

RICHPUNTEN BIJ ONDERWIJSAGENDA'S

advies



RICHPUNTEN BIJ ONDERWIJSAGENDA'S

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Richtpunten bij onderwijsagenda's*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20080123/925, mei 2008.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2008.

ISBN 978-90-77293-81-2

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukwerk:

OBT bv

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

RICHPUNTEN BIJ ONDERWIJSAGENDA'S

Een commentaar op de uitgebrachte beleidsagenda's voor de onderwijssectoren, de beroepsgroep en een leven lang leren

ONS KENMERK
20080132/925

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORRIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 29 mei 2008

ONDERWERP
Advies *Richtpunten bij
onderwijsagenda's*

Aan de Minister en de Staatssecretarissen
van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Mijnheer de Minister, mevrouw de Staatssecretaris,

Met genoegen zendt de Onderwijsraad u hierbij het advies getiteld *Richtpunten bij onderwijsagenda's*.

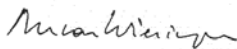
De Onderwijsraad reageert hiermee uit eigen beweging op de uitgebrachte agenda's *Scholen voor Morgen* (primair onderwijs), de *Kwaliteitsagenda VO*, *Werken aan vakmanschap* (middelbaar beroepsonderwijs), *Het Hoogste Goed* (agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid), *Doorpakken met Leren en Werken* en het *Convenant Actieplan Leerkracht Nederland*. In deze stukken zijn de concrete acties voor de diverse onderwijssectoren in de komende jaren opgenomen.

Volgens de raad zijn er in de komende tijd voor het onderwijsstelsel – en dus voor de minister als verantwoordelijke voor het functioneren van dit stelsel – drie belangrijke richtpunten:

- (1) het binnen elke onderwijssoort realiseren van de kernkwalificatie op het gebied van taal en rekenen respectievelijk Nederlands, Engels en wiskunde;
- (2) het waarborgen van de aansluiting van het geleerde, en het onderhoud van het geleerde, op hetgeen in het vervolgonderwijs of vervolgarbeidstraject plaats vindt en het bestrijden van afwenteling of het afschuiven over en weer (tussen onderwijssectoren en tussen onderwijs en arbeidsproces); en
- (3) een open oog voor een bredere taakstelling van het onderwijs, tot uitdrukking komend in aandacht voor de opvoedende, burgerschapsvormende functie van het onderwijs.

De raad reikt voor het verdere beleidstraject en de daaruit voortvloeiende afspraken enkele concrete bouwstenen aan.

Met beleefde groet,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

ONDERWIJS raad

NASSAULAAN 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoud

Samenvatting	9
1 Inleiding en adviesvragen	13
1.1 Eén advies over verschillende beleidsagenda's	13
1.2 Adviesvragen	14
1.3 Opbouw advies	15
2 Richtpunten en toetsingskader	16
2.1 Belangrijke richtpunten voor de komende tijd	16
2.2 Heldere verdeling van verantwoordelijkheden en doelmatig instrumentarium	18
3 De beleidsprioriteiten in de agenda's gewogen	21
3.1 De onderwijsagenda in breder perspectief	21
3.2 Primair onderwijs: referentieniveaus als eerste stap naar leerstandaarden	22
3.3 Voortgezet onderwijs: aansluitingen nog beter borgen	27
3.4 Middelbaar beroepsonderwijs: richten op de Europese kwalificatiestructuur	29
3.5 Hoger onderwijs: aandacht voor de relatie tussen accreditatie, examinering, bekostiging en kwaliteit	33
3.6 Leraar en lerarenopleidingen: minimale landelijke waarborgen nodig	37
3.7 Een leven lang leren: zorg over de waarde van evc	40
3.8 Conclusies over de beleidsagenda's in het licht van de richtpunten	41
4 Verantwoordelijkheden en inzet van instrumenten	46
4.1 Complexe positie sectororganisaties	46
4.2 Vragen rond doelmatigheid beleidsinstrumentarium	50
4.3 Naar een juiste positionering van sectororganisaties en werkbare afspraken	52
5 Bouwstenen bij verdere uitwerking van de onderwijsagenda's	55
5.1 Drie actuele richtpunten voor het onderwijsstelsel	55
5.2 Doelgerichte inzet van instrumenten en degelijke afspraken	59
5.3 Concrete bouwstenen bij de uitwerking van de agenda's	60
Afkortingen	63
Literatuurlijst	64
Geraadpleegde deskundigen	67

Bijlagen

Bijlage 1: De onderwijsagenda van enkele (inter)nationale actoren

B.1-69

Samenvatting

De bewindslieden voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hebben voor elke onderwijssector een strategische beleidsagenda uitgebracht. Daarnaast is tezamen met het ministerie van Sociale Zaken een beleidsagenda voor een leven lang leren opgesteld. Ook is er een convenant gesloten met sociale partners ter uitwerking van het actieplan voor de leerkracht.

Met dit advies reageert de raad uit eigen beweging op hoofdlijnen op alle uitgebrachte agenda's en hij stelt zich daarbij twee vragen. Ten eerste: hoe zijn essentiële richtpunten in het onderwijs voor de verschillende sectoren verwerkt in de strategische agenda's. Ten tweede: hoe kunnen de voorgestelde beleidsinstrumenten en de wijze van verdeling van verantwoordelijkheden op een meer doelmatige en meer legitieme manier gestalte krijgen.

Eerste vraag: drie actuele richtpunten voor het onderwijsstelsel

Voor het antwoord op de eerste vraag zijn er volgens de raad in de komende tijd voor het onderwijsstelsel – en dus voor de minister als verantwoordelijke voor het functioneren van dit stelsel – drie belangrijke richtpunten.

- (1) Het binnen elke onderwijssoort op bij deze soort passende wijze realiseren van de kernkwalificatie, dat wil zeggen het bijbrengen en, zeker zo belangrijk, het onderhouden van kennis en vaardigheden op het gebied van taal en rekenen respectievelijk Nederlands, Engels en wiskunde.
- (2) Het waarborgen van de aansluiting van het geleerde, en het onderhoud van het geleerde, op hetgeen in het vervolgonderwijs of vervolgarbeidstraject plaats vindt en het bestrijden van afwenteling of het afschuiven over en weer (tussen onderwijssectoren en tussen onderwijs en arbeidsproces).
- (3) Een 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.

Wanneer de raad de uitgebrachte beleidsagenda's naast deze richtpunten legt zijn de volgende opmerkingen en kanttekeningen te maken.

De raad stemt in met concentratie op kernkwalificatie

De raad acht het juist dat er in de komende jaren een focus plaatsvindt op de kernkwalificaties. Voor het primair en voortgezet onderwijs betreft dat de basisvakken, waarbij volgens hem de voorgestelde referentieniveaus gezien dienen te worden als een opstap naar leerstandaarden met drie niveaus (basis, voldoende, gevorderd). Daarmee wordt niet alleen duidelijk wat leerlingen moeten kennen (de bestaande kerndoelen), maar ook op welke niveaus. De invoering moet niet belast worden door nu het begrip toegevoegde waarde te introduceren.

Het systeem moet afschuiven en afwentelen ontmoedigen en samenwerking tussen instellingen faciliteren

De raad waardeert het dat een goede aansluiting tussen de sectoren een belangrijk element is in alle beleidsagenda's. Sommige punten kunnen evenwel nog worden aangescherpt. Zo is er volgens de raad geen primaire verantwoordelijkheid van de sectororganisaties voor de coördinatie/afstemming van het programma van taal en rekenen. Op dat onderdeel moet de overheid toch meer de regie voeren.

Een goed en gewaarborgd examensysteem vormt het sluitstuk om te bewerkstelligen dat vervolgoopleidingen kunnen vertrouwen op het niveau dat de leerling of student heeft. Ook hier waardeert de raad het dat de agenda's voor het primair en voortgezet onderwijs op dit aspect ingaan. De agenda voor het hoger onderwijs behoeft op het punt van de examinering aanvulling.

Bredere kwalificatie en socialisatietaak van het onderwijs blijft een richtpunt

Naast de kernkwalificaties is het van belang dat ook de bredere kwalificatie, socialisatie en de opbouw van sociaal kapitaal een richtpunt is. Deze punten blijven duidelijk onderbelicht in alle uitgebrachte agenda's.

Voor het voortgezet onderwijs is burgerschap bijvoorbeeld te eng uitgewerkt, namelijk alleen via de maatschappelijke stage. Zoals de raad eerder heeft gesteld kan burgerschap op vele manieren in de werkwijzen van de school ingebed worden. Het document *Leren, Loopbaan, Burgerschap* vormt voor het middelbaar beroepsonderwijs een goede opstap, maar er is aanscherping nodig. Burgerschapsvorming is een taak die bij uitstek bij de instellingen ligt en niet bij het bedrijfsleven. Ook in het hoger onderwijs verdient burgerschap, waaronder begrepen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, een betere plaats. Het dient daarbij vooral te gaan om concrete zaken als het faciliteren door instellingen van een inhoudelijk debat over de kwaliteit van de samenleving, maar ook door activiteiten als een studium generale.

Tweede vraag: doelgerichte inzet van instrumenten en degelijke afspraken

Er zijn in de uitgebrachte agenda's soms te hooggespannen verwachtingen rond het instrument van de prestatieafspraken op basis van 'no cure no pay'. Realistische resultaatafspraken moeten met partijen tot stand komen die ook aangesproken kunnen worden op het halen van de doelstellingen. Daarbij moet er ook een zekere garantie zijn dat de sectororganisatie een voldoende mandaat heeft van de (meerderheid van de) aangesloten instellingen voor de desbetreffende afspraak. Het is goed mogelijk dat de sectororganisaties voor het leerplichtig onderwijs in een andere verhouding tot de overheid blijven staan dan de sectororganisaties voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.

In sommige opzichten is de minister, in samenspraak met de Tweede Kamer, als wetgever aan zet. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het vaststellen van het basisniveau van de leerstandaarden als resultaatverplichting voor scholen en het regelen van een publiekrechtelijk lerarenregister. Deze kerntaken horen (grondwettelijk) aan de overheid als hoeder voor deugdelijke onderwijskwaliteit.

Vijf concrete bouwstenen

De verschillende beleidsagenda's zullen de komende periode nog verder uitgewerkt worden in diverse nota's, afspraken met sectororganisaties en via landelijk beleid en wetge-

ving. De raad geeft voor het verdere beleidstraject en de daaruit voortvloeiende afspraken de volgende concrete bouwstenen mee aan de betrokkenen (bewindslieden en het veld).

Eerste steen: uitbouw naar (leer)standaarden

De leerstandaarden blijven voor de raad het uitgangspunt. Uitwerking kan geschieden door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur. De raad heeft verder concreet aangegeven hoe het gewicht van het eindrapport basisonderwijs vergroot kan worden, bijvoorbeeld door de weergave van de resultaten van de theorie- en praktijktoetsen in groep 6, 7 en 8 van rekenen en taal. Overigens zullen standaarden voor de basisvakken Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen ook in het middelbaar beroepsonderwijs een plaats moeten krijgen. Voor de basisniveaus geldt een resultaatverplichting voor de scholen; dit is een wezenlijk verschil ten opzichte van de inspanningsverplichtingen die voor de kerndoelen gelden. Daarnaast is het verstandig – aansluitend ook op een wens die bij veel ouders leeft – de afname van een eindtoets voor het basisonderwijs verplicht te stellen.

Tweede steen: burgerschapsvorming en socialisatie betrekken bij de uitwerking van de agenda's

De minister en de sectororganisaties kunnen een doorlopende beleidsstrategie ontwikkelen met betrekking tot het toerusten van scholen voor hun burgerschapsvormende taak, zeker nu er een wettelijke opdracht aan scholen is gegeven. Scholen en leraren/docenten kunnen – tot op zekere hoogte – burgerschapsvormende en/of opvoedende taken oppakken. Soms kunnen ook andere maatschappelijke instellingen, overheid en ouders burgerschapstaken verrichten. De raad brengt over deze problematiek in 2008 een nader advies uit.

Derde steen: de overheid moet geen speler worden in discussies rond didactische werkvormen

De overheid moet zich voor alle sectoren verre houden van een rol in het impliciet voorschrijven van didactische werkwijzen van scholen of opleidingen. De raad formuleert in het kader van het debat over de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur vier aanbevelingen. Een eerste aanbeveling van de raad is om de Europese kwalificatiestructuur als referentiepunt te nemen voor de Nederlandse kwalificatiestructuur. Een tweede aanbeveling is dat de landelijke (competentiegerichte) kwalificaties voornamelijk van toepassing zijn op het kort-mbo. Een derde voorstel is het heroverwegen van de taakstelling van de landelijke procesvoering rond de invoering van de (competentiegerichte) kwalificaties. Het gaat immers minder om de landelijke invoering van een algemeen onderwijsconcept dan om een vereenvoudiging en flexibilisering van de eindtermen. In de praktijk blijft het balanceren tussen de invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur en de invoering van een competentiegericht onderwijsconcept. Waar houdt het een op en begint het ander? Het landelijk procesmanagement zou deze demarcatie duidelijk opgedragen moeten krijgen. Tot slot is de raad – met de staatssecretaris – voorstander van centrale en lokale examens voor de doorstroomvakken en examinering van basiskennis in het lang-mbo. Op die manier bestaat er meer duidelijkheid over het niveau waarop deelnemers hun opleiding binnen het lang-mbo afsluiten (en dus een opleiding in het hoger onderwijs starten). Het in te richten college voor examens zou hier een nuttige functie kunnen vervullen.

Vierde steen: prestatieafspraken op realistische basis

Er moet onderzoek komen naar de vraag onder welke omstandigheden prestatiegerichte afspraken werken. De ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met sommige afspraken met sectororganisaties zoals de VSNU kunnen een voorbeeld zijn voor de andere sectoren, al blijft de raad een belangrijk onderscheid maken tussen de sectororganisaties voor het leerplichtig onderwijs en die voor het overige onderwijs. De grondwettelijke verantwoordelijkheid van de regering is immers gegarandeerd voor zover het leerplichtig onderwijs betreft.

Vijfde steen: afgebakend programmamanagement rond rekenen, taal, wiskunde en Nederlands en de beroepsgroep

Landelijke coördinatie door middel van programmamanagement blijft in sommige gevallen nodig. Zo is ten behoeve van aansluiting en onderhoud tussen het geleerde en doorlopende leerlijnen een instantie nodig die – met kennis van zaken – de ‘grensbewaking’ tussen de schoolsoorten kan overzien. De raad adviseert de minister een dergelijk programmamanagement, met dat afgebakende doel, in te richten. Ditzelfde geldt voor ontwikkeling van de beroepsvereniging ten behoeve van hogeropgeleide leraren en docenten. Ter aanvulling kan een door de begroting gevoede fundatie (scholingsfonds) voor de hele onderwijssector fungeren en gaandeweg het functioneren van de beroepsgroep van leraren en docenten inhoudelijk bevorderen.

1 Inleiding en adviesvragen

De bewindslieden hebben vier sectorale en twee thematische beleidsagenda's voor het onderwijs uitgebracht. De raad brengt over deze agenda's één advies uit. Dit hoofdstuk bevat de twee adviesvragen en de leeswijzer. Naast een beoordeling van de beleidsprioriteiten van de bewindslieden zal dit advies ook de voorgestelde verantwoordelijkverdeling tussen Minister, sectororganisaties en andere partijen en de keuze van het beleidsinstrumentarium bespreken.

1.1 Eén advies over verschillende beleidsagenda's

Het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) heeft een aantal documenten gepubliceerd, waarin de beleidsagenda's worden gepresenteerd voor het onderwijs voor de periode 2008-2011. Deze beleidsagenda's bevatten concrete acties voor de verschillende onderwijssectoren. Het gaat hier om de volgende rapporten:

- *Scholen voor Morgen* (kwaliteitsagenda voor het primair onderwijs);
- *Kwaliteitsagenda Voorgezet Onderwijs*;
- *Werken aan vakmanschap* (strategische agenda voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie);
- *Het Hoogste Goed* (strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid);
- *Doorpakken met Leren en Werken* (plan van aanpak); en
- *Convenant Actieplan Leerkracht Nederland*.¹

Feitelijk vormen ze een vervolg op de in 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden meerjarenbeleidsplannen *Koers Primair Onderwijs*, *Koers Voortgezet Onderwijs*, *Koers BVE* en het *Beleidsplan Onderwijspersoneel*. Deze beleidsplannen waren tot stand gekomen in een interactief traject. Volgens de minister van OCW vormden de professionals in en om de school de kern van het programma. De intentie was dat zij zouden bepalen hoe het onderwijs vormgegeven zou worden. Voor de leerlingen was als uitgangspunt geformuleerd: onderwijs dat hen boeit en bij hen past. De sector zou de tijd en ruimte krijgen om zich te ontwikkelen en daarbij het vertrouwen krijgen van de overheid.

De raad heeft in het advies *Koers Primair Onderwijs: werken aan gezamenlijke doelen* (2004a) de aandacht gevestigd op de relatie tussen de koersdocumenten. Naar de mening van de raad moesten de drie koersdocumenten in elk geval samenhang vertonen bij de visie op aansturing, de doelstellingen voor de sector, die mede gebaseerd zijn op (inter)nationale ambities (vertaling van Lissabon-doelen), en het beleid over de samenhang tussen de onderwijssectoren (doorlopende leerlijnen).

¹

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007a, b, c en 2008b; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2007.

Net zoals de huidige uitgebrachte agenda's waren de koersdocumenten sectoraal opgedeeld. De visie op besturing van de drie sectoren was en is echter gelijk en de afspraken in het regeerakkoord zouden als overkoepelend kader kunnen gelden. Relevante vraag voor de koersdocumenten was onder meer het aansluitend zijn van beleidsvoornemens in de verschillende agenda's.

Die aansluiting is ook van belang bij de uitgebrachte strategische agenda's, omdat er enkele overkoepelende doelstellingen zijn te noemen, zoals de doorlopende leerlijn. Daarvoor is meer nodig dan een goed moment van overgang. Problemen die later leiden tot voortijdige schooluitval zijn vaak al op de basisschool te onderkennen en aan te pakken. Knelpunten, bijvoorbeeld het taalniveau van leerlingen of studenten in het middelbaar of hoger beroepsonderwijs, moeten niet pas gerepareerd worden op het moment van instroom. Maatregelen om het lerarentekort in de ene sector tegen te gaan, mogen niet leiden tot ongewenste effecten in de andere sectoren. In die zin moet er aandacht zijn voor neveneffecten van maatregelen in de ene sector ten opzichte van de andere sector. Zo zullen reparaties voor en in het eerste jaar en een stringentere toelating tot de universiteit (om plausible redenen zoals het verminderen van uitval in het eerste jaar) repercussies hebben voor bijvoorbeeld het civiel effect van het vwo-diploma. De verschillende voorgestelde maatregelen moeten elkaar waar mogelijk versterken, maar in ieder geval niet tegenwerken. Ditzelfde geldt voor de inhoud van het onderwijs en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen instellingen en de overheid, of tussen instellingen onderling. Er moet sprake zijn van aanschuiven, en niet van afschuiven. Dit zijn belangrijke aspecten bij de beoordeling van de verschillende uitgebrachte agenda's. Een en ander vormt een belangrijke reden waarom de raad de uitgebrachte agenda's integraal, in één advies, wil bespreken.

1.2 Adviesvragen

De raad heeft volgens artikel 2, lid 1 van de Wet op de Onderwijsraad tot taak te adviseren over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het terrein van het onderwijs. Daarom reageert hij met dit advies op de uitgebrachte agenda's en legt waar mogelijk verbanden met zijn eerdere verkenningen en adviezen.

Dit advies betreft een advies op hoofdlijnen, waarbij de raad twee belangrijke vragen als uitgangspunt neemt.

1) Zijn belangrijke richtpunten voor het onderwijsbestel verwerkt?

De raad zal aan de hand van enkele richtpunten – afgeleid uit recente eerdere adviezen en verkenningen – per beleidsagenda twee à drie thema's bespreken, alsmede de samenhang met de andere agenda's. De richtpunten vormen voor de raad het kader om te bezien in hoeverre de voorgestelde beleidsprioriteiten naar zijn oordeel dekkend zijn en op welke punten aanvulling nodig is.

2) Zijn de verantwoordelijkheden duidelijk verdeeld en is het beleidsinstrumentarium toereikend?

Verschuiven actoren (minister, sectororganisaties, instellingen, maar natuurlijk ook docenten) zijn of worden betrokken bij de uitvoering van de beleidsagenda's. De raad gaat na of de verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen helder, degelijk en

legitiem zijn verdeeld. Ook de vraag naar de doelmatigheid van het voorgestelde beleidsinstrumentarium komt hier aan de orde.

Afbakening advies

De uitgebrachte agenda's zijn nog voorwerp van debat tussen het parlement en de bewindslieden. Zo is de strategische agenda voor het hoger onderwijs door de minister aangemerkt als het ontwerp voor het hoger onderwijs- en onderzoekplan 2008 zoals bedoeld in artikel 2.3 WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek).² Volgens de WHW kan deze agenda na 18 juni 2008 worden vastgesteld. Voor het middelbaar beroepsonderwijs zijn inmiddels enkele nadere uitwerkingen aangekondigd en samenhangende notities verschenen zoals over de implementatie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur.³ De uitwerking van de agenda voor het middelbaar beroepsonderwijs en die voor het voortgezet onderwijs zullen nog verder met de bestuurs- en managementorganisaties besproken worden. Vanwege het lopende uitwerkingstraject zullen de agenda's in dit advies niet in detail besproken worden. Voor zover uit de voorstellen eventueel ook belangrijke wetswijzigingen voortvloeien (bijvoorbeeld de instellingsaudit in het hoger onderwijs of de sectoroverstijgende wetgeving voor rekenen en taal), zal de raad te zijner tijd daarover adviseren. Dat is ook het moment waarop op bepaalde specifieke beleidskeuzes en instrumenten dieper kan worden ingegaan.

Naast de sectorale agenda's en de plannen voor de leraar, zal ook de agenda voor een leven lang leren (*Doorpakken met Leren en Werken*) bij dit advies worden betrokken. Een uitgebreide verkenning over deze materie zal de raad in 2008 uitbrengen onder de (werk)-titel *Postsecundair postinitieel onderwijs in 2020*.

1.3 Opbouw advies

Hoofdstuk 2 bevat het antwoord op de eerste vraag over de inhoudelijke richtpunten. Daarnaast beschrijft het een toetsingskader bij de beoordeling rond de verantwoordelijkheidsverdeling en het voorgestelde instrumentarium. De uitwerking van het antwoord op de eerste vraag volgt in hoofdstuk 3. De raad bespreekt hierbij de afzonderlijke agenda's aan de hand van de in hoofdstuk 2 genoemde richtpunten.

Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag naar de verantwoordelijkheidsverdeling en de voorgestelde beleidsinstrumenten in de agenda's en is een antwoord op de tweede vraag. Tot slot bevat hoofdstuk 5 de antwoorden op de vragen en enkele aanbevelingen, in de vorm van bouwstenen bij de implementatie en verdere uitwerking van de agenda's.

² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007d. De minister merkt op dat met het aanbieden van dit stuk het bepaalde in art. 2.4, tweede lid van de WHW, dat betrekking heeft op de vaststelling van het HOOP, is nagekomen.

³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008d.

2 Richtpunten en toetsingskader

Dit hoofdstuk is een eerste antwoord op de eerste vraag. De raad ziet voor de komende tijd drie belangrijke richtpunten voor het onderwijsstelsel: het borgen van de kernkwalificatie, het zekerstellen van de aansluiten en onderhouden van het geleerde en tot slot het in het oog houden van de bredere taakstelling van het onderwijs. Ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling en het in te zetten instrumentarium pleit de raad voor een degelijke procedure en realiteitszin. Verantwoordelijkheden moeten waargemaakt kunnen worden en voorgestelde doelen en instrumenten moeten werkbaar en realistisch zijn.

2.1 Belangrijke richtpunten voor de komende tijd

Richtpunten voor het onderwijs

De raad heeft de afgelopen jaren in enkele adviezen een aantal onderwerpen aangemerkt als investeringsprioriteit.⁴ Zo noemt het advies *Doelgericht investeren* (2006a) acht ambities voor extra investeringen en innovaties in het onderwijs, maar ook daarbuiten. Het gaat om het stimuleren van gezins- en kindvriendelijke voorzieningen, het voorkomen van achterstanden, het versterken van de functie van de leraar, het benutten van alle talenten door maatwerk en differentiatie, het integreren van internationalisering in het onderwijs, het verstevigen van de cultureel-pedagogische taak van het onderwijs, het bevorderen van een leven lang leren, en tot slot het opwaarderen van de onderwijsinfrastructuur.

In het vervolg van dit advies over de strategische onderwijsagenda's hanteert de raad op grond van eerdere adviezen drie belangrijke, actuele en sectoroverstijgende inhoudelijke richtpunten voor het onderwijsbeleid:

- (1) Waarborgen dat binnen elke onderwijssoort op bij deze soort passende wijze realisering van de kernkwalificatie plaats vindt, dat wil zeggen: 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 van het geleerde, en onderhouden van het geleerde, op hetgeen in het vervolgonderwijs of vervolgarbeidstraject plaats vindt en het bestrijden van afwenteling of het afschuiven over en weer (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.

⁴ O.a. *Onderwijsraad 2005a, 2006a, 2007b, 2007d, 2007e, 2007i.*

Hieronder licht de raad deze drie richtpunten nog wat nader toe.

1) Borgen kernkwalificatie

Bij de kwalificatiefunctie gaat het om de vraag of het onderwijs de leerlingen en studenten kennis, vaardigheden en houdingen bijbrengt die relevant zijn voor hun verdere leven zoals vereist in met name de arbeidswereld en de vervolgopleiding. Daarmee kan een onderwijsverlater actief aan het economische, sociale en culturele leven deelnemen.

De basiskennis moet volgens de raad gegarandeerd zijn. De raad heeft bij herhaling gepleit voor de introductie van leerstandaarden in het primair en voortgezet onderwijs. Deze geven de leraren duidelijkheid over wat er van hen verwacht wordt en waar concreet iets te verbeteren valt. De leerstandaarden kennen drie niveaus: een basisoniveau voor nagenoeg alle leerlingen, een voldoende niveau en een niveau voor gevorderden. De raad heeft verder voorgesteld om de eisen ten aanzien van de examens Nederlands, Engels en wiskunde aan te scherpen voor havo en vwo. Om voor een diploma in aanmerking te komen, is volgens de raad minimaal een voldoende voor deze drie vakken nodig.

2) Borgen van aansluiting en onderhoud van het geleerde en vermijden van afschuiven

Bij aansluiting gaat het in de eerste plaats om *inhoudelijk* doorlopende leerlijnen, te beginnen bij kerndoelen die op elkaar aansluiten en voortbouwen. Verder vindt de raad het van belang dat er aandacht is voor leerlijnen die verder lopen, namelijk naar het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Ten slotte wijst de raad er in dit verband op dat het streven naar doorlopende leerlijnen niet moet resulteren in inflexibiliteit die andere overstapmogelijkheden binnen het stelsel in gevaar brengt. Het vermijden van afschuiven kan ook bereikt worden door leerstandaarden en een behoorlijke examenstructuur (zie het vorige punt). Afschuiven kan ten slotte ook beperkt worden als betrokken partijen (instellingen, overheid, sectororganisaties) van te voren weten welke verantwoordelijkheden zij dragen.

3) Bredere kwalificatie en aandacht voor socialisatie/burgerschapsfunctie

Het zorgen voor en onderhouden van een kennisbasis aan leerlingen is een kernopdracht van onderwijsinstellingen, maar er is meer nodig. Ook op het gebied van sociale vaardigheden en burgerschapsvorming heeft het onderwijs volgens de wet de taak om een bepaald basisoniveau te handhaven, al is het lastiger (en soms ook niet gewenst) dan bij de andere functies om dit niveau hard te meten. Leerlingen moeten 'samen leren leven'. Het is van belang dat er maatschappelijke opvoeding plaatsvindt.⁵ Pas dan kunnen zij door hun houding en gedrag, als individu en generatie, nu en in de toekomst, bijdragen aan de ontwikkeling en binding van de samenleving. De socialisatiefunctie staat naast de kwalificatiefunctie. Socialisatie en burgerschap kunnen een autonoom positief effect hebben op het welzijn van leerlingen; omdat sociaal kapitaal ook bijdraagt aan de economische groei, is het in stand houden en versterken van socialisatie niet alleen een doel op zich.

Noodzakelijke actoren en randvoorwaarden: bekwame leraren, doelgericht investeren en een goede infrastructuur

Goed opgeleide, bekwame, nascholingsgerichte en voldoende ondersteunde onderwijzers, leraren en docenten zijn essentieel voor het realiseren van goed onderwijs. Een substantiële investering op dit gebied zal er dan ook voor zorgen dat andere onderwerpen veel

meer van onderop worden aangepakt.⁶ Kwalitatief goede docenten kunnen, wanneer zij daartoe de verantwoordelijkheid nemen en daarvoor de juiste opleiding hebben en voldoende ondersteund worden, zelf veel bijdragen aan het verminderen van de problemen zoals een tekort aan onderhoud, onderwijsachterstanden en voortijdig schoolverlaten. Ook kunnen docenten bevorderen dat er meer aandacht is voor specifieke gebieden zoals burgerschapseducatie. Dit betekent dat leraargerichte beleidsinstrumenten in feite een onderdeel zijn van bijna elk beleidsprogramma. Het is verder van belang dat er meer samenhang moet komen in de groep leraargerichte beleidsinstrumenten.

Het hierboven genoemde advies *Doelgericht investeren* (2006a) stelde dat een doelmatige inzet van publieke en private middelen kan geschieden door te investeren in onderwijsinterventies die het hoogste rendement opleveren, zoals betere aansluitingen. In bovengenoemd advies is verder naar voren gebracht dat de onderwijsinfrastructuur zoals schoolgebouwen is op te waarderen, waarbij ook nieuwe combinaties van werken en leren en van wonen en leren zijn te ontwikkelen.

Langs de bovengenoemde drie inhoudelijke richtpunten zal de raad de uitgebrachte agenda's van de bewindslieden leggen. Waar mogelijk zal ook een breder perspectief worden betrokken, namelijk de agenda's van andere (inter)nationale actoren.

2.2 Heldere verdeling van verantwoordelijkheden en doelmatig instrumentarium

De tweede vraag van dit advies betreft de verantwoordelijkheidsverdeling. Een goede verdeling is onder meer van belang om – zoals in de vorige paragraaf is aangegeven – het afschuiven of afwentelen van verantwoordelijkheden ten aanzien van wat leerlingen aan kennis en vaardigheden is bijgebracht, te beperken.

Heldere verantwoordelijkheidsverdeling

In de uitgebrachte agenda's krijgen de sectororganisaties (VO-raad, PO-raad, MBO Raad, VSNU en HBO-raad) in verschillende mate een rol te vervullen in de uitvoering en uitwerking van de voorgenomen maatregelen. In het geval van de agenda voor het voortgezet onderwijs is deze zelfs 'onder medeverantwoordelijkheid' door de VO-raad ondertekent. De taakverdeling tussen overheid, intermediaire (sector)organisaties en instellingen moet helder zijn. Wie gaat welke taken vervullen en zijn deze taken en verantwoordelijkheden helder omschreven?

De vraag is in hoeverre bepaalde verantwoordelijkheden kunnen worden op- of zelfs overgedragen aan intermediaire (sector)organisaties. Een belangrijk aspect daarbij is het beroep dat de minister kan en mag en zelfs moet doen op de zelfsturende en zelfreïnigerende vermogens van een sector. Dit kan door het maken van afspraken over realistische resultaten en over de taakverdeling in de aansturing van de processen.

Een belangrijk uitgangspunt dat de raad in verband met verantwoordelijkheidsverdeling hanteert is subsidiariteit.⁷ Er moet een nut en een noodzaak zijn tot overheidsinterventie. Waar het de (pedagogische) organisatie van het onderwijs betreft moeten instellingen in

⁶ *Onderwijsraad, 2006b, 2007g.*

⁷ *Onderwijsraad, 2006c.*

principe zelf kunnen beslissen, tenzij er gemotiveerde en zwaarwegende redenen zijn om overheidsregelingen te treffen. Het principe van zelfregulering – of het gebruik van zelf-corrigerende mechanismen – moet de regel zijn.

Of sectororganisaties het programmamanagement voor een beleidsonderdeel op zich moeten nemen, is onder meer afhankelijk van de stand van de bestuurlijke ontwikkeling in de sector. Voor het funderend onderwijs en ook voor het middelbaar beroepsonderwijs zal de overheid (het departement) meer zelf de regie in handen nemen voor de beleidsprogramma's en daartoe het programmamanagement opzetten. Dit om twee redenen. Ten eerste zijn de sectororganisaties in deze sectoren vooralsnog minder goed georganiseerd dan in het hoger onderwijs. Dit heeft ook te maken met de bestuurlijke variëteit in vooral het primair en voortgezet onderwijs. Ten tweede reikt de inhoudelijke (grondwettelijke) verantwoordelijkheid van de overheid voor het leerplichtig onderwijs nu eenmaal aanzienlijk verder. Tegelijk kan de overheid ook naar versterking van de bestuurskracht en het zelfreinigend en zelfsturend vermogen van de sector streven. Het middelbaar beroepsonderwijs heeft inmiddels al een aantal goede stappen in die richting gezet. In het primair onderwijs moet de sectorale ontwikkeling nog op gang komen.

Met name in het hoger onderwijs, en in mindere mate in het middelbaar beroepsonderwijs, geldt dus dat voor zaken waarvoor de instellingen verantwoordelijk zijn of waar de instellingen aan zet zijn om tot resultaten te komen, de sectororganisaties in/na overleg met het ministerie de regie kunnen voeren over delen van het proces. De overheid geeft in dat geval aan wat er moet worden gerealiseerd en is degene aan wie zaken dienen te worden verantwoord. De sector kan dan vervolgens door de minister aangesproken worden op de resultaten in termen van kwantitatieve en kwalitatieve output. Een regie bij sectororganisaties is uiteraard alleen mogelijk wanneer deze aantoonbaar over voldoende draagvlak onder hun leden beschikken. Wanneer de minister zelf verantwoordelijk is voor het te bereiken resultaat, dient hij de regie op zich te nemen en te zorgen voor een heldere verdeling van verantwoordelijkheden.

Doelmatig gebruik van beleidsinstrumenten

De beleidsinstrumenten die de rijksoverheid kan inzetten, kunnen worden onderverdeeld in de categorieën communicatief, financieel (economisch) en juridisch.⁸

- *communicatief*: moreel appel, niet-bindende afspraken, beïnvloeding, voorlichting, lobbyen;
- *financieel*: subsidie, heffing (of belastingfaciliteit), kredieten en garanties, specifieke (doel)uitkeringen; en
- *juridisch*: wetgeving, beleidsregel, overeenkomst, convenant, inzet van toezichthouders, bekostigings sanctie, enzovoort.

Wanneer welk instrument of welke combinatie moet worden gebruikt is niet op voorhand te zeggen. De raad heeft in de verkenning *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid* (2007h) een kader voorgesteld als houvast bij de vormgeving van nieuw beleid. Het parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen, getiteld *Tijd voor Onderwijs*, onderschrijft dit kader.⁹ Elementen daarin zijn bijvoorbeeld dat evaluatie beschikbaar is van voorafgaand beleid en dat – zo mogelijk – neveneffecten zijn ingecalculleerd en gewogen. Voor dit advies is een belangrijke vraag: dragen de instrumenten ertoe bij dat

8
9

Onderwijsraad, 2007h, gebaseerd op Van der Doelen, 1993.
Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.152-153.

de kernfuncties zijn geborgd in de onderwijssectoren, dat de aansluiting en het onderhoud van het geleerde is geborgd, dat er geen afwenteling plaatsvindt van functies en taken naar andere instellingen/sectoren en dat de socialisatiefunctie en de bredere kwalificatie zijn gegarandeerd. Verantwoordelijkheden moeten worden toebedeeld aan identificeerbare en bekwame partners met wie realistische resultaatafspraken zijn te maken.

Het volgende hoofdstuk bespreekt de voorgestelde beleidsprioriteiten aan de hand van de door de raad beschreven richtpunten.

3 De beleidsprioriteiten in de agenda's gewogen

Dit hoofdstuk werkt het antwoord op de eerste vraag nader uit. Na een schets van de bredere context waarin de agenda's geplaatst kunnen worden, gaat dit hoofdstuk per sectoragenda en themagewijs in op de beleidsprioriteiten. De agenda's zijn gedifferentieerd van opzet en uitwerking. Op sommige punten zijn volgens de raad andere accenten te leggen. Zo is een sterke gerichtheid op rekenen en taal nodig, maar mag burgerschap niet vergeten worden. Examinering en matching blijft in alle sectoren een punt van aandacht.

3.1 De onderwijsagenda in breder perspectief

De uitgebrachte agenda's zijn in een bredere context te plaatsen. Logischerwijs zouden de agenda's moeten passen in de onderwijsplannen genoemd in het coalitieakkoord. Daarnaast zijn er de visies van partijen die niet direct betrokken waren bij de totstandkoming van de agenda's. Deze paragraaf beperkt zich tot de prioriteiten van het kabinet en gaat in op enkele zorgen van ouders, leerlingen en studenten. In bijlage 2 beschrijven we de onderwijsagenda's van enkele andere actoren zoals de internationale organisaties, de werkgevers en enkele kennisinstituten.

Beleidsprioriteiten kabinet

In het kader van dit advies en de in het vorige hoofdstuk aangereikte richtpunten zijn de volgende punten uit het coalitieakkoord *Samen werken, samen leven* van belang.¹⁰

1) Hoger onderwijs met meer kwaliteit en minder uitval

Het kabinet wil dat meer mensen een studie beginnen én afronden: de helft van de studenten heeft na vijf jaar studeren nog geen eindexamen. Allochtone Nederlandse studenten halen flink in, maar hun uitval is gemiddeld nog 10-15% hoger dan die van autochtone Nederlandse studenten. Daarom wil het kabinet ook een aanval op de uitval in het hoger onderwijs.

2) Verhogen van de kwaliteit van onderwijs onder meer door basis-, voortgezet en beroepsonderwijs naadloos op elkaar en op het hoger onderwijs aan te laten sluiten

Een maatregel gericht op de inhoud van het onderwijs is onder meer het duidelijker omschrijven wat leerlingen/deelnemers aan het eind van de verschillende schoolsoorten moeten kennen en kunnen. In de inhoudelijke eisen van het voortgezet onderwijs krijgt kennis een zwaarder accent en er is meer aandacht voor taal en rekenen in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

3) Maatregelen gericht op het onderwijsproces behelzen onder meer het stimuleren van een evidence based (bewezen werking) onderwijspraktijk en het versterken van de kwa-

10

Ministerie van Algemene Zaken, 2007.

liteitszorg, door bijvoorbeeld van scholen te vragen hun onderwijsresultaten zichtbaar te maken. Daarop aansluitend zijn de voorstellen gericht op het bestuur en het toezicht, zoals de Inspectie die de basiskwaliteit en de kwaliteit van de examens controleert.

4) Voldoende gekwalificeerd onderwijspersoneel, nu en in de toekomst

De onderwijssector moet op grote schaal nieuw, goed gekwalificeerd personeel in dienst nemen op een moment dat de arbeidsmarkt aantrekt. Het akkoord noemt als prioriteit verbetering van de arbeidsvoorwaarden en functiedifferentiatie, onder meer door versterking van de prikkels gericht op een betere doorstroming tussen leraarsfuncties en een betere kwaliteit van de lerarenopleidingen.

5) Een maatschappelijke stage voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs

Het kabinet wil dat alle leerlingen die vanaf het schooljaar 2007-2008 instromen in het voortgezet onderwijs op een bepaald moment in hun opleiding een maatschappelijke stage volgen. De komende jaren zal het aantal stages en stageplekken gefaseerd worden opgebouwd, waarbij speciale aandacht besteed zal worden aan de begeleiding van stagiaires op de werkplek.

Zorgpunten van burgers en ouders: lesuitval, kwaliteit leraar en socialiserende functie van onderwijs

De *Onderwijsmeter 2007* peilt de tevredenheid en de zorgpunten van Nederlanders met en zonder schoolgaande kinderen rond het onderwijs.¹¹ Er springen een paar punten uit. Ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs noemen lesuitval desgevraagd vaker dan vorig jaar als punt waar zij zich zorgen over maken. Zij hebben bijna allemaal wel met lesuitval op de school van hun kind te maken. Het tweede genoemde zorgpunt, dat dit jaar sterker naar voren treedt dan voorheen, is de kwaliteit van de leraar. Met name ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs geven veel vaker dan bij de vorige metingen aan, dat zij de kwaliteit van leraren een belangrijk probleem vinden. Derde zorgpunt is de onvoldoende aandacht voor normen en waarden en voor sociale vaardigheden, orde, netheid en discipline. Ouders met kinderen in het basisonderwijs willen ook dat er iets gedaan wordt aan gedragsproblemen van leerlingen op school. Ten slotte vindt bijna de helft van de Nederlanders en van de ouders dat een eindtoets op de basisschool belangrijk is voor een goed advies voor de verdere schoolkeuze. Twee derde van de Nederlanders en van de ouders vindt bovendien dat een eindtoets voor taal en rekenen verplicht moet worden voor elke basisschool.

Genoemde punten vormen voor de raad het bredere perspectief om te bezien in hoeverre er overlap is met de beleidsprioriteiten van de bewindslieden. De volgende paragrafen bevatten een inhoudelijke bespreking van thema's die in de onderscheiden agenda's aan de orde komen, in het licht van de richtpunten die de raad in het vorige hoofdstuk heeft geformuleerd.

3.2 Primair onderwijs: referentieniveaus als eerste stap naar leerstandaarden

1) Waarborgen kernkwalificatie

De beleidsprioriteit in *Scholen voor morgen*, de agenda voor het primair onderwijs, ligt vooral bij taal en rekenen. De uitwerking is te vinden in de beleidsreactie op het rapport

¹¹ Gemmeke, Van Otterloo & Van der Wel, 2007.

van de commissie-Meijerink, dat de raad eveneens zal betrekken in zijn commentaar.¹² Het plan is in 2009 duidelijk vast te leggen wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs op het terrein van taal en rekenen moeten kennen en kunnen.¹³ De raad kan zich goed vinden in die beleidsprioriteit. Via referentieniveaus moet er – zo stelt de agenda – ook duidelijkheid komen over het niveau waarop leerlingen binnen het primair onderwijs de verschillende leerinhouden dienen te beheersen. De raad vindt dat de referentieniveaus uitgebouwd moeten worden naar leerstandaarden voor acht- en voor twaalfjarigen met drie niveaus: minimum, voldoende en gevorderd.¹⁴

In dat verband is stimulering van het niveau gevorderd gewenst. Zo richten de leerstandaarden zich niet alleen op de prestaties aan de onderkant van het systeem, maar ook op de niveaus daarboven. De raad vindt dat de wetgever deze leerstandaarden moet vastleggen in een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) op basis van de Wet op het primair onderwijs. Daarbij krijgt het onderwijs een resultaatverplichting voor de leerstandaard minimum (basis) en een inspannings- en aanbodverplichting voor de niveaus voldoende en gevorderd. Vervolgens kan per school (op basis van het beginniveau van de leerlingenpopulatie, het algemene beeld van het basisonderwijs, en de vereisten in het vervolgonderwijs) per eindniveau een concrete streefwaarde vastgesteld worden voor het percentage leerlingen dat dit niveau haalt. Relatieve achterstanden zijn onontkoombaar, maar hiermee kunnen absolute achterstanden van leerlingen wel inzichtelijk gemaakt worden en aangepakt.¹⁵ Hieronder zetten we in een schema kort uiteen wat de verschillen zijn tussen leerstandaarden en de door de expertgroep voorgestelde referentieniveaus.

Referentieniveaus Expertgroep	Leerstandaarden Onderwijsraad
Bij overgangen	Op 8- en 12-jarige leeftijd (halverwege en eind po) en aan einde onderbouw (14-15-jarigen)
Twee niveaus: fundamentele kwaliteit en streefkwaliteit (het laatste betreft geen echt niveau)	Drie niveaus: basis, voldoende, gevorderd
75% haalt fundamenteel niveau	90-95% haalt basisniveau; voldoende niveau is haalbaar voor 70-75%; gevorderd niveau is haalbaar voor 15-20%
Per schooltype	Alleen po en onderbouw vo/eind vmbo
Toezicht door Inspectie; wijze van handhaving niet bekend	Resultaatverplichting voor basisniveau, handhaving via verplichte toetsing

De leerstandaarden zijn goed te baseren op de referentieniveaus van de expertgroep, maar gaan een stapje verder en zijn daardoor van meer betekenis voor het onderwijs. De expertgroep stelt voor de referentieniveaus als sectoroverschrijdend document voor te schrijven naast de kerndoelen en examenprogramma's. In de beleidsreactie op het rapport spreken de bewindslieden van 'sectoroverstijgende regelgeving'.¹⁶ Nog afgezien van

¹² Zie voor de beleidsreactie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008e; voor het rapport: Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008.

¹³ Voor het Engels zou dit ook moeten, zie daarover meer in het uit te brengen advies Onderwijs en vreemde talen (juni 2008). Onderwijsraad, 1999.

¹⁴ Op landelijk niveau kan voorts worden gedacht aan een herhaalde vaardigheidsmetingen tijdens de doorlopende leerlijn. Zie Peschar, 2007. Dit sluit aan bij gevoelde wens tot analyse van de toegevoegde waarde in het stelsel als geheel.

¹⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008e.

het feit dat niet helder is hoe zo een sectoroverstijgende wet er uit moet komen te zien, ziet de raad liever een verankering van de leerstandaarden in de kerndoelen/examenprogramma's. De raad heeft het voornemen te zijner tijd te adviseren over deze sectoroverstijgende wet.

De expertgroep ziet weliswaar een noodzaak voor de Inspectie om de referentieniveaus in het toetsingskader op te nemen, maar de raad vindt dat er duidelijke sprake moet zijn van verplichting waar het gaat om het basisniveau. Verder ziet de structuur er anders uit: de expertgroep beschrijft vier referentieniveaus met een fundamentele en een streefkwaliteit, waar de raad leerstandaarden voor ogen heeft voor drie momenten op drie niveaus (om recht te kunnen doen aan leerlingen die meer kunnen en willen). Deze opzet is simpeler en ook meer uitgewerkt dan de beleidsreactie.

Leerstandaarden richten zich op leerlingprestaties, ze zijn geoperationaliseerd en genormeerd, en ze stellen niet het stelsel maar de leerlingen en de scholen centraal. Het is dus nadrukkelijk af te raden om de gegevens die kunnen worden verkregen via toetsing van beheersing van de leerstandaarden te zien als een meting van de toegevoegde waarde. In de agenda lijken deze twee functies door elkaar te lopen. Kerncriterium is volgens de raad *leerwinst* en niet zozeer de moeilijk schoon te meten toegevoegde waarde of de invloed van de specifieke school. De raad vindt dat nu eerst gestart moet worden met het operationaliseren van de referentieniveaus als opstap naar de leerstandaarden. Het daarbovenop nog implementeren van de toegevoegde waarde is echt een stap te ver en kan de scholen overbelasten. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk zal de raad dit punt beknopt nader toelichten.

2) Waarborgen aansluiting en vermijden afschuifmechanismen

Het vaststellen van leerinhouden en het niveau waarop deze beheerst moeten worden, kan ook zorgen voor aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs. Doordat de leerkrachten van de basisscholen duidelijk weten naar welke drie niveaus ze hun leerlingen voor taal en rekenen kunnen brengen, kan het voortgezet onderwijs er ook op rekenen en voortbouwen.

Door duidelijk vast te leggen wat een leerling aan het einde van het primair onderwijs in huis moet hebben, krijgt ook het voortgezet onderwijs een beter beeld van het niveau dat het van aanstaande leerlingen per gebied mag verwachten. Dit kan door een eindtoets voor het basisonderwijs verplicht te stellen.¹⁷

In dit verband merkt de raad op dat de tijd tussen het moment dat het advies voor het voortgezet onderwijs bekend is en het einde van het schooljaar veel meer aan onderwijs en instructie kan worden besteed dan nu het geval is.¹⁸ Deze periode van ongeveer begin maart tot eind juni kan benut worden om zwakke plekken te verbeteren. Om hieraan ook reëel perspectief te geven, stelt de raad voor meer gewicht toe te kennen aan het eindrapport basisonderwijs. Dit eindrapport krijgt status doordat een aantal belangrijke gegevens erin wordt opgenomen. Het volgende kader beschrijft enkele elementen van zo een ontwikkelingseindrapport.

¹⁷ *Onderwijsraad, 2007i.*

¹⁸ *Onderwijsraad, 2007i.*

Elementen in een eindrapport basisonderwijs

- weergave van de resultaten van theorie- en praktijktoetsen in groep 6, 7 en 8 voor rekenen en taal;
- weergave van de resultaten van theorie- en praktijktoetsen in groep 6, 7 en 8 voor overige leergebieden en vakken;
- eindtoets februari;
- verslag voortgang resultaten februari-juni;
- eventueel toelatingsexamen, proefklas;
- waardering van sociale en culturele vaardigheden en inzetbereidheid;
- advies van de school voor het voortgezet onderwijs;
- eventuele bijzonderheden die voor het vervolgonderwijs van belang zijn.

3) Oog voor bredere taakstelling en burgerschap

De raad ondersteunt de nadruk die de agenda legt op de basiskennis. Toch moeten we ook oog houden voor een dreigend gevaar: ten eerste heeft het onderwijs een bredere kwalificatieplicht en ten tweede ook een opvoedende taak.

Meer aandacht voor de kern vraagt voor bepaalde groepen leerlingen om een versmalling van het curriculum. Dat is een prijs die te betalen is voor het waarborgen van basale kennis en vaardigheden op het gebied van taal en rekenen. De vraag is nu hoe ver het curriculum is te versmallen. Ook voor leerlingen die niet veel verder zullen komen dan het basisoniveau op de leerstandaarden, zijn geschiedenis, aardrijkskunde, beweging en cultuur uiteraard geen onzin. Om nu toch een minimum aan aandacht voor deze basis te scheppen, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een canon van de belangrijkste kennis rond een bepaald vak. Mede met het oog op het gevaar van een te overladen programma is het van belang dat er kritisch gekeken wordt naar welk deel van de vakinhoud nu tot de kern hoort en welk deel niet. In navolging van de geslaagde cultuurhistorische canon¹⁹ kan ook voor andere vakgebieden systematischer in kaart worden gebracht wat alle leerlingen aan kennis en kunde op het gebied van wereldoriëntatie, biologie, enzovoort, in huis moeten hebben. Op die manier hoeft meer aandacht voor de basisvakken een brede kwalificatie niet in de weg te staan. Naast concentratie van de leerinhouden acht de raad flankerend beleid nodig om de effecten van versmalling in de hand te houden. Dit kan met name gebeuren via uitbreiding van de leertijd per dag, per week en zelfs per leerjaar, opscholing van leraren en verbetering van de didactische middelen.

De raad refereert in dit verband aan het rapport *Tijd voor Onderwijs* van de parlementaire onderzoekscommissie (commissie-Dijsselbloem). De commissie merkt daarin over een verdere canonisering het volgende op.

19

De cultuur-historische canon van Nederland bevat vijftig vensters met belangrijke personen, creaties en gebeurtenissen en is ontwikkeld door een commissie onder voorzitterschap van F. van Oostrom, alle Nederlanders en docenten in het basis- en voortgezet onderwijs in het bijzonder.

Canonisering

De commissie vindt het belangrijk dat de verhouding tussen kennis en vaardigheden in balans blijft. Dat is geen automatisch gegeven. Het is ook daarom noodzakelijk dat de te verwerven onderwijsinhoud, kennis én vaardigheden beter worden vastgelegd. De commissie onderstreept daarbij het belang van een gedeelde kennisbasis voor gedeelde waarden in de samenleving. Daarbij zullen wel keuzen moeten worden gemaakt. Verbreding van curricula heeft in het verleden geleid tot minder diepgang. Dit zal moeten worden gecorrigeerd.

Verder zal de politiek keuzen moeten maken welke onderwijsinhoud wordt opgenomen in het kerncurriculum. Niet het gehele onderwijsprogramma behoeft gedetailleerd te worden vastgesteld, maar de belangrijkste vakinhoud moet helder zijn. Voor geschiedenis is een dergelijke canon reeds ontwikkeld. Ook voor natuurwetenschappen is een voorstel ontwikkeld. De commissie beveelt aan dit proces geleidelijk te verbreden naar andere vakken. Naast het kerncurriculum blijft er voldoende vrijheid bestaan voor de school en de leerling om het eigen onderwijs verder in te vullen. De commissie beveelt aan:

- het proces van canonisering geleidelijk te verbreden naar andere vakken;
- bij het zoeken naar een balans tussen kennis en vaardigheden het belang van een gedeelde kennisbasis voor gedeelde waarden in de samenleving een groter accent te geven;
- duidelijke keuzen te maken welke onderwijsinhoud wordt opgenomen in het kerncurriculum.

Bron: Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p. 144-145.

Niet alleen drukt meer aandacht voor taal en rekenen op het curriculum, maar ook krijgt het primair onderwijs in toenemende mate maatschappelijke taken opgedragen. Ouders, leerlingen, politiek, bedrijfsleven; iedereen heeft zijn eigen opvattingen over wat de school moet of zou moeten doen. Soms worden deze verwachtingen wettelijk verplicht gesteld en heeft de school weinig keus, maar vaak is het ook de school zelf die vanuit een (bevlogen) missie of (grootstedelijke) context zich geroepen voelt een maatschappelijke en wijkgebonden functie te vervullen. De raad vindt dit van belang omdat daaruit voortvloeiende activiteiten, zoals het bijbrengen van basishygiëne of gezonde voeding, van betekenis zijn voor het latere maatschappelijke functioneren. Dat neemt niet weg dat kritisch kan worden gekeken naar de (organisatorische) grenzen van scholen op dit gebied, ook in het licht van de kernopdrachten van het leerplichtig onderwijs. In de loop van 2008 brengt de raad een advies uit dat specifiek op dit onderwerp betrekking heeft.

Wat betreft socialisatie en burgerschap is elke school verantwoordelijk voor het ontstaan van een positief schoolklimaat, dat weinig ruimte laat voor asociaal gedrag en negatieve groepsvorming. Veel scholen zijn gestart met burgerschapsvorming.²⁰ De meesten hebben een visie op hun sociale rol en voeren in de praktijk activiteiten uit. Tot nu toe²¹ ontbreekt echter vaak de samenhang tussen de visie en de activiteiten, evenals de samenhang tussen de activiteiten onderling. Het valt op dat in *Scholen voor morgen* geen beleidsstrategie wordt voorgesteld met betrekking tot het toerusten van scholen voor hun burgerschapsvormende taak. Zeker nu er een wettelijke opdracht aan scholen is

²⁰ *Onderwijsraad, 2007e.*

²¹ *Onderwijsraad, 2007e.*

gegeven²² is het van belang dat er voor de langere termijn een visie wordt ontwikkeld op hoe scholen geholpen kunnen worden de verbinding te maken tussen de verschillende activiteiten.²³

3.3 Voortgezet onderwijs: aansluitingen nog beter borgen

1) Waarborgen kernkwalificatie

Evenals in de agenda voor het primair onderwijs wordt ook in die voor het voortgezet onderwijs aandacht besteed aan de basis: verhogen en waarborgen van het niveau voor de vakken Nederlands en wiskunde. De agenda stelt voor het percentage leerlingen dat op of onder PISA-leesniveau-1 (Programme for International Student Assessment) zit naar maximaal 10% terug te dringen. Het aandeel laaggeletterden moet verder terug naar 8%. Een voornemen dat de raad ten volle ondersteunt. Maar de raad voegt daaraan toe dat het wenselijk is tegelijkertijd het percentage dat hoog scoort (PISA-leesniveau-5), en dat is juist in Nederland vergeleken met de andere landen in de top-10 opvallend laag, substantieel op te krikken van 8,5% tot een realistisch te achten hoger niveau, bijvoorbeeld in de richting van de 10%. Dit past bij de intentie in de agenda om excellentie te bevorderen.

Voorts verwijst de agenda naar het rapport van de commissie-Meijerink waarin de referentieniveaus staan beschreven.²⁴ Ook in deze agenda blijven de referentieniveaus naar de mening van de raad te vrijblijvend.

Om de basisbagage te waarborgen kan men nog een stapje verder gaan. De raad heeft voorgesteld om de mogelijkheid van herziening van compensatie bij de examens voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde te onderzoeken.²⁵ De staatssecretaris werkt momenteel aan een herziening van de examens.²⁶

2) Waarborgen aansluiting en vermijden afschuifmechanismen

De raad onderstreept het belang van doorlopende leerlijnen van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs en verdere vervolgopleidingen, aansluitend bij de wensen van scholieren. Hiertoe behoren ook een betere samenwerking tussen vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en kort-mbo (middelbaar beroepsonderwijs), die moet leiden tot een betere onderlinge aansluiting, en betere samenwerking tussen scholen en bedrijven.²⁷ Interessant in dit verband is het voornemen om per 1 augustus 2008 op een beperkt aantal scholen te starten met experimenten om de overgang van vmbo naar kort-mbo te vergemakkelijken door middel van een geïntegreerde leerroute.²⁸

Van het voortgezet onderwijs kan niet verwacht worden dat het achterstanden wegwerkt die in het primair onderwijs zijn ontstaan. De basiskennis echter die in het primair onderwijs wel is opgedaan, moet het voortgezet onderwijs onderhouden. Op zijn beurt moet het voortgezet onderwijs (vmbo) ervoor zorgen dat de (toetsing van de) basiskennis in orde is voordat leerlingen de overstap maken naar het mbo.

22 *De Inspectie beoordeelt dit aan de hand van een Toezichtkader Actief Burgerschap en Sociale Integratie, Stcrt, 5 juli 2006, 128.*

23 *De raad heeft concrete suggesties voorgesteld in het advies De verbindende schoolcultuur, 2007j.*

24 *Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008.*

25 *Onderwijsraad, 2007b.*

26 *Onderwijsraad, 2007d.*

27 *Landelijk Actie Komitee Scholieren, 2006.*

28 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008g.*

Vakken en didactiek sluiten lang niet altijd op elkaar aan, zodat extra inspanningen nodig zijn of er juist sprake is van inhoudelijke overlappingsen. Een voorbeeld is Engels: in het primair onderwijs wordt op sommige scholen al Engels gegeven vanaf groep 1 en op andere scholen kan men nauwelijks voldoen aan het minimale verplichte aanbod van Engels. Aan het begin van het voortgezet onderwijs zijn er dus grote verschillen in aanvangsniveau voor dit vak. In het eerste jaar van het voortgezet onderwijs begint men over het algemeen gewoon van vooraf aan met Engels, ongeacht eventueel aanwezige kennis. Dit is – zacht gezegd – geen (kosten)efficiënte manier van inrichting van ons onderwijsstelsel.

De kwalificerende functie van het voortgezet onderwijs mag op voortdurende belangstelling rekenen. De raad heeft eerder gewezen op het waarborgen van de kwaliteit van schoolexamens door het meer loskoppelen van examens en onderwijs.²⁹ Een ander voorstel betrof het omkeren van de correctievolgorde: eerst beoordeling door de tweede corrector en daarna pas door de eerste corrector. Het centrale examen zou, in het bijzonder als het gaat om de basisvakken, meer gewicht moeten krijgen.³⁰ Het in te richten college voor de examens zou hier een nuttige rol in kunnen vervullen.³¹

De bewindslieden stellen in de beleidsreactie op het rapport-Meijerink voor, de bestaande examenprogramma's in het voortgezet onderwijs aan te passen aan de referentieniveaus. Daarbij zullen ook de uitkomsten van de al in gang gezette acties rondom het opnemen van schrijfvaardigheid in het centraal examen worden meegenomen. De raad constateert dat deze operatie heel wat gevolgen kan hebben, die om nadere studie vragen. De agenda voor het voortgezet onderwijs gaat met name in op taalvaardigheden in het Nederlands, maar niet vergeten moet worden dat een minimale taalvaardigheid van in ieder geval twee moderne vreemde talen ook nodig blijft. De raad gebruikt in een uit te brengen advies aan de Tweede Kamer de normering van het Europees referentiekader en geeft per schoolsoort aan wat gehaald zou moeten worden.³²

3) Oog voor bredere taakstelling en burgerschap

De raad vindt meer aandacht voor de basisvakken belangrijk en kan zich dus goed in deze prioriteit vinden.³³ Wel is het zo dat ook hier de andere functie van het (voortgezet) onderwijs, de opvoedende functie, niet onder druk mag komen te staan. Ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs onderstrepen het belang van deze functie door sociale vaardigheden, orde, netheid en discipline te noemen in de onderwijmeter.³⁴ De in de agenda genoemde maatschappelijke stage kan hier mogelijk aan bijdragen, maar dit is afhankelijk van de concrete uitwerking. Kunnen leerlingen ook echt zinnig werk doen in het gegeven aantal uren, is het organiseerbaar voor zoveel leerlingen en is er sprake van een verdringingseffect tussen sectoren (vwo'ers die mbo-praktijkstages uitvoeren bijvoorbeeld)? De raad vindt dat de maatschappelijke stage één van de werkvormen – maar zeker niet de enige – is van burgerschapsvorming. Scholen zullen en kunnen ook op andere manieren invulling geven. Een werkvorm is bijvoorbeeld de G4C's: games for

29 *Onderwijsraad, 2006e.*

30 *Onderwijsraad, 2007b en 2006e.*

31 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008f.*

32 *Onderwijs en vreemde talen (werktitel).*

33 *Zie hiervoor Onderwijsraad, 2007a en 2007b.*

34 *Zie paragraaf 3.1.*

change. Dit zijn computerspellen voor een goed doel met een educatieve burgerschaps-lading.

De opmerkingen die bij de agenda voor het primair onderwijs zijn gemaakt over de geringe aandacht voor burgerschapsvorming en socialisatie gelden ook voor de kwaliteitsagenda voor het voortgezet onderwijs. Ook hier zou een strategie ontwikkeld moeten worden (mede door de sector) gericht op het met elkaar verbinden van de activiteiten die de scholen ontwikkelen. In het advies *De verbindende schoolcultuur* (2007j) heeft de raad een voorzet gegeven van wat instellingen en overheid kunnen doen, bijvoorbeeld het stimuleren door de minister van multi-etnische scholen met een internationaal of kosmopolitisch profiel.

3.4 Middelbaar beroepsonderwijs: richten op de Europese kwalificatiestructuur

1) Waarborgen kernkwalificatie

In het middelbaar beroepsonderwijs is het, anders dan in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs, tot nu toe gebruikelijk dat de kernkwalificaties tot stand komen in samenspraak met toekomstige werkgevers en met behulp van (paritaire) commissies onderwijs-bedrijfsleven van de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven. Vervolgens stelt de minister of de staatssecretaris deze vast. Er is geen reden om voor een andere aanpak te pleiten. Maar dat belet de raad niet te constateren dat er veel ruis in deze procedure is geslopen en dat het zaak is de kernverantwoordelijkheden nog eens goed te definiëren. Het middelbaar beroepsonderwijs is allang op zoek naar een goed begrippenapparaat om de beroepsvereisten te omschrijven. Dat is gegaan via de eerste, tweede en derde generaties van eindtermen en (competentiegerichte) kwalificaties. De nu gehanteerde (competentiegerichte) kwalificaties zijn naar de mening van de raad onvoldoende beproefd. Bij de beschrijving wordt gebruikgemaakt van een door een private firma in de Verenigde Staten ontwikkelde indeling in 24 competenties.³⁵ Er bestaat geen evidentie dat deze 24 vastgestelde competenties ook het juiste format vormen. In een reactie op *Koers BVE* adviseerde de raad al om een proefperiode in te stellen voor de implementatie van de (competentiegebaseerde) kwalificatiestructuur en een onderzoek in te stellen naar mogelijke risico's.³⁶

Bovendien ziet de raad liever een koppeling van het format met de EU-uitgangspunten (Europese Unie) in plaats van een zelf ontwikkeld format, door het leggen van een directe relatie met het Europese kwalificatiekader (ekk). Van Rens³⁷ (2006) ziet de in gang gezette veranderingen in het middelbaar beroepsonderwijs zoals de nieuwe kwalificatiestructuur en het competentiegerichte leren als goed inpasbaar in de benadering van het Europese kwalificatiekader.³⁸ Wel is het gewenst om zorgvuldig te bezien hoe de uiteindelijke kwalificaties, het liefst via een nationaal kwalificatiekader, aan het Europees kwalificatiekader zijn te relateren. Dit invoeringsproces zal tevens moeten voorzien in testfasen en Europese afstemming of wellicht certificering van de uitkomsten. Het Europees kwalificatiekader is niet direct bindend voor de lidstaten, maar is een referentie-instrument dat naar verwachting (vergelijk de invloed van het Bologna proces voor het hoger onderwijs) een maatvoerende werking kan hebben op de kwalificatiestructuren. Langs deze weg

35 Het gaat om het format van SHL, een internationaal consultancybedrijf op het gebied van Human Resource Development. Onderwijsraad, 2004b.

37 Johan van Rens was directeur van het voor het Europese beroepsonderwijs zeer belangrijke EU-instituut CEDEFOP te Thessaloniki.

38 Van Rens, 2006.

kan het middelbaar beroepsonderwijs deelnemers beter voorbereiden op ontwikkelingen op de (inter)nationale arbeidsmarkt. Momenteel wordt overigens al een begin gemaakt met een nationaal kwalificatiekader voor 2009 als vertaling van de Europese richtlijn.

Een eerste aanbeveling van de raad is om het Europese kwalificatiekader ook voor de Nederlandse kwalificatiestructuur als uitgangspunt te nemen en daar heel goed te bezien wat met name ons omringende landen doen ter invulling van dit kader voor het beroepsonderwijs. Er is geen reden om de Nederlandse competentiegerichte kwalificatiestructuur als gegeven te nemen.³⁹ Een dergelijke 'ekk-wende' kan de staatssecretaris een beter houvast geven en voorkomen dat het veld haar doet verzeilen in allerlei debatten over begrippen, definities, profielen, dossiers, enzovoort.

Bovendien kan er dan ook een oplossing komen voor de niveauverschillen in het middelbaar beroepsonderwijs waar de huidige formuleringen van de (competentiegerichte) kwalificaties geen rekening mee houden. Het middelbaar beroepsonderwijs is een verzamelterm voor in ieder geval drie behoorlijk verschillende soorten onderwijs. Op de eerste plaats het lang-mbo met een dubbele doelstelling van doorstroming naar het hoger beroepsonderwijs en voorbereiding op middelbare en specialistische posities in bedrijven en instellingen. Op de tweede plaats het kort-mbo dat leerlingen opleidt tot het niveau van een startbekwame arbeidskracht (het mbo 2-niveau). En tot slot de groep van leerlingen voor speciale groepen zoals assistentopleidingen, het oude vormingswerk, de vroegere oriëntatie- & schakelingsprogramma's, de aka-opleidingen (arbeidsmarktgekwalificeerd assistent), bepaalde leer-werktrajecten, enzovoorts. De (competentiegerichte) kwalificaties zijn met name van belang voor het kort-mbo (niveau-2) en minder voor het lang-mbo. Daarbij gaat het immers vooral om leerlingen die doorstromen naar het hoger beroepsonderwijs. Dat betekent ook een andere taakverdeling: de kenniscentra (voorheen: landelijke organen beroepsonderwijs) kunnen zich vooral richten op het kort-mbo en de scholen richten het lang-mbo in, waarbij zij kijken naar doorstroomvereisten, regionale arbeidsmarktsignalen en relevante voorstellen van de kenniscentra.

Een tweede aanbeveling van de raad is dus de landelijke (competentiegerichte) kwalificaties voornamelijk van toepassing te doen zijn op het kort-mbo. Een veel duidelijker externe profilering van de drie soorten middelbaar beroepsonderwijs kan volgens de raad ook voorkomen dat ze in de publieke beeldvorming onder elkaar gaan lijden.

Een derde voorstel in dit kader heeft betrekking op een herziening van de taakstelling van het landelijk procesmanagement. Waaraan is nu behoefte? Die behoefte ligt wellicht eerder in de sfeer van professionalisering en bedrijfsvoering dan van mbo-brede invoering van een competentiegericht onderwijsmodel. Overeenkomstig artikel 7.2.4. van de WEB draagt de minister met het oog op de totstandkoming van een landelijke kwalificatiestructuur zorg voor het vaststellen en onderhouden van een samenhangend en gedifferentieerd geheel van eindtermen voor beroepsopleidingen die voor de desbetreffende bedrijfstakken of beroepencategorieën van betekenis zijn. Deze wettelijke taak kan gezien de stand van zaken alleen betrekking hebben op de huidige competentiegerichte kwalificatiestructuur. De voorgestane heroriëntatie op hetgeen de ons omringende landen doen met het Europees kwalificatiekader kan echter uitmonden in een nadere koers waarbij scherper wordt onderscheiden tussen het wat en het hoe. Het is immers onwenselijk veel van het wat in termen van het hoe te omschrijven, zoals nu geschiedt. Dat zijn

39 *AOC Raad, COLO, PAEPON en MBO Raad, 2008.*

verschillende bevoegdheden en verantwoordelijkheden die duidelijk gescheiden behoren te blijven. De raad is niet tegen vraaggestuurd en leerlinggericht opleiden, maar zet vraagtekens bij de noodzaak om dit als opleidingsconcept per se landelijk te moeten uitdragen, te sturen en te legitimeren. Als een didactiek van competentiegericht onderwijs wenselijk is voor bepaalde groepen studenten en voor bepaalde onderwijsdoelstellingen, dan zijn de scholen en de docenten genoegzaam in staat om dat zelf te bepalen. De keuze voor een bepaalde didactiek is uiteindelijk aan de opleidingen zelf. Deze ruimte wordt door invoering op landelijke schaal aangetast. Dit sluit aan bij de constatering van de commissie-Dijsselbloem: “De overheid moet bij het formuleren van de vereiste kwaliteitseisen van leraren geheel afzien van een expliciete of impliciete inhoudelijke keuze van toe te passen pedagogiek/didactiek. Dergelijke keuzen zijn aan scholen in overleg met docenten”.⁴⁰ Er is bovendien niet goed in te zien waarom een roc (regionaal opleidings centrum), mede gezien zijn diverse doelstellingen en doelgroepen, niet meerdere didactieken tegelijkertijd kan toepassen.

2) Waarborgen aansluiting en vermijden afschuifmechanismen

Zoals gezegd geven de competentiegerichte kwalificatieomschrijvingen onvoldoende onderscheidende niveau-aanduidingen: de werkprocessen blijken op de diverse niveaus vrijwel gelijk omschreven. Mede daardoor ontbreken op veel mbo-opleidingen die al met de nieuwe dossiers zijn gestart, passende examens. Dit is een risico voor de borging van de waarde van het mbo-diploma: de vraag is immers of de diploma's worden afgegeven aan kandidaten bij wie onomstotelijk is vast komen te staan dat zij over de benodigde kwaliteiten beschikken.

Verschillende regimes rond exameninstrumenten en uitstroomeisen

Een illustratie van de huidige onoverzichtelijkheid in het mbo-veld vormt het toezicht op de kwaliteit van de examinering. Er zijn kwalificatiedossiers op basis van eindtermen en kwalificatiedossiers op basis van competenties, en van die laatste is er dan weer een oude (beroepscompetenties) en een nieuwe (werkprocessen) versie. In het toezichtkader van de Inspectie staat dat de uitstroomeisen voor 75% in de exameninstrumenten gedekt moeten zijn. Voor de competentiegerichte opleidingen betekent dit het volgende.

- Bij de kwalificatiedossiers volgens oud format is dit 75% van de beroepscompetenties per kerntaak.
- Bij de kwalificatiedossiers volgens nieuw format is dit 75% van de werkprocessen per kerntaak. In het onderzoek 2008-2009 wordt dit standaard uitgebreid met de eisen van ll&b (leren, loopbaan & burgerschap) en moderne vreemde talen.

Voor het beroepsgerichte deel van de opleiding is meer afstand tussen examen en opleiding ook gewenst. Voor het kort-mbo wordt in de beleidsreactie op het rapport-Meijerink niet gekozen voor een centraal examen, maar voor een “aantal kaderstellende instrumenten [zoals] richtlijnen voor toetsopdrachten”.⁴¹ Dit geeft volgens de raad een extra argument voor een leerstandaard op veertienjarige leeftijd. Om de betrouwbaarheid verder te vergroten en tevens het ontstaan van gescheiden school- en branche-examens te voorkomen, deed de raad al eerder in een advies een pleidooi voor het betrekken van externen

40
41

*Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008e.*

bij de examinering in het middelbaar beroepsonderwijs.⁴² De raad liet in ditzelfde advies weten een voorstander te zijn van integratieve afsluiting van mbo-opleidingen, vergelijkbaar met de geïntegreerde proef in Vlaanderen. Deze proeven worden bij voorkeur extern of in samenwerking ontwikkeld, om zo de kwaliteit van de ontwikkelde toetsen beter te kunnen waarborgen dan met de vele varianten die nu in gebruik zijn. Bovendien zijn het niveau en de kwaliteit van opleidingen op die manier onderling beter vergelijkbaar.

De raad sluit zich dan ook aan bij de staatssecretaris⁴³ die het advies van het Procesmanagement MBO 2010 overneemt, waarin is gesteld dat ook in het lang-mbo voor de doorstroomvakken centrale en lokale examens moeten worden ingevoerd.⁴⁴ Het vaak gehoorde argument hiertegen dat dat niet past bij de uitgangspunten van competentiegericht opleiden⁴⁵ doet niet ter zake, omdat het zoals hierboven is aangegeven niet aan de minister is om een onderwijsconcept op te leggen. De raad ziet echter – met de staatssecretaris – veel voordelen in examinering van basiskennis in het lang-mbo. Op die manier bestaat er meer duidelijkheid over het niveau waarop deelnemers hun opleiding binnen het lang-mbo afsluiten (en dus een opleiding in het hoger onderwijs starten). Invoering van centrale examens dient wel nauwkeurig te gebeuren. Daarbij dient goed onderzocht te worden welke onderdelen van de basiskennis zich lenen voor centrale toetsing en dient vastgesteld te worden welke onderdelen voor mbo-leerlingen het meest van belang zijn om centraal te toetsen. Deze hoeven niet overeen te komen met die van de centrale examens voortgezet onderwijs. Het in te richten college voor examens zou in dit verband niet alleen een functie kunnen vervullen voor het voortgezet onderwijs, maar ook voor het middelbaar beroepsonderwijs.⁴⁶

3) Oog voor bredere taakstelling en burgerschap

Het middelbaar beroepsonderwijs leidt studenten op voor zinvolle arbeid. Het geeft studenten ook de garantie dat ze goed voorbereid zijn op zowel de samenleving (burgerschap) als het vervolgonderwijs. Dit noemen we gewoonlijk de dubbelkwalificerende taakstelling van het middelbaar beroepsonderwijs (arbeidsgericht en doorstromingsgericht). Vasthouden aan de doorstroming naar hoger beroepsonderwijs is daarom van groot belang. Daarnaast is burgerschap onontbeerlijk. Als het gaat om burgerschapvorming is het vastgestelde document *Leren, Loopbaan en Burgerschap* relevant⁴⁷, waarin de kwalificatie-eisen op deze gebieden zijn beschreven. De raad constateert met genoegen dat volgens de toelichting op de ministeriële regeling het bedoelde document integraal onderdeel is van ieder kwalificatiedossier. Dit betekent, aldus de toelichting, dat de kennis en vaardigheden zoals opgenomen in het brondocument onderdeel uitmaken van het onderwijs en van het examen. Voor de burgerschapvormende taakstelling is er wel een behoorlijke ontwikkelingsweg te gaan. Evenals de agenda's voor het primair en voortgezet onderwijs gaat ook de strategische agenda van het middelbaar beroepsonderwijs weinig in op dit aspect, terwijl burgerschapvorming wel degelijk een onderdeel is van de maatschappelijke opdracht voor deze sector.

42 *Onderwijsraad, 2006e.*

43 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008d.*

44 *De staatssecretaris volgt de memo van 28 januari 2008 waarin de MBO Raad en COLO gezamenlijk een voorstel doen om tot standaardisering van examens in het mbo te komen, onder andere via vast te stellen examendossiers en invoering van centraal ontwikkelde en gestandaardiseerde examens voor talen, Nederlands en een moderne vreemde taal, en rekenen/wiskunde. Zie MBO Raad & COLO, 2008.*

45 *MBO 2010, 2008.*

46 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008f.*

47 *Gemeenschappelijk procesmanagement competentiegericht beroepsonderwijs, 2007.*

3.5 Hoger onderwijs: aandacht voor de relatie tussen accreditatie, examinering, bekostiging en kwaliteit

1) Waarborgen kernkwalificatie

Een aantal prioriteiten in *Het hoogste goed* correspondeert met het genoemde richtpunt. Het gaat daarbij om examinering (als sluitstuk op de borging van kernkwalificaties in het hoger onderwijs), accreditatie van instellingen en opleidingen (idem), en bekostiging waarbij de kwaliteitscomponent een rol speelt. De reactie van de raad richt zich daarom op deze drie onderdelen.

Examinering

Bij meerdere gelegenheden heeft de raad gewezen op het grote belang van deugdelijke examinering. De raad is er voorstander van een of meer deskundigen uit de toekomstige beroepsgroep of (in het geval van op de wetenschapsbeoefening gerichte opleidingen) een vooraanstaand wetenschaps- of beroepsbeoefenaar van een andere instelling in de examencommissie op te nemen. Dit wekt bij werkgevers en de samenleving vertrouwen in het getuigschrift.

Een voorbeeld van de manier waarop instellingen zelf kunnen bijdragen aan meer objectieve en betrouwbare examinering, is de leerwegoverstijgende interfacultaire voortgangstoets zoals die is ontwikkeld door een aantal opleidingen geneeskunde. Hoewel het hier geen kwalificerende toets betreft, bevat de opzet toch interessante aanknopingspunten ten gunste van een integrale eindtoets.⁴⁸ Omdat de toets niet exclusief in handen is van de opleiding zelf, is een belangrijk voordeel dat deze het mogelijke kwaliteitsdrukkende effect tegengaat van gedeeltelijke bekostiging aan de hand van de aantallen afgegeven getuigschriften.

Examinering is in het Nederlandse hoger onderwijs een zaak van de opleidingen en de instellingen. Als er op dit gebied sprake is van onderlinge afstemming, dan is dat op vrijwillige basis. Gezamenlijke examinering is eenvoudiger tot stand te brengen bij opleidingen met een wettelijk gereguleerd beroepsbeeld dan bij opleidingen met een vrijer beroepsbeeld. Beide typen opleidingen komen zowel in het hoger beroepsonderwijs als in het wetenschappelijk onderwijs voor. Binnen de universiteiten kunnen bijvoorbeeld opleidingen tot arts, ingenieur en accountant tot het eerste type worden gerekend, terwijl veel andere opleidingen eerder tot het andere type behoren.

Een belangrijk element in het standpunt van de raad over examinering is de waardering van het facet beoordeling en toetsing in het kader van de accreditatieprocedure. Het raadsvoorstel om dit facet een groter gewicht te geven bij het beantwoorden van de vraag of een opleiding accreditatie verwerft, heeft de instemming van de minister verkregen en zal door de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie) worden geoperationaliseerd in het voor accreditatie geldende toetsingskader. Dit zal opleidingen stimuleren om hier meer werk van te maken. Een substantiële verbetering van de examinering is ook van betekenis bij accreditatie en de borging van de kwaliteit van een opleiding. Uitstekende examinering zou immers in beginsel van cruciale betekenis moeten zijn voor de borging van de kwaliteit.

48

De raad heeft het idee van een dergelijke voortgangstoets naar voren gebracht in het advies over examinering, Onderwijsraad, 2006e.

Accreditatie

Het onderwerp is nader uitgewerkt in de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 11 februari 2008 en de daarbij gevoegde uitwerkingsnotitie.⁴⁹ De raad is het nadrukkelijk eens met het voornemen tot handhaving van de opleiding als aangrijpingspunt voor accreditatie. Deze benaderingswijze moet uitgangspunt blijven. Alleen die zaken die beter centraal beoordeeld kunnen worden om op die manier de bureaucratische last bij het indienen van verzoeken voor opleidingsaccreditatie te beperken, kunnen op instellingsniveau geaudit worden.⁵⁰

De nadruk op opleidingsaccreditatie is volgens de raad gewenst omdat zo onderlinge vergelijkbaarheid mogelijk blijft. Het gaat dus niet alleen om accreditatie als controle-instrument, maar ook als leerinstrument. De raad constateert dat de verbeterfunctie ook in de genoemde uitwerkingsnotitie als belangrijk element van het accreditatiestelsel wordt genoemd. De vergelijkbaarheid verbetert volgens raad aanzienlijk als de visitatie opnieuw gelijktijdig plaatsvindt bij alle vergelijkbare opleidingen. Een consequentie hiervan kan zijn dat een zekere rangorde tussen de opleidingen zichtbaar wordt. Dit kan een stimulerende werking hebben en leiden tot innovatie, maar er kan ook een conserverende werking van uitgaan. In het accreditatiekader zou aandacht moeten worden besteed aan de manier waarop dit kan worden voorkomen of zo veel mogelijk beperkt. Een optie zou bij voorbeeld kunnen zijn buitenlandse deskundigen in het panel op te nemen.

Hoewel er in de stukken geen aanwijzingen voor plannen in die richting zijn, vraagt de raad zich af in hoeverre de instellingsaudit een eerste stap in de richting van instellingsaccreditatie is. Er zitten voor- en nadelen aan een instellingsaccreditatie. Een nadeel is bijvoorbeeld dat bij instellingsaccreditatie geen recht wordt gedaan aan het belang van functies zoals controle- en leerinstrument. Daarnaast is de overheid medeverantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de getuigschriften waaraan wettelijke rechten zijn verbonden (graden, titels, toelaatbaarheid tot bepaalde beroepen). De integrale verantwoordelijkheid daarvoor kan niet aan de instellingen worden overgelaten. Aan de andere kant is een belangrijk voordeel van instellingsaccreditatie het gemakkelijker kunnen doorvoeren van vakinhoudelijke vernieuwingen. Zoals hierboven aangegeven lijkt het er immers op dat van opleidingsaccreditatie een conserverende werking uitgaat. Het stimuleert instellingen 'op zeker te spelen'.

Bekostiging en onderwijskwaliteit

Kwaliteit wordt in het hoger onderwijs op verschillende manieren bevorderd. Kwaliteitsbevordering als onderdeel van de bekostigingssystematiek vergt nadere doordenking. De mogelijke tegenstelling tussen kwantitatieve (aantallen studenten en getuigschriften) en kwalitatieve doelstellingen komt in de agenda niet aan de orde. Het is voor de positie van Nederland op de internationale arbeidsmarkt van belang in het hoger onderwijs een zo hoog mogelijk opleidingsniveau te realiseren. Het is de bedoeling van de minister een deel van de derde component van de bekostiging (de onderwijsopslag die volgens het voorstel in de agenda 20% van de totale bekostiging zou moeten gaan uitmaken) daarvoor te bestemmen.

49

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008h.

50

In samenhang hiermee wijst de raad op het belang van de integrale instellingsaudit zoals die door de European University Association wordt uitgevoerd in het kader van haar Institutional Evaluation Programme. Een dergelijke audit biedt de mogelijkheid om de kwaliteit van bestuurlijke processen en de verdeling van middelen over de primaire en ondersteunende processen onder de loep te nemen.

De raad is echter voorstander van een andere aanpak, waarbij hij in eerste instantie uitgaat van toekenning van een extra budget ter grootte van 150 miljoen euro ter honorering en in het verlengde daarvan bevordering van bijzondere onderwijskwaliteit.⁵¹ Als indicatoren ziet hij enerzijds de kwaliteit en het opleidingsniveau van docenten en anderzijds het gerealiseerd niveau van studenten (tot uitdrukking komend in de kwaliteit van eindwerkstukken). In afwachting van de uitkomst van de Commissie Kwaliteit en Bekostiging Hoger Onderwijs (commissie-Sorgdrager), die in het verlengde van genoemd raadsadvies de mogelijkheden van een verband tussen bekostiging en onderwijskwaliteit nader onderzoekt, wacht de raad verdere ontwikkelingen af. In een nader advies komt hij daar wellicht op terug.

2) Waarborgen aansluiting en vermijden afschuifmechanismen

De raad heeft kennis genomen van de meerjarenafspraken tussen de VSNU (Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten) en het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).⁵² Deze afspraken vormen een nadere invulling van de agenda voor het hoger onderwijs. In het meerjarenplan is opgenomen dat inspanningen nodig zijn voor een goede aansluiting tussen vwo en wetenschappelijk onderwijs, met ruimte voor selectie en verwijzing in het eerste jaar. De raad verbindt toegankelijkheid, selectie en matching met de uitvalproblematiek in het hoger onderwijs. Selectie en matching worden vaak onvoldoende van elkaar gescheiden, terwijl ze toch wezenlijk van elkaar verschillen. De raad vindt dat er, in plaats van of naast selectie, meer matching voor de poort moet plaatsvinden. Het matchingtraject moet langduriger en intensiever zijn en eerder plaats gaan vinden. Als desondanks de tendens bij de universiteiten toch gaat in de richting van meer selectie voor en na de poort, zou dit strakkere toelatingsbeleid kunnen leiden tot een verdergaande programma- en niveaudifferentiatie en een mogelijk nog grotere stroom richting hoger beroepsonderwijs. Daar zou dan te zijner tijd zowel bij de bekostiging van hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs als bij de resultaatafspraken rekening mee moeten worden gehouden. Het proces van een verdergaande programma- en niveaudifferentiatie kan zich evenzeer bij het hoger beroepsonderwijs voordoen en kan gezien worden in het licht van het belangrijke streven het aantal hoogopgeleiden belangrijk te vergroten.⁵³

Matching heeft een bijzondere meerwaarde voor aanstaande studenten die van plan zijn een studie te gaan volgen waaraan geen duidelijk beroepsprofiel is gekoppeld. Zij kunnen zich dan tijdig goed oriënteren, waardoor er minder problemen zullen zijn tijdens de beginfase van de studie en de voortijdige uitval kan worden beperkt. Meerdere instellingen werken aan een vorm van matching, maar het gaat hierbij vooralsnog om een regionale aanpak. De raad brengt in dit verband zijn voorstel voor een landelijke vorm van inhoudelijke matching in herinnering. Dit voorstel hield in met de vijf verschillende partijen (havo, vwo, lang-mbo, hbo en wo) gezamenlijk te komen tot een landelijke afspraak over het minimale aanvangsniveau, de zogenoemde afspraak aanvang hoger onderwijs (aaho). Het ligt in de rede dat de aaho ten minste twee niveaus en misschien wel drie niveaus (hbo, wo, wo-extra) zal hebben. Ook het rapport-Meijerink maakt onderscheid tussen een derde en een vierde referentieniveau. Een grote groep leerlingen aan het einde van de havo of aan het einde van het lang-mbo bereikt het derde referentieniveau; een vierde referentieniveau wordt bereikt door een grote groep leerlingen aan het einde

51 *Onderwijsraad, 2007k.*

52 *Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & VSNU, 2008.*

53 *Onderwijsraad, 2005b en de beleidsreactie van het kabinet daarop (website Onderwijsraad, www.onderwijsraad.nl).*

van het vwo.⁵⁴ In de aaho zou moeten staan op welk niveau aankomende studenten de basale leerinhouden en eventueel ook studievaardigheden moeten beheersen om een opleiding in het hoger onderwijs probleemloos te kunnen starten. Het waarborgen van basiskennis verbetert uiteraard de aansluiting tussen voortgezet onderwijs, lang-mbo en hoger onderwijs. Bij een goede match komt het bindend studieadvies in een ander daglicht te staan, want dit wordt in feite naar voren gehaald. Een verruiming naar volgende jaren is dus niet nodig.⁵⁵

3) Oog voor bredere taakstelling en burgerschap

De raad constateert dat de bovengenoemde meerjarenaafspraken tussen de VSNU en het ministerie van OCW inzetten op differentiatie tussen en binnen opleidingen. Een deel van de instellingen voor hoger onderwijs heeft de invoering van de bama-structuur (bachelor-masterstructuur) gebruikt om, naast vernieuwing, een verbreding van de bacheloropleidingen te realiseren. Deze verbreding was een belangrijk doel in het overheidsbeleid. De verbreding heeft geleid tot een meer divers onderwijsaanbod. Dat is volgens de raad een positieve ontwikkeling, die recht doet aan de steeds meer gevarieerde studentenpopulatie en aan de diverse behoeften van de arbeidsmarkt. Een goed voorbeeld van differentiatie dat al praktijk is bij enkele instellingen, is de invoering van een major-minor-structuur. De raad sprak zich al eerder uit voor een dergelijke vorm van diversiteit en voor een verdere uitbreiding daarvan. Hij zag daarnaast uiteraard nog meer vormen van diversiteit waar meer instellingen aan zouden kunnen werken, zoals differentiatie naar didactiek, inzet, moeilijkheidsgraad en inhoud, brede en smalle bachelors, associate graden (hbo), instroom op basis van evc (erkenning van elders verworven competenties), meervoudige deelinstuctietalen, honours classes, universiteitscolleges en bijspijkerklassen voor studenten met een achterstand op een bepaald gebied. Verder wijst hij nog op de mogelijkheden van verdere internationalisering van het curriculum.⁵⁶ Internationalisering en internationale mobiliteit verdienen pregnante aandacht van zowel het overheids- als het instellingenbeleid.

Wat betreft de socialisatiefunctie van het hoger onderwijs merkt de raad nog het volgende op. Een onderdeel van de meerjarenaafspraken is stimulering van de academische gemeenschap door nieuwe vormen van binding; de raad juicht dit toe. De wettelijke opdracht van de universiteit is onder meer te werken aan bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.⁵⁷ De raad heeft eerder voorgesteld deze bepaling te vervangen door een die geldt voor alle onderwijssoorten van primair tot wetenschappelijk onderwijs, namelijk: "Het onderwijs bevordert mede de vorming van burgerschap".⁵⁸ Onder burgerschap vallen als het gaat om het hoger onderwijs verschillende zaken, zoals in ieder geval het genoemde maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en de wisselwerking tussen een lokale, plaatsgebonden en een kosmopolitische oriëntatie.⁵⁹

54 *Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008.*

55 *In zijn advies Een succesvolle start in het hoger onderwijs (Onderwijsraad, 2008) is de raad ingegaan op diverse aspecten van al dan niet bindende studieadvisering in de beginfase van de studie. Het gaat om niveau 3F en 3S zoals genoemd in het rapport-Meijerink (Expertgroep Doorlopende Lijnen Taal en Rekenen, 2008).*

56 *Onderwijsraad, 2005c.*

57 *Artikel 1.3, lid 4 van de WHW luidt: "De universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit schenken mede aandacht aan de persoonlijke ontplooiing en aan de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Zij richten zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs wat betreft Nederlandstalige studenten mede op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands".*

58 *Onderwijsraad, 2003.*

59 *Zie Taylor, 2006.*

De wettelijke eis van bijdrage aan maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef komt volgens de minister feitelijk overeen met het advies. Voor de raad blijft burgerschap toch een beter begrip dan maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Dit is wettelijk vast te leggen en de minister kan het belang hiervan onder de aandacht van de instellingen brengen. Het voorgaande neemt echter niet weg dat het begrip burgerschap in het hoger onderwijs een aantal extra dimensies kent in vergelijking met de andere onderwijssectoren. Gelet op hun toekomstig functioneren in de maatschappij moeten hoogopgeleiden beschikken over een relatief brede maatschappelijke en nationale oriëntatie. Daarnaast moet gedacht worden aan een extra dimensie, bijvoorbeeld in relatie tot internationalisering en globalisering. Instellingen kunnen burgerschap ook verder stimuleren door bepaalde instellingsspecifieke inhoud in het curriculum op te nemen, door zaken als een studium generale, en door studenten te activeren maatschappelijk en in verenigingsverband actief te zijn. Tevens moet, wat de universiteiten betreft, gewaakt worden voor het behoud van kernwaarden als het intellectuele debat en de kritische discussie. Deze moeten steeds opnieuw gewaarborgd en gefaciliteerd worden.

3.6 Leraar en lerarenopleidingen: minimale landelijke waarborgen nodig

De raad stelt vast dat veel zaken uit het advies *Leraarschap is eigenaarschap* (2007g) terugkomen in het *Convenant Actieplan Leerkracht* en de *Monitor beleidsagenda lerarenopleidingen*, al zijn er wel accentverschillen te bespeuren (met name waar het gaat over de uitvoeringsmaatregelen, daarover meer in het volgende hoofdstuk).⁶⁰ Hieronder zullen de twee beleidsonderdelen (convenant en lerarenopleidingen) per richtpunt apart beknopt behandeld worden.

1) Waarborgen kernkwalificaties

Een goede opleiding, waar een goed salaris tegenover staat, is een belangrijke randvoorwaarde voor het borgen van de kernkwalificaties van de leraar. De raad heeft kennis genomen van het afgesloten *Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland* van 16 april j.l.⁶¹ Hij constateert dat het salarisgebouw van de leraren aan aantrekkelijkheid wint. Dat is goed voor het imago van het leraarsberoep. Er is door de overlegpartijen niet gekozen voor een (relatief) simpel systeem van koppeling van het salaris aan de opleiding van de docent, maar voor een (in potentie) complex systeem van een 'functiemix' met streefnormen. De bedoeling is dat sociale partners in de cao landelijke streefcijfers opnemen over de te realiseren functiemix, waarbij per schoolsoortgroep en regio verschillende percentages gelden. De werkgever moet daarbij in overleg met de personeelsgeleding in de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad jaarlijks het volume aan functies vaststellen dat omgezet wordt in hogere functies. De raad erkent dat de functiemix kan leiden tot meer leraren in hogere schalen en het is ook goed dat de mix zowel op instellings- als op bestuursniveau wordt gezien. De opleiding gaat als criterium wel meewegen, maar de vraag is in welke mate. Opleiding gaat meewegen tezamen met werkzaamheden en verantwoordelijkheden, waarbij het criterium opleiding wel erg veel wordt opgerekt, zelfs tot ervaring (bijvoorbeeld voor het voortgezet onderwijs: extra opleidingen of in de praktijk door werkervaring verworven expertise op pedagogisch-didactisch of zorg-breedtegebied).

⁶⁰ Onderwijsraad, 2007g; Inspectie van het onderwijs, 2008. De raad beschouwt dit als een opmaat voor de 'echte' kwaliteitsagenda lerarenopleidingen later dit jaar.

⁶¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008b.

Volgens de raad zal een dergelijk systeem als neveneffect, door de bijbehorende monitoring en controle, de nodige bureaucrativering en geschillen met zich meebrengen. Daarbij komt dat door dit systeem de revitalisering van het eigenaarschap van de leraar over zijn eigen loopbaan niet volledig tot zijn recht komt. De functiemix is te realiseren door het bestuur/de werkgever, terwijl in een systeem waarbij de opleiding een cruciaal facet is voor een doorstroom naar een hogere schaal, de inspanning met name ligt bij de leraar.

Bij het convenant valt voorts op dat de overlegpartijen geen aanleiding hebben gezien in te gaan op het bevorderen van een inhoudelijk gerichte beroepsgroeporganisatie van leraren zoals bepleit in het rapport *LeerKracht* en in het advies *Leraarschap is Eigenaarschap*.⁶²

Ten aanzien van de stand van de lerarenopleidingen constateert de Inspectie op een aantal punten resultaten: de reken- en taaltoets op de pabo's; kwaliteitsstandaarden voor evc-procedures; criteria voor examinering en voor kwaliteitszorg; de uitstroomprofielen; criteria voor samenwerking tussen scholen en lerarenopleidingen; en de ontwerpen voor nieuwe masteropleidingen. Er is echter ook nog veel werk te doen. Het curriculum van een deel van de pabo's zal in 2008 nog niet volledig op orde zijn. Ook zal er geen sprake zijn van een goede uitvoeringspraktijk. De invoering van de reken- en taaltoets en de remediërende activiteiten die daarmee samenhangen, hebben veel energie gevraagd en dit is ten koste gegaan van de aandacht voor andere thema's. De Inspectie concludeert dat er een spanning blijft bestaan tussen vak- en beroepskwalificaties en dat mede door het achterblijven van de kwaliteit van toetsing en examinering het hbo-niveau onvoldoende kan worden geborgd.

Kennis van een bepaald vak of vakgebied is een wezenlijk onderdeel van het lerarenvak.⁶³ Leraren moeten kunnen handelen in een specifieke situatie én over dat handelen kunnen reflecteren. Om de vakkennis in de tweedegraads lerarenopleiding en de pabo te versterken is het nodig dat in ieder geval meer dan 50% van de opleiding wordt besteed aan de vakinhoudelijke component en dat er meer aandacht wordt besteed aan de vakinhoudelijke eindtermen. Concreet stelt de raad voor dat deze eindtermen per schoolvak expliciet aangeven aan welke vakinhoudelijke eisen de student aan het eind van de opleiding minimaal moet voldoen om als volwaardige leerkracht aan de slag te kunnen. Een voorstel waarin de (tweedegraads) lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs voor elk schoolvak vastleggen welke kennis en vaardigheden toekomstige leraren moeten beschikken voordat zij het diploma behalen, past binnen dit streven. Pabo-studenten moeten niet alleen in het begin, maar ook aan het einde van de opleiding aantonen dat zij over voldoende taal- en rekenvaardigheid beschikken. Ook hier wordt het eindniveau landelijk vastgelegd.

Het is wenselijk dat er landelijke richtlijnen komen over de inhoud en de vorm van het examen van de lerarenopleiding. Daarbij is het van belang een onderscheid te maken naar de drie sectoren: de pabo, de tweedegraads lerarenopleiding en de eerstegraads universitaire lerarenopleiding. Daarnaast is er de eerstegraads lerarenopleiding van de hogescholen: de examens van beide eerstegraads lerarenopleidingen kunnen elkaar niet veel ontlopen. Verder hecht de raad eraan dat de landelijke richtlijnen op gezette tijden

⁶² *Commissie Leraren, 2007; Onderwijsraad, 2007g.*

⁶³ *Onderwijsraad, 2005d.*

worden herijkt en dat het examen door externen en lerarenopleidingen samen wordt afgenomen.

Er is wel nog een aantal randvoorwaarden te regelen, zoals de mogelijkheid voor studenten en ook voor docenten te kiezen uit een tweetal opleidingsvarianten: een seriemodel (eerst het vak dan de didactiek) of een parallelmodel (beiden tegelijkertijd, zoals nu nog steeds in veel hogescholen aan de orde is). Het is raadzaam dat de lerarenopleidingen hier een keuzemogelijkheid voor studenten realiseren. De raad acht dit, evenals het onderscheid naar drie sectoren bij de examens, een belangrijk punt voor een kwaliteitsagenda lerarenopleidingen die de staatssecretaris van OCW – na consultatie van het veld – zal opstellen en voor de zomer zal aanbieden aan de Tweede Kamer.

De overheid zal ook de zogenoemde kleine vakken moeten faciliteren. Bij universitaire lerarenopleidingen speelt het probleem dat het moeilijk is om studenten vakinhoudelijke deficiënties te laten wegwerken. De modules bij de faculteiten zijn vaak niet toegesneden op deze specifieke vraag (qua inhoud, maar ook qua rooster). De faculteiten aan de universiteiten kunnen deze functie voor studenten aan de lerarenopleiding vervullen. Ook de Open Universiteit kan door speciale trainingen op maat hier wellicht op inspringen.

2) Waarborgen aansluiting en vermijden afschuifmechanismen

Ten aanzien van het tweede richtpunt, zekerstelling, aansluiting en onderhouden van het geleerde op hetgeen in de beroepspraktijk plaats vindt en het bestrijden van het doorschuiven van problemen, is in het kader van de lerarenopleidingen het volgende van belang. De Inspectie stelt dat een ontwikkelingspunt onder meer een gestandaardiseerde eindbeoordeling en op onderdelen gezamenlijke toetsen betreft.

De raad ondersteunt het initiatief dat lerarenopleidingen gezamenlijk eindtermen vaststellen en, in het bijzonder waar het gaat om de vakinhoud, een gezamenlijk eindexamen of gezamenlijke eindtoetsen ontwikkelen. Ook vindt de raad het – in navolging van de commissie-Dijsselbloem – juist dat eindtermen en gezamenlijk examen of gezamenlijke eindtoetsen door de opleidingen worden vastgesteld na goedkeuring door de staatssecretaris die verantwoordelijk is voor de lerarenopleidingen.⁶⁴ Dit toezicht past bij het uitgangspunt dat de overheid als primaire taak heeft in ieder geval goed leerplichtig onderwijs te garanderen; dat begint met de in de Grondwet verankerde deugdelijkheid van de docent in spé.

3) Oog voor bredere taakstelling en burgerschap

De opvoedende taak is op dit moment een onderdeel van de bekwaamheidseisen, meer bepaald het Besluit Bekwaamheidseisen, waar bijvoorbeeld in artikel 2.5 is opgenomen: “De leraar onderschrijft zijn pedagogische verantwoordelijkheid. Hij heeft voldoende pedagogische kennis en vaardigheid om op professionele en planmatige wijze voor het individuele kind en de klas of groep een veilige leeromgeving tot stand te brengen waarin kinderen zich kunnen ontwikkelen tot een zelfstandig en verantwoordelijk persoon”. Als uitwerking is burgerschap, zij het impliciet omschreven, een onderdeel: “[de leraar] heeft kennis van processen van identiteitsvorming, zingeving en waardenontwikkeling bij het jonge en oudere kind én van de culturele bepaaldheid daarvan en weet welke consequenties hij hieraan moet verbinden voor zijn handelen”.

Het valt de raad op dat er in de agenda voor de lerarenopleidingen nagenoeg geen woorden zijn gewijd aan de opvoedende of de burgerschapsvormende taak van de opleiding, terwijl dit toch een belangrijk onderdeel daarvan is en blijft, naast en in samenhang met het verzorgen van de kernkwalificaties bij leerlingen. Volgens de raad is een belangrijke vraag in welke mate bepaalde opvoedende taken wel, of juist niet, tot de verantwoordelijkheid van de leraar en daarmee ook van de lerarenopleidingen behoort.

3.7 Een leven lang leren: zorg over de waarde van evc

De raad onderscheidt drie hoofdfactoren die ervoor zorgen dat iemand levenslang up-to-date blijft. Ten eerste de persoon met individuele kwaliteiten en kwalificaties; ten tweede de inhoud van dagelijkse werkzaamheden met betrekking tot (on)betaalde arbeidstaken, familietaken en hobbytaken; en tot slot de context: de menselijke en materiële omgeving. Deze hoofdfactoren zijn te relateren aan de hoofdpunten van het toetsingskader.

1) Waarborgen kernkwalificaties en waarborgen aansluiting en vermijden afschuifmechanismen

Het advies *Doelgericht investeren* (2006a) gaf als prioriteiten op dit gebied stimulering van innovatieve expertise, internationale oriëntatie (talen), ict (informatie- en communicatietechnologie) en ondernemerschap. De doelgroep zou vooral laaggeschoolden in het algemeen en niet-formeel mbo 2-gekwalificeerden in het bijzonder betreffen.

Een cruciale factor voor het borgen van kwalificaties is een goed systeem van certificering. Dit betekent dat er zekerheid is over de betrouwbaarheid en validiteit van de procedures die bij de beoordeling worden ingezet. Beoordelingen die tot certificering leiden, moeten daarom zo objectief mogelijk en zo veel mogelijk methodologisch verantwoord zijn. Bij leerwegaafhankelijke erkenning van leeropbrengsten geldt dit zo mogelijk nog sterker dan bij beoordeling van de opbrengsten van een formele opleiding, zo stelde de raad in genoemd advies.

Anno 2008 wordt er nog steeds te weinig geïnvesteerd in een leven lang leren. Het post-initieel onderwijs bereikt nog lang niet die groepen in de maatschappij die dat leren hard nodig hebben om hun persoonlijke ontwikkeling en hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Het gaat daarbij niet alleen en zelfs niet vooral om achterstandsgroepen, maar met name ook om verschillende hoogopgeleide beroepsgroepen. De raad zal te zijner tijd meer inhoudelijk reageren in het advies *Postinitieel, postsecundair onderwijs 2020*. In deze verkenning, die gezien kan worden als een vervolg op het advies uit 2004, werkt de raad de verantwoordelijkheidsverdeling voor een leven lang leren uit en gaat hij verder met de vraag hoe we een leven lang leren realistisch en toegankelijk kunnen vormgeven en doelmatig kunnen bekostigen. Een belangrijk aspect daarin is de relatie met de initiële voorzieningen.

Vooruitlopend op het aangekondigde advies kan wat het laatste betreft wel worden geconstateerd dat zich ontwikkelingen aftekenen die de nodige vragen oproepen. Het lijkt erop dat veel evc-trajecten zich ontwikkelen onafhankelijk van bestaande, onder toezicht van de Inspectie respectievelijk de NVAO staande onderwijsinstellingen. De door bedrijven of brancheorganisaties uitgereikte diploma's, die expliciet geduid worden als diploma's op mbo- of hbo-niveau, zijn veelal sterk functiegericht. De vraag doet zich dan ook voor of deze diplo-

ma's gelijkwaardig kunnen worden geacht aan die van de bekostigde of erkende/aangewezen instellingen. Een basisvoorwaarde zou in ieder geval moeten zijn dat de organisaties geaccrediteerd worden op basis van dezelfde criteria als reguliere instellingen voor hoger onderwijs. De doelstellingen van opleidingen aan laatstgenoemde instellingen zijn immers breder dan de evc-trajecten. Het verdient aanbeveling kritisch naar deze gang van zaken te kijken. Eén van de opties is de mogelijkheid te bezien van het leggen van een nauwere verbinding met de instellingsexamens. Een andere mogelijkheid is het inrichten van een open exameninstelling, analoog aan de staatsexamencommissie voor het voortgezet onderwijs.

2) Oog voor bredere taakstelling en burgerschap

De opdracht tot een leven lang leren is uit zichzelf breed en wellicht ook burgerschapsvormend. De hierboven genoemde context is daarbij allesbepalend. Een leven lang leren hoeft daarbij niet alleen gericht te zijn op het bijhouden van kennis of vaardigheden die direct zijn gerelateerd aan de dagelijkse werkzaamheden. Zo kan het onderwijs dat advocaten geven op de weekendschool⁶⁵ voor kansarme kinderen, bijdragen aan burgerschapsvorming van de desbetreffende leerlingen, maar ook nieuwe inzichten opleveren voor degene die les geeft. Deze inzichten kunnen al dan niet relevant zijn voor het beroep. Er zijn vele instellingen die zich met non-formeel leren bezighouden zoals de Nederlandse Volksuniversiteiten en de educatieve omroepen.

3.8 Conclusies over de beleidsagenda's in het licht van de richtpunten

De eerste vraag in dit advies was of belangrijke richtpunten voor het onderwijsstelsel in de agenda's voldoende naar voren komen. De richtpunten uit hoofdstuk 2 zijn als aanknopingspunt gebruikt voor de bespreking van de beleidsagenda's van het departement. Per agenda zijn in dat licht enkele kanttekeningen te maken, die in de voorgaande paragrafen zijn beschreven. Deze slotparagraaf bekijkt nogmaals de richtpunten en enkele algemene conclusies ten aanzien van de vraag in hoeverre de richtpunten ook terugkomen in de uitgebrachte strategische agenda's.

Conclusie over het eerste richtpunt: stappen gezet naar borgen van kernkwalificaties, maar bewaking van didactische vrijheid is nodig

Enkele belangrijke prioriteiten op onderwijsgebied volgens het coalitieakkoord zijn meer, en meer excellente, hogeropgeleiden. Het kabinet wil dat meer mensen een opleiding beginnen én afronden. Tegelijk moet iedereen een voldoende opleidingsniveau hebben om te participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Dit kan door duidelijker te omschrijven wat leerlingen/deelnemers aan het eind van de verschillende schoolsoorten moeten kennen en kunnen. In dit verband is het volgens de raad aan te bevelen dat de overheid zich, in het licht van het rapport *Tijd voor Onderwijs*, beraadt op haar rol ten aanzien van het onderwijs.

Tegelijkertijd mag het niet zo zijn dat en passant bepaalde didactische opvattingen wettelijk worden opgelegd. Zo is bijvoorbeeld in het middelbaar beroepsonderwijs een didactiekvrijere kwalificatiestructuur de aangewezen weg, waarbij de instellingen en de docenten zelf de regie dienen te voeren. De raad vindt een duidelijke koppeling van deze structuur aan het Europese kwalificatiekader nodig om internationale transparantie en aansluiting te verzekeren. Samenwerking met het bedrijfsleven, en voor het lang-mbo betrokkenheid van

65

Interview J.E. Janssen in MR, magazine voor juristen, 2008, nr. 3, p. 34.

het vervolgonderwijs, is even belangrijk. Vereenvoudiging van de structuur van de uitstroomprofielen blijft wat de raad betreft een punt van grote aandacht. Behalve voldoende tijd, expertise en geld, ziet de raad voor effectief beroepsonderwijs ook een scherpe afbakening tussen kort- en lang-mbo als voorwaarde. Het kwalificatiedossier gaat over het kort-mbo (mbo 2-niveau). En daarmee wordt de rol van de kenniscentra ook ingeperkt. Onduidelijkheid over de niveaus kan immers leiden tot onduidelijkheid over de waarde van de bijbehorende diploma's.

Aandacht voor examinering komt in alle agenda's uitdrukkelijk naar voren. De agenda voor het voortgezet onderwijs ontloopt niet de discussie die in den lande wordt gevoerd over de verhouding tussen school- en centraalexamen, in samenhang met de betekenis van het eindexamen voor de toelating tot het vervolgonderwijs. De raad waardeert het dat in de agenda voor het middelbaar beroepsonderwijs en in de stukken over de examinering in dit onderwijs, de noodzaak tot verhoging van het vertrouwen in de kwaliteit van examinering en in de waarde van het diploma naar voren komt. In de agenda voor hoger onderwijs komt het examineringsvraagstuk niet in die mate aan bod. Wél wordt kort stil gestaan bij de keuze tussen selectie en matching. De raad prefereert een goede matching boven slechte selectie. Afrondend kan worden gesteld dat de problematiek rond examinering, selectie en matching de aandacht van de overheid heeft, maar met name voor het hoger onderwijs zou de raad een steviger inzet wenselijk vinden.

Conclusie over het tweede richtpunt over aansluiting en onderhoud van het geleerde: naar een afspraak aanvang hoger onderwijs

In de inhoudelijke eisen voor het voortgezet onderwijs krijgt kennis een zwaarder accent en komt er meer aandacht voor taal en rekenen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De raad heeft al vaker gewezen op het belang van voldoende aandacht voor basiskennis en vaardigheden en kan zich dus goed vinden in de plaats die dit in de agenda's heeft gekregen. De verwijzing in de agenda's naar de referentieniveaus van de commissie Meijerink en bijgevolg naar leerstandaarden voor taal en rekenen onderstreept dit.

Het is van belang na te gaan in welke mate vaardigheden van leerlingen toenemen. Hiervoor dienen tijdens de doorlopende leerlijn herhaalde vaardigheidsmetingen plaats te vinden.⁶⁶ Kerncriterium moet dan zijn leerwinst. Toegevoegde waarde vaststellen is voorlopig niet aan de orde. Het eindrapport basisonderwijs kan aan gewicht winnen door opname van toetsresultaten in verschillende groepen. Scholen moeten de verplichting hebben alle leerlingen mee te laten doen aan een eindtoets voor het basisonderwijs.

Aansluitend op het voorgaande is een waarborg van de benodigde basisbagage essentieel voor een goede doorstroom naar het vervolgonderwijs of aansluiting op de arbeidsmarkt. Belangrijk is wel dat transparant is welke bagage iemand op welk moment bezit en op welk niveau. De raad ondersteunt in die zin de beleidsreactie op het rapport Meijerink, waarin de bewindslieden aangeven het van belang te vinden om de referentieniveaus (op termijn) in regelgeving vast te leggen.⁶⁷ Deze moeten immers richting geven aan het onderwijs in alle sectoren en met betrekking tot de overgangen *tussen* de sectoren, zodat het voor iedereen helder is over welke kennis en vaardigheden een leerling op een bepaalde leeftijd op een bepaald niveau moet beschikken. De raad kiest daarbij ech-

⁶⁶ Vgl. Peschar, 2007.

⁶⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008e, p.8.

ter niet voor sectoroverstijgende regelgeving, maar voor het vastleggen van leerstandaarden.

Verder vindt de raad het van belang dat er aandacht is voor leerlijnen die verder lopen, namelijk naar het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. De verwijzing van de verschillende agenda's naar de door de commissie-Meijerink opgestelde referentieniveaus voor taal en rekenen vormt daarvoor een goede stap. Deze niveaus zijn beschreven voor de overgang van primair naar voortgezet onderwijs tot en met die van vwo naar wetenschappelijk onderwijs.⁶⁸ De raad zou echter graag zien dat hier een stap verder wordt gezet: maak deze niveaus voor het basisonderwijs bindend. Geef deze, uiteraard nadat ze in de praktijk zijn beproefd, de status van leerstandaarden. In paragraaf 2.2 is uiteengezet waarin volgens de raad het onderscheid tussen referentieniveaus en leerstandaarden zit. Onder meer ziet de raad invoering van bindende standaarden als belangrijke voorwaarde om tekorten in basiskennis in het vervolgonderwijs te voorkomen. Problemen die later leiden tot aansluitingsproblemen of zelfs voortijdige schooluitval, zijn vaak al op de basisschool te onderkennen en aan te pakken. Het basisonderwijs moet dan wel helder hebben wat het zijn leerlingen precies moet aanbieden en op welk niveau. Het voortgezet onderwijs heeft daarmee ook meer zicht op het aanvangsniveau dat het van startende leerlingen mag verwachten en kan op zijn beurt voortbouwen op deze basis. De doorlopende leerlijnen voor de basisvakken dienen ook in het middelbaar beroepsonderwijs een duidelijke plaats te hebben, evenals bij de start van opleidingen in het hoger onderwijs.

De raad herinnert in dit verband aan zijn voorstel om wat betreft de inhoudelijke aansluiting te komen tot een afspraak aanvang hoger onderwijs. In deze afspraak zou moeten staan op welk niveau aankomende studenten de basale leerinhouden en eventueel ook studievaardigheden moeten beheersen. Het waarborgen van basiskennis verbetert uiteraard de aansluiting tussen voortgezet onderwijs, lang-mbo en hoger onderwijs.

Hoofdstuk 4 zal verdere maatregelen bespreken om afschuiven of afwentelen van verantwoordelijkheden zo veel mogelijk te beperken.

Ten slotte wil de raad in dit verband wijzen op een mogelijke valkuil bij het streven naar doorlopende leerlijnen. Deze mogen namelijk niet resulteren in inflexibiliteit, die andere overstapmogelijkheden binnen het stelsel belemmert. Hij hoopt niet dat de overheid met het verleggen van de prioriteit naar doorlopende leerlijnen het streven naar het situeren van beroepskeuze op een meer passend moment expliciet heeft verlaten.

Conclusie over het derde richtpunt inzake bredere kwalificatie en aandacht voor socialisatie/burgerschapsfunctie: structureel inbedden naast basiskennis

De prominente plaats van rekenen en taalonderwijs in de agenda's kan volgens de raad bij het ontbreken van flankerend beleid voor bepaalde groepen leerlingen ten koste gaan van de andere belangrijke functies van het onderwijs, zoals burgerschapsvorming en socialisatie.

Zo ontbreekt een verwijzing naar de cultureel-pedagogische taak van de school in veel agenda's. In de agenda voor het primair onderwijs ontbreekt een verwijzing naar burgerschap en in die van het voortgezet onderwijs blijft de aandacht beperkt tot de maat-

schappelijke stage. De raad vindt dat actief burgerschap en sociale integratie in een breder verband ook structureel aandacht vragen, zeker in het primair onderwijs. Als er meer ruimte nodig is voor taal en rekenen – en de raad onderschrijft dat –, dan moet gezocht worden naar andere oplossingen zoals effectievere didactiek, opscholing van onderwijzers en een uitbreiding van de lestijd en leertijd. Ditzelfde geldt in aangepaste vorm voor het middelbaar beroepsonderwijs en eigenlijk ook voor het hoger onderwijs.

Ook internationale organisaties zoals Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation) en OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) leggen meer dan vroeger de nadruk op zaken als kwaliteit van onderwijs en burgerschap, gelijke toegankelijkheid en gemeenschapsvorming.⁶⁹ De agenda's lijken vooral geïnspireerd door het Europese (Lissabon-)kader. Ook belanghebbenden zoals ouders en leerlingen geven aan dat waarden, sociale cohesie en de kwaliteit van het onderwijs (de leraar, de stof) belangrijk zijn. Tijdens de voorbereiding van de kwaliteitsagenda voor het primair onderwijs werd er door het veld ook op gewezen: een goede balans is nodig tussen de basisvaardigheden taal en rekenen en de brede opdracht die scholen voor primair onderwijs hebben.

De overheid kan innovatie van de socialisatiefunctie sterker stimuleren door een deel van de beschikbare innovatiegelden speciaal voor deze onderwijspraktijken te reserveren.⁷⁰ De drie functies van het onderwijs (kwalificatie, selectie en socialisatie) moeten dus ook in de budgettering in evenwicht zijn. Dat betekent dat nagedacht zou kunnen worden of er ook niet een doorlopende leerlijn burgerschap moet komen, waarbij per onderwijsniveau de complexiteit van het aanbod van de instelling toeneemt.

Noodzakelijke randvoorwaarden: meer aandacht voor de (infra)structuur en bekostiging

De voorgenomen doelstellingen zoals vermindering van uitval en van het aantal zeer zwakke scholen, kunnen niet verwezenlijkt worden zonder dat de onderwijsinfrastructuur (huisvesting⁷¹ en ict) op orde is. Hierover is in de agenda's weinig terug te vinden. In enkele adviezen heeft de raad vanuit een samenhangende visie op het belang van een goede infrastructuur een aantal voorstellen gedaan over de leer-, woon- en werkomgeving van de student. De raad is voorstander van het ontwikkelen van, zo veel mogelijk kleinschalige, mbo- en ho-voorzieningen waar leren, werken en andere functies worden gecombineerd.⁷²

De gevolgen van ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting zijn te koppelen aan andere beleidsterreinen binnen het departement die relevant zijn voor onderwijshuisvesting, zoals de versterking van de beroepskolom en arbeidsomstandigheden van het personeel. Deze ontwikkeling vraagt om aanzienlijke investeringsbedragen die zijn gericht op het integreren van verschillende functies en moeten leiden tot een kwalitatief hoger voorzieningenniveau. Ook de raakvlakken van leren en wonen met betrekking tot het hoger onderwijs zijn in dat opzicht verder te ontwikkelen om daarmee de binding

69 Zie bijlage 1. De Unesco publiceerde in 1996 onder voorzitterschap van Jacques Delors een studie over onderwijs en onderwijsbeleid ten behoeve van de eenentwintigste eeuw. *Onderwijs zou moeten steunen op vier pijlers: learning to know, learning to do, learning to live together en learning to be.* Delors, 1996.

70 Onderwijsraad, 2007e.

71 Onderwijsraad, 2007l en de opmerkingen in *Onderwijsraad*, 2008.

72 *Onderwijsraad*, 2007l.

tussen student en opleiding verder te bevorderen. Nieuwe concepten zijn wenselijk, waarin de woon- en de leerfunctie van studenten worden gemengd.⁷³

Tot slot is het slagen en uitvoeren van de doelstellingen in de strategische agenda's afhankelijk van een aantal bestuurlijke parameters zoals het draagvlak bij de instellingen, docenten en leraren, de vraag of de betrokkenen nu weten wat hun verantwoordelijkheden zijn en de mate van doelmatigheid van de voorgestelde beleidsinstrumenten. Het volgende hoofdstuk gaat op die vragen in.

4 Verantwoordelijkheden en inzet van instrumenten

Dit hoofdstuk gaat in op de tweede adviesvraag, namelijk de verdeling van verantwoordelijkheden en de doelmatigheid van de in te zetten beleidsinstrumenten. De concluderende paragraaf stelt onder meer dat prestatieafspraken vanuit realistische doelstellingen moeten werken en dat de sectororganisaties over voldoende mandaat moeten beschikken. Er moet ervaring opgebouwd worden rondom de voorwaarden die doelgerichte prestatieafspraken mogelijk maken.

4.1 Complexe positie sectororganisaties

Afgebakende bevoegdheden en verantwoordelijkheden van belang

Bij het doorvertalen van het beleid in afzonderlijke acties moeten verantwoordelijkheden duidelijk zijn.⁷⁴ Verschillende actoren zijn betrokken bij de uitvoering van de agenda's, zoals de werkgevers- en werknemersorganisaties, de sectororganisaties en landelijke programmamanagers. Wanneer bijvoorbeeld een programmacoördinator wordt ingeschakeld, moet deze een aanzienlijke reputatie hebben, en er moet duidelijkheid zijn over de manier waarop de resultaten na afloop van de looptijd van het programma in het lopende beleid geborgd zullen worden. De raad ondersteunt initiatieven om te komen tot één onderwijsbreed, overkoepelend project gericht op rekenen en taal, waarbij mede aandacht is voor de aansluiting tussen de sectoren.

Het rapport van de commissie-Meijerink stelt voor om een agentschap in te richten dat over de sectoren heen de implementatie van referentieniveaus bevordert. De raad is echter – evenals de bewindslieden in hun reactie bij het rapport – geen voorstander van een agentschap. Dit agentschap zou volgens het rapport onder meer tot taak hebben zelf scenario's te ontwikkelen voor effectieve vormgeving van taal- en rekenonderwijs. Daarmee ontstaat weer een zelfstandig bestuursorgaan dat 'pseudo-deugdelijkheidseisen' opstelt voor scholen.

De sectororganisatie voor het primair onderwijs is pas gestart. Toch is in de agenda voor het primair onderwijs daar al op vooruitgelopen door een belangrijke rol te geven aan het PO Platform Kwaliteit en Innovatie. Het is evenwel nog niet duidelijk hoe de resultaten geborgd zullen worden. De agenda spreekt slechts in algemene termen, bijvoorbeeld 'het organiseren en uitvoeren' van nieuwe arrangementen; het 'verbinden van verschillende lokale initiatieven'; het tot stand brengen van 'afstemming en focus'. Dit vergt nog een nadere uitwerking. Voorts is het onduidelijk wat de motivering is hiervoor een nieuw bureau in te richten, terwijl een bestaand programmamanagement als Q-primair deze taken op zich zou kunnen nemen.

⁷⁴ Vgl. *Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.142.*

Voor de uitwerking van de agenda voor voortgezet onderwijs worden er grote verantwoordelijkheden neergelegd bij de sectororganisatie. Het feit dat de VO-raad zich nu medeverantwoordelijk maakt voor de uitvoering van de agenda draagt een kwetsbaar element in zich. Een voorbeeld is het sturen van ondersteuningsteams voor zwakke scholen. Enerzijds zouden sectororganisaties zo kunnen bijdragen aan 'zelfcorrigerende mechanismen' en zelfregulering van de sector. Anderzijds kan een dergelijke exercitie ook ontaarden in pseudo-toezicht. De sectororganisaties komen dan in een spagaat terecht van belangenorganisatie en verlengde arm van de Inspectie.⁷⁵ De sectororganisatie heeft immers nog niet – zo nu blijkt – over alle onderwerpen een standvastig en volledig mandaat.

Commitment aan de urennorm

Een voorbeeld is de 1040-urennorm uit de kwaliteitsagenda. Op 12 februari 2008 nam de VO-raad een verklaring aan waarin "een grondig onderzoek [werd geëist] naar de relatie tussen kwaliteit, onderwijstijd en bekostiging (inclusief verzuimvergoeding). De samenstelling van de onderzoekscommissie en de opdrachtformulering geschiedt in overeenstemming met de VO-raad. Het onderzoek dient direct te starten en de VO-raad dringt aan op rapportage in 2008. Gedurende het onderzoek hanteert de staatssecretaris een redelijk en billijk handhavingsbeleid met een bandbreedte van 150 uur." Dit voorstel van het bestuur van de VO-raad werd unaniem gesteund door de leden tijdens een extra algemene ledenvergadering. Deze voorwaarde – zo stelt de VO-raad – "schept ruimte om het gesprek over de kwaliteitsagenda direct te starten". Feitelijk trekt de VO-raad echter hiermee zijn ondertekening van (de agenda heet *Tekenen voor kwaliteit*) en verbondenheid met de kwaliteitsagenda in. Het is namelijk niet aan te nemen dat er selectief gewinkeld kan worden in de zes onderwerpen waar een afspraak over was gemaakt.

Bij de voorbereiding van de agenda voor middelbaar beroepsonderwijs heeft de Directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie van het ministerie van OCW diverse rondetafelgesprekken georganiseerd en gesproken met betrokkenen binnen de onderwijsinstellingen en daarbuiten. Via (afzonderlijke) bijeenkomsten is overlegd met de MBO Raad, de AOC Raad, Colo, Paepon, de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB Nederland, JOB (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs), de bonden FNV, CNV en AOb, de HBO-raad, ouders en onderwijspersoneel. De aard van het overleg en de mate van betrokkenheid verschilden per instantie. Ook sprak het ministerie met bestuurders van onderwijsinstellingen, kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, en vertegenwoordigers van gemeenten en rmc-regio's (regionale meld- en coördinatiepunt), en met ambtenaren van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), WWI (Wonen, Wijken en Integratie), EZ (Economische Zaken), SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en Financiën. De uitwerkingsafspraken voortvloeiend uit deze agenda zullen in een bestuurlijk akkoord, onder andere met de MBO Raad, vastgelegd worden. De raad concludeert dat de agenda dus op een andere manier tot stand is gekomen dan de agenda voor het primair onderwijs (waarin slechts 'aanjagers' betrokken waren bij de voorbereidende conferenties) of die voor het voortgezet onderwijs (een coproductie van de VO-raad en het ministerie). De raad waardeert de brede insteek bij de totstandkoming van de agenda voor het middelbaar beroepsonderwijs, al is uit deze agenda niet direct op te maken wie op welke manier nu invloed heeft uitgeoefend. Ook is onhelder

hoe de betrokkenheid van de instellingen en bijvoorbeeld het personeel bij de bestuursakkoorden vorm gaat krijgen.

Rond de totstandkoming van de agenda voor het hoger onderwijs zijn in de Tweede Kamer vragen gesteld. De minister heeft aangegeven dat de wettelijke vaststellingsprocedure van het HOOP (Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan) van toepassing is.⁷⁶

Ten aanzien van het *Convenant Actieplan Leerkracht* kan het volgende opgemerkt worden. De raad ondersteunt in algemene zin de voortvarendheid waarmee bijvoorbeeld het probleem van de bestrijding van het lerarentekort en de verbetering van de positie van de beroepsgroep ter hand is genomen. Tegelijkertijd constateert hij dat er op vele borden tegelijk wordt geschaakt. De vraag is of deze brede strategie in alle opzichten tot de gewenste resultaten zal leiden. Zo laat het convenant veel over aan werkgevers- en werknemersorganisaties. Het voornemen is de professionele ruimte ook wettelijk in te kaderen, waarbij het uitgangspunt is dat leraren in samenwerking met collega's vorm en inhoud geven aan die professionele ruimte, "binnen de beleidsmatige en organisatorische kaders die zijn afgesproken en binnen de kaders van de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag". De uitwerking van die afspraken gebeurt in een professioneel statuut. De raad heeft in zijn advies *Leraarschap is eigenaarschap* (2007g) vragen gesteld rond het model en de uitwerking van een dergelijk statuut. Zo is nog onduidelijk welke extra regeldruk zal voortvloeien uit een dergelijk statuut. Omdat de wettelijke zorgplicht voor een professionele ruimte voor de leraar ook een deugdelijkheidseis is, zal bijvoorbeeld de Inspectie hier mede een rol gaan spelen (in de vorm van het opstellen van een toezichtkader, beleidsregels, enzovoort). Hoewel een statuut een zekere demarcatie van verantwoordelijkheden kan bewerkstelligen, is volgens de raad een nadeel hiervan dat eigenaarschap en verantwoordelijkheid niet bij de individuele leraar of het individuele team liggen, maar bij de landelijke cao-partners. Het is volgens de raad niet realistisch dat, zoals de convenantpartijen stellen, "bestuur, management én leraren in onderling overleg beslissen en vastleggen hoe de interne zeggenschap van leraren wordt georganiseerd". De druk om tot een uniforme, landelijke regeling te komen lijkt de raad groot en wellicht onafwendbaar.

Op sommige onderdelen kan de minister toch wat meer regie voeren: niet alles hoeft in de lumpsum of in het cao-overleg te verdwijnen. Zo adviseerde de raad in 2001⁷⁷ al dat het loslaten van een wettelijk geregeld centraal register niet hoeft te verhinderen dat de beroepsgroep het opzetten van een stelsel van verplichte nascholingsregistratie zelf ter hand neemt. De eindverantwoordelijkheid voor de beroepskwaliteit ligt echter bij de overheid. Na zeven jaren is hiervoor tot dusverre door de sector zelf weinig tot stand gebracht. De raad ziet al met al meer in een publiekrechtelijk dan in een privaatrechtelijk register. Dit neemt niet weg dat een beroepsvereniging – waar het convenant overigens met geen woord over rept – hier een taak kan vervullen in de voorbereiding en het onderhoud.

Wat het scholingsfonds (de raad gebruikt liever de door de Commissie Leraren gebruikte term fundatie)⁷⁸ aangaat, is het de raad niet duidelijk of dit door de sociale partners (cao) wordt gefinancierd of wordt gevoed vanuit de begroting. De voorkeur gaat uit naar de

⁷⁶ Artikel 2.4 van de WHW inzake vaststelling hoger onderwijs- en onderzoekplan.
⁷⁷ Onderwijsraad, 2001.

⁷⁸ Er is nu sprake van een regeling uitgevoerd door de Informatie Beheer Groep (de 'lerarenbeurs'). De raad spreekt liever van fundatie omdat daarmee het zelfbeeld van de sector wordt versterkt.

tweede optie. De fundatie zou volgens de raad uit moeten groeien tot meer dan een uitvoeringsloket, en een rol in het onderwijs als geheel kunnen spelen. In het eerder genoemde advies *Leraarschap is eigenaarschap* heeft de raad een aantal projecten voorgesteld, met name rond de inrichting van beroepsverenigingen en de verbetering van de relaties tussen leraren en managers. Het wordt tijd dat de minister hier meer initiatief neemt, ook vanwege de grondwettelijk vastgelegde verantwoordelijkheid van de overheid voor het toezien op de bekwaamheid van onderwijsgeevenden.

Voor- en nadelen van sectorale afspraken

De consensusgerichte benadering die nu wordt gekozen heeft voor- en nadelen. Een voordeel is dat er niet eerst een idee in Den Haag wordt bedacht, maar dat door intensieve gesprekken wordt getoetst of de beleidslijnen ook praktisch uitvoerbaar zijn en op draagvlak in het veld kunnen rekenen. Nadelen zijn de tijd die gepaard gaat met deze werkwijze (al gauw zes tot negen maanden), de hooggespannen verwachtingen bij partijen (die lang niet allemaal waargemaakt kunnen worden) en het in het gedrang komen van het primaat van de parlementaire besluitvorming. Uiteindelijk gaat het over gemeenschapsmiddelen die ingezet worden.

De huidige discussie rond de *Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs* en het *Convenant Actieplan Leerkracht* toont ook aan dat er een spanningsrelatie is tussen de horizontale afspraken in de netwerken (convenanten met en tussen werkgevers, werknemers, belanghebbenden) en de verticale logica van het politieke primaat en de politieke verantwoordelijkheden. In welke gevallen (welke onderdelen van het onderwijsbeleid) kan én mag de politiek de regeling van het onderwijs als het ware delegeren aan het veld? Naast de vraag van de politieke realiteit is er de vraag van de juridische verantwoordelijkheid van de Minister voor het functioneren van het stelsel en ten minste het regelen van de hoofdzaken van de deugdelijkheidseisen bij wet.⁷⁹

In het wetsvoorstel rond de instelling voor een college voor examens “kunnen representatieve organisaties personen voordragen aan de minister voor de benoeming als lid van het college. Hierbij valt te denken aan de VO-raad, MBO Raad, HBO-raad, AOC Raad, de gezamenlijke vakbondsorganisaties en de VSNU”.⁸⁰ De raad is hier geen voorstander van, omdat dit de scheiding van verantwoordelijkheden niet ten goede komt. Leden van een onafhankelijk college horen ook op onafhankelijke titel te worden benoemd.

Tegelijk moet de overheid zich verre houden van de pretentie didactische werkwijzen impliciet te kunnen bepalen. Zo gaat het proces in het middelbaar beroepsonderwijs, waar de overheid nu in betrokken is geraakt, uit van een bepaalde opvatting van vraaggestuurd en deelnemergericht onderwijs. Dit zijn nu typisch zaken die door de instellingen en hun docenten moeten worden ingevuld. De ervaringen in de sectoren zoals het hoger beroepsonderwijs waar sectororganisaties al langer een rol spelen in het beleid, kunnen tot een lerend vermogen leiden over wanneer coproductie van beleid effectief kan zijn.

79
80

Zie paragraaf 2.2 en Zoontjens & Mentink, 2008.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008f, p.12.

4.2 Vragen rond doelmatigheid beleidsinstrumentarium

Onrealistische prestatieovereenkomsten

Het instrumentarium in de gepresenteerde agenda's zet vooral in op financiële prikkels, in de vorm van prestatiecontracten en geclausuleerde bekostiging. De investeringen worden daarbij gespreid over een groot aantal projecten. Van veel voorgenomen investeringen is de werking nog onvoldoende bewezen (schakelklassen en brede scholen bijvoorbeeld). Bovendien kan projectgestuurd beleid zorgen voor een toename van de bureaucratische last bij instellingen. De raad heeft eerder⁸¹ vraagtekens gezet bij instrumentarium dat vooral uitgaat van financiële subsidies over een groot aantal (niet of nog weinig evidencebased) projecten.

De inzet van prestatieovereenkomsten moet zodanig zijn dat de kwaliteit van het onderwijs gegarandeerd is, noodzakelijke innovatie mogelijk blijft en dat afspraken niet leiden tot ongewenste verschuivingen en neveneffecten.⁸² In dat verband is het bijvoorbeeld ook de vraag of er zo zwaar moet worden ingezet om het (altijd) relatieve aantal zeer zwakke scholen nog verder terug te dringen. Volgens de raad zou het beter zijn de focus vooral te richten op het monitoren van scholen die zwak *dreigen te worden*. Voorkomen is in dit opzicht beter (en kosteneffectiever) dan genezen.

In zijn algemeenheid dringt de raad aan op realistische prestatieafspraken. De wijze van naleving is soms nog onhelder. Zo zou volgens de agenda voor het voortgezet onderwijs de VO-raad moeten starten met een ondersteunings- en crisisteam dat zorgt voor adequate ondersteuning van risicovolle scholen om te voorkomen dat deze scholen zeer zwak worden. Stel dat een bestuur een dergelijk team de toegang weigert, welke maatregelen zijn dan mogelijk? In het kader van een effectieve monitoring is het ook onduidelijk waarop de tussentijdse voortgang getoetst moet worden, bijvoorbeeld als het gaat om de realisering van leer-werktrajecten in het kader van een leven lang leren. En voelen de afzonderlijke scholen zich verantwoordelijk voor het nakomen van door de sectororganisatie afgesloten prestatiecontracten? Wellicht dat in dat opzicht enkele ervaringen zoals afspraken met het hoger beroepsonderwijs nuttig kunnen zijn bij het verder inrichten van afspraken met het voortgezet onderwijs.

Er zijn al met al nog de nodige uitwerkingsvragen. Voor een adequate operationalisering van bijvoorbeeld de leerstandaarden is zorgvuldigheid geboden. De aandacht daarvoor is in de agenda voor het primair onderwijs nog ontoereikend. De invoering is onlosmakelijk verbonden met toetsing van de vorderingen van leerlingen en een degelijk leerlingvolgsysteem. Door pilots met de referentieniveaus moet ervaring opgedaan worden. Zoals in het vorige hoofdstuk is gezegd moet dit traject niet belast worden met een gelijktijdige meting van toegevoegde waarde. Kortom: een evidence-based (bewezen werking) aanpak, waardoor de scholen tijd en ruimte krijgen om gaandeweg evidenties op te bouwen, is een belangrijke voorwaarde. De raad stemt daarom in met de voorgestelde benadering door de bewindslieden, namelijk via pilots en betrokkenheid van het veld/leraren.⁸³

81 *Onderwijsraad, 2006a.*

82 *Zie in dit verband de opmerkingen van het Centraal Planbureau over effectiviteit van prestatiecontracten bij de politie, CPB 2003.*

83 *Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.14.*

Het loont ook de tijd te nemen voor invoeringsvraagstukken bij de agenda's rond de leraar en een leven lang leren. Zo zal bij de fundatie (het scholingfonds) de vraag beantwoord moeten worden wie onder welke omstandigheden bij voorrang hierop een beroep kan doen. Alle leraren? Of alleen leraren die lesgeven in vakken of gebieden waar tekorten heersen? Alleen voor leraren met een voltijdaanstelling, alleen tot een bepaalde leeftijd? De overheid zal in deze toch de regie moeten nemen om tot een geconcentreerde investering te komen voor leraren voor wie en gebieden waarop een kwantiteits- en kwaliteitsimpuls echt nodig is. Tegelijkertijd zal deze regeling ook juridisch houdbaar en uitvoerbaar moeten zijn. Dit is bij uitstek een kerntaak van de Minister.

Het plan van aanpak voor leren en werken laat een zekere onduidelijkheid zien rond de precieze uitwerking van de voorgestelde maatregelen. Over de continuïteit, bijvoorbeeld van de regionale samenwerking, is nog weinig bekend: "Over de duurzaamheid van deze netwerken is na twee jaar natuurlijk nog niet veel te zeggen".⁸⁴ Er wordt melding gemaakt van convenanten die een fundamentele basis hebben gelegd voor duurzame samenwerking, maar hoe, wat en in welke mate men werkelijk doelgericht bezig is blijft ongewis; dit zal pas blijken in de monitor 2007.

Effectiviteit afhankelijk van inspanningen in andere onderwijssectoren en instellingen

Een belangrijke factor tot slot voor het halen van alle in de agenda's gestelde doelen is het oplossen van het kwantitatieve én kwalitatieve lerarentekort. In sommige agenda's zoals de agenda voor het voortgezet onderwijs wordt dit punt wel aangestipt, maar de concrete invloed van een dergelijke ontwikkeling wordt niet besproken. Kennelijk is de verwachting dat de oplossing zal voortkomen uit de uitwerking van het *Convenant Actieplan Leerkracht*. De raad vraagt zich af of in een strategische agenda niet ook een paragraaf thuishoort die rekening houdt met een pessimistisch of juist een optimistisch scenario. Niet uitgesloten is – zoals hierboven aangegeven – dat de minister op dit punt de regie zal moeten nemen, door een wettelijke regeling van de (onderwijskundige) positie van het onderwijspersoneel, bijvoorbeeld als het gaat om een aanspraak op de fundatie.

Een ander onderbelicht aspect is de situatie van met name roc's die opereren in een netwerk met andere actoren zoals de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven en het bedrijfsleven. De effectiviteit en de resultaten van de door het roc ingezette beleidsinstrumenten zijn daardoor afhankelijk van deze andere instellingen.

Duidelijk is dat de verschillende agenda's beter op elkaar zijn af te stemmen als het gaat om beleidsinstrumenten. Duidelijk moet bijvoorbeeld zijn dat een vermindering van het aantal uitvallers in het voortgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs ook afhankelijk is van de krachtsinspanningen in het primair onderwijs. Het vermijden van afschuiven van verantwoordelijkheden over en weer is daarom – zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven – volgens de raad een beleidsprioriteit.

4.3 Naar een juiste positionering van sectororganisaties en werkbare afspraken

Sectororganisaties in ontwikkeling

De raad heeft oog voor de noodzaak van flexibiliteit van afspraken, bijvoorbeeld met een sectororganisatie. De raad heeft ook gepleit voor doelgerichte en niet-vrijblijvende afspraken, maar daarvoor moeten de desbetreffende organisaties wel toegerust en gemandateerd zijn.⁸⁵ Via dergelijke afspraken kan de overheid stimuleren dat besturen binnen de sector elkaar wederzijds aanspreken op resultaten.

Het interactieve proces van de agenda's kan op voorhand hoge verwachtingen wekken. Vervolgens kunnen die in de uitvoeringsfase deels teniet worden gedaan, met als gevolg stagnatie in de beleidsuitvoering (of zelfs geen uitvoering). In die zin wil de raad waarschuwen voor een al te optimistische kijk op het vergroten van draagvlak via de participatieve processen zoals die voor de kwaliteitsagenda's zijn ingezet. Ook het punt van de representativiteit van sectororganisaties (het zijn geen verticale organisaties waarin alle geledingen rond de schoolgemeenschap zijn vertegenwoordigd, maar besturen- en managementorganisaties) en de democratische totstandkoming van onderwijsbeleid verdient aandacht. Regelingen die geacht worden alle burgers te binden moeten op grond van een democratische en transparante besluitvorming tot stand komen.

Geen 'twee hoeden' voor de sectororganisatie

De vraag is met name voor het voortgezet onderwijs of de gemaakte afspraken wel onder medeverantwoordelijkheid van de VO-raad kunnen vallen. Het uiteindelijke aanspreekpunt is immers toch het bevoegd gezag van de individuele instelling. En die instelling heeft behoefte aan flexibiliteit en afspraken op maat. Een groot vmbo in de binnenstad van één van de vier grote steden heeft een andere benadering nodig dan een categoriaal gymnasium in een middelgrote gemeente. In de uitwerking van de agenda is aandacht voor deze verschillen nodig. Sectororganisaties hebben in de verschillende onderwijssectoren diverse rollen te vervullen. Een en ander heeft ook te maken met de bestuurlijke variëteit, de ervaring die reeds is opgedaan en het mandaat dat de leden hebben gegeven. Met name in het primair en voortgezet onderwijs zal het nog de nodige (ontwikkel)tijd vergen voordat duidelijk is wat de functie is van de sectororganisatie en over welke mandaat deze beschikt. De raad denkt dat met name de VO-agenda wat dat betreft meer beloofd dan het waar kan maken. Sectororganisaties kunnen naar de mening van de raad bijvoorbeeld niet als bewindvoerders van niet degelijk bestuurd onderwijsinstellingen fungeren, omdat ze daarmee feitelijk een overheidstaak (voor het openbaar onderwijs) of een aan het eigen bestuur toekomende taak (bijzonder onderwijs) op zich nemen. De raad kan zich voorstellen dat een taakverwaarlozingsregeling⁸⁶ in het leven wordt geroepen voor bijzondere scholen, maar acht het noodzakelijk dat dit geregeld wordt bij wet, en niet in een prestatiecontract. Een onderwijs specifieke regeling is passender dan bijvoorbeeld een algemene verwijzing naar de Ondernemingskamer.⁸⁷ Sectororganisaties moeten aldus niet in een dubbelrol belanden, of via een voordracht in een zbo (zelfstandig bestuursorgaan,

⁸⁵ Zie paragraaf 2.2.

⁸⁶ Voor het zogenoemd verzelfstandigd openbaar onderwijs is dit in de wet geregeld; de gemeenteraad is bij taakverwaarlozing door het verzelfstandigd bestuur van de stichting bevoegd zelf weer te voorzien in het bestuur (artikel 48 lid 11 WPO). Voor bijzonder onderwijs is ingrijpen nu alleen mogelijk via het Burgerlijk Wetboek, zie de uitspraak Rb. 's-Hertogenbosch, 30 januari 2008, LJN BC3002.

⁸⁷ Het enquêterecht vindt de raad sowieso niet passend voor het onderwijs, waar het partijen met name gaat om de kwaliteit van het onderwijs, zie Onderwijsraad, 2007m.

zoals nu voorgesteld voor het college voor examens⁸⁸) een rol gaan innemen die hen niet past.

De ervaringen met de HBO-raad en de VSNU kunnen inzicht bieden in de wijze waarop afspraken tussen de sectororganisatie en de overheid effectief gestalte kunnen krijgen.

Meer toepassing van zelfregulering en vrijstelling

Regelgeving lijkt soms een besmette vorm van beleidsinstrumentatie te zijn geworden; bij sommigen leeft nog de herinnering aan het 'Zoetermeerse circulaire circus'. Er is veel tijd gestopt in het kappen in dor hout, het verminderen van overbodige en tegenstrijdige regelgeving.

Nogal wat wet- en regelgeving is echter bedoeld om overheidsdwang, autonomiebeperking en inperking van professionaliteit tegen te gaan. Duidelijke wetgeving zorgt voor heldere verdeling van verantwoordelijkheden en schept rechten van (private) instellingen ten opzichte van de overheid. Daarnaast verschaft wet- en regelgeving veelal een kader, waardoor een minimum aan rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wordt gewaarborgd. Verder hebben in het onderwijs de meeste sancties binnen wet- en regelgeving een voorwaardelijk karakter in de bekostigings sfeer. Wetgeving kan functioneel zijn voor het stabiliseren van verhoudingen en het vastleggen van aanspraken van alle betrokken partijen (ouders, personeel, besturen). Anderzijds moet dan ook in het oog worden gehouden dat een wettelijke positionering, bijvoorbeeld van docenten, verhoudingen binnen de instelling niet onnodig compliceert en bureaucratiseert. In dat verband is de raad huiverig voor het invoeren van bijvoorbeeld een algemene zorgplicht of een landelijk model voor een professioneel statuut. Nader doordacht moet worden of dit nu feitelijk de zeggenschap van de leraar over het vak, de vakgroep of het onderwijs vergroot, of dat het slechts een bron is van nieuwe geschillen over de vraag wanneer aan het wettelijk kader is voldaan.⁸⁹

Een beleidsoptie kan in dat verband ook zijn om ten aanzien van bepaalde onderwerpen – met name waar het gaat over zaken als de keuze van didactiek in het kader van aansluiting bij vervolgoopleidingen of de arbeidsmarkt – geen van de beleidsinstrumenten toe te passen en te vertrouwen op het zelfcorrigerend vermogen van de betrokken onderwijsinstellingen of andere actoren (druk vanuit of samenwerking met andere instellingen, ouders/studenten, bedrijfsleven).

Verder kan worden opgemerkt dat ook andere actoren dan de rijksoverheid gebruik kunnen maken van de genoemde instrumenten informatie en overtuiging. Daar waar zelfcorrigerende mechanismen of zelfregulering werken, moeten deze uiteraard worden toegepast; waar overheidsinterventie niets toevoegt, hoeft er ook geen regeling te komen. Ook de suggesties in het rapport *Omstreden onderwijs vernieuwingen*⁹⁰ om bijvoorbeeld meer gebruik te maken van vrijstellingen of 'opting out' regelingen⁹¹, kunnen de onderwijswetgeving meer doen aansluiten op de percepties, mogelijkheden en verwachtingen in het veld. Soms zal de minister ook zelf de regie moeten voeren. De raad heeft als voorbeelden genoemd het (publiekrechtelijke) lerarenregister en de fundatie.

88 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, p.20.

89 Onderwijsraad, 2006d, p.21.

90 Zoontjens & Mentink, 2008.

91 Zulke regelingen functioneren overigens al, bijvoorbeeld bij de regionale arrangementen in het vmbo.

Lerend vermogen opbouwen

De effectuering van de afspraken hangt af van de precieze inkleding van de bestuursakkoorden, convenanten en prestatieafspraken. Deze instrumenten kunnen in potentie bijdragen aan een commitment aan de gestelde doelen.⁹² Zo lijken de convenanten in het kader van voortijdig schoolverlaten in de vorm van prestatieafspraken tussen onderwijsinstellingen, gemeenten en het Rijk in de rmc-regio's resultaten op te leveren.⁹³

Er zijn evenwel ook randvoorwaarden voor verwezenlijking van (hooggespannen) verwachtingen. Zo moet duidelijk zijn wat de consequenties zijn indien de afspraken niet worden nagekomen en moeten de gestelde doelen realistisch zijn. In het kader van de succesfactoren van convenanten is het bijvoorbeeld interessant om te weten of en hoe de convenanten hebben bijgedragen aan het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters. Was het inderdaad de financiële prikkel? De heldere verantwoordelijkheidsverdeling? Of – negatiever – waren er omstandigheden die maakten dat het aantal voortijdige schoolverlaters sowieso zou dalen, zoals de aantrekkende economie en betere informatievoorziening zodat fouten of dubbeltellingen uitgefilterd zijn?⁹⁴ Een nadeel van prestatiecontracten kan immers zijn dat een verkeerde focus ontstaat; zo kan het aantal voortijdig schoolverlaters wel dalen, maar het aantal leerlingen met een startkwalificatie niet stijgen.⁹⁵ Meer onderzoek⁹⁶ naar de succes- en faalfactoren kan inzicht geven in de bruikbaarheid van dit instrument.

92 *Onderwijsraad, 2007h .*

93 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008b.*

94 *Zie ook het persbericht bij het rapport; wanneer het basisregister nog beter op orde zal dat ook zorgen voor een verdere daling.*

95 *Onderwijsraad, 2007d.*

96 *Een mogelijkheid is deze opdracht bijvoorbeeld te beleggen bij het recente Research Network Evidence Based Education.*

5 **Bouwstenen bij verdere uitwerking van de onderwijsagenda's**

Dit hoofdstuk bevat beknopt de antwoorden op de gestelde vragen en enkele bouwstenen voor de verdere uitwerking. Ten eerste: welke actuele richtpunten in het onderwijs zijn voor de verschillende sectoren van belang en kunnen verder een plaats krijgen bij de uitwerking van de strategische agenda's. Ten tweede: hoe kunnen de voorgestelde beleidsinstrumenten en de wijze van verdeling van verantwoordelijkheden op een meer doelmatige en meer legitieme manier gestalte krijgen. Tot slot volgen enkele bouwstenen voor de verdere invulling van de verschillende uitgebrachte agenda's.

5.1 **Drie actuele richtpunten voor het onderwijsstelsel**

Volgens de raad zijn er de komende tijd voor het onderwijsstelsel en dus voor de minister als verantwoordelijke voor het functioneren van dit stelsel drie belangrijke richtpunten:

- (1) het binnen elke onderwijssoort op bij deze soort passende wijze realiseren van de kernkwalificatie, dat wil zeggen het bijbrengen en, zeker zo belangrijk, het onderhouden van kennis en vaardigheden op het gebied van taal en rekenen respectievelijk Nederlands, Engels en wiskunde;
- (2) het waarborgen van de aansluiting van het geleerde, en het onderhoud van het geleerde, op hetgeen in het vervolgonderwijs of vervolgarbeidstraject plaats vindt en het bestrijden van afwenteling of het afschuiven over en weer (tussen onderwijssectoren en tussen onderwijs en arbeidsproces);
- (3) een 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.

Samengevat constateert de raad op basis van deze richtpunten over de voorgenomen prioriteiten in de uitgebrachte strategische of kwaliteitsagenda's het volgende.

De raad stemt in met concentratie op kernkwalificatie

De raad acht het juist dat in de komende jaren de nadruk ligt op de kernkwalificaties. Voor het primair onderwijs gaat het daarbij in de eerste plaats om de basisvakken. De raad is voorstander van leerstandaarden met drie niveaus (basis, voldoende, gevorderd) in plaats van de voorgestelde referentieniveaus. Daarmee wordt niet alleen duidelijk wat leerlingen moeten kennen (de bestaande kerndoelen), maar ook op welke niveaus. Voor de basisniveaus dient een resultaatverplichting te gelden; een wezenlijk onderscheid met

bijvoorbeeld de huidige inspanningsverplichtingen voor de kerndoelen. De invoering moet niet belast worden door daar nu het begrip toegevoegde waarde bij te betrekken. Wel kan er gewerkt worden aan een eindrapport basisonderwijs, waarin de voortgang en ontwikkeling van de leerling is geschetst. Daarnaast zou – aansluitend op een wens die bij veel ouders leeft – de afname van een eindtoets voor het basisonderwijs verplicht moeten zijn.

Voor het voortgezet onderwijs gaat het om het aanscherpen van de eisen aan de examens voor de basisvakken Nederlands, Engels en wiskunde. De staatssecretaris beraadt zich momenteel op een herziening van de examinering.

De raad vindt – met de staatssecretaris – dat ook in het lang-mbo voor de doorstroomvakken centrale en lokale examens dienen te worden ingevoerd. Voorts lijkt het de raad verstandig om de kwalificatiestructuur veel meer te richten op het Europees kwalificatiekader en de hantering hiervan door de ons omringende landen. Dit voorkomt dat de staatssecretaris verzeilt raakt in allerlei debatten over begrippen, definities, profielen, dossiers, enzovoort. Voor het overige moet de overheid zeer terughoudend zijn met het invullen van de didactische ruimte van onderwijsinstellingen; de invoering van een competentiegericht onderwijs voor bepaalde doelgroepen of onderwijsdoelstellingen is aan de docenten van de instelling. Er is bovendien niet goed in te zien waarom een roc, mede gezien zijn diverse doelstellingen en doelgroepen, niet meerdere didactieken tegelijkertijd kan toepassen.

Belangrijk is dat het geleerde wordt onderhouden en kan worden meegenomen in de vervolgopleiding. Aansluiting van de kernkwalificaties tussen sectoren en instellingen is van vitaal belang. De raad zal hieronder nader toelichten hoe onder meer door landelijke afspraken dat onderhoud kan plaatsvinden.

Ook voor het hoger onderwijs is toetsing/examinering een kritische succesfactor, en datzelfde geldt voor de lerarenopleidingen. Ook hier moeten de kernkwalificaties en de examinering op orde zijn. Voor de huidige lerarenopleidingen vergt dit wel aanpassingen. Het is aantrekkelijk als de twee gebruikelijke varianten, namelijk het seriemodel (eerst het vak dan de didactiek) en het parallelmodel (vak en didactiek gaan gelijk op), meer en meer als alternatieven gekozen kunnen worden door studenten en ook door docenten. De raad acht dit eveneens een belangrijk punt voor een kwaliteitsagenda lerarenopleidingen die de staatssecretaris van OCW – na consultatie van het veld – zal opstellen en voor de zomer zal aanbieden aan de Tweede Kamer.

Maar daarnaast moet gelet worden op de bredere kwalificatie ...

Naast de kernkwalificaties zijn ook de bredere kwalificaties van belang als richtpunt. Voor het primair onderwijs gaat het bijvoorbeeld om leerinhouden omschreven in een canon. Bij het voorgezet onderwijs is het belangrijk om de balans te bewaken tussen basiskennis en de socialisatiefunctie, terwijl het in het lang-mbo gaat om de balans in de drievoudige kwalificatie. Het hoger onderwijs kan dan weer extra kwalificatie bereiken door differentiatie, bijvoorbeeld door een specifiek aanbod voor extra getalenteerde studenten.

en de opvoedende en socialiserende taak van het onderwijs

Een belangrijk aspect van deze bredere kwalificatie is de opvoedingstaak, waaronder begrepen de burgerschapsvormende taak. Voor het primair onderwijs is van belang dat er op een verstandige manier wordt omgegaan met de stapeling van verwachtingen. Niet alle taken hoeven op dit vlak door het onderwijs of door leraren zelf te worden uitgevoerd. De raad zal in de loop van 2008 een nader advies uitbrengen over dit onderwerp. Voor het voorgezet onderwijs is in de kwaliteitsagenda burgerschap te eng uitgewerkt, namelijk alleen via de maatschappelijke stage. Zoals de raad eerder heeft gesteld kan burgerschap op een veelvormige manier in de werkwijzen van de school ingebed worden. Burgerschap is ook een belangrijk facet van het middelbaar beroepsonderwijs; socialisatie en burgerschap zijn belangrijke aspecten die bijdragen aan kennis en vaardigheden en vormen een randvoorwaarde voor het goed uitoefenen van een vak in de praktijk. Het document *Leren, Loopbaan, Burgerschap* vormt een goede opstap, maar er is aanscherping nodig. Burgerschapsvorming is een taak die bij uitstek bij de instellingen ligt en niet bij het bedrijfsleven.⁹⁷ Ook in het hoger onderwijs verdient burgerschap, waaronder begrepen besef van maatschappelijke verantwoordelijkheid, een betere plaats, vooral in concrete zin, bijvoorbeeld door het faciliteren door instellingen van een inhoudelijk debat over de kwaliteit van de samenleving, van maatschappelijk participeren van studenten in maatschappelijke verenigingen, maar ook door activiteiten zoals een studium generale of een verplicht vak dat de kern van de desbetreffende instelling raakt.

Het systeem moet afschuiven en afwentelen ontmoedigen en samenwerking tussen instellingen faciliteren

Elke sector en elke instelling binnen die sector heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de leerling, deelnemer of student. Het mag niet zo zijn dat door een gebrekkige aansluiting de teller bij een vervolgopleiding weer op nul staat. Daarvoor is nodig dat in het primair onderwijs de leerstandaarden een duidelijk beeld geven van het eindresultaat op drie verschillende niveaus. Voor het voortgezet onderwijs betekent dat het invoeren van leerstandaarden voor veertienjarigen en voor het lang-mbo het invoeren van nationale en lokale examens.

Het waarborgen van de kennisniveaus verbetert uiteraard de aansluiting tussen voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. De raad stelt voor dat het vwo, het havo, het lang-mbo, het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs samen afspreken wat de aanvangsniveaus zijn voor opleidingen in het hoger onderwijs. Het ligt in de rede dat de aaho ten minste twee niveaus zal hebben. Ook het eindrapport van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen maakt onderscheid tussen een zogenoemd derde referentieniveau, dat wordt bereikt door een grote groep leerlingen aan het einde van de havo of van het lang-mbo, en een vierde referentieniveau, dat wordt bereikt door een grote groep leerlingen aan het einde van het vwo. De aaho wordt uitgewerkt in een geheel van toetsen dat beschikbaar is via internet. Studenten kunnen zelf daarmee precies nagaan of zij over de vereiste basisbagage beschikken en zich, zo nodig, laten bijscholen.

Het ligt niet voor de hand dat de ontwikkeling en monitoring van dergelijke afspraken door het ministerie zelf gebeurt, terwijl het overlaten aan de scholen leidt tot lokale en regionale afspraken zonder landelijke dekking. Volgens de bewindslieden moet de onder-

97

Interessant genoeg is er ook een discussie over zogenoemd bedrijfsburgerschap (organizational citizenship). Zie Berghouwer en Van Wieringen, 2006.

steuningsvraag vanuit de sectoren zelf komen, gebruikmakend van de bestaande onderwijsondersteunende infrastructurele voorzieningen. “Daarbij is de overheid overigens wel gesprekspartner”, zo staat in de beleidsreactie op het rapport-Meijerink.⁹⁸ Voor de beleidsmatige afstemming op bestuurlijk vlak zou de bestaande Regiegroep Taal en Rekenen omgevormd moeten worden tot een Bestuurlijk Overleg Taal en Rekenen.

Volgens de raad is het van belang drie zaken goed te regelen: de technisch-instrumentele component (wie maakt de referentieniveaus annex leerstandaarden), de invoeringscomponent (hoe kan het een en ander goed geïmplementeerd worden) en de coördinatiecomponent (hoe sluiten zaken aan, afstemming tussen betrokken actoren). Omdat het om een behoorlijk zware operatie gaat, zullen er wel drie soorten voorzieningen nodig zijn, afhankelijk van de component. Op de eerste plaats betreft dat een technisch-instrumentele productiegroep met betrokkenen vanuit SLO (Stichting Leerplanontwikkeling), Cito, CEVO (Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven vwo, havo, vmbo), examensdeskundigen, enzovoorts. Op de tweede plaats een groep met mensen vanuit de zes soorten instellingen, de beroepsgroep, de lerarenopleidingen, nascholing, enzovoorts, en tot slot de coördinatie voor het geheel met een dubbele werking: binnende departementaal en extern departementaal.

Er is volgens de raad op dit vlak – zoals de suggestie is van de bewindslieden⁹⁹ – geen primaire verantwoordelijkheid van de sectororganisaties. Concreet stelt de raad voor dat, ondanks het huidige negatieve imago van dergelijke constructies, de minister een sectoroverstijgend, landelijk programmamanagement taal/rekenen, respectievelijk Nederlands/Engels/wiskunde inricht. Dit gaat dus verder dan gesprekspartner zijn. De raad volgt dus de stelling van de bewindslieden dat er geen agentschap moet komen zoals het rapport van de commissie-Meijerink voorstelt, maar is wel voorstander van een programmamanagement met een duidelijke, afgebakende taak. Dit programmamanagement richt zich uitsluitend op de afstemming en doorloop tussen schoolsoorten. Het neemt dus geen didactische ruimte over van de instellingen of overheidstaken, maar bevordert de afstemming aan de grenzen van de sectoren. Vanzelfsprekend hebben de beroepsgroepen (in wording) hier ook een rol te vervullen.

Een dergelijk programmamanagement, maar dan in de vorm van een beroepsvereniging, zou ook ingericht kunnen worden voor de leraar. De fundatie (scholingsfonds) zou een belangrijk onderdeel moeten vormen van het proces om een hoger opgeleid lerarenkader te bereiken.

Maatregelen die het meenemen van leerbagage kunnen stimuleren zijn bijvoorbeeld didactische aandacht voor onderhoud in nascholingsprogramma's van leraren en docenten en versoepeling van de verblijfsduurregels.¹⁰⁰ Hogescholen en universiteiten kunnen in hun opleidingen voor leraren uitdrukkelijker aandacht besteden aan de vaardigheid om onderhoudstekorten voor alle leerlingen en dreigende achterstanden voor specifieke groepen te signaleren en te verhelpen. De genoemde maatregelen zijn overigens (nog) niet opgenomen in de uitgebrachte strategische agenda's.

98 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008e, p.13.*

99 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008e, p.13.*

100 *Onderwijsraad, 2007d.*

Een goed en gewaarborgd examensysteem vormt het sluitstuk om te bewerkstelligen dat vervolgoopleidingen kunnen vertrouwen op het niveau dat de leerling of student heeft bereikt. De raad waardeert het dat de agenda's voor het primair en voortgezet onderwijs op dit aspect ingaan. Ook binnen het middelbaar beroepsonderwijs staat examinering hoog op de beleidsagenda. De agenda voor het hoger onderwijs behoeft op het punt van examinering aanvulling. Het integrale afsluitende examen, de rol van gecommitteerden, het gezag van examencommissies, de gezamenlijke examinering door een aantal samenwerkende opleidingen, de speciale betekenis van examens in de lerarenopleiding en de afsluitende bachelorexamens in zowel hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs zijn evenzovele punten die meer aandacht behoeven.

5.2 Doelgerichte inzet van instrumenten en degelijke afspraken

Het is van belang dat de voorgestelde richtpunten en de uitwerking in de verschillende sectoren op een afgewogen en legitieme manier uitgewerkt worden. Het in paragraaf 2.2. geschetste kader is daarbij een uitgangspunt.

Benutten van zelfcorrigerend vermogen en meer mogelijkheden voor maatwerk

Het zelfcorrigerend vermogen en de vrijheid van (pedagogische) inrichting van instellingen kunnen in de onderwijswetgeving worden verruimd door middel van ontheffingen en vrijstellingen (bijvoorbeeld via een experimenteerartikel in de wet). De overheid hoeft zich niet in alle gevallen een bepaalde rol toe te meten, zeker niet als knelpunten in veel gevallen samenhangen met een communicatie- of informatieprobleem tussen instellingen.

Lerend vermogen verdisconteren in afspraken met sectororganisaties

De diverse sectorale raden en de VSNU kunnen nuttige gesprekspartners zijn voor de minister en als werkgeversorganisaties optreden tegenover andere actoren zoals vakbonden. Instellingen zijn evenwel ook autonoom verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs.

Er zijn in de uitgebrachte agenda's volgens de raad soms te hooggespannen verwachtingen rond het instrument van de prestatieafspraken op basis van 'no cure no pay'. Realistische resultaatafspraken moeten met partijen tot stand komen, die ook aangesproken kunnen worden op het halen van de doelstellingen. Financiële prikkels kunnen nuttig zijn om bepaalde onderwijsdoelen, zoals doorstroom en talentontwikkeling, te bevorderen. Zo heeft de raad in het advies *Een succesvolle start in het hoger onderwijs* (2008) gepleit voor het uitproberen van de werking van een beperkte eerstejaarsaf rondingspremie in een aantal opleidingen, om na te gaan of dit positieve effecten heeft op de rendementen. Dit bonussysteem vertrekt echter van een ander uitgangspunt dan het voorwaardelijk subsidiëren, zoals in de verschillende agenda's is voorgespiegeld. Er is volgens de raad meer onderzoek nodig om te bepalen wanneer convenanten of prestatieafspraken wel of niet het beoogde sturingseffect hebben. Er moet een lerend vermogen ingebouwd worden om te bepalen onder welke omstandigheden prestatieafspraken werken en welke doelstellingen realistisch kunnen worden vastgelegd.

Het verdient aanbeveling om de ervaringen met sectororganisaties die al geruime tijd bestaan (in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onder-

wijs) op een rij te zetten om te bepalen op welke terreinen en met welke afspraken de sectororganisaties de instellingen goed kunnen vertegenwoordigen. Daarbij moet er ook een zekere garantie zijn dat de sectororganisatie een voldoende mandaat heeft voor de desbetreffende afspraak van de (meerderheid van de) aangesloten instellingen. Het is goed mogelijk dat de sectororganisaties voor het leerplichtig onderwijs in een andere verhouding tot de overheid blijven staan dan de sectororganisaties voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.

In sommige opzichten is de minister, in samenspraak met de Kamer, als wetgever aan zet. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het vaststellen van het basisoniveau van de leerstandaarden en het regelen van een publiekrechtelijk lerarenregister. Deze kerntaken horen (grondwettelijk) aan de overheid als hoeder voor deugdelijke onderwijskwaliteit.

5.3 Concrete bouwstenen bij de uitwerking van de agenda's

De verschillende beleidsagenda's zullen de komende periode nog verder uitgewerkt worden in diverse nota's en afspraken met sectororganisaties en via landelijk beleid en wetgeving. De raad geeft voor het verdere beleidstraject en de daaruit voortvloeiende afspraken de volgende concrete bouwstenen mee aan de betrokkenen (bewindslieden en het veld).

Eerste steen: uitbouw naar (leer)standaarden

De referentieniveaus moeten beschouwd worden als eerste stap naar leerstandaarden. Naar de mening van de raad zullen daarbij de drie niveaus per standaard door de minister in een zogenoemde voorhang-AMvB¹⁰¹ moeten worden vastgelegd. Een verdere stap – zoals gesuggereerd in de beleidsagenda's – namelijk deze niveaus gebruiken als toegevoegdewaardemeter, vindt hij op dit moment een stap te ver. Eerst zullen de drie niveaus per standaard als fundament een plaats in het bestel moeten krijgen. De raad heeft verder concrete elementen aangereikt over hoe het gewicht van het eindrapport basisonderwijs vergroot kan worden, bijvoorbeeld door de weergave van de resultaten van de theorie- en praktijktoetsen in groep 6, 7 en 8 van rekenen en taal. Overigens zullen standaarden voor de basisvakken Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen ook in het middelbaar beroepsonderwijs een plaats moeten krijgen.

Tweede steen: burgerschapsvorming en socialisatie betrekken bij de uitwerking van de agenda's

De bredere kwalificatie- en socialisatiefunctie van het onderwijs moet een blijvend aandachtspunt zijn in het landelijk beleid én dat van de instellingen. Daarbij is de elementaire vraag aan de orde wat scholen en leraren/docenten zelf aan burgerschapsvormende en/of opvoedende taken kunnen oppakken en wat anderen (instellingen, overheid, ouders) voor hun rekening moeten nemen. De raad gaat hier nader op in in een in 2008 uit te brengen advies over maatschappelijke verwachtingen van het onderwijs. Door de minister en de sectororganisaties zou nagedacht moeten worden of er een doorlopende beleidsstrategie moet komen met betrekking tot het toerusten van scholen voor hun burgerschapsvormende taak, zeker nu er een wettelijke opdracht aan scholen is gegeven.

¹⁰¹ In een voorhangprocedure krijgen bij publicatie van een (ontwerp-)AMvB of ministeriële regeling de Staten-Generaal en anderen de gelegenheid in een bepaalde periode opmerkingen te maken.

Derde steen: de overheid moet geen speler worden in discussies rond didactische werkvormen

De overheid moet zich voor alle sectoren verre houden van een rol in het impliciet voorschrijven van didactische werkwijzen van scholen of opleidingen. De raad heeft in het kader van het debat over de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur vier aanbevelingen. Een eerste aanbeveling van de raad is om de Europese kwalificatiestructuur als referentiepunt te nemen voor de Nederlandse kwalificatiestructuur. Dat voorkomt een aanhoudende discussie over begrippen, definities, profielen, dossiers, enzovoort. Een tweede aanbeveling is om de landelijke (competentiegerichte) kwalificaties voornamelijk van toepassing te doen zijn op het kort-mbo. Een veel duidelijker externe profilering van de drie soorten mbo kan in de ogen van de raad ook voorkomen dat ze in de publieke beeldvorming onder elkaar gaan lijden. Een derde voorstel is het heroverwegen van de taakstelling van het landelijke procesvoering rond de invoering van de (competentiegerichte) kwalificaties. Het gaat immers minder om de landelijke invoering van een algemeen onderwijsconcept dan om een vereenvoudiging en flexibilisering van de eindtermen. Hoewel het balanceren blijft tussen de invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur en de invoering van een competentiegericht onderwijsconcept. Waar houdt het een op en begint het ander? Het landelijk procesmanagement zou deze demarcatie duidelijk opgedragen moeten krijgen. Tot slot is de raad, in lijn met de voorstellen van de staatssecretaris, voorstander van centrale en lokale examens voor de doorstroomvakken en examinering van basiskennis in het lang-mbo. Op die manier bestaat er meer duidelijkheid over het niveau waarop deelnemers hun opleiding binnen het lang-mbo afsluiten (en dus een opleiding in het hoger onderwijs starten). Invoering van centrale examens dient wel nauwkeurig te gebeuren, door goed te onderzoeken welke onderdelen van de basiskennis zich goed lenen voor centrale toetsing, maar ook om vast te stellen welke onderdelen voor mbo-leerlingen het meest van belang zijn om centraal te toetsen. Examinering is sowieso een onderwerp van overheidsverantwoordelijkheid. De raad heeft in het verleden gepleit voor het aanscherpen van de eisen aan de examens in het voortgezet onderwijs voor de basisvakken Nederlands, Engels en wiskunde. De staatssecretaris werkt momenteel aan een herziening van de examinering.¹⁰²

Vierde steen: prestatieafspraken op realistische basis

Bij afspraken met sectororganisaties moeten geen – zoals bijvoorbeeld bij de Lissabon-doelstellingen is gebeurd – onrealistische doelen worden vastgesteld, waarbij ook nog het gevaar ontstaat van rolverwarring. Het mandaat van de sectororganisaties moet tevoren duidelijk zijn. De agenda's suggereren in de opvatting van de raad een beeld van harde en doelgerichte afspraken, maar dat kan niet overal waargemaakt worden. Beter is het in te zetten op een wat realistischer niveau en op een wat langere termijn (2010 is bijvoorbeeld te dichtbij). Dit voorkomt ook neveneffecten (alle aandacht gaat naar die beperkte doelen om het geld binnen te halen) en een afrekencultuur tussen instellingen en het departement en binnen instellingen. Er moet onderzoek komen naar de vraag onder welke omstandigheden prestatiegerichte afspraken werken. Enkele ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met de afspraken met sectororganisaties zoals de VSNU kunnen een voorbeeld zijn voor de andere sectoren, al blijft de raad een belangrijk onderscheid maken tussen de sectororganisaties voor het leerplichtig onderwijs en de organisaties voor het overige onderwijs. De grondwettelijke verantwoordelijkheid van de regering is immers gegarandeerd voor zover het leerplichtig onderwijs betreft.

102

Daarnaast zal dit aanpassing van het studeer- en doceergedrag van leerlingen en leraren met zich mee gaan brengen.

Vijfde steen: afgebakend programmamanagement rond rekenen, taal, wiskunde en Nederlands en de beroepsgroep

Landelijke coördinatie door middel van programmamanagement blijft in sommige gevallen nodig. Zo is ten behoeve van onderlinge aansluiting en doorlopende leerlijnen een instantie nodig die – met kennis van zaken – de grensbewaking tussen de schoolsoorten kan overzien. De raad adviseert de minister een dergelijk programmamanagement, met dat afgebakende doel, in te richten. Ditzelfde geldt voor ontwikkeling van beroepsvereniging ten behoeve van een hoger opgeleid potentieel aan leraren en docenten. Ter aanvulling kan een door de begroting gevoede fundatie (scholingsfonds) voor de hele onderwijssector fungeren en gaandeweg het functioneren van de beroepsgroep van leraren en docenten inhoudelijk bevorderen.

Afkortingen

aaHo	afpraak aanvang hoger onderwijs
aka	arbeidsmarktgekwalificeerd assistent
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
bama	bachelor-master
CEVO	Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven vwo, havo, vmbo
ekk	Europese kwalificatiekader
EU	Europese Unie
evc	erkenning van elders verworven competenties
EZ	Economische Zaken
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
ict	informatie- en communicatietechnologie
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs
kbb	kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
nkk	nationaal kwalificatiekader
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PISA	Programme for International Student Assessment
po	primair onderwijs
rmc	regionaal meld- en coördinatiepunt
roc	regionaal opleidingencentrum
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WHW	Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs
wo	wetenschappelijk onderwijs
WWI	Wonen, Wijken en Integratie
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

Literatuurlijst

- AOC Raad, COLO, PAEPON & MBO Raad (2008). *NQF*. Brief aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 11 maart 2008, EPU/78155/2008.
- Berghouwer, M.R. & Wieringen, A.M.L. van (2006). *Sociaal kapitaal en beroepsonderwijs. Naar een ordeningskader voor praktijkervaringen*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Centraal Planbureau (2003). *Performance contracts for police forces*. Den Haag: CPB.
- Commissie Leraren (2007). *LeerKracht!* Geraadpleegd op 26 mei 2008 via de website van het ministerie van OCW, http://www.minocw.nl/documenten/rapport_leerkracht_2.pdf.
- Commissie van Overleg Sectorraden (2007). *Rapport horizonscan 2007*. Den Haag, COS.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs*. Den Haag: Sdu.
- Delors, J. (1996). *Learning: The Treasure Within*. Parijs: Unesco.
- Doelen, F.J.C. van der (1993). De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie. In J.Th.A. Bressers e.a., *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum.
- Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2008). *Over de drempels met taal en rekenen*. Enschede: Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen.
- Gemeenschappelijk Procesmanagement Competentiegericht Beroepsonderwijs (2007). *Leren, loopbaan en burgerschap*. Geraadpleegd op 26 mei 2008 via de website van de MBO Raad, http://www.mboraad.nl/upload/292116_7093_1176455167127-Leren_Loopbaan_en_Burgerschap_-_versie_april_2007%5B1%5D.pdf.
- Gemmeke, M., Otterloo, S.G. van & Wel, J.J. van der (2007). *Onderwijsmeter 2007*. Amsterdam: Regioplan.
- Inspectie van het onderwijs (2008). *Monitor beleidsagenda lerarenopleidingen 2005-2008*. Z.p., Inspectie van het onderwijs.
- Landelijk Actie Komitee Scholieren (2006). *Scholierenagenda 2007-2011*. Amsterdam: Laks.
- MBO Raad & COLO (2008). *Voorstel voor standaardisering voor examinering*. Geraadpleegd op 23 mei 2008 via de website van de MBO Raad, http://www.mboraad.nl/upload/326052_7093_1201680219097-Memo_standaardiseringvanexaminering.pdf.
- MBO 2010 (2008). *Op weg naar 2010 ... met vertrouwen*. Ede: MBO 2010.
- Ministerie van Algemene Zaken (2007). *Samen werken, samen leven*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007a). *Het Hoogste Goed*. Geraadpleegd op 21 mei 2008 via de website van het Ministerie van OCW, <http://www.minocw.nl/documenten/52658a.pdf>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007b). *Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW. Geraadpleegd op 21 mei 2008 via de website van het Ministerie van OCW, <http://www.minocw.nl/documenten/49542a.pdf>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007c). *Scholen voor morgen*. Geraadpleegd op 21 mei 2008 via de website van het Ministerie van OCW, http://www.minocw.nl/documenten/scholen_voor_morgen_13-11-07.pdf.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007d). *Het hoogste goed*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 20 december 2007, Ho/BS/2007/52658.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007e). *Stand van zaken Lissabondoelstellingen*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 5 december 2007, ASE/DIR/2007/35782.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008a). *Aanval op schooluitval, uitvoeren en doorzetten*. Ministerie van OCW, 2008.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008b). *Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland 16 april 2008*. Geraadpleegd op 21 mei 2008 via de website van het Ministerie van OCW, http://www.minocw.nl/documenten/convenant_160408.pdf.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008c). *Werken aan vakmanschap*. Geraadpleegd op 21 mei 2008 via de website van het Ministerie van OCW. <http://www.minocw.nl/documenten/1638b.pdf>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008d). *Koers bve*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 18 maart 2008. TK 2007-2008, 27451, nr. 88.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008e). *Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen*. Brief van de minister en staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 28 april 2008, TK 2007-2008, 31332, nr. 6.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008f). *Instelling van een college voor examens, alsmede houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet college voor examens)*. Memorie van toelichting, TK 2007-2008, 31411, nr. 3.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008g). *Experimenten vmbo-mbo2*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, BVE/2008/I&I/3670.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008h). *Aanpassingen accreditatie hoger onderwijs*. Brief minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer, 11 februari 2008, HO&S/prog/07/4788.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008i). *Cijfers 2006-2007 voortijdig schoolverlaten*. Brief minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer, 18 maart 2008, VSV/DIR/2008/9403.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007). *Doorpakken met Leren en Werken*. Geraadpleegd op 21 mei 2008 via de website van het Ministerie van OCW, <http://www.minocw.nl/documenten/39941a.pdf>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Vereniging van Nederlandse Universiteiten (2008b). *Naar een ambitieuze studiecultuur: Studiesucces in het wetenschappelijk onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW/VSNU.
- MKB-Nederland (2006). *Nieuwe kansen voor het MKB*. Delft: MKB-Nederland.
- Onderwijsraad (1999). *Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001). *Voorstel van wet voor de beroepen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en Burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004a). *Koers Primair Onderwijs: werken aan gezamenlijke doelen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004b). *Koers BVE: doelgericht zelfbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *De helft van Nederland hoogopgeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005c). *Internationaliseringsagenda voor het onderwijs 2006-2011*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005d). *Kwaliteit en inrichting van lerarenopleidingen*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2006a). *Doelgericht investeren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Waardering voor het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006c). *Onderwijsspecifieke medezeggenschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006d). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006e). *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007a). *Versteviging van kennis in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b). *Versteviging van de kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007c). *Presteren naar vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007d). *Doorstroom en talentontwikkeling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007e). *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007f). *Onderwijs en sociale samenhang; de stand van zaken*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007g). *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007h). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007i). *Presteren naar vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007j). *De verbindende schoolcultuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007k). *Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007l). *Leerwerklandschappen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007m). *De maatschappelijke onderneming als rechtsvorm voor het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Een succesvolle start in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peschar, J.L. (2007). *Over leerwinst als stelselindicator*. Haren: eigen beheer.
- Rens, J. van (2006). *Het Europees Kwalificatiekader en leren in Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Taylor, C. (2006). *Why Democracy Needs Patriotism*. Geraadpleegd op 23 mei 2008 via http://www3.baylor.edu/~Scott_Moore/essays/Demo_Patriotism.html.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (2007). *Education for All by 2015. Will we make it?* Oxford, University Press.
- Zoontjens, P.J.J. & Mentink, D. (2008). *Omstreden onderwijsvernieuwingen*. TK 2007-2008, 31007, nr 8

Geraadpleegde deskundigen

De heer prof.dr. M. Vermeulen, directeur IVA

De heer dr. K. Veling, rector Johan de Wit college, 's Gravenhage

De heer prof.dr. J.G.L Thijssen, hoogleraar Human Resource Management, Utrecht

Bijlage 1

De onderwijsagenda van enkele (inter)nationale actoren

Deze bijlage gaat in op de onderwijsagenda in breder perspectief. Welke beleidsprioriteiten zijn er geagendeerd door international en nationale organisaties en belanghebbenden? Het gaat hier nadrukkelijk om organisaties die niet direct betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de uitgebrachte agenda's.

Internationale doelen vergeleken: Unesco en OESO

In 2000 hebben regeringsleiders van 189 landen acht millenniumdoelen geformuleerd om vóór 2015 de belangrijkste wereldproblemen aan te pakken. Onder de noemer onderwijs voor iedereen ('education for all') heeft de Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation) twee millenniumdoelen over onderwijs opgenomen: iedereen naar school en gelijke deelname van jongens en meisjes aan onderwijs. Dit jaar is een samenvattende evaluatie van internationale inspanningen op dit terrein van de afgelopen zeven jaar verschenen.¹⁰³ Net als de meeste andere Europese landen heeft Nederland de kwantitatieve millenniumdoelstellingen grotendeels gerealiseerd. Alleen voor de doorstroom van specifieke doelgroepen, zoals eerstegeneratiestudenten, is nog meer inspanning noodzakelijk.¹⁰⁴ Behalve een kwantitatieve dimensie hebben de millenniumdoelstellingen ook een kwalitatieve dimensie: behalve het verwerven van basiskennis is ook het leren samenleven' een belangrijke component van onderwijs voor iedereen. (Zie studie *Onderwijs en sociale samenhang: de stand van zaken*, 2007).¹⁰⁵

De OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) hanteert zes strategische doelen.¹⁰⁶ Het bevorderen van een leven lang leren en het verbeteren van het verband hiervan met andere sociaal-economische beleidsdoelstellingen is het eerste strategische doel. Het tweede doel is het evalueren en verbeteren van de uitkomsten van onderwijs. Als derde doel noemt de OESO het bevorderen van kwaliteitsonderwijs. Ten vierde pleit men voor het opnieuw doordenken van tertiair onderwijs in de context van de globale economie. Het opbouwen van sociale cohesie door onderwijs is het vijfde genoemde doel. Als laatste doel wordt genoemd het opbouwen van nieuwe toekomst voor onderwijs. Dit door kennismanagement in het onderwijs te verbeteren, op te leiden voor morgen, bijvoorbeeld door lange termijn strategisch denken te laten ontwikkelen, en door toekomstscenario's voor het tertiair onderwijs te ontwikkelen.

Hoger aantal voortijdige schoolverlaters Nederland hoger dan in omliggende landen

De OESO moedigt Nederland aan vaart te maken met de aanval op de schooluitval. In omliggende landen is de schooluitval lager dan in Nederland. Vroegtijdig schoolverlaten leidt tot een hogere kans op langdurige werkloosheid. Net als in de meeste andere OESO-landen is in Nederland meer dan 1 op de 5 werklozen tussen de 15 en 24 jaar al ruim een jaar werkloos. In een aantal West-Europese landen is dat percentage aanzienlijk kleiner.

Bron: OESO, Jobs for Youth: Netherlands.

103 Unesco (29 november 2007). *Global Monitoring Report 2008, Education for all by 2015: will we make it.*

104 Zie hiervoor ook Onderwijsraad, 2008.

105 De basis daarvoor wordt in Nederland gevormd door de kerndoelen voor het primair en de eerste fase van het voortgezet onderwijs op het gebied van burgerschap. Uit de 'nulmeting' van de Inspectie blijkt dat de invulling die basisscholen geven aan de opdracht tot bevordering van burgerschap en sociale integratie vaak nog weinig uitgewerkt en weinig planmatig is.

106 <http://www.oecd.org/dataoecd/35/40/30470766.pdf> en <http://www.mfa.nl/pvoeso/onderwijs>.

Doelstellingen op Europees niveau: Lissabon

Nederland heeft zich gecommitteerd aan Europese ambities via het Lissabonakkoord. Bij de strategische doelstellingen uit 2002 zijn later concrete streefwaarden vastgesteld voor 2010. De streefwaarden gelden voor alle lidstaten samen. De eigen bijdrage aan het streefdoel bepaalt elke lidstaat zelf in samenhang met het eigen, nationale onderwijsbeleid (OCW 2003, Actieplan EU-benchmarks onderwijs).

In zijn brief van 5 december 2007 heeft de minister een voortgangsbericht naar de Tweede Kamer gestuurd betreffende bovengenoemde beleidsterreinen.¹⁰⁷

De eerste Europese doelstelling is het verlagen van het aantal slecht presterende 15-jarigen op het gebied van leesvaardigheid met 20% ten opzichte van de stand van zaken in 2000. Gelet op het percentage van 9,6 in 2000 luidt de Nederlandse doelstelling: ten hoogste 8% van de 15-jarige leerlingen beschikt in 2010 over lage leesvaardigheden (vaardighedenschaal 1 of lager in het PISA-onderzoek). Inmiddels is duidelijk dat de vooruitzichten om deze doelstelling te halen somber zijn. Volgens de minister illustreert dit de noodzaak om verbetering van taalprestaties als hoge prioriteit op te nemen in de kwaliteitsagenda voor het voortgezet onderwijs. Ook in de kwaliteitsagenda voor het primair onderwijs is verhoging van het niveau van beheersing van taalvaardigheden en vermindering van taalachterstanden als een prioriteit geformuleerd.

De tweede doelstelling heeft betrekking op het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten.¹⁰⁸ Gelet op de Europese norm dat in 2010 niet meer dan 10% van de 18-24-jarigen voortijdig schoolverlater mag zijn, betekent dat voor Nederland, uitgaande van 15,5% in 2000 een daling van het percentage 18-24-jarigen dat geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie heeft behaald tot 8%. Het kabinet-Balkenende IV heeft zich tot doel gesteld om het jaarlijks aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters te reduceren tot 35.000 in 2012. De doelstelling betreft een halvering ten opzichte van de 71.000 in 2002. Deze nationale doelstelling is met name gericht op preventie, het voorkomen van nieuwe uitvallers, en is een vertaling van de Lissabondoelstelling. Met een meer preventieve aanpak in de leeftijdscategorie 12-22 jaar is de verwachting dat op lange termijn er steeds minder nieuwe uitvallers komen en dus vanzelf de groep 18-24-jarigen zonder startkwalificatie afneemt. Of dit al in 2010 te realiseren is, is volgens de minister mede afhankelijk van de uitvoering van de afspraken die in het kader van de participatietop zijn gemaakt en de gezamenlijke inzet hierop samen met het ministerie van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en de werkgevers.

Ten derde wil Europa het aantal afgestudeerden in exacte studies verhogen (15% meer afgestudeerden en promovendi in bèta/techniekopleidingen in het hoger onderwijs). De Nederlandse doelstelling voor 2010 houdt in: 6,7 afgestudeerden en promovendi in bèta/techniek per 1000 inwoners in de leeftijd van 20-29 jaar. In 2003 is het Deltaplan Bèta Techniek opgesteld. Dit plan loopt tot en met 2010. De noodzaak voor de aanpak van de tekorten aan technici en technologen is in het coalitieakkoord van 7 februari 2007 bekrachtigd. De instroom in het hoger bèta- en technisch onderwijs blijkt sinds 2002

¹⁰⁷ *Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007e. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 18 maart 2008 meldt de minister dat in het schooljaar 2006-2007 het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters is gedaald met 3.400 ten opzichte van het jaar daarvoor. Een verbeterde telmethode speelt hierbij een rol. De stand voor het schooljaar 2006-2007 is 53.100. De nationale doelstelling om het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters in 2012 te halveren blijft volgens de minister onverkort haalbaar. Zie Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008i.*

¹⁰⁸ *Een voortijdige schoolverlater is hier iemand die geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie (mbo 2-niveau) heeft behaald.*

weer te groeien. Voor de uitstroombestemming van 2010 zijn we volgens de minister op de goede weg. Totaal is inmiddels een stijging behaald van 7,1% (7,7% inclusief snijvlakopleidingen).

Het verhogen van het aantal gediplomeerde hoger secundair opgeleiden is het vierde doel. De EU-doelstelling is om ten minste 85% van de 20-24-jarigen een opleiding op het niveau van hoger secundair onderwijs te hebben afgerond in 2010. De Lissabondoelstelling om de schooluitval in 2010 tot 8% te reduceren betreft het aandeel 18-24-jarigen zonder startkwalificatie, die geen onderwijs of scholing meer volgen (zie ook paragraaf 3). Het kabinet-Balkenende IV heeft zich tot doel gesteld om het jaarlijks aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters te reduceren tot 35.000 in 2012. Indirect leidt het halen van deze doelstelling tot het halen van de vierde Nederlandse doelstelling (85% van de 20-24-jarigen moet in 2010 een diploma in het hoger secundair onderwijs hebben behaald). Echter, we zijn hier wel afhankelijk van andere partijen zoals het ministerie van SZW en de werkgevers.

Ten slotte wil Europa het aantal deelnemers aan een leven lang leren verhogen. Volgens de EU-doelstelling (Europese Unie) moet 12,5% van de 25-64-jarigen in de EU in 2010 deelnemen aan leeractiviteiten. Nederland zat in 2000 al op een score van 15,6%. De Nederlandse doelstelling luidt dat ten minste 20% van de 25-64-jarigen in 2010 deelneemt aan onderwijs- en trainingsactiviteiten.

Zorgpunten van burgers en ouders: lesuitval, kwaliteit leraar en socialiserende functie van onderwijs

De Onderwijsmeter¹⁰⁹ peilt de tevredenheid en de zorgpunten van Nederlanders met en zonder schoolgaande kinderen rond het onderwijs. Er springen een paar punten uit. Ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs noemen lesuitval desgevraagd vaker dan vorig jaar als punt waar zij zich zorgen over maken. Zij hebben bijna allemaal wel met lesuitval op de school van hun kind te maken. Het tweede genoemde zorgpunt, dat dit jaar sterker naar voren treedt dan voorheen, is de kwaliteit van de leraar. Met name ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs geven veel vaker dan bij de vorige metingen aan dat zij de kwaliteit van leraren een belangrijk probleem vinden. Ten derde komt als punt uit de monitor dat er onvoldoende aandacht aan normen en waarden en aan sociale vaardigheden, orde, netheid en discipline wordt besteed. Nederlanders zonder kinderen denken hierover minder negatief ten opzichte van eerdere jaren dan ouders in Nederland. Ouders met kinderen in het basisonderwijs willen ook actie op gedragsproblemen van leerlingen op school. Ten slotte vindt bijna de helft van de Nederlanders en ouders dat een eindtoets op de basisschool belangrijk is voor een goed schoolkeuzeadvies. Dit is meer dan vorig jaar. Twee derde van de Nederlanders en van de ouders vindt bovendien dat een eindtoets voor taal en rekenen verplicht moet worden voor elke basisschool.

De agenda van organisaties van leraren, studenten en scholieren

Als het aan de beroepsgroep ligt, bepalen volgens de enquête *Waar wij voor staan*¹¹⁰ (ruim 25.000 leraren, 2006) vier thema's de komende jaren de onderwijsagenda: het beroep (beroepseer); professionalisering (bijvoorbeeld door deelname aan netwerken) en

109 Gemmeke, van Otterloo & Van der Wel, 2007.

110 Zie www.onderwijsaanhetwoord.nl.

persoonlijke ontwikkeling; onderwijsvernieuwing (visieontwikkeling binnen de school); en randvoorwaarden (faciliterende organisatie).

Volgens het JOB (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs) staan vier punten centraal: medezeggenschap, keuzevrijheid, verbetering onderwijsfaciliteiten, en zorg en toezicht op onderwijskwaliteit.¹¹¹ De klachten over de kwaliteit van het onderwijs staan al een tijd op nummer één. Het gaat dan met name om het gebrek aan begeleiding en structuur en de grote onduidelijkheid over wat er van de studenten wordt verwacht. De tevredenheid verschilt overigens erg per opleidingsrichting. Met name over de toetsing zijn veel mbo-studenten in toenemende mate tevreden. Over het onderwijs in competenties zijn maar zeer weinig studenten ontevreden.

De organisaties die jongeren in het hoger onderwijs vertegenwoordigen zijn de LSVb (Landelijke Studenten Vakbond) en het ISO (Interstedelijk Studenten Overleg). De LSVb presenteert de volgende agendapunten: toegankelijk en onafhankelijk hoger onderwijs; internationalisering en accreditatie van het onderwijs; het verbeteren van de doorstroom van hoger beroepsonderwijs naar het wetenschappelijk onderwijs; het uitbreiden van de keuzevrijheid van de studenten; en medezeggenschap. Als reactie op de strategische agenda voor het hoger onderwijs liet het ISO weten niets in collegegelddifferentiatie te zien als middel om excellentie en kwaliteit te bevorderen. Het ISO vindt het een gemiste kans dat de minister het bekostigingsakkoord van de onderwijskoepels niet volledig heeft overgenomen. Daarnaast wil het ISO het belang van opleidingscommissies onderschrijven, deze functioneren op dit moment vaak nog niet naar behoren. Het voornemen van de minister om de mogelijkheden voor het bindend studieadvies te verruimen kan niet op bijval van het ISO rekenen: studenten in het tweede of derde jaar van hun programma blokkeren om verder te gaan is pedagogisch en op lange termijn ook economisch onverantwoord en onwenselijk. Als Nederland zich echter op internationaliseringsgebied echt wil gaan ontwikkelen, is er vanuit het departement meer sturing nodig. De voornemens in de agenda wat betreft aansluiting tussen onderwijssectoren worden door het ISO ondersteund. Op de volgende punten is het ISO het eens met de minister: er moet meer aandacht zijn voor kwaliteit; meer bevolkingsgroepen moeten gaan participeren in het hoger onderwijs; en de uitval moet worden teruggedrongen.

Het LAKS (Landelijk Actie Komitee Scholieren) laat in de *Scholierenagenda 2007-2011* de wensen van de scholieren weten: een goed sociaal klimaat; kleine klassen; beter salaris voor leraren; actiever toezicht van de Inspectie op de kwaliteit van de schoolexamens; en meer samenwerking leidend tot de verdwijning van de splitsing tussen vmbo en mbo en samenwerking tussen scholen en bedrijven.¹¹²

Adviesorganen: talentontwikkeling, uitval tegengaan, kwaliteit van leraren en anticiperen op de toekomst

In de *Kennisinvesteringsagenda 2006-2016* van het Innovatieplatform (2006) staat een hoofdboodschap beschreven voor elke sector. Voor de vroeg- en voorschoolse educatie: inzetten op het vroege leren om zo later achterstanden te voorkomen; voor het primair onderwijs: versterking van de kwaliteit van leraren, meer maatwerk en een stimulerende omgeving voor leerlingen; voor het voortgezet onderwijs: een betere aansluiting bij de talenten van jongeren; voor het middelbaar beroepsonderwijs: onderwijs dichter bij de

111

JOB Monitor 2007.

112

Landelijk Actie Komitee Scholieren, 2006.

praktijk halen om zo voortijdig schoolverlaten te voorkomen; voor het hoger onderwijs: inzetten op het vroege leren om later achterstanden te voorkomen en al vroeg ruimte voor talent te bieden; en voor een leven lang leren: een versterking van prikkels voor werknemers en werkgevers om te investeren in scholing.

Het rapport *Leren Excelleren* (2005) van hetzelfde innovatieplatform stelde eerder dat er meer ruimte voor talent, meer keuzemogelijkheden voor ouders, leerlingen en studenten, een herwaardering van docenten en vermindering van schooluitval moeten plaatsvinden. In de optiek van het platform heeft het onderwijs tot nu toe sterk de nadruk gelegd op de ontwikkeling van cognitieve vaardigheden. Creatieve, sportieve of communicatieve vaardigheden bijvoorbeeld krijgen veel minder aandacht. Het platform stelt dat onderwijs niet alleen tot een hoog geschoold arbeidspotentieel moet leiden, maar dat het een basis voor innovatie moet leggen door alle Nederlanders tot op een zo hoog mogelijke niveau te scholen en tegelijk alle talenten van individuele leerlingen tot hun recht te laten komen.

De – inmiddels formeel opgeheven – COS (Commissie van Overleg Sectorraden) heeft een rapport uitgebracht met daarin een toekomstgerichte beleids- en kennisagenda.¹¹³ Hieruit blijkt dat de inrichting van het onderwijs en de arbeidsmarkt moet anticiperen op de veranderende rol van arbeid in ons leven (van standaardbiografie naar keuzebiografie) en de vraag van de arbeidsmarkt. Zo maakt nieuwe technologie de variëteit van leren groter en de binding met een locatie kleiner. Kennisontwikkeling en -productie gaat meer en meer buiten de instituties plaats vinden en scholen komen steeds meer in een sociaal isolement. De vraag die men zich stelt is dan ook of de school in de toekomst nog wel een gebouw zal zijn of meer een relatienetwerk. Het onderwijs zal nieuwe technologieën snel moeten inlijven om de aansluiting met de arbeidsmarkt te behouden. In het advies wordt hier overigens meteen bij opgemerkt dat een snelle toepassing van nieuwe kennis in het onderwijs ook kan leiden tot een kenniskloof tussen generaties (leerlingen en hun ouders) of tussen bevolkingsgroepen.

Werkgevers

De zorgpunten van ondernemers wordt tweejaarlijks in kaart gebracht door het opinieblad Forum van VNO-NCW (verbond van ondernemers in Nederland). De laatste twee jaar blijken onderwijsissues meer als zorgpunt te worden ervaren door ondernemers. In volgorde van percentages belangrijkheid prijken dit jaar op de prioriteitenlijst achtereenvolgens: uitval in het vmbo (93%); niveau van het onderwijs (91%); gebrek aan bèta-talent (89%); en gebrek aan vakmanschap (86%).¹¹⁴

De VNO-NCW laat via haar internetpagina weten dat er meer geld aan onderwijs moet worden besteed.¹¹⁵ Voor die tijd echter moet er worden gesneden in bureaucratie en managementlagen om zo meer ruimte te scheppen voor ondernemerschap in het onderwijs. Voortijdige schooluitval moet worden tegengegaan, onder meer door jonge kinderen met achterstanden te helpen die achterstand weg te werken. In het vmbo is het motiveren van ook praktijkgerichte leerlingen voor het onderwijs een hoge prioriteit en met het middelbaar beroepsonderwijs moet gezorgd worden voor goede aansluiting naar beroepskwalificerend onderwijs. Intensivering van de samenwerking tussen beroeps-

113 *Commissie van Overleg Sectorraden, 2007.*

114 *Opinieblad Forum, 17 januari 2008.*

115 *Website www.vno-ncw.nl, geraadpleegd op 24 januari 2008.*

onderwijs en bedrijfsleven is nodig. In het voortgezet onderwijs is meer aandacht nodig voor bètavakken en voor ondernemerschap. Het hoger onderwijs heeft een andere mentaliteit nodig: excelleren mag. Prestaties moeten worden gestimuleerd door meer ruimte voor differentiatie en selectie en door het openstellen van de markt voor hoger onderwijs voor concurrenten van buitenaf. Tot slot pleit de organisatie voor ondernemers voor het afspreken van een minimum aantal studenten per opleiding om meer samenwerking tussen opleidingen af te dwingen.

MKB-Nederland (Midden en Kleinbedrijf) maakt in het jaarbericht 2006-2007 de politieke wensen voor het nieuwe kabinet kenbaar. Interessant in het kader van dit advies is de roep om een betere afstemming tussen onderwijs en praktijk en goede samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Het aanbod op de arbeidsmarkt sluiten niet overal aan op de vraag: in sommige sectoren zijn tekorten, in andere overschotten en aan een groep jonge werknemers moet nog (te) veel worden geleerd.¹¹⁶

Samengevat: de agenda's van de diverse internationale en nationale organisaties en belangengroepen zijn zeer divers. Bestrijden van uitval en goede kwaliteit zijn gemeenschappelijke noemers. Opvallend is dat zowel internationale organisaties als UNESCO, maar ook ouders daarnaast hechten aan ontwikkeling van burgerschapsvormende taken van het onderwijs, naast de kernkwalificaties.

