

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 vervolgarbeidsstraject 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 vervolgopleidingen 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 voorgezet 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 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 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 fondatie (scholingsfonds) voor de hele onderwijssector fungeren en gaandeweg het functioneren van de beroepsgroep van leraren en docenten inhoudelijk bevorderen.