wat betreft selectie aan de poort continueren we de experimenten om meer inzicht te krijgen in de effecten op kwaliteit en diversiteit in het hoger onderwijs. Opleidingen met een numerus fixus en excellente opleidingen krijgen meer ruimte voor selectie aan de poort.

Een bredere kwalificatie

De Onderwijsraad vindt dat de socialisatiefunctie van het onderwijs onderbelicht is in de onderwijsagenda's. Hij adviseert om de bevordering van burgerschap door instellingen krachtiger te stimuleren. Zoals gezegd, het onderwijs heeft inderdaad een bredere taak dan het ontwikkelen van basisvaardigheden door leerlingen. Die taak is vastgelegd in verschillende wetten en heeft geleid en leidt nog steeds tot verschillende initiatieven van instellingen en in het beleid. Het is goed dat de Onderwijsraad er nog eens de aandacht op vestigt.

In de beleids- en strategische agenda's hebben we echter gekozen voor een duidelijke focus op de kernkwalificaties vanuit de analyse dat we daarop teveel terrein verliezen, terwijl ze cruciaal zijn voor zowel de individuele ontwikkeling van leerlingen en studenten als de economische en sociale ontwikkeling van de samenleving. We willen ervoor waken dat deze focus verwatert door het onderwijs te overladen met doelen.

³ Zie o.a. RWI (2008), *Voor de keuze: effectieve loopbaanoriëntatie en begeleiding*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

⁴ Vrij naar de onderwijsresolutie die deze organisaties op 9 juni 2008 publiceerden.

De maatschappelijke opdracht staat, instellingen staan ook niet stil in de invulling daarvan, denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van brede scholen. Ook de Inspectie ziet toe op de bijdrage van scholen aan de vorming tot democratisch burgerschap. In het voortgezet onderwijs dragen onder meer maatschappelijke stages bij aan de bredere kwalificatie van leerlingen en kunnen scholen gebruik maken van ondersteuningsaanbod op het terrein van burgerschap en sociale integratie. Burgerschap is verder een onderdeel van de kwalificatiedossiers in het middelbaar beroepsonderwijs, en is als “de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef” opgenomen in de wet op het hoger onderwijs.

Hoe de instellingen aan deze opdracht vormgeven, behoort tot hun professionele ruimte. Juist bij socialisatie en burgerschap hoort ook de verscheidenheid van opvattingen en overtuigingen tot uitdrukking te komen. Vanwege de beleidsruimte voor scholen kiezen we er ook niet voor om de eisen voor andere vakken gedetailleerder vast te leggen dan nu in de kerndoelen het geval is, bijvoorbeeld door een canon voor alle vakken te introduceren, zoals de raad voorstelt⁵.

Doelgerichte instrumenten en realistische afspraken

De raad waarschuwt voor het maken van prestatieafspraken met sectororganisaties die niet kunnen worden waargemaakt, onder meer omdat de sectororganisaties onvoldoende gezag en mandaat hebben, en voor het decentraliseren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die volgens hem aan de overheid toebehoren.

We nemen die waarschuwing ter harte. Zo leggen we in de referentieniveaus vast wat leerlingen en studenten op een bepaalde leeftijd tenminste moeten kennen en kunnen. Voor het professioneel organiseren van de beroepsgroep leraren gaan we uit van het initiatief van de beroepsgroep zelf, in tegenstelling tot wat de raad verwacht. Zo nemen we hun professionaliteit serieus.

In de afspraken met de sectororganisaties leggen we onze gezamenlijke ambities voor het onderwijs vast en doen een appel op de instellingen om zich aan die ambities te verbinden⁶. Instellingen krijgen ook financiële middelen om de doelen van de onderwijsagenda's te verwezenlijken. Daarmee zijn we er niet. We scheppen ook randvoorwaarden op basis waarvan instellingen en docenten kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelen die we ons hebben gesteld. Denk aan de lerarenbeurs voor scholing die inmiddels vorm heeft gekregen en waarop een groot beroep wordt gedaan. Denk ook aan de convenanten met instellingen die we hebben afgesloten voor het voorkomen en terugdringen van voortijdig schoolverlaten en van uitval uit het hoger onderwijs. Verder stimuleren we dat docenten en scholen leren van elkaars geslaagde concepten en methodes. Op basis van de succesvolle pilots gericht op taalverbetering en leesbevordering in het primair onderwijs participeren nu bijvoorbeeld 1000 basisscholen aan taalverbetertrajecten waarbij scholen van elkaar leren. Ook voor rekenen worden in het najaar van 2008 scholen in de gelegenheid gesteld aan de slag te gaan met dit 'leren-van-elkaar concept'. Met elkaar dragen dit soort specifieke projecten bij aan het realiseren van de doelstellingen op macroniveau.

⁵ Met uitzondering van de cultuurhistorische canon.

⁶ Zoals de raad terecht constateert zijn er verschillen in de afspraken met sectororganisaties. Zo zijn de afspraken in het convenant Actieplan Leerkracht bindend.

Met de raad zijn we het eens dat de overheid de didactiek aan de docenten en instellingen hoort over te laten. De overheid stelt de eindtermen vast, ook in het middelbaar beroepsonderwijs, waar nu de kwalificaties worden vernieuwd. De manier waarop instellingen hun leerlingen tot die eindtermen brengen, is hun competentie. Het procesmanagement MBO2010 ondersteunt de instellingen bij de implementatie van de nieuwe kwalificatiestructuur, op basis van verzoeken van de instellingen, zonder sturend te zijn in de richting van een bepaalde didactiek. Zo horen de verhoudingen te zijn. Dat zal niet zonder spanningen gaan en zonder verschillen van inzicht over wat 'wat' is en wat 'hoe', zoals het denkmodel van de commissie Dijsselbloem aangaf. Daarom waarderen we het dat de Onderwijsraad het gesprek binnen en buiten het departement voedt met dit advies.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mede namens de Staatssecretarissen

dr. Ronald H.A. Plasterk