

# JAARVERSLAG 2004





## 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 website-discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

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

*Jaarverslag 2004*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20050049/838, maart 2005.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2005.

ISBN 90-77293-00-0

***Bestellingen van publicaties:***

Onderwijsraad  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag  
email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)  
(070) 310 00 00 of via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

***Tekst:***

Francissen Communicatie

***Ontwerp en opmaak:***

Balyon Grafische Vormgeving bv

***Drukwerk:***

Drukkerij Artoos

# **JAARVERSLAG 2004**

# Inhoudsopgave

<b>Woord vooraf</b>		7
<b>1 De Onderwijsraad</b>		9
1.1 Adviseur van minister, parlement en gemeenten		11
1.2 De raad in 2004		13
1.2.1 De ontvangst en het effect van een advies		14
1.2.2 De activiteiten in cijfers		16
1.3 Het secretariaat in 2004		18
<b>2 De onderwerpen in 2004</b>		19
2.1 Markt, staat en maatschappij		21
2.1.1 Advisering binnen dit thema		21
2.1.2 Reacties		24
2.1.3 Meer informatie		26
2.2 Kennissamenleving		27
2.2.1 Advisering binnen dit thema		27
2.2.2 Reacties		31
2.2.3 Meer informatie		33
2.3 Ontwikkeling van scholen en leraren		34
2.3.1 Advisering binnen dit thema		34
2.3.2 Reacties		36
2.3.3 Meer informatie		38
2.4 Speciale groepen		39
2.4.1 Advisering binnen dit thema		39
2.4.2 Reacties		41
2.4.3 Meer informatie		42
<b>Bijlage</b>		
Bijlage 1	Overzicht van publicaties, seminars en presentaties	B.1-43
Bijlage 2	Samenstelling Onderwijsraad en secretariaat	B.2-57

## Woord vooraf

Voor de Onderwijsraad was 2004 een bijzonder jaar. De raad vierde zijn 85-jarig bestaan met een conferentie over de toekomst van het Nederlandse onderwijs. De centrale vraag tijdens de bijeenkomst was: kan het onderwijs in 2010 de Europese doelstellingen halen? Hebben we in dat jaar – zoals de Europese regeringsleiders afgesproken hebben in Lissabon – substantieel meer (hoog)opgeleide burgers die van Europa de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld maken? Kan Nederland zich in de voorhoede van die economie plaatsen?

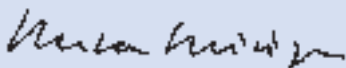
In het antwoord ligt een groot deel van het werkterrein van de raad besloten. Als we de Lissabon-doelstellingen willen halen moet er nogal wat gebeuren. Er moet meer aandacht komen voor voortijdige schooluitval, voor het verbinden van binnen- en buitenschools leren, voor achterstandenbeleid, voor een leven lang leren, voor meer afgestudeerden in de bètawetenschappen en voor de invloed van Europa op het Nederlandse onderwijs. Allemaal onderwerpen waarover de raad zich heeft uitgesproken en zich zal blijven uitspreken.

De raad kijkt niet alleen terug op de festiviteiten rond het jubileum, maar ook op een productief jaar, waarin Europa een prominente plaats innam. Natuurlijk omdat de plannen voor het onderwijs moeten worden getoetst aan de ambities voor 2010. Maar ook omdat Nederland in de tweede helft van het jaar voorzitter was van de Europese Unie. Aan de vooravond daarvan bracht de raad twee adviezen uit die het belang van Brussel voor het nationale onderwijsbestel benadrukken.

Bijzonder is dat minister Van der Hoeven het onderwerp burgerschap hoog op de agenda van de Europese onderwijsministers kon plaatsen. De Onderwijsraad heeft de minister eerder al geadviseerd over de bijdrage die onderwijs kan leveren aan burgerschapsvorming. Het is aardig dat het onderwerp, dat in Nederland goed werd ontvangen, nu ook in Europa weerklank heeft gevonden. Hopelijk leidt het ertoe dat het onderwijs in de lidstaten een steentje bijdraagt aan de ontwikkeling van een nationale én Europese identiteit.

Het komende jaar, 2005, is het eerste jaar van een nieuwe zittingsperiode. De raad zal voor de helft bestaan uit herbenoemde leden en voor de helft uit nieuwe. Het eerste advies gepubliceerd in 2005 is *De stand van educatief Nederland*. Het bevat een overzicht van de sterke en zwakke punten van het Nederlandse onderwijs. Het is een mooie afsluiting van de periode 2001-2004 én een startpunt voor de nieuwe termijn.

Tot slot nog even dit. De uitgebrachte adviezen zijn in dit verslag ondergebracht in vier thema's: (1) *Markt, staat en maatschappij*, (2) *Kennissamenleving*, (3) *Ontwikkeling van scholen en leraren* en (4) *Speciale groepen*. Wilt u snel een bepaald advies uit 2004 opslaan? Raadpleeg dan het overzicht in bijlage 1.



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



Drs. A. van der Rest  
Secretaris/directeur

# **1 De Onderwijsraad**





## 1.1 Adviseur van minister, parlement en gemeenten

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering, opgericht in 1919. De raad adviseert – gevraagd en ongevraagd – de ministers van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit). Ook de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid (bijvoorbeeld huisvesting van scholen) een beroep doen op de raad.

### *Deskundig, eigentijds en onafhankelijk*

De raad adviseert over alle aspecten en vormen van onderwijs en leren voor kinderen, jongeren en volwassenen. Waar liggen interessante mogelijkheden voor onderwijs (binnen en buiten de instellingen) en wat is de beste manier om die te benutten? Wat is daarbij de rol van de overheid of van andere partijen in en rond de onderwijswereld?

De expertise binnen de raad en de staf zorgt ervoor dat, welk onderwerp ook aan de orde is, er vanuit verschillende invalshoeken naar wordt gekeken. Raadsleden zijn afkomstig uit alle sectoren van het onderwijs of hebben daarmee een bijzondere band. Verschillende disciplines zijn vertegenwoordigd, bijvoorbeeld onderwijskunde, economie, rechten en organisatiekunde. Ook de internationale dimensie van het onderwijs betreft de raad bij de adviezen. Ten slotte zijn expertise en meningen van anderen van groot belang; de raad wil nadrukkelijk verder kijken dan de eigen deskundigheid. Daarom organiseert hij regelmatig seminars en heeft hij op zijn website een discussieplaats.

De Onderwijsraad wil met een deskundige inbreng en een eigentijdse visie een bijdrage leveren aan discussies over onderwijs en onderwijsbeleid. Dat de raad daarbij een onafhankelijke koers vaart, spreekt voor zich. De achtergrond van de raadsleden staat daarvoor garant. Zij zijn afkomstig uit verschillende geledingen van de maatschappij en worden door de regering benoemd op grond van hun wetenschappelijke kennis, hun praktijkervaring in het onderwijs of hun maatschappelijke bijdrage. De benoeming is op persoonlijke titel en de leden vertegenwoordigen geen belangengroepen.

### *Werkwijze van de raad*

Ieder jaar doet de raad voorstellen voor het eigen werkprogramma. De minister voegt hieraan haar adviesonderwerpen toe en stelt het programma vast. Daarna biedt zij het de beide Kamers der Staten-Generaal aan, op prinsjesdag. Het parlement kan adviesvragen aan het werkprogramma toevoegen. Het programma geeft een globaal beeld van de onderwerpen die aan de orde komen; in de loop van het jaar worden de adviesvragen en de tijdsplanning ingevuld. Onder invloed van de actualiteit kunnen adviesonderwerpen worden ingetrokken of juist toegevoegd.

De raad komt in de regel om de vier weken plenair bijeen, vooral om adviezen en verkenningen vast te stellen. Speciale commissies, door de raad ingesteld, bereiden de adviezen voor. Een advies is de behandeling van een concrete vraag, die meestal leidt tot aanbevelingen die op de kortere termijn kunnen worden doorgevoerd. Een verkenning is meer agendavormend en behandelt een bepaalde ontwikkeling in het onderwijs vanuit een langetermijnperspectief. De raad neemt in een verkenning meestal (nog) geen standpunt in, maar draagt onderwerpen aan die zich lenen voor advisering. Alle publicaties van de raad zijn te vinden op de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl).

## 1.2 De raad in 2004

In het jaar van zijn 85-jarig bestaan sloot de raad een vierjarige zittingsperiode af. Tien van de zeventien leden beleefden hun laatste jaar in de raad, de meeste van hen hebben er twee termijnen op zitten. De raad die inmiddels is benoemd voor de periode 2005-2008 zal bestaan uit zeven nieuwe en zeven herbenoemde leden.

### *De periode 2001-2004*

Bij het afsluiten van een zittingstermijn hoort een evaluatie. De raad maakte in november de balans op over de periode 2001-2004. Hij beantwoordde de vraag of hij zich op de juiste momenten met de juiste vraagstukken had beziggehouden met een beredeneerd 'ja'.

Het was een roerige periode: politiek, maatschappelijk én economisch. De raad heeft te maken gehad met drie verschillende kabinetten en met snelle maatschappelijke veranderingen. Daarop heeft hij goed geanticipeerd, zonder de lijnen voor het onderwijs – uitgezet door het kabinet-Kok II en overgenomen door de kabinetten-Balkenende I en II – uit het oog te verliezen.

Zo adviseerde hij vroegtijdig over grote beleidsthema's als deregulering en autonomievergroting, variëteit in het onderwijsaanbod, een sterke beroepskolom en doorlopende leerlijnen (makkelijke overgangen van voorbereidend naar middelbaar en hoger beroeps-onderwijs), innovatie en de versterking van de kennisinfrastructuur, de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep, maximale participatie van mensen op de arbeidsmarkt en de betekenis van Europa voor het Nederlandse onderwijs. De raad ging prangende vragen uit de samenleving, naar boven gekomen in deze turbulente periode, niet uit de weg. Onderwijs is belangrijk voor de kwalificatie van leerlingen en studenten, maar juist in dit tijdvak kwam de vraag naar boven welke sociale taak scholen precies hebben. Zo gaf de raad een advies uit over het bevorderen van goed burgerschap en inventariseerde hij de zorgen die onder verschillende groepen mensen leven over het Nederlandse onderwijs. Als een rode draad door de advisering liep de discussie over de rolverdeling tussen maatschappij, onderwijs en overheid. Aan welke kennis is behoefte en waar valt die te halen: op school of ook daarbuiten? Reageert het onderwijs adequaat op wat de samenleving nodig heeft? En omgekeerd: doet de samenleving voldoende voor het onderwijs?

De aanpak van de adviesonderwerpen is in de afgelopen vier jaar veranderd. De verbeterpunten die uit eerdere evaluaties naar voren kwamen zijn uitgewerkt en in steeds meer adviezen toegepast. Het gaat vooral om een proactieve opstelling van de raad, aandacht voor internationale ontwikkelingen en interactie met het onderwijsveld en het publiek. Deze drie accenten zijn inmiddels zo goed verankerd in de werkwijze van de raad dat ze standaard terug te vinden zijn in de adviezen, tenzij er een goede reden is om ze niet te hanteren.

### *De advisering in 2004*

In het afgelopen jaar bracht de raad, ondanks de nadruk op proactiviteit, relatief veel reactieve adviezen uit. Daar was een goede reden voor. De minister presenteerde het HOOP 2004 (Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan) en drie 'koersdocumenten' – meerjarenplannen voor de verschillende onderwijssectoren – en vroeg daarover advies. De raad heeft deze beleidsvoornemens voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) en het hoger onderwijs tegen het licht gehouden en ze getoetst aan de kabinetsambities om meer mensen hoger op te leiden en de positie van het Nederlandse onderwijs in Europa te versterken.

Natuurlijk handelde de raad ook proactief. Zo bracht hij de verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs* uit. De publicatie deed wat ze moest doen: discussie uitlokken. De conclusie van de raad dat de extra gelden die de laatste twee decennia naar onderwijs zijn gegaan niet in het primaire, maar in het secundaire proces terecht kwamen, maakte veel los in het veld en in de media. De raad had een probleem naar boven gehaald waarvan velen het bestaan vermoedden, maar dat nog niemand zo uitdrukkelijk had benoemd.

Het afgelopen jaar was de internationale dimensie van het onderwijs in een groot aantal adviezen terug te vinden. Europa speelde een prominente rol, bijvoorbeeld in de koersdocumenten, maar ook als zelfstandig adviesonderwerp. De raad bracht twee adviezen uit die de interactie tussen Europa en het Nederlandse onderwijs apart belichtten.

Tot slot een voorbeeld van interactiviteit in 2004: het advies *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* In de voorbereiding van dit rapport, dat onderzocht wat het onderwijs kan doen voor risicojongeren én voor jongeren met een bijzonder talent, voerde de raad (panel)gesprekken met onder meer vertegenwoordigers van jeugdzorg, gemeenten, onderwijsinspectie, scholen en ouders. Bovendien maakte hij gebruik van het grote aantal reacties dat via de website binnenkwam op de vraag: "Regeert de middelmaat in het onderwijs?".

### **1.2.1 De ontvangst en het effect van een advies**

In het afgelopen jaar kwamen veel beleidsreacties binnen op adviezen die de Onderwijsraad in voorgaande jaren heeft uitgebracht. Het ministerie reageerde op publicaties over een leven lang leren, artikel 23 van de Grondwet, leren in een kennissamenleving, de gewichtenregeling voor het basisonderwijs en burgerschapsvorming. Volgens de wet maakt de minister haar standpunt over een uitgebracht advies binnen drie maanden kenbaar aan de Kamer. Dat is niet altijd mogelijk: het ene onderwerp leent zich daar beter voor dan het andere. Hieronder volgen enkele voorbeelden van adviezen die in voorgaande jaren werden gepubliceerd en het afgelopen jaar een beleidsmatig vervolg kregen.

#### *Onderwijs en burgerschap*

Het begrip burgerschap is in verschillende adviezen van de raad aan de orde geweest. De verkenning *Samen leren leven* (2002) stelde de vraag of scholen expliciet aandacht zouden moeten schenken aan burgerschapsvorming. In het advies *Onderwijs en burgerschap* (2003) beantwoordde de raad deze vraag bevestigend. Minister Van der Hoeven stuurde in april 2004 een uitgebreide brief naar de Tweede Kamer over onderwijs, burgerschap en integratie. Zij onderstreepte daarin het belang van een actief en verantwoord burgerschap en nam het advies van de Onderwijsraad over om voor het primair en het voortgezet onderwijs een bepaling hierover op te nemen in de wet. Het door de

raad ontwikkelde gedachtegoed op dit punt heeft niet alleen in Nederland weerklank gevonden. Het staat, sinds minister Van der Hoeven het heeft ingebracht, ook op de agenda van de EU (Europese Unie), de Raad van Onderwijsministers en het EUNEC (het Europese netwerk van onderwijsraden). In september organiseerde het EUNEC een conferentie in Den Haag over Europees burgerschap (zie paragraaf 1.2.2).

#### *Aandacht voor exacte vakken*

De raad heeft in enkele adviezen de noodklok geluid over het geringe aantal afgestudeerden in de exacte vakken. Dat deed hij in *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs* en in *Profielen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs*, beide uitgebracht in 2003. Deze adviezen hebben bijgedragen aan bijstelling van de beleidsvoorstellen. Zo nam de minister in het *Actieplan EU-benchmarks Onderwijs* de aanbevelingen van de raad grotendeels over: de overheid gaat investeren in exacte richtingen. En het aandeel verplichte bètavakken in de tweede fase van havo en vwo blijft, mede op afspraak van de raad, voor een groot deel gehandhaafd.

#### *De gewichtenregeling*

De raad adviseerde in 2001 en in 2002 over de herziening van de gewichtenregeling: de regeling volgens welke basisscholen extra geld krijgen als een deel van de kinderen een leerachterstand heeft. Of een leerling een achterstand heeft, wordt bepaald op grond van etnische afkomst en opleiding van de ouders. De raad wilde zowel de drempel voor extra steun als de etnische afkomst uit de regeling halen. In juli 2004 stuurde de minister de *Uitwerkingsbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid* naar de Tweede Kamer. In de brief beschreef ze de herijking van de gewichtenregeling, waarbij ze het basisidee van de Onderwijsraad als uitgangspunt nam.

#### *Spelenderwijs: kindercentrum en basisschool hand in hand*

In 2002 adviseerde de raad de bestaande opvangvoorzieningen voor jonge kinderen (zoals kinderdagverblijven en peuterspeelzalen) samen te brengen in één instituut. Dit kindercentrum zou nauw moeten samenwerken met de basisschool om alle jonge kinderen gelijke kansen en een goede startpositie in het onderwijs te geven. In november 2004 diende het Tweede-Kamerlid Hamer (PvdA) tijdens de behandeling van de onderwijsbegroting een motie in die verzocht "te onderzoeken of en hoe uitwerking kan worden gegeven aan de voorstellen van de Onderwijsraad om te komen tot kindercentra". De Tweede Kamer heeft de motie aangenomen.

<b>Hoe vaak werd in de Tweede Kamer melding gemaakt van de adviezen van de Onderwijsraad?</b>	
<b>Vermelding in</b>	<b>Aantal</b>
Handelingen der Staten-Generaal	47
Kamerstukken	94
Kamervragen	2
Moties	1

### 1.2.2 De activiteiten in cijfers

De raad kwam dit jaar twaalf keer plenair in vergadering bijeen. In totaal stelde hij elf adviezen en één verkenning vast. Er zijn drie studies verschenen in opdracht van de raad. Van de twaalf raadspublicaties (de studies niet meegerekend) stonden er acht op het werkprogramma voor 2004, dat in omvang niet veel verschilde met dat van 2003. Er zijn het afgelopen jaar dus vier adviezen uitgebracht die niet in het programma stonden. Twee daarvan, *Bureaucratisering in het onderwijs* en *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?*, kwamen nog uit het werkprogramma van 2003. De andere twee gingen over de meerjarenplannen van het ministerie voor het primair en het voortgezet onderwijs, de zogenoemde koersdocumenten. Het ministerie besloot deze documenten uit te brengen (en er advies over te vragen) nadat het werkprogramma van de Onderwijsraad voor 2004 was vastgesteld.

Twee adviesonderwerpen uit het werkprogramma voor 2004 zijn wel in behandeling genomen, maar zullen worden gepubliceerd in 2005. Het gaat om een advies over onderwijs en innovatie en één over de stand van educatief Nederland in internationaal en historisch perspectief. Twee andere onderwerpen schuiven geheel door naar 2005: een advies over het Wetsontwerp basisvorming (dat in de plaats komt van een advies over het eindrapport van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming) en één over het Wetsontwerp herziening tweede fase havo/vwo (het wetsontwerp is vertraagd). Tot slot zijn er twee adviesonderwerpen na vaststelling van het werkprogramma toch nog afgevoerd. Het onderwerp *Minder leraren en toch onderwijs* bleek een te beperkte focus te hebben. Het advies over toelating tot het hoger onderwijs is door de staatssecretaris teruggetrokken.

De raad bracht twee nieuwsbrieven uit om scholen en andere belangstellenden binnen het onderwijs op de hoogte te houden van zijn werkwijze en activiteiten. De bulletins bevatten informatie over debatten en adviezen, portretten van raadsleden en artikelen over onderwijsinstellingen die iets bijzonders te bieden hebben.

De raad vierde op 19 februari zijn 85-jarig bestaan met een conferentie over de toekomst van het Nederlandse onderwijs. In het Haagse theater Diligentia lieten vijf prominente inleiders hun licht hierover schijnen: de voorzitter van de Raad voor Cultuur Winnie Sorgdrager, de Nederlandse ambassadeur bij de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) Frans Engering, de directeur van het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) Paul Schnabel, de directeur van het CPB (Centraal Planbureau) Henk Don en de voorzitter van de Onderwijsraad Fons van Wieringen. Dagvoorzitter was mevrouw Trude Maas-de Brouwer. Het thema was toegespitst op de rol die het Nederlandse onderwijs kan spelen in het Europese streven om in 2010 de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld te zijn. Ook de aanwezige minister van Onderwijs Van der Hoeven debatteerde mee, evenals het publiek, dat bestond uit een groot aantal beleidsmakers en vertegenwoordigers uit het onderwijsveld. Ter gelegenheid van het jubileum verschenen ook een brochure en een studie. De laatste, getiteld *De Onderwijsraad en de herziening van het adviesstelsel*, werd in december gepresenteerd tijdens een bijeenkomst van raadsleden en oud-raadsleden. De studie bevat een reflectie op de historische én actuele positie, rol en taak van het adviescollege.

In maart bezochten minister Van der Hoeven en staatssecretaris Nijs de Onderwijsraad. Zij kregen toelichtingen op de adviezen over de Europese invloed op het Nederlandse onderwijsbestel en op *Examinering in het hoger onderwijs*.

In september organiseerde de raad, als lid van het EUNEC, een tweedaagse internationale conferentie in Den Haag met deelnemers uit acht landen. Het was de tweede keer dat de raad als gastheer voor het netwerk optrad en het onderwerp voor de conferentie aandroeg. Dat was dit keer Europees burgerschap. Eerder in het jaar, op 12 juli 2004, had de raad zijn burgerschapsvoorstellen al gepresenteerd in de vergadering van de Raad van Onderwijsministers in Rotterdam, onder de titel *Becoming a responsible citizen in Europe*.

In oktober was er opnieuw een conferentie van het EUNEC, dit keer in Brussel. Er werd gesproken over de mogelijkheden om opleidingen in het beroepsonderwijs met elkaar te vergelijken. Een delegatie van de Nederlandse raad nam deel aan deze conferentie.

In november bezocht de vaste commissie voor onderwijs van de Tweede Kamer de Onderwijsraad. De belangrijkste gespreksonderwerpen waren de bevindingen van de raad over de achterliggende periode én het werkprogramma voor 2005. Verder kwamen de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs aan de orde.

Tot slot nemen stafmedewerkers en leden van de raad regelmatig deel aan discussiebijeenkomsten van andere organisaties. Zie voor een overzicht hiervan de bijlage van dit jaarverslag.

<b>Hoe vaak kwam de Onderwijsraad met zijn meest centrale onderwerpen in de gedrukte media?</b>					
	<b>Eerste kwartaal</b>	<b>Tweede kwartaal</b>	<b>Derde kwartaal</b>	<b>Vierde kwartaal</b>	<b>Totaal</b>
Markt, staat en maatschappij	10	16	3	24	<b>53</b>
Kennissamenleving	9	2	21	20	<b>52</b>
Ontwikkeling van scholen en leraren	1	76	3	3	<b>83</b>
Speciale groepen	0	38	0	19	<b>57</b>
Anders	10	12	14	8	<b>44</b>
<b>Totaal</b>	<b>30</b>	<b>144</b>	<b>41</b>	<b>74</b>	<b>289</b>

### 1.3 Het secretariaat in 2004

De Onderwijsraad wordt inhoudelijk en facilitair ondersteund door het secretariaat. Aan het hoofd staat de directeur, die tevens secretaris is van de raad. Hij werkt samen met een inhoudelijke staf en een afdeling Algemene Zaken. De staf bestaat uit mensen met verschillende achtergronden: onderwijskundigen, juristen, een econoom en een bestuurskundige. Deze brede deskundigheid zorgt ervoor dat ook de staf de adviesonderwerpen vanuit verschillende invalshoeken kan behandelen. In het afgelopen jaar werden 2 nieuwe medewerkers aangesteld op het secretariaat, 5 mensen vertrokken. Het totaal aantal formatieplaatsen bedraagt 21.

De bureaumedewerkers hebben, zoals elk jaar, niet alleen de inhoudelijke voorbereiding van de adviezen verzorgd, maar ook de bijbehorende seminars, discussiebijeenkomsten en internetactiviteiten. In februari had het secretariaat veel werk aan de jubileumconferentie en in september organiseerde het voor de tweede opeenvolgende keer in Den Haag de jaarlijkse EUNEC-conferentie (zie voor beide paragraaf 1.2.2). De voorzitter en de secretaris van de Onderwijsraad zijn het afgelopen jaar toegetreden tot het dagelijks bestuur van het EUNEC, hetgeen bij tijd en wijle ook inzet vraagt van de bureaumedewerkers.

Het kwaliteitszorgsysteem dat door het secretariaat wordt onderhouden, is in 2004 verder gestroomlijnd en uitgebreid met de ondersteunende werkzaamheden. Voor de adviezen zijn normen ontwikkeld omtrent de omvang, stijl en opbouw van de teksten. In 2005 zal verder worden nagedacht over mogelijke formats of profielen. Het is denkbaar dat de raad in de toekomst een advies op verschillende manieren publiceert: een exemplaar voor beleidsmakers en Tweede-Kamerleden en één voor het grote publiek. De producten van het afgelopen jaar zijn op tekstkwaliteit beoordeeld door taalkundige dr. R.J. Geel, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.



## **2 De onderwerpen in 2004**



## 2.1 Markt, staat en maatschappij

De positie van onderwijs in onze samenleving is aan verandering onderhevig. Was het vroeger vanzelfsprekend dat de overheid zorg droeg voor zo goed mogelijk onderwijs voor iedereen, tegenwoordig vragen we ons af of het ook anders kan. Bieden opleidingen waar voor hun geld? Heeft iedereen die de capaciteiten heeft, voldoende kans om een hogere opleiding te volgen? Is er voldoende keuze en kwaliteit en draagt het onderwijs bij aan maatschappelijke samenhang? Kortom: krijgt de samenleving wat ze wil?

### 2.1.1 Advisering binnen dit thema

De overheid is en blijft verantwoordelijk voor de doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs, voor de keuzevrijheid die burgers hebben en voor de sociale taak van de sector. Dat neemt niet weg dat ze meer op afstand wil opereren. Deregulering en meer vrijheid voor scholen moeten maatwerk opleveren voor leerlingen en studenten. Meer ruimte voor nieuwe, commerciële onderwijsaanbieders zou de kwaliteit in de sector kunnen verhogen, de kennis doen toenemen en onze internationale economische positie versterken. In het advies *Ruimte voor nieuwe aanbieders* gaat de raad in op de mogelijkheden voor het hoger onderwijs.

Deregulering, andere financieringsstromen en schaalvergroting brengen veranderingen mee in de bestuurlijke verhoudingen binnen onderwijsinstellingen. Het begrip 'educational governance' is nieuw. Het is afkomstig uit andere sectoren, zoals het bedrijfsleven, de woningbouwsector, de gezondheidszorg en de culturele sector. Het gaat over goed ondernemingsbestuur: wat is het, waar blijkt het uit, wat is ervoor nodig om het te realiseren? Deze vragen onderzoekt de raad in het advies *Degelijk onderwijsbestuur*.

Een ruimtegevende nationale overheid moet wel oog houden voor de invloed van een andere, supranationale overheid: de EU. Afspraken tussen de lidstaten hebben gevolgen voor het Nederlandse onderwijs. Omgekeerd kan het onderwijs helpen de sociale samenhang binnen Europa te bevorderen door leerlingen het besef van een Europese identiteit bij te brengen. Deze overwegingen komen aan de orde in *Onderwijs en Europa: Europese invloeden in Nederland* en *Onderwijs en Europa: Europees burgerschap*.

Hieronder worden de adviezen die passen in dit thema chronologisch behandeld.

#### *Ruimte voor nieuwe aanbieders*

Het huidige gesloten bestel in het hoger onderwijs moet – voorzichtig en met mate – worden opengebroken. Zo krijgen niet-bekostigde (private) instellingen als de LOI Hogeschool of buitenlandse universiteiten de kans om één of meer van hun opleidingen door de overheid te laten financieren. Dat stelde de raad in het advies *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs*, gepubliceerd in april. Het advies is mede gebaseerd op empirisch onderzoek van de instituten CHEPS, Smets+ Hover+ en ITS/IOWO, uitgevoerd in opdracht van de raad.

De raad wil het bestel voorzichtig openen om in het hoger onderwijs concurrentie aan te wakkeren. Toetreding van private aanbieders tot deze markt zou een verrijking kunnen betekenen: meer maatwerk, meer variatie in duur en aanbod van opleidingen, meer keuzemogelijkheden voor studenten en meer rendement. De raad wil het geheel aan bekostigde opleidingen niet helemaal opengooien om te voorkomen dat het overheidsbudget te veel versnipperd raakt en bestaande opleidingen verdwijnen, met kapitaalvernietiging als gevolg.

Nieuwe aanbieders moeten voldoen aan dezelfde voorwaarden als de huidige bekostigde instellingen. Dat wil zeggen dat hun opleidingen worden goedgekeurd door de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie). Heeft deze organisatie een kwaliteitskeurmerk afgegeven, dan beslist de overheid of zij de opleiding bekostigt of niet. Criteria daarvoor zijn de (financiële en regionale) toegankelijkheid, de maatschappelijke doelmatigheid en het beschikbare budget voor het hoger onderwijs.

De raad adviseert om te experimenteren met het toelaten van nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs. Hij beschrijft twee mogelijkheden. De overheid kan in een bepaalde sector, bijvoorbeeld de gezondheidszorg (waar een groot tekort is aan gekwalificeerd personeel), het rijksbudget en het aantal opleidingen verhogen. Elke instelling met een geaccrediteerde opleiding kan dan meedingen naar overheidsgeld. Voor het tweede mogelijke experiment is geen extra geld nodig. Instellingen kunnen hierin meedingen naar bekostiging van een opleiding zodra een bestaande opleiding zijn accreditatie verliest (en daarmee dus zijn recht op bekostiging). De raad spreekt een voorkeur uit voor de laatste mogelijkheid.

#### *Onderwijs en Europa*

In juni bracht de raad twee adviezen uit waarin Europa centraal staat. Het eerste advies ging over de invloed van Europa op het Nederlandse onderwijs, het tweede over de bijdrage die onderwijs kan leveren aan Europees burgerschap. De adviezen werden gepresenteerd aan de vooravond van het Nederlands voorzitterschap van de EU.

In *Onderwijs en Europa: Europese invloeden in Nederland* constateert de raad dat Europa vooral via niet-dwingende afspraken steeds meer invloed uitoefent op het Nederlandse onderwijs. Het Lissabon-akkoord is daar het beste voorbeeld van. In 2000 spraken de Europese leiders in Lissabon af het opleidingspeil van de burgers te verhogen en de sociale cohesie in de EU te bevorderen. Daarmee moet Europa in 2010 de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld zijn. Nederland legde zichzelf als uitvloeisel van die afspraken ambitieuze nationale ambities op (onder andere het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, het verhogen van het aantal bètawetenschappers en het bevorderen van een leven lang leren). Als Nederland en Europa de Lissabon-doelstellingen willen waarmaken, moet er volgens de raad minder Europees geld gaan naar landbouw en meer naar onderwijs en onderzoek. De raad constateert ook dat de overheid en de onderwijsinstellingen nog te weinig kennis hebben van wat Europa hun kan bieden. Het Nederlandse onderwijsveld is in het Brusselse 'voorkookcircuit' slecht vertegenwoordigd. Daarom zou Nederland er goed aan doen in Brussel een (in eerste instantie virtueel) 'Huis voor het Nederlandse Onderwijs' te openen, waar de nationale overheid en belangenbehartigers dicht bij het vuur hun krachten kunnen bundelen. Ook kan het Huis alle beschikbare informatie over het Europese onderwijsbeleid verzamelen.

Het advies *Onderwijs en Europa: Europees burgerschap* heeft een link met het in 2003 uitgebrachte *Onderwijs en burgerschap*. Daarin werd geconcludeerd dat scholen een taak hebben bij het bevorderen van (Nederlands) burgerschap. De raad stelt nu dat hetzelfde geldt voor het bevorderen van een Europese identiteit. Dan moet in de meeste onderwijsprogramma's wel de oriëntatie op Europa groter worden. Scholen moeten kennis over Europa overdragen en burgers vaardigheden bijbrengen waarmee zij zich in Europa kunnen bewegen. De raad pleit voor het ontwikkelen van een Europa-competentie: een certificaat dat (onder meer) aantoont dat leerlingen ten minste twee vreemde talen spreken en kennis van Europese instituties hebben. Daarnaast is de uitwisseling van leerlingen, studenten en docenten tussen de landen van de Unie heel belangrijk. De raad adviseert de helft van de universitaire studenten een studieonderdeel te laten volgen over de grens. In het hbo zou één op de drie studenten dat moeten doen.

#### *Degelijk onderwijsbestuur*

Onderwijsinstellingen moeten het toezicht op hun bestuur beter organiseren, zodat zij het vertrouwen van belanghebbenden kunnen behouden. Een wijziging in de onderwijswetgeving moet hen hierbij helpen. Dat stelde de raad in december in het advies *Degelijk onderwijsbestuur*. Ter voorbereiding oriënteerde de raad zich via literatuuronderzoek en verschillende gesprekken op discussies over toezicht in andere maatschappelijke sectoren. Verder liet hij het adviesbureau KPMG een aantal casussen beschrijven van huidige vormen van intern toezicht in het onderwijs, sprak hij met besturenorganisaties, de Bve Raad (als vertegenwoordiger van de bve-sector) en de HBO-raad (als vertegenwoordiger van het hbo), en startte hij een discussie op de website.

De raad formuleert twee principes voor degelijk onderwijsbestuur. In de eerste plaats moet er een functionele scheiding zijn tussen bestuur en intern toezicht. Nu controleren schoolbesturen nog te vaak zichzelf. Het tweede centrale principe luidt: er moet evenwicht zijn tussen de verantwoording die instellingen afleggen aan de overheid (verticaal, hiërarchisch) en de verantwoording aan belanghebbenden (horizontaal, niet-hiërarchisch). Dit geldt voor alle onderwijssectoren.

Wat betreft de scheiding tussen bestuur en intern toezicht zouden basisscholen en middelbare scholen er in voorkomende gevallen voor kunnen kiezen een raad van toezicht in te stellen. Ze kunnen ook in hun statuten of andere eigen regelingen vastleggen hoe ze de bestuurs- en toezichttaken over verschillende personen willen verdelen. Dat geldt vooral voor stichtingen in het bijzonder onderwijs. In het openbaar onderwijs houden veelal gemeenteraden toezicht, bij verenigingen in het bijzonder onderwijs hebben de algemene ledenvergaderingen die taak. Deze zou meer handen en voeten kunnen krijgen, bijvoorbeeld door hiervoor een commissie in te stellen.

In de bve-sector en het hoger onderwijs zijn raden van toezicht al wel gemeengoed, maar is niet altijd duidelijk waarop zij kunnen worden aangesproken. De Onderwijsraad pleit ervoor om dit via de wet te verduidelijken, zoals ook in het bedrijfsleven is gebeurd voor de raad van commissarissen (commissie-Tabaksblat). Verder zou een landelijke vereniging van toezichthouders ondersteuning kunnen verlenen. Bij universiteiten heeft de raad van toezicht nu een dubbele pet op: hij controleert namens de Minister, maar is ook belast met het interne toezicht. Het zou beter zijn deze functies te verzelfstandigen.

Wat betreft de verticale en horizontale verantwoording: de Onderwijsraad stelt dat de laatste nooit de eerste kan vervangen. De overheid zal altijd moeten toezien op aspecten als kwaliteit, toegankelijkheid en keuzevrijheid en altijd verantwoording verlangen over de manier waarop publieke middelen zijn ingezet. Instellingen zullen daarnaast wel vaker bilateraal verantwoording afleggen aan belanghebbenden die delen in de kosten van het onderwijs: de (betalende) student, het investerende bedrijf of subsidiegevers. De raad doet hiervoor een aantal aanbevelingen.

### 2.1.2 Reacties

#### *Ruimte voor nieuwe aanbieders*

Staatssecretaris Nijs stuurde het advies in april naar de Tweede Kamer met de opmerking dat het, samen met het *Interdepartementaal beleidsonderzoek naar een open bestel en mededingingsaspecten* (ibo), een bouwsteen zou vormen voor een kabinetsstandpunt dat later in het jaar zou volgen.

De HBO-raad reageerde in april in het *HBO-journaal* niet afwijzend op de bekostiging van particuliere opleidingen. Wel stelde de koepelorganisatie dat de overheid extra eisen zou moeten stellen aan het aanbod. Anders zouden commerciële aanbieders zich uitleven in massaopleidingen en blijven de reguliere hogescholen zitten met de minder lucratieve studies. De HBO-raad vond dat de particuliere aanbieders, net als de huidige bekostigde instellingen, zorg moeten dragen voor een evenwichtig aanbod.

Particuliere aanbieders, zoals de LOI en de Hogeschool Schoevers, en de branchevereniging voor het particulier onderwijs Paepon juichten – ook in het *HBO-journaal* – het advies toe. Directeur Anna Bakker van Paepon reageerde wel verontwaardigd op de suggestie van de HBO-raad over aanvullende voorwaarden voor het aanbod. Bakker vond de instandhouding van niet-rendabele opleidingen een taak van de overheid, niet van de markt. Directeur Marten Jan Kuipers van de LOI wees erop dat zijn instelling nu al opleidingen aanbiedt die geen grote trekkers zijn, zoals de leraaropleiding wiskunde. En directeur Ria van 't Klooster van Schoevers verwachtte veel van de samenwerking tussen commerciële aanbieders en reguliere hogescholen: “Het bekostigde onderwijs is heel sterk in onderwijsmethodieken en in faciliteiten, wij zijn marktgestuurd en sterk in het inspelen op vragen van studenten en het bedrijfsleven.”

In het eigen opinieblad *Forum* reageerde de werkgeversorganisatie VNO-NCW positief op het advies van de Onderwijsraad. De organisatie vond dat de richting die de raad voorstond de juiste was, maar zou graag zien dat de overheid de experimenten nog een stapje verder zou laten gaan: “Er zijn namelijk ook grote ‘deelmarkten’, zoals het economisch onderwijs, waar private aanbieders veel te bieden hebben. (...) Eisen aan kwaliteit zou de eerste invalshoek dienen te zijn, niet de angst voor concurrentie met publieke instellingen.”

In het vakblad voor bestuurders en managers in het hoger onderwijs *Thema* verscheen een uitgebreid commentaar op het advies van de Onderwijsraad van de hand van CHEPS-onderzoeker Hans Vossensteyn. Hij vond dat de raad een waardevolle bijdrage had geleverd aan de discussie over het open bestel, maar miste in het advies een centrale visie op de wenselijkheid en de doelen ervan. Verder zijn de voorstellen volgens Vossensteyn van een te behoudend karakter.

In juni belegde de VSNU (vereniging van universiteiten in Nederland) een bijeenkomst (VSNU-café) over het thema commerciële partijen in het hoger onderwijs. Volgens het verslag daarvan in het vakblad *Transfer* (uitgegeven door Nuffic, de Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs) waren de aanwezigen het erover eens dat het publieke bestel opengegooid moest worden. Er was wel veel discussie over de manier waarop dat zou moeten. De vertegenwoordiger van de LSVb (Landelijke Studenten Vakbond), vice-voorzitter Jurjen van de Bergh, zou graag zien dat heel duidelijk wordt wat de overheid moet doen en hoe vrij de instellingen precies zijn om keuzes te maken. Andere zorgen die hij uitte betroffen het democratisch gehalte van de besluitvorming binnen onderwijsinstellingen in een open bestel, de mogelijkheid dat onderwijs niet langer gekoppeld is aan onderzoek en het gevaar voor 'cherry picking': het aanbieden van alleen rendabele opleidingen en het wegkapen van toptalent. Vertegenwoordigers van de universiteit Nyenrode en de LOI stelden dat iedereen baat kan hebben bij een open bestel.

Het kabinet besloot in november om met ingang van het studiejaar 2006-2007 te beginnen met de bekostiging van particuliere opleidingen. De regering wil starten met kleinschalige experimenten en volgt daarmee het advies van de Onderwijsraad. Er is nog niet besloten bij welke opleidingen de experimenten worden uitgevoerd. Het kabinet baseerde zijn beslissing behalve op het advies van de Onderwijsraad op het ibo en op een rapport van het CPB.

In een gezamenlijke reactie op het kabinetsbesluit zeiden HBO-raad, ISO (Interstedelijk Studentenoverleg), LSVb en de VSNU – deels organisaties dus die eerder niet afwijzend hadden gereageerd – geen heil te zien in de experimenten met een open bestel. Zij beschouwden het als een "doorgeschoten vorm van marktwerking", die zal leiden tot versnippering van het opleidingsaanbod en een minder toegankelijk stelsel. Bovendien stelden zij vast dat geen enkel EU-land een open bestel heeft en dat een debat hierover in het buitenland niet wordt gevoerd. De bevordering van kwaliteit is volgens de studenten, hogescholen en universiteiten meer gediend bij het voortbouwen op resultaten die nu al op andere manieren zijn bereikt.

"Private universiteiten lijken in de verste verte niet op standaard bedrijven. Zij hebben geen winstoogmerk. Het doel is om de stakeholder, onder wie ook de studenten, tevreden te stellen. En winst wordt teruggeploegd in de kwaliteit. Dat komt de maatschappij ten goede, zonder dat de overheid er een cent aan hoeft te betalen."

*Hans Palm, dean van Nyenrode, geciteerd tijdens het VSNU-café (verslag in Transfer, 6 juni 2004).*

### *Onderwijs en Europa*

Het ministerie heeft formeel nog niet gereageerd op deze adviezen.

De vereniging voor managers in het voortgezet onderwijs Schoolmanagers\_VO onderschreef beide adviezen in het eigen magazine *Flits*. De vereniging benadrukte dat als leerlingen goed voorbereid moeten worden op hun rol als Europees burger, er meer financiële middelen beschikbaar moeten zijn.

### *Degelijk onderwijsbestuur*

Het advies werd gepresenteerd tijdens een drukbezochte bijeenkomst in december. Zo'n vijftig vertegenwoordigers van scholen en koepel- en belangenorganisaties zagen hoe het

in ontvangst werd genomen door de secretaris-generaal van het ministerie van Onderwijs, Van der Steenhoven. Deze noemde het rapport “constructief en uitnodigend”. Het ministerie zou in januari 2005 een forum organiseren over ‘governance’. Het advies van de Onderwijsraad vormde, samen met een rapport van de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), de aanleiding voor de discussie.

Volgens een bericht in dagblad *Trouw* in januari 2005 wilde staatssecretaris Rutte (die medio 2004 Nijs heeft opgevolgd) in de nieuwe wet op het hoger onderwijs laten opnemen dat de bestaande raden van toezicht van openbare universiteiten worden gesplitst. Ze zouden niet langer tegelijkertijd moeten besturen én namens de Minister toezicht moeten houden. Hiermee neemt de bewindsman de aanbeveling van de raad over.

Naar aanleiding van het advies maakte het ANP een nieuwsbericht dat meldde dat prof.dr. P. Meurs van de WRR zich tégen een landelijke vereniging van toezichthouders keerde. In de week voor de publicatie van het advies van de Onderwijsraad had de WRR juist het teveel aan overheidstoezicht gehekeld. Meurs stelde dat in geval van wanbeheer in de semi-publieke sector de Ondernemingskamer kan optreden. Zij was overigens ook aanwezig tijdens de presentatie van het advies en had bij die gelegenheid aangegeven het eens te zijn met het principe van functiescheiding.

De VSNU zei, nog steeds volgens het ANP, het voor goed toezicht niet noodzakelijk te vinden dat universiteiten verzelfstandigen. De voorzitter van de VSNU voelde ook niets voor het idee, studenten die een hoog collegegeld betalen meer bemoeienis te geven in de besteding van het geld.

“Als Albert Heijn duurder wordt, krijgt de klant ook niet invloed op het productieproces of het bestuur van de onderneming.”

*Voorzitter D'Hondt van de VSNU in een nieuwsbericht van het ANP (6 december 2004)*

De VTOI (Vereniging voor Toezichthouders Onderwijsinstellingen) stelde in een persbericht als reactie op het advies dat het voor 98% in lijn was met de visie en de doelstellingen van de VTOI. Het persbericht sprak van een “realistisch perspectief met praktische handreikingen”.

### **2.1.3 Meer informatie**

Het advies *Degelijk onderwijsbestuur* maakt gebruik van een aantal casusbeschrijvingen, gemaakt door KPMG in opdracht van de raad.

De casusbeschrijvingen en de adviezen zijn te vinden en te bestellen via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl).



## 2.2 Kennissamenleving

# Nieuw vertrouwen in het voortgezet onderwijs

Europa moet in 2010 de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld zijn. Onafhankelijk van de vraag of deze doelstelling haalbaar is, apprecieert de raad het zeer dat onderwijs deel uitmaakt van deze internationale én nationale ambitie. Om de kenniseconomie tot stand te brengen, zijn voor het onderwijs twee doelen geformuleerd: verhoging van het opleidingspeil en bevordering van de sociale cohesie in de landen van de Europese Unie. Wat dat in Nederland betekent voor het primair en het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is uitgewerkt in de beleidsplannen voor deze sectoren van het ministerie. De Onderwijsraad adviseerde over de drie koersdocumenten en het HOOP.

### 2.2.1 Advisering binnen dit thema

Zo veel mogelijk jongeren een zo hoog mogelijk diploma laten halen (liefst in de bèta- en techniekvakken): dat zijn vrij vertaald de afspraken die de Europese regeringsleiders maakten in Lissabon in 2000. Inmiddels worden alle meerjarenplannen in het Nederlandse onderwijs in het licht van deze Lissabon-doelstellingen bezien.

Hierbij is wel sprake van een dilemma. De door de Nederlandse overheid voorgestane autonomievergroting in het onderwijs kan helpen de Europese ambities te verwezenlijken. Meer vrijheid komt de variatie in het onderwijs en daarmee de kwaliteit ten goede, en dus levert het meer hoogopgeleide burgers op. Tegelijkertijd begrenzen de Lissabon-doelstellingen de vrijheid die scholen hebben. Streefcijfers en nationale belangen gaan vóór de wensen van individuele instellingen.

De koersdocumenten van het ministerie besteden veel aandacht aan deregulering en autonomievergroting in samenhang met de Nederlandse ambities voor de kenniseconomie. De raad vindt dat terecht. De lijn die hij volgt in de reactie op de koersdocumenten is: probeer zo concreet mogelijk de taak van de overheid én de taak van de onderwijsinstellingen af te bakenen. Waar houdt de autonomie op? De raad onderstreept de noodzaak van meer beleidsruimte voor het hoger onderwijs en voor het beroepsonderwijs. Wel moet er, in elk geval in het hoger onderwijs, meer geld beschikbaar komen. In het primair en het voortgezet onderwijs leidt autonomievergroting alléén niet automatisch tot meer hogeropgeleiden. In het voortgezet onderwijs moet bijvoorbeeld ook aandacht zijn voor deskundigheidsbevordering van leraren. In het primair onderwijs is een duidelijker rolverdeling tussen scholen, gemeentebesturen en overheid nodig. Het basisonderwijs legt immers het fundament voor later schoolsucces en is daarmee ook van belang voor de Nederlandse ambities. Hieronder worden de adviezen van de raad over de vier sectoren uitgebreider behandeld.

#### *Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting*

De doelstellingen van het kabinet voor het hoger onderwijs zijn “nastrevenswaardig”, maar, gezien de daling van het rijksbudget, niet realistisch. Dat stelde de raad in maart in

het advies *Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting*, dat een reactie is op het HOOP, het vierjarig beleidsplan van de staatssecretaris van Onderwijs.

Uitgangspunt voor de beleidsvoornemens in het HOOP is de Lissabon-ambitie. Het HOOP streeft naar meer hoogopgeleiden, betere benutting van kennis en een versterking van de positie van het Nederlandse hoger onderwijs in Europa. Universiteiten en hogescholen moeten zich beter van elkaar kunnen onderscheiden en differentiatie kunnen aanbrenge in hun onderwijsaanbod.

De raad onderschrijft deze ambities, maar vindt dat ze te weinig zijn uitgewerkt en denkt dat ze bij een dalend budget niet te realiseren zijn. De overheid moet de bezuinigingen op het hoger onderwijs terugdraaien of meer geld vragen van derden: het bedrijfsleven of de studenten. In elk geval moet er snel een nieuw bekostigingssysteem komen dat rekening houdt met de Lissabon-doelstelling. Om meer hoogopgeleiden te krijgen vindt de raad het behoud van studenten (dus het tegengaan van uitval) minstens zo belangrijk als het vergroten van de instroom. Een gevarieerder aanbod van opleidingen kan studenten aantrekken én binnenhouden. Ook is, bijvoorbeeld via het beurzenbeleid, meer aandacht nodig voor relatief nieuwe doelgroepen, zoals mensen uit milieus waarin weinig wordt gestudeerd en mensen die op latere leeftijd willen doorleren.

De raad noemt de plannen om meer ruimte te geven aan talent wenselijk, maar vindt de suggestie uit het HOOP om een 'Nederlandse Harvard' na te streven een brug te ver. De financiële ruimte is daarvoor veel te beperkt. Bovendien wil Nederland meerdere instellingen in de eredivisie.

#### *Koers BVE: doelgericht zelfbestuur*

In de zomer vroeg de staatssecretaris van Onderwijs advies over de nota *Koers BVE: de regio aan zet*. Deze door het ministerie uitgegeven nota bevat een groot aantal voorstellen voor vernieuwing van het mbo (middelbaar beroepsonderwijs). De raad reageerde in september met het advies *Koers BVE: doelgericht zelfbestuur*. Het is gebaseerd op literatuuronderzoek en op negen gesprekken met in totaal veertien belanghebbenden uit de sector. De raad becommentarieert een aantal thema's uit de ministeriële nota en toetst of ze in overeenstemming zijn met de Europese doelen voor het onderwijs.

De raad is het eens met de constatering dat competentiegerichte, nieuwe vormen van leren steeds belangrijker zijn. Hij bepleit een verdere uitbreiding van wederkerend onderwijs: afwisselend leren op school en in de praktijk. Er moet een minder strikte scheiding komen tussen schools en buitenschools leren en het onderwijs moet meer samenwerken met derden. De raad stelt voor een aantal praktijkvoorbeelden te beschrijven en in de sector te verspreiden.

De ontwikkeling van doorlopende leerlijnen binnen de beroepskolom (soepele overgangen van voorbereidend naar middelbaar en hoger beroepsonderwijs) juicht de raad toe. Hij adviseert om hierbij gebruik te maken van een geautomatiseerd systeem waarmee scholen kennis kunnen uitwisselen over de leerlingen.

De raad maakt zich zorgen over de trage invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur in het beroepsonderwijs. De structuur moet de herziening van vakgericht naar competentiegericht onderwijs ondersteunen. Om het proces te versnellen wil de raad de opleidingen

minder nauwkeurig, dus breder, laten omschrijven. Ook stelt hij voor een proefperiode in te stellen voor de implementatie van de kwalificatiestructuur.

Het stimuleren van leerlingen in de mbo-3- en mbo-4-opleidingen om excellente prestaties te leveren, ondersteunt de raad van harte. Het leidt tot meer goede vaklieden op de arbeidsmarkt en tot een betere doorstroom van het mbo naar het hbo. De raad wijst ook op werkende mbo-ers die in de praktijk zo veel ervaring hebben opgedaan dat ze feitelijk functioneren op hbo-niveau. Het formeel erkennen van hun competenties leidt tot een indirecte doorstroom naar het hbo-niveau.

Tot slot dringt de raad aan op doelgericht zelfbestuur van de opleidingsinstellingen. Het geeft ze meer ruimte om goede afspraken te maken in de regio. De raad stelt een simpler wijze van bekostiging voor: financiering op basis van inschrijving van leerlingen in een brede groep van opleidingen, in plaats van inschrijving voor een specifieke opleiding.

#### *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen*

De beleidsvoornemens voor het voortgezet onderwijs legde de minister vast in de nota *Koers VO: de leerling geboeid, de school ontketend*. In een reactie daarop, getiteld *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen*, uitgebracht in september, onderschreef de raad de voorgestelde maatregelen, maar plaatste enkele kanttekeningen (die goed aansluiten op het in 2002 uitgebrachte advies *Wat scholen vermogen*). Ter voorbereiding van deze publicatie organiseerde de raad twee panelbijeenkomsten met vertegenwoordigers uit het veld.

Ook voor het voortgezet onderwijs vormen de Lissabon-doelstellingen het uitgangspunt. Om zo veel mogelijk jongeren een zo hoog mogelijk diploma te laten halen, krijgen scholen meer beleidsruimte. De raad is het daarmee eens, maar waarschuwt dat het vergroten van de autonomie geen oplossing is voor alle problemen in het onderwijs.

De raad vraagt zich af of scholen wel voldoende innovatievermogen in huis hebben: tijd, ruimte en deskundigheid om vernieuwingen tot stand te brengen. Hij wijst ook op het grote aantal onbevoegde leraren en het gebrek aan samenwerking tussen onderwijsgevendenden. Die samenwerking zou beter moeten, de overheid moet consistente beleidskeuzes maken en duidelijk aangeven wat zij van de scholen verwacht.

De raad stelt in het advies voor om enkele thema's prioriteit te geven in de komende jaren. Zo kan autonomievergroting, hoewel geen wondermiddel, wel ruimte scheppen om buitenschoolse leerervaringen mee te laten tellen in het examenprogramma. Een erkende externe instantie zou de leerervaringen moeten toetsen. Meer beleidsruimte biedt scholen ook de mogelijkheid een Europa-competentie in te voeren. Leerlingen kunnen naast het reguliere eindexamen een aparte toets afleggen waarin zij aantonen over voldoende kennis van Europa te beschikken. Dat zou de toegang tot studies in het buitenland bevorderen.

Een ander thema dat prioriteit verdient is de grootte van de school. De raad is van mening dat kleinschaligheid voordelen heeft ten opzichte van grootschaligheid: meer sociale controle, grotere betrokkenheid van ouders en leraren en een aantrekkelijker werk- en leerklimaat. Daarom moet er een eenmalige subsidie komen voor scholen die hun onder-

wijs kleinschalig willen inrichten, maar dat door bouwkundige beperkingen niet kunnen doen. Het gaat bijvoorbeeld om het aanbrengen van een splitsing in de kantine of om het realiseren van meerdere ingangen. De raad realiseert zich dat er weinig geld beschikbaar is en dat onderwijshuisvesting een taak is van de gemeenten, maar adviseert toch voor dit doel een eenmalige subsidiepot te creëren.

Ook belangrijk de komende jaren is de onderwijstijd. De raad beveelt de minister aan om het huidige aantal onderwijsuren in de wet te handhaven en niet naar beneden bij te stellen.

Tot slot vindt de raad dat het onderwijs in de theoretische leerweg van het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) moet worden aangepast. De leerweg is te weinig op de praktijk gericht en sluit niet goed aan op het vervolgonderwijs (mbo). Leerlingen moeten meer stage lopen en zich oriënteren op beroepen. Ook leerlingen in de bovenbouw van de havo en het vwo moeten meer oog krijgen voor de praktijk. De raad vindt daarom dat aan elk profiel beroepsgerichte leerinhouden moeten worden toegevoegd.

#### *Koers primair onderwijs: werken aan gezamenlijke doelen*

In september reageerde de raad ook op het koersdocument van de minister voor het primair onderwijs in *Koers primair onderwijs: werken aan gezamenlijke doelen*. De raad oordeelt positief over het beleid voor de lange termijn (tot 2010). Hij constateert dat het ministerie goed heeft geluisterd naar vertegenwoordigers uit het onderwijsveld en stelt vast dat delen van zijn eigen, eerdere advisering in de plannen zijn terug te vinden. Toch vindt de raad dat de koers op twee punten moet worden aangescherpt: er moet meer duidelijkheid komen over de doelen en opbrengsten van het basisonderwijs én over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen, gemeentebesturen en de landelijke overheid.

Voor het helder formuleren van doelen en opbrengsten moeten de Lissabon-doelstellingen het uitgangspunt vormen. Het gaat om streefwaarden voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, het vergroten van lees- en rekenvaardigheid en het vergroten van deelname aan bèta- en techniekstudies, waarvoor het basisonderwijs het fundament legt. Om de streefwaarden te halen doet de raad een aantal aanbevelingen voor het primair onderwijs. Hij wil drie leerstandaarden invoeren (minimum, voldoende en gevorderd) en met scholen afspreken hoeveel leerlingen deze verschillende eindniveaus moeten halen. Verder zou in het primair onderwijs meer aandacht moeten zijn voor getalenteerde leerlingen en voor burgerschapsvorming.

Om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, scholen en gemeenten te verhelderen pleit de raad voor duidelijke grenzen aan de autonomie van scholen. De onderwijsinstellingen hebben beleidsruimte nodig om eigen initiatieven te kunnen ontwikkelen, maar hun vrijheid wordt begrensd door de Nederlandse ambities in Europa én door de kerndoelen. De raad wil dat die grenzen duidelijker worden omschreven en dat scholen daarbinnen kunnen kiezen voor meer of minder autonomie, afhankelijk van hun beleidsvoerend vermogen. Tot slot zou de overheid meer helderheid moeten scheppen over de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van gemeenten op het gebied van primair onderwijs.

## 2.2.2 Reacties

### *Hoger onderwijs*

Staatssecretaris Nijs zei in een reactie in *Het Financieele Dagblad* dat het huidige budget voor het hoger onderwijs volstaat om de ambities uit het HOOP te kunnen waarmaken. "Extra geld is absoluut geen garantie voor het realiseren van een Harvard in Nederland." In haar ogen hebben universiteiten voldoende geld om zich meer te profileren.

Christien van Gool, docente Engels en columniste van het *Utrechts Nieuwsblad*, denkt net als de Onderwijsraad dat het tegengaan van uitval in het hoger onderwijs belangrijk is. Zij pleit voor het voeren van intakegesprekken met studenten om te peilen hoe het zit met hun motivatie. Ze is het oneens met de aanbeveling van de raad om te streven naar diversiteit in opleidingen: "Ik denk dat de veelheid aan keuzes het voor studenten alleen maar moeilijker maakt."

### *Koers BVE*

Staatssecretaris Rutte onderschreef het advies in grote lijnen. Hij was het eens met de aanbevelingen ten aanzien van wederkerend onderwijs, doorlopende leerlijnen en excelleren in het mbo. Voor het uitvoeren van een aantal aanbevelingen legde de bewindsman de verantwoordelijkheid bij de instellingen zelf en bij het regionale netwerk. Zo was de implementatie van de kwalificatiestructuur (en het versnellen van dat proces) een zaak van de scholen, al ondersteunde de staatssecretaris het terugbrengen van het aantal kwalificatieprofielen. Verder stelde hij dat meer flexibiliteit in de bekostiging van de opleidingen aan de orde komt bij de evaluatie van de bestaande mbo-bekostiging in 2005. Het door de raad voorgestane zelfbestuur van de instellingen wordt volgens de staatssecretaris deels al in praktijk gebracht. Hij gaf in zijn reactie een toelichting op de nieuwe sturingsfilosofie voor het beroepsonderwijs. Het ministerie van Onderwijs gaat experimenteren met 'sturen op ambities'. Het vertaalt de Lissabon-doelstellingen naar ambities voor de mbo-scholen. Deze worden uitgenodigd hun eigen doelstellingen hierop af te stemmen. Vervolgens zet het ministerie alle ambities in een 'benchmark' en gaat de minst ambitieuze scholen vragen naar verklaringen en mogelijke verbeteringen. Na een jaar zullen de behaalde resultaten per instelling ook weer met elkaar worden vergeleken.

### *Koers voortgezet onderwijs*

Minister Van der Hoeven stuurde het advies naar de Tweede Kamer met de opmerking dat het "waardevolle aanbevelingen" bevatte. De minister vond het terecht dat de Onderwijsraad het probleem van de onbevoegde leraren aan de orde stelde. De Wet op de beroepen in het onderwijs, die in juni 2004 door de Eerste Kamer is aangenomen (en die eisen stelt aan de bekwaamheden van leraren), zou volgens de minister een deel van de problemen moeten ondervangen. Verder vond ze dat de sector op het gebied van innovatie zelf initiatieven moest nemen, zowel bij de keuze van de thema's als bij de vraag om ondersteuning. Ze pleitte in haar reactie, zoals ze ook al in *Koers VO* had gedaan, voor een nieuwe, krachtige brancheorganisatie die deze taken voor haar rekening kan nemen. De suggestie van de raad de scholen (onderdelen van) het centraal examen – als het gaat om buitenschoolse leerervaringen – extern te laten examineren, noemde de minister interessant. Ze kondigde aan hierop later terug te komen, in een notitie over de examens. Het idee van de Europa-competentie wilde de minister voorleggen aan het Europees Platform, dat is ingesteld voor de ondersteuning van de internationalisering van het onderwijs. Ze was het eens met de raad dat er blijvende aandacht moet zijn voor "een kleinschalige organisatie van het onderwijsproces binnen grotere gebouwen", maar vond het

buitengewoon ingewikkeld en onnodig daarvoor een specifieke subsidieregeling te ontwerpen. Ze verwees naar het jaarlijkse budget voor materieel dat vanaf 1 augustus 2005 zal worden verhoogd en naar de gemeenten, die de verantwoordelijkheid voor onderwijs-huisvesting hebben. De minister nam het advies van de raad over de onderwijstijd niet over. Zij wilde het huidige aantal uren niet vasthouden, maar liever een bandbreedte mogelijk maken in plaats van één getal vast te leggen.

Tot slot ging ze in op de adviezen over de beroeps- en praktijkoriëntatie in de theoretische leerweg en in de bovenbouw van het havo/vwo. De suggesties van de raad voor de theoretische leerweg spraken de minister aan en ze kondigde aan ze in vervolggesprekken aan de orde te stellen. Scholen krijgen de ruimte om te kiezen voor de ontwikkeling van een meer beroepsgericht vak, met name in het havo.

In de media was veel aandacht voor het advies van de Onderwijsraad. In kranten en vakbladen werd vooral ingezoomd op het voorstel om scholen die hun onderwijs kleinschalig willen organiseren, eenmalig een subsidie te verstrekken. Er werd veel geschamperd over het feit dat scholen begin jaren negentig subsidies kregen om groter te worden en dat ze nu weer terug naar af moesten. Zo stelde voorzitter Cohen van de vereniging voor schooldecanen en leerlingbegeleiders in *Dekanoloog*: "Schaalvergroting toen, schaalverkleining nu, je zou je bijna afvragen hoe het met het geheugen van de Onderwijsraad is gesteld."

Er was ook een positief geluid over de schaalverkleining. In het *Friesch Dagblad* schreef oud-staatssecretaris van Onderwijs De Jong een groot artikel over de volgens hem doorgeschoten schaalvergroting in het voortgezet onderwijs. Hij wees erop dat ouders al heel lang een voorkeur hebben voor kleine, overzichtelijke scholen. De Jong steunde het advies van de raad om meer geld te geven aan scholen die hun leerlingen in kleinere gebouwen willen huisvesten.

"Je moet als krantenschrijver er geen gewoonte van maken jezelf te citeren. Deze keer maak ik een uitzondering, door te vermelden dat ik begin jaren negentig mij aan de volgende voorspelling heb gewaagd: de schaalvergroting in het onderwijs zal blijken één van de grootste vergissingen te zijn geweest van de jaren negentig."

*Oud-staatssecretaris van Onderwijs K. de Jong in het Friesch Dagblad (4 mei 2004)*

In *Schoolbestuur* liet de voorzitter van de Bond KBVO (vereniging van katholieke schoolbesturen), Jan Reulen, zich positief uit over de vorming van een brancheorganisatie – een voorstel gedaan zowel door de minister als door de Onderwijsraad. Reulen gaf aan dat bonden en besturenorganisaties al met elkaar in gesprek zijn over dit onderwerp en dat hij zich door het advies van de raad gesteund voelde.

#### *Koers primair onderwijs*

In de aanbiedingsbrief bij het advies aan de Tweede Kamer gaf minister Van der Hoeven een uitgebreide reactie. Ze schreef dat de Lissabon-doelen weliswaar niet expliciet in *Koers PO* worden genoemd, maar dat dit niet betekent dat ze die doelen niet nastreeft. Ze gaf aan dat de Europese afspraken een belangrijk uitgangspunt vormen bij de herziening van de kerndoelen basisonderwijs. Op het punt van het inzichtelijk maken van de opbrengsten van het basisonderwijs was Van der Hoeven het eens met de raad: dat moet

inderdaad gebeuren. Ze zag echter niets in het invoeren van een “verfijnd en bewerkelijk systeem” van leerstandaarden. Scholen gebruiken toetsresultaten om zich te verantwoorden over de opbrengsten van hun onderwijs, ze kunnen zelf beslissen welke toetsen en leerlingvolgsystemen ze daarvoor gebruiken. De leerstandaarden zouden deze keuze-ruimte beperken en een aanzienlijke uitvoeringslast voor scholen betekenen. De minister steunde wel de aanbeveling om meer aandacht te schenken aan burgerschapsvorming. Ze zou graag zien dat scholen dit punt in hun onderwijsprogramma opnemen en zich daarover verantwoorden in hun schoolplan en schoolgids. De Inspectie kan steekproefsgewijs nagaan op welke wijze de scholen hier invulling aan geven. In antwoord op de aanbeveling om duidelijke grenzen te stellen aan de autonomie van scholen schreef Van der Hoeven dat *Koers PO* de ambities van het kabinet voor de komende jaren bevat, dat die ambities zijn geconcretiseerd en dat de daaraan gekoppelde beleidsacties niet allemaal tegelijk hoeven te worden uitgevoerd, om te voorkomen dat scholen worden overbelast. Voor wat betreft de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeenten, scholen en overheid stelde ze dat “de verheldering van de regierol van de gemeenten ten aanzien van het jeugdbeleid reeds een ambitie van het kabinet is”. Zij vond het terecht dat de raad aandacht vroeg voor het feit dat gemeenten hiervoor onvoldoende instrumenten hebben.

### **2.2.3 Meer informatie**

De adviezen zijn te vinden en te bestellen via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl).



## 2.3 Ontwikkeling van scholen en leraren

Onderwijsorganisaties en beroepsgroep kunnen elkaar versterken, maar soms ook dwarszitten. De organisatie wordt dan te veel 'het management' en de beroepsgroep te veel 'de vakbond'. Zelfsturing in onderwijs- en onderzoekinstellingen vraagt nogal wat van de mensen die er werken, de raad heeft hier in eerdere jaren al op gewezen. De overheid leunt voor steeds meer zaken op de professionaliteit van beroepsbeoefenaren. Dat pakt in veel gevallen goed uit, maar een enkele keer is bijsturing gewenst.

### 2.3.1 Advisering binnen dit thema

Deregulering, autonomie en schaalvergroting hebben veel voordelen, maar ook een keerzijde. In 2004 bleek uit een onderzoek dat werd uitgevoerd in opdracht van de raad dat er veel geld gaat naar bureaucratie in de instellingen: administratie, beleid en beheer. De raad analyseerde in de verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs* hoe dat komt en deed een aantal aanbevelingen om het verschijnsel tegen te gaan. De verkenning staat hieronder beschreven.

Hogescholen en universiteiten genieten een grote vrijheid bij het vormgeven van examens. Dat leidt in de praktijk soms tot ongewenste situaties. Docenten die een afstudeerder begeleiden, beoordelen vaak ook als enige het eindproduct. Bovendien nemen managers zitting in examencommissies, terwijl de instellingen worden afgerekend op het aantal afgestudeerden. Tijd dus om eens goed te kijken naar de examinering in het hoger onderwijs. Daar was nog een aantal goede redenen voor. Ontwikkelingen als een leven lang leren, het streven naar substantieel meer hoogopgeleiden en de stelselwijziging in deze sector stellen andere eisen aan de examens. De raad publiceerde de bevindingen in *Examinering in het hoger onderwijs: transparantie en kwaliteitsgarantie*, het tweede advies dat in dit hoofdstuk wordt behandeld.

#### *Bureaucratisering in het onderwijs*

De in de jaren tachtig ingezette stijging van de onderwijsuitgaven is vooral ten goede gekomen aan administratie, beleid en beheer. Er gaat veel geld naar overleg, rapportages en (ander) papierwerk. De primaire onderwijstaken hebben minder geprofiteerd. Dit stelde de raad in de publicatie die de meeste stof deed opwaaien in 2004, de verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs*. Het rapport kwam uit in april en was gebaseerd op een onderzoek van het Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven, uitgevoerd in opdracht van de raad.

De raad wil met de verkenning de discussie over bureaucratiesering in het onderwijs verhelderen. Hij stelt dat in alle onderwijssectoren een toename van bureaucratie zichtbaar is, al zijn er wel verschillen. In de bve-sector zijn de kosten voor secundaire taken het hoogst: 39% van het totale budget. Op basis- en middelbare scholen is dit respectievelijk 11% en 12%.



De overheid is mede schuldig aan deze tendens. Autonomievergroting en decentralisatie hebben, paradoxaal, de scholen opgezaagd met een grotere administratie- en verantwoordingslast. Het beleid om scholen minder regels op te leggen leidt niet tot minder landelijke beheerslasten. Integendeel, er is sprake van een toename die vooral voor rekening komt van uitvoerende instellingen als de Onderwijsinspectie.

Daarnaast veroorzaken de instellingen zelf bureaucratie. Zo is schaalvergroting – ooit bedoeld om scholen efficiënter te laten werken door te besparen op gebouwen en op administratief en ondersteunend personeel – een belangrijke veroorzaker van ondoelmatig gedrag. Instellingen die te groot zijn hebben veel personeel dat niet voor de klas staat en missen, door een gebrek aan concurrentie, de prikkel om beter te presteren. Schaalvergroting leidt eerst tot afname van de nettokosten per leerling, maar op een gegeven moment slaat het om in een toename. Waar het omslagpunt precies ligt is volgens de raad moeilijk te bepalen.

De verkenning bevat een aantal mogelijke maatregelen om bureaucratie tegen te gaan. De raad stelt een rem op fusies voor, met name voor hogescholen en ROC's (Regionale Opleidingscentra). Een soort mededingingsautoriteit voor scholen zou ervoor moeten waken dat regionale monopolies leiden tot misbruik van machtsposities. Die autoriteit zou moeten lijken op de NMa (Nederlandse Mededingingsautoriteit), die toeziet op bedrijven. Daarnaast moet de overheid scholen prikkelen om een zo hoog mogelijke kwaliteit te bieden met het beschikbare budget, bijvoorbeeld door richtpunten op te stellen waarmee de instellingen zich aan elkaar kunnen meten. Verder moet elke beleidsmaatregel in de toekomst een kosten-batenanalyse bevatten: wegen de baten van de maatregel op tegen de administratieve lasten?

#### *Examinering in het hoger onderwijs: transparantie en kwaliteitsgarantie*

In het hoger onderwijs is het geen uitzondering dat één begeleidende docent de beoordeling van een scriptie of afstudeerproject voor zijn rekening neemt. Voor objectieve en transparante eindbeoordelingen is de inschakeling van externe deskundigen nodig, bijvoorbeeld iemand uit het beroepenveld of een vakgenoot van buiten de universiteit of hogeschool. Dat concludeerde de raad in juli in het advies *Examinering in het hoger onderwijs: transparantie en kwaliteitsgarantie*.

Voor dit advies hebben de onderzoeksinstituten ITS en IOWO, in opdracht van de raad, een onderzoek uitgevoerd naar de huidige examenpraktijk in ruim 1.200 opleidingen in het hoger onderwijs. Ook bestudeerde de raad recente visitatierapporten (over het hbo en het wetenschappelijk onderwijs) en publicaties van de Onderwijsinspectie. Tot slot voerde hij gesprekken met externe deskundigen.

Gebleken is dat bij veel universiteiten examineren een puur interne aangelegenheid is. De exameneisen zijn vaak niet helder, waardoor de beoordeling subjectief kan zijn. Bovendien komt het voor dat managers zitting nemen in de examencommissies. De raad ziet dat liever niet, omdat universiteiten en hogescholen voor het geld dat ze van het Rijk krijgen afhankelijk zijn van het aantal afgestudeerden. Om belangenverstrengeling te voorkomen en de kwaliteit van de examens te waarborgen pleit de raad ervoor, dat externen een plek krijgen in de examencommissies van hogescholen en universiteiten.

Verder vindt de raad dat de examencommissies meer moeten doen dan alleen controleren. Ze zouden ook kwalificatie-eisen kunnen opstellen en betrokken kunnen zijn bij procedures voor erkenning van buiten het onderwijs verworven competenties. Het eindexamen mag niet helemaal uit deelcertificaten bestaan; een scriptie of een afstudeerproject geeft de buitenwacht meer inzicht in wat de afgestudeerde in zijn mars heeft.

Tot slot vindt de raad dat een goede examinering, meer dan nu het geval is, moet meertellen bij de beoordeling van de kwaliteit van een opleiding. Zijn de examens onder de maat, dan zou een opleiding niet officieel erkend moeten worden en geen overheidsgeld mogen krijgen. De raad pleit ervoor de aanbevelingen uit te werken in de nieuwe wet op het hoger onderwijs, die in voorbereiding is.

### **2.3.2 Reacties**

#### *Examinering in het hoger onderwijs: transparantie en kwaliteitsgarantie*

Staatssecretaris Rutte zei, door het ANP gevraagd naar een korte reactie, dat de raad terecht meer aandacht vroeg voor de examinering in het hoger onderwijs. De bewindsvaandelaar vond de examinering ook te besloten en te ondoorzichtig: "Het is goed om dat open te breken, bijvoorbeeld door externe deskundigen erbij te betrekken." Ook de suggestie om de examens nadrukkelijker onderdeel te laten zijn van de kwaliteitstoets vond hij het overdenken waard, maar hij gaf aan niet van plan te zijn hogescholen en universiteiten tot in detail voor te schrijven hoe ze examens moeten afnemen. De examinering zal ongetwijfeld worden opgenomen in het nieuwe wetsvoorstel op het hoger onderwijs, dat staatssecretaris Rutte in 2005 naar de Kamer zal sturen.

#### *Bureaucratisering in het onderwijs*

Minister Van der Hoeven stuurde de verkenning samen met haar eigen projectplan voor vermindering van de regeldruk (*OCW ontregelt*) naar de Tweede Kamer. De minister voelde zich gesteund door de raad en gaf aan dat de verkenning precies op tijd kwam om maatregelen in het kader van *OCW ontregelt* te kunnen nemen. Ze had haar bedenkingen bij "de verschuiving van primaire naar secundaire bestedingsposten" en noemde dit "een zorgwekkende ontwikkeling". Daarom stelde ze voor een 'bureaucratietoets' in te voeren. Een speciaal projectteam moet de administratieve lasten in kaart brengen die veroorzaakt worden door de regelgeving van het ministerie.

De verkenning heeft precies gedaan wat ze moest doen: de discussie over bureaucratie in het onderwijs voeden. Van alle publicaties die de Onderwijsraad in 2004 uitbracht, kreeg deze de meeste aandacht in de media. Vertegenwoordigers uit het onderwijs, gevraagd naar hun ervaringen met bureaucratie, herkenden zich in de conclusies en noemden in diverse krantenberichten veel voorbeelden van toegenomen bureaucratie: arbo-regels, veiligheidsvoorschriften en rompslomp rond nieuwe functiewaarderingssystemen.

Er waren ook schooldirecteuren die de toegenomen bureaucratie logisch vonden, en niet per se verwerpelijk. Het geld voor computers, systeembeheerders, een psycholoog en een maatschappelijk werker was volgens hen goed besteed. Directeuren van het Albeda College in Rotterdam en van het ROC Midden Nederland wezen erop dat er meer tijd en energie wordt gestoken in het begeleiden van leerlingen, om ervoor te zorgen dat ze de opleiding volgen die bij hen past en hun diploma halen.

Onderwijseconoom Hessel Oosterbeek, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, vond het in het *Nederlands Dagblad* niet vreemd en ook niet zo erg dat er relatief veel geld gaat naar secundaire processen. Hij miste een belangrijk gegeven in de verkenning. "Het is onduidelijk welke invloed een zware overhead heeft op de schoolprestaties. Ik verwacht niet dat er veel verschil zit tussen scholen met veel en weinig overhead, maar het is niet onderzocht." In hetzelfde artikel vond Arie Slob, Tweede-Kamerlid voor de ChristenUnie, dat het wel een ontwikkeling is waar iets aan moet worden gedaan. Hij hoopte dat het rapport van de Onderwijsraad daarbij kon helpen.

"Juist nu de scholen door fusies groter zijn geworden, merk je dat docenten veel waarde hechten aan een goede schoolleiding. Dat is een belangrijke voorwaarde om prettig te kunnen werken. Waarschijnlijk heeft dat ook invloed op de schoolprestaties. Een goede leiding mag daarom best wat kosten."

*Onderwijseconoom Hessel Oosterbeek in het Nederlands Dagblad (28 april 2004)*

Volgens de VSNU geven de conclusies van de Onderwijsraad een vertekend beeld. Een woordvoerder stelde in het *HBO-journaal* dat de overheidsuitgaven voor universiteiten door de jaren heen gehalveerd zijn, maar dat de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs gelijk is gebleven. Er is dus een grote efficiencyslag gemaakt.

De voorzitter van het college van bestuur van de Radboud Universiteit Nijmegen, De Wijkerslooth, trok in *NRC Handelsblad* de berekeningen in twijfel waarop de Onderwijsraad zich baseerde. Hij sprak zelfs van "toverformules". Volgens hem laten de cijfers van zijn universiteit een heel ander beeld zien. Hij kwam tot 4% overheadkosten.

Een artikel in *Schooljournaal*, een uitgave van de Onderwijsbond CNV, pleitte naar aanleiding van de verkenning voor een verdere vergroting van de autonomie voor scholen. Het ministerie zou scholen een 'schijnautonomie' hebben gegeven door ze zelf kwalitatief goed onderwijs te laten aanbieden, maar ondertussen duidelijk te laten merken geen vertrouwen te hebben in de kwaliteit van het onderwijspersoneel: "Want waarom moet alles tot in detail worden verantwoord?"

De AOb (Algemene Onderwijsbond) omarmde in een persbericht de conclusies van de raad en zag er een bevestiging in van eerdere, eigen constatering.

De AVS (Algemene Vereniging van Schoolleiders) vond dat bureaucratie in negatieve zin (regeldruk vanuit de overheid) moet verminderen en dat scholen meer ondersteuning moeten krijgen om op een goede manier met autonomievergroting om te gaan. De financiële middelen die vrijkomen met het schrappen van regeldruk zouden moeten worden aangewend voor verdere professionalisering in het onderwijs. De vereniging richtte een meldpunt in voor bureaucratie in het primair onderwijs.

Het blad van de Vereniging voor Openbaar Onderwijs *Inzicht* stelde dat de verkenning interessante, "misschien zelfs schokkende" gegevens oplevert. Volgens de vereniging schreeuwen de resultaten om een vergelijking met de politie en de zorg, sectoren waarin, net als in het onderwijs, de laatste jaren meer geld is gestoken. "Er bestaan kennelijk mechanismen waardoor deze extra middelen niet worden vertaald in meer handen in de klas en aan het bed en in meer blauw op straat. Fundamentele vragen zijn hoe dat komt, hoe erg het is en hoe dit verschijnsel zonnodig kan worden voorkomen."

*NRC Handelsblad* onderschreef een aantal conclusies van de raad in een hoofdredactioneel commentaar. De krant vond het verstandig om bij iedere voorgenomen maatregel de uitvoeringskosten uit te rekenen en om fusies te laten toetsen door toezichtorganen. Verder zou er meer waardering moeten komen voor de professionals zelf, de leraren. Ook het *Friesch Dagblad* wijdde een commentaar aan de verkenning, en kwam tot dezelfde conclusie als *NRC Handelsblad*.

De Bve Raad stuurde in juni een brief aan minister Van der Hoeven. De koepel schreef dat de verkenning van de Onderwijsraad op zich een redelijk genuanceerd en sectorgericht beeld geeft van het onderwerp bureaucratisering, maar dat het beeld in de samenvatting van het rapport is veralgemeniseerd en dat de nuancering in de daaropvolgende discussie geheel is verdwenen. De Bve Raad stelde dat de schaalvergroting in het beroeps- onderwijs en de volwasseneneducatie een sterke verbreding van het aanbod heeft gecreëerd. Voor de stelling dat er een optimale schaalgrootte is waarbij de kosten voor het secundaire proces worden geminimaliseerd, is volgens de Bve Raad in de eigen bedrijfsvoeringmonitor geen bewijs gevonden. Volgens de organisatie heeft ook de Onderwijsraad geconcludeerd dat de secundaire uitgaven sinds de herstructurering zijn gedaald. Het handhaven van de huidige situatie, en daarmee uitstel van verdere fusies, kan volgens de opstellers van de brief dan ook niet aan de orde zijn.

### **2.3.3 Meer informatie**

Het advies *Examinering in het hoger onderwijs* is mede gebaseerd op een door ITS/IOWO uitgevoerde studie, getiteld *De blik naar buiten. Transparantie en kwaliteitsborging van examinering in het hoger onderwijs*. De studie bestaat uit een enquête onder alle instellingen voor hoger onderwijs, een verdiepende casestudie bij zes opleidingen en een raadpleging van experts.

Bij het advies *Bureaucratisering in het onderwijs* hoort de studie *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*, uitgevoerd in opdracht van de raad door het Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven.

De adviezen en de studies zijn te vinden en te bestellen via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl).

## 2.4 Speciale groepen

In elke school zijn ze te vinden: jongeren 'aan de rand'. Vaak denken we daarbij aan leerlingen met gedragsproblemen of aan vroegtijdige schoolverlaters, maar het gaat ook om scholieren met bijzondere talenten. Scholen kunnen veel aan, maar voor deze leerlingen zijn ze aangewezen op verbindingen met buitenschoolse voorzieningen en leerplaatsen. Die kunnen ervoor zorgen dat ook deze jongeren zich thuis voelen in de opleiding die ze volgen en hen helpen het beste uit zichzelf te halen.

### 2.4.1 Advisering binnen dit thema

Het onderwijs is er voor alle kinderen en jongeren. Scholen geven onderwijs aan een gevarieerde groep leerlingen en dat lukt, voor een groot deel daarvan, heel behoorlijk. Voor sommige scholieren is echter specifieke begeleiding nodig. Bijvoorbeeld omdat ze een problematische achtergrond hebben, gedragsafwijkingen vertonen, of omdat ze buitengewone talenten hebben die ze binnen de school niet of onvoldoende kunnen benutten. Voor deze groepen loopt het onderwijs tegen de grenzen van het eigen kunnen aan. Om ze te helpen is hulp nodig van buitenaf. Hulp die soms wel beschikbaar is, maar op de juiste manier moet worden georganiseerd.

De raad zocht naar manieren om deze drie 'speciale' groepen jongeren zo goed mogelijk van dienst te zijn en zo lang mogelijk in het onderwijs te kunnen houden. Daarvoor moeten scholen nauwer samenwerken met derden. Voor risicojongeren en voortijdige schoolverlaters kan daarbij worden voortgebouwd op voorzieningen en beleidsvoornemens die er al zijn. Voor de bijzondere talenten, de jongeren die het op bepaalde gebieden uitzonderlijk goed doen, is nog nauwelijks iets geregeld. Voor alle groepen doet de raad aanbevelingen. Ze staan hieronder beschreven.

#### *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?*

In mei beantwoordde de raad de vraag hoe het onderwijs meer kan betekenen voor leerlingen met (gedrags)problemen én leerlingen met bijzondere talenten. De raad stelde dat het onderwijs veel kan, maar dat er hulp nodig is van andere organisaties om tegemoet te komen aan de speciale behoeften van deze groepen leerlingen. Het advies is gebaseerd op literatuuronderzoek en op diverse (panel)gesprekken met deskundigen (onder andere vertegenwoordigers van jeugdzorg, gemeenten, Onderwijsinspectie, scholen, ouders). Bovendien werd gebruikgemaakt van een groot aantal reacties dat via de website binnenkwam op de vraag: "Regeert de middelmaat in het onderwijs?".

De raad maakt zich sterk voor de her en der al opgezette uitvoeringsteams, waarin scholen en hulpverleners samenwerken om jongeren met (gedrags)problemen te helpen. Het onderwijs zou hierin een centrale rol moeten spelen en zo lang mogelijk verantwoordelijk moeten blijven voor de leerling. Scholen moeten dan wel een belangrijke stem krijgen in de samenstelling van de teams. Ze zouden via een systeem van trekkingsrechten de inzet kunnen claimen van deskundigen als maatschappelijk werkers, jeugdpsychologen en wijkagenten.

Voor honderden jongeren met ernstige gedragsproblemen die niet in het speciaal onderwijs én niet in justitiële instanties thuishoren, zou er een 'van-acht-tot-acht-voorziening' moeten komen. Hierin kunnen ze, onder een duidelijk regiem met veel toezicht en begeleiding, onderwijs krijgen en huiswerk maken. De raad benadrukt dat het niet gaat om een tuchtschool, maar om een voorziening die de leerlingen van huis uit bezoeken.

Voor de andere groep jongeren 'aan de rand', de leerlingen die uitblinken op het vlak van intellect, kunst, sport of ondernemerschap, bestaan nog weinig voorzieningen of samenwerkingsverbanden tussen scholen en andere organisaties, behalve de zogenoemde traditionele voorzieningen (bijvoorbeeld: vooropleiding conservatorium), zo constateert de raad. Voor deze groep moet de overheid één gemeenschappelijke beleids- en financieringsregeling treffen. Die moet scholen meer ruimte geven om vrijstellingen te verlenen van lesuren, vakken en examenonderdelen, en om alternatieve examenonderdelen aan te kunnen bieden. De raad geeft als voorbeeld het LOOT-onderwijs (Landelijk Overleg Onderwijs Topsport) ,waarin sporttalenten nu al speciale voorzieningen, leraren en faciliteiten maar ook vrijstellingen en aangepaste roosters krijgen.

#### *Tot hier en nu verder*

Jongeren die de school voortijdig verlaten, moeten op kosten van de samenleving een vaardigheidsbepaling kunnen doen die uitwijst wat zij precies geleerd hebben. Op basis van de uitkomsten kan een onderwijsprogramma op maat worden gemaakt, dat alsnog leidt tot het minimale niveau dat nodig is voor de arbeidsmarkt (mbo-2). Dat stelde de Onderwijsraad in het advies *Tot hier en nu verder*, gepubliceerd in november. Ter voorbereiding deed de raad literatuuronderzoek, voerde negen gesprekken met vertegenwoordigers van verschillende organisaties en hield een bijeenkomst met externe deskundigen.

Van de 18- tot 24-jarigen haakten in 2003 ruim 200.000 scholieren (15%) af zonder een diploma op het vereiste niveau (de startkwalificatie). Het aantal voortijdige schoolverlaters moet afnemen. De samenleving wordt immers kennisintensiever en Nederland heeft in Europees verband afgesproken het opleidingsniveau van de bevolking te verhogen.

De Onderwijsraad vindt daarom dat de overheid nieuw beleid moet ontwikkelen. Een vaardigheidsbepaling die niet zozeer schoolresultaten meet maar vooral (werk)ervaring meetelt, kan jongeren verleiden opnieuw onderwijs te gaan volgen. Dat moet bij voorkeur een kort, op het individu toegesneden programma zijn dat leren en werken combineert. Persoonlijke begeleiding door een mentor is daarbij van groot belang. Gemeenten moeten deze aanpak gaan coördineren, omdat er bij voortijdig schoolverlaten flink wat instanties komen kijken: onderwijsinstellingen, meldpunten voor schoolverlaten, het Centrum voor Werk en Inkomen en de jeugdzorg.

De raad adviseert de staatssecretaris in de begroting vanaf 2006 jaarlijks 7,5 miljoen euro te reserveren. Met dat geld kunnen als proef 10.000 jongeren (éénderde deel van de voortijdige schoolverlaters) een vaardigheidsbepaling afleggen. Verder moet er een systeem van beoordeling komen waarin naast schooldiploma's ook certificaten van het bedrijfsleven en andere praktijkervaringen meetellen voor het behalen van de vereiste startkwalificatie. Het niveau daarvan moet wel omhoog, maar het liefst geleidelijk.

## 2.4.2 Reacties

*Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?*

Minister Van der Hoeven stuurde het advies naar de Tweede Kamer met daarbij een korte, procedurele reactie. Ze schreef: "Ik ben ingenomen met het advies, omdat het belangrijke aanbevelingen bevat voor een goede en sluitende relatie tussen onderwijs en andere voorzieningen die op de jeugd gericht zijn. Het advies biedt daarnaast een belangrijke bijdrage aan het debat over de maatschappelijke opdracht van de school, een debat dat in het kader van Koers PO en VO is ingezet." De minister kondigde aan later met een uitgebreide reactie te komen.

In dezelfde week dat de Onderwijsraad pleitte voor de 'van-acht-tot-acht-voorziening', presenteerde minister Van der Hoeven een plan voor 'tweede-kansinstituten' én extra plaatsen in het speciaal onderwijs. De minister ondersteunt het advies en wil leerlingen met gedragsstoornissen binnen het onderwijs houden en het wetsartikel handhaven waarin staat dat een school een leerling pas mag verwijderen als een andere school bereid is hem of haar op te nemen. Verschillende vertegenwoordigers uit het onderwijs willen van deze wetsbepaling af. De door de raad voorgestelde voorziening is een tussenvorm. Minister Van der Hoeven noemde de 'van-acht-tot-acht-voorziening' in het regionale dagblad *De Stem* "zo gek nog niet".

"Als je heel lastig bent, is zo'n strenge aanpak wel goed. Je hebt het zelf veroorzaakt. Extra vrijheid als je ergens goed in bent vind ik niet normaal. Er moet gelijkheid zijn."

*Scholier Max van den Brink (15), gevraagd naar zijn mening in De Gelderlander (25 mei 2004)*

Schoolmanagers\_VO onderschreef het advies in het eigen magazine *Flits*. De vereniging herkende het door de raad geschetste beeld van het huidige zorgaanbod, steunde het idee om de regie in de hulpverlening bij de scholen te leggen (mits er structurele en voldoende financiering tegenover stond) en zag ook wel iets in de 'van-acht-tot-acht-voorziening'.

De Dienst Stedelijk Onderwijs in Rotterdam reageerde positief op het advies in het *Rotterdams onderwijs magazine*. Koert Sauer, beleidsadviseur bij de afdeling leerlingenzorg, vond dat het idee voor de 'van-acht-tot-acht-scholen' goed aansloot bij de ontwikkelingen in Rotterdam.

Het NOC\*NSF (de overkoepelende organisatie van sportbonden) reageerde snel op het advies. In een persbericht gaf de koepel aan zich te willen richten op het ontwikkelen van Centra voor Topsport en Onderwijs, naast de bestaande LOOT-scholen. De door de Onderwijsraad voorgestelde beleids- en financieringsregeling voor bijzondere talenten zou volgens NOC\*NSF een "prima voorportaal" hiervoor kunnen zijn. De sportkoepel vond verder dat de raad te weinig had gekeken naar wat sport zou kunnen betekenen voor jongeren met psychosociale problemen.

*Tot hier en nu verder*

Staatssecretaris Rutte van Onderwijs nam het advies op 30 november in ontvangst. Hij reageerde positief op de suggestie om de werkervaring van een voortijdige schoolverlater inzichtelijk te maken. De vaardigheidsbepaling viel bij hem niet direct in goede aarde. De staatssecretaris wil deze oplossing bezien samen met andere instrumenten die meten

(of beschrijven) wat jonge werknemers kunnen. Voorbeelden daarvan zijn: het jongerenpaspoort dat staatssecretaris Nijs in 2004 introduceerde (waarin bedrijven kunnen vastleggen wat een werknemer op zijn werk heeft opgestoken); de Europass (een beschrijving van competenties die in heel Europa bruikbaar is); en de afspraken die in verschillende CAO's zijn gemaakt over evc (erkenning van verworven competenties). Een officiële beleidsreactie was bij het ter perse gaan van dit verslag nog niet binnen.

### **2.4.3 Meer informatie**

De studies en de verkenningen zijn te vinden en te bestellen via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl).



## **Bijlage 1**

### **Overzicht van publicaties, seminars en presentaties**

## Publicaties van de raad

Thema: markt, staat en maatschappij			
Titel	Datum	Soort publicatie	Zie
<p><b>Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs</b> De raad adviseert om instellingen in het hoger onderwijs die nu nog niet worden bekostigd, er onder voorwaarden wel voor in aanmerking te laten komen.</p> <p>Bij de voorbereiding van dit advies heeft de raad gebruikgemaakt van rapporten van CHEPS, Smets+ Hover+, en ITS/IOWO.</p>	14 april	Advies	blz. 21
<p><b>Onderwijs en Europa: Europees burgerschap</b> Hoe kan het onderwijs in de lidstaten bijdragen aan het ontwikkelen van een Europese identiteit? De raad geeft antwoord op deze vraag.</p>	7 juni	Advies	blz. 23
<p><b>Onderwerp en Europa: Europese invloeden in Nederland</b> De raad onderzoekt welke invloed 'Brussel' heeft op het Nederlandse onderwijs en vice versa.</p>	7 juni	Advies	blz. 22
<p><b>Degelijk Onderwijsbestuur</b> De raad adviseert over bestuur, toezicht en verantwoording in de diverse onderwijssectoren en benadrukt het belang van goed intern toezicht.</p>	6 december	Advies	blz. 23
<p><b>Casusbeschrijvingen degelijk onderwijsbestuur</b> KPMG heeft op verzoek van de raad een aantal casusbeschrijvingen gemaakt van bestuurlijke inrichting in het onderwijs.</p>	6 december	Studie	

<b>Thema: kennissamenleving</b>			
<b>Titel</b>	<b>Datum</b>	<b>Soort publicatie</b>	<b>Zie</b>
<p><b>Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting</b></p> <p>De raad reageert op het meerjarenplan van het ministerie voor het hoger onderwijs (het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan).</p>	26 maart	Advies	blz. 27
<p><b>Koers BVE: doelgericht zelfbestuur</b></p> <p>De raad reageert op het meerjarenplan van het ministerie voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.</p>	21 september	Advies	blz. 28
<p><b>Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen</b></p> <p>De raad reageert op het meerjarenplan van het ministerie voor het voortgezet onderwijs.</p>	28 september	Advies	blz. 29
<p><b>Koers primair onderwijs: werken aan gezamenlijke doelen</b></p> <p>De raad reageert op het meerjarenplan van het ministerie voor het primair onderwijs.</p>	28 september	Advies	blz. 30

**Thema: ontwikkeling van scholen en leraren**

<b>Titel</b>	<b>Datum</b>	<b>Soort publicatie</b>	<b>Zie</b>
<b>Bureaucratisering in het onderwijs</b> De raad schetst een beeld van de bureaucrativering in het onderwijs en geeft aanknopingspunten voor het beheersbaar maken ervan.	26 april	Verkenning	blz. 34
<b>Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs</b> Deze studie vormt de basis voor de verkenning over bureaucrativering en is uitgevoerd door het Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven (IOO).	26 april	Studie	
<b>Examinering in het hoger onderwijs: transparantie en kwaliteitsgarantie</b> De raad doet voorstellen om de examinering aan hogescholen en universiteiten te verbeteren.	2 juli	Advies	blz. 35
<b>De blik naar buiten</b> Deze studie is verricht als voorbereiding op het advies over examinering. De studie is uitgevoerd door het onderzoeksinstituut ITS/IOWO, in opdracht van de raad.	2 juli	Studie	

**Thema: beroeps- en hoger onderwijs**

<b>Titel</b>	<b>Datum</b>	<b>Soort publicatie</b>	<b>Zie</b>
<b>Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?</b> De raad onderzoekt de mogelijkheden om jongeren met gedragsproblemen én jongeren met bijzondere talenten beter te begeleiden in het reguliere onderwijs.	17 mei	Advies	blz. 39
<b>Tot hier en nu verder</b> De raad doet aanbevelingen om te voorkomen dat jongeren het onderwijs verlaten zonder een diploma op het voor de arbeidsmarkt vereiste niveau (de startkwalificatie).	30 november	Advies	blz. 40

## Diversen

Februari	<i>85 jaar Onderwijsraad</i> Ter gelegenheid van het jubileum organiseerde de raad op 19 februari 2004 een jubileumconferentie onder de titel <i>Onderwijs in 2010: teveel verwachtingen?</i> Bij deze conferentie hoort deze jubileumbrochure.
April	<i>Nieuwsbrief 9</i>
April	<i>Jaarverslag 2003</i>
September	<i>Werkprogramma 2005</i>
December	<i>Nieuwsbrief 10</i>
December	<i>De Onderwijsraad en de herziening van het adviesstelsel</i> Ter gelegenheid van zijn 85-jarig bestaan blikt de Onderwijsraad terug. De nadruk valt hierbij op de eerste tien jaar van zijn bestaan (1919-1929) en op de afgelopen tien jaar.

## Panels, seminars en conferenties door de raad georganiseerd

28 januari	Panel <b>Examinering in het hoger onderwijs</b>
6 februari 18 februari	Panels <b>Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?</b>
19 februari	Jubileumconferentie <i>Onderwijs in 2010: teveel verwachtingen?</i> <b>85 jaar Onderwijsraad</b>
12 mei 2 juni	Panels <b>Koers voortgezet onderwijs</b>
24/25 september	EUNEC-conferentie in Den Haag <b>Europees burgerschap</b>
30 september	Panel <b>Tot hier en nu verder</b>
10 december	Presentatie jubileumboek <i>De onderwijsraad en de herziening van het adviesstelsel</i>

## Presentaties raadsleden en stafmedewerkers

8 januari	Presentatie <i>The LEA and school boards concerning social competencies op het International Symposium Roles and Responsibilities of the national government</i> , WTC Rotterdam; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
12 januari	Presentatie <i>Examinering in ontwikkeling</i> , op een bijeenkomst georganiseerd door het Informatiecentrum Aansluiting vwo/wetenschappelijk onderwijs van de VSNU, Utrecht; dr. S.P. Schenning (stafmedewerker)
20 januari	Presentatie <i>Binden en loslaten</i> , op de conferentie <i>Zorg &amp; Welzijn</i> ter gelegenheid van de afsluiting van het Impulsproject (vmbo), Utrecht; drs. A. Grotendorst (raadslid)
28 januari	Deelname discussie met platform VSNU-DWS, Duaal Wetenschappelijk Onderwijs; drs. A. Grotendorst (raadslid)
29 januari	Presentatie <i>Examinering in ontwikkeling</i> , op de conferentie <i>Eindexamens of einde examens?</i> georganiseerd door Regionale Stuurgroep Aansluitingsvraagstukken vo-ho, Rotterdam; dr. S.P. Schenning (stafmedewerker)
11 februari	Presentatie <i>Geworteld in Den Haag</i> , op de Haagse onderwijsdag; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
19 februari	Korte openingspeech jubileumconferentie Onderwijsraad <i>Onderwijs in 2010: teveel verwachtingen?</i> , Den Haag; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
23 februari	Presentatie <i>De menselijke maat in het onderwijs</i> , voor de Bilthovense Kring voor wijsbegeerte en psychologie; dr. L.H.J. van de Venne (stafmedewerker)
4 maart	Lezing <i>Artikel 23 Grondwet</i> , op een bijeenkomst op het ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag; prof.mr.drs. B.P. Vermeulen (raadslid)
9 maart	Presentatie over de Onderwijsraad, op een bijeenkomst in het kader van scholing OCW-beleidsmedewerkers, georganiseerd door NSOB, Oud Poelgeest; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
23 maart	Studiebijeenkomst vmbo bij de Eerste Kamer, georganiseerd door de Onderwijsraad en de Eerste Kamer, Den Haag; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad), drs. A. de Groot-Toker (raadslid), drs. A. van der Rest (secretaris raad)
25 maart	Lezing en discussie over <i>Onderwijs en burgerschap</i> , op een bijeenkomst van het ministerie van OCW, Den Haag; prof.mr.drs. B.P. Vermeulen (raadslid)



26 maart	Discussiebijdragen aan de bijeenkomst <i>Dwarsdiep</i> , georganiseerd door Rijksuniversiteit Groningen, inleiding/forum te Groningen; prof.dr. G.W. Meijnen (raadslid)
27 maart	Discussiebijdrage aan het <i>Onderwijsfestival</i> , georganiseerd door Kenniscentrum PvdA bij ROC Landstede, Zwolle; prof.dr. G.W. Meijnen (raadslid)
27 maart	Inleiding <i>Onderwijs, meer dan taal en rekenen?</i> , tijdens het Onderwijsfestival georganiseerd door Kenniscentrum PvdA bij ROC Landstede, Zwolle; drs. A. van der Rest (secretaris raad)
7 april	Lezing <i>Het overheidsbeleid inzake autonomievergroting</i> , op een bijeenkomst van de Landelijke Vereniging van Gereformeerde Scholen, Zwolle; prof.dr. B.P. Vermeulen (raadslid)
27 april	Inleiding <i>Doorleren</i> , gehouden tijdens de interdepartementale bijeenkomst <i>Leren in een kennissamenleving</i> , georganiseerd door het ministerie van OCW, Den Haag; drs. A. van der Rest (secretaris raad)
7 mei	Openingstoespraak <i>Civic education</i> , Unesco Conferentie, Oud Poelgeest; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
17 mei	Deelname aan het forum tijdens de bijeenkomst <i>Onderwijssegregatie</i> , georganiseerd door Sardes, Utrecht; prof.dr. G.W. Meijnen (raadslid)
18 mei	Presentatie <i>KCE in de competentiegerichte kwalificatiestructuur</i> , op de conferentie <i>Op de korrel</i> , georganiseerd door het KwaliteitsCentrum Examinering, Amersfoort; drs. A. Grotendorst (raadslid)
25 mei	Paneldiscussie <i>Geef de leraar zijn beroep terug</i> , georganiseerd door VNO-NCW, Noordwijk; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
2 juni	Discussieleider van het debat <i>Open Bestel</i> , georganiseerd door VSNU, Den Haag; prof.dr. F.A. van Vught (raadslid)
8 juni	Inleiding <i>Zijn talenscholen de toekomst?</i> , op de conferentie <i>OALT nieuwe wegen</i> , georganiseerd door CED Groep, workshops en deelname aan het forum, Rotterdam; drs. A. van der Rest (secretaris raad)
9 juni	Deelname aan forumdebat <i>Onderwijskansen</i> , georganiseerd door Transferpunt Onderwijsachterstanden, Zwolle; prof.dr. G.W. Meijnen (raadslid)

9 juni	Lezing en discussie <i>Witte en zwarte scholen</i> , tijdens de bijeenkomst van het ministerie van OCW en het Vlaams ministerie van Onderwijs, Antwerpen; prof.mr.dr.s. B.P. Vermeulen (raadslid)
9 juni	Lezing voor hoofden instellingsstrategie van de universiteiten, Oud Poelgeest; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
10 juni	Presentatie over advies <i>Ruimte voor nieuwe aanbieders</i> , op een symposium tijdens de Onderwijs Researchdagen, georganiseerd door VOR, Utrecht; dr. J.M. Waterreus, dr. P. Boerman (stafmedewerkers)
10 juni	Forumdiscussie <i>Relatie Onderzoek en Praktijk</i> , op een symposium tijdens de Onderwijs Researchdagen, georganiseerd door VOR, Utrecht; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
14 juni	Deelname aan panel ter gelegenheid van afsluiting Axis, Haagse Hogeschool; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
16 juni	Presentatie verkenning <i>Bureaucratisering in het onderwijs</i> , ministerie van OCW, Den Haag; dr. L.H.J. van de Venne (stafmedewerker)
5 juli	Inleiding en discussie <i>De toekomst van het Hoger Onderwijs</i> , op een seminar voor staf en leiding van het bureau van de VSNU, Utrecht; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
12 juli	Presentatie <i>Education and active citizenship: the education issue</i> , op een informele bijeenkomst van de onderwijsministers van de EU <i>To live together: education and active citizenship</i> , Rotterdam; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
september-oktober	Lid van <i>Jury Vooruit!</i> , in opdracht van de minister van OCW; drs. A. Grotendorst (raadslid)
1 september	Toespraak <i>Europa en de hogeschoolstudent</i> , ter gelegenheid van de opening van het collegejaar 2004-2005 aan de Hogeschool van Utrecht, in de Domkerk, Utrecht; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
6 september	Voorzitter comité van aanbeveling <i>Week van het Leren</i> , prijsuitreiking, Gemeentebibliotheek Den Haag; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
6 september	Dagvoorzitter/leider forumdiscussie van het symposium <i>Kennis als competentie</i> , georganiseerd door de Politieacademie; drs. A. Grotendorst (raadslid)
8 september	Voorzitter jury <i>Nationale Alfabetiseringsprijzen 2004</i> , georganiseerd door de Stichting Lezen en Schrijven (voorzitter HKH Prinses Laurentien), Kasteel Nyenrode, Breukelen; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)

9 september	Lezing <i>National and European contexts for Arts and Heritage education</i> , op de conferentie <i>Culture and School, Policies for Arts and Heritage Education across the European Union</i> ; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
13 september	Presentatie advies <i>Koers voortgezet onderwijs; nieuw vertrouwen</i> , ten behoeve van directies PO, VO, BVE van ministerie van OCW; drs. A. van der Rest (secretaris raad), drs. A.P. van Wanroij (stafmedewerker)
24 september	Inleiding <i>European citizenship</i> , op EUNEC-seminar, Den Haag; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
28 september	Discussieleader <i>Onderwijssalon</i> , georganiseerd door ROC Mondriaangroep; drs. A. Grotendorst (raadslid)
29 september	Presentatie advies <i>Europees burgerschap</i> , ministerie van OCW; dr. L.H.J. van de Venne (stafmedewerker)
30 september	Presentatie <i>Om te beginnen: de beoordeling</i> ; keynote tijdens de conferentie <i>Competentiegericht beoordelen: geen sluitstuk, maar opmaat voor het nieuwe leren</i> ; drs. A. Grotendorst (raadslid)
1 oktober	Inleiding <i>Het Nieuwe Besturen</i> en deelname aan panel, op VBS-jaarconferentie <i>De andere vrijdag</i> , Den Haag; dr. S.P. Schenning (stafmedewerker)
5 oktober	Presentatie voor/gedachtewisseling met VNO-NCW (onderwijsgroep) over examinering, de rol van overheid en het (regionale) bedrijfsleven daarin; drs. A. Grotendorst (raadslid)
13 oktober	Presentatie <i>International objectives in education</i> , op seminar <i>The international primary curriculum, an opportunity for great learning and great teaching</i> , georganiseerd door SIO en Stichting NOB, Den Haag; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
16 oktober	Lezing en discussie <i>The Freedom of education</i> op een bijeenkomst van SOCIRES, Budapest; prof.dr. B.P. Vermeulen (raadslid)
16 oktober	Presentatie <i>Marktwerking in het hoger onderwijs: ruimte voor nieuwe aanbieders</i> , op LSVb-congres, Zeist; dr. J.M. Waterreus (stafmedewerker)
25-26 oktober	Opening en afsluiting als voorzitter EUNEC van EUNEC-conferentie <i>Transparency of Qualifications</i> , Brussel; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
28 oktober	Deelname expertmeeting <i>Bestelindicatoren</i> , georganiseerd door ministerie van OCW, Den Haag; dr. J.M. Waterreus (stafmedewerker)

1 november	Paneldiscussie <i>Maagdenhuis over leerrechten</i> , Amsterdam; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
3 november	Presentatie/inleiding workshop <i>Toetsing in het major-minormodel</i> op de studiedag <i>Meer of minder major</i> , georganiseerd door HBO-raad, Soesterberg; dr. S.P. Schenning (stafmedewerker)
20 november	Paneldiscussie Europees Forum <i>European citizenship</i> , Leiden; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
24 november	Rondetafelconferentie georganiseerd door de commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer, discussie over <i>Grondrechten in een pluriforme samenleving</i> , Den Haag; prof.mr.drs. B.P. Vermeulen (raadslid)
27 november	Lezing <i>(On)bezorgd onderwijsbestuur</i> , op de algemene ledenvergadering VBS, Utrecht; prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter raad)
29 november	Discussiebijdragen aan het debat <i>Wat ging er mis met de middelbare school?</i> , georganiseerd door Folia/VWN te Amsterdam; drs. A.T. Kamsteeg (raadslid)
29 november	Lezing <i>The separation of church and state</i> , op het wereldcongres <i>Law and Education</i> , georganiseerd door Education Law Association (ELA), Tilburg; prof.mr.drs. B.P. Vermeulen (raadslid)
30 november	Lezing <i>Immigration, integration, education and citizenship</i> , op het wereldcongres <i>Law and Education</i> , georganiseerd door Education Law Association (ELA), Den Haag; prof.mr.drs. B.P. Vermeulen (raadslid)

## Door de raad georganiseerde pers- en publieksbijeenkomsten\*

14 april	Perspresentatie advies <i>Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs</i>
26 april	Perspresentatie verkenning <i>Bureaucratisering in het onderwijs</i>
17 mei	Perspresentatie advies <i>Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren</i>
7 juni	Perspresentatie advies <i>Europees burgerschap/Europese invloeden</i>
2 september	Perspresentatie advies <i>Examinering in het hoger onderwijs</i>
28 september	Perspresentatie advies <i>Koers voortgezet onderwijs</i>
30 november	Perspresentatie advies <i>Tot hier en nu verder</i>
6 december	Perspresentatie advies <i>Degelijk onderwijsbestuur</i>
<small>* Bijeenkomsten voor persvertegenwoordigers en andere genodigden met aansluitend toelichting en discussie.</small>	



**Bijlage 2**  
**Samenstelling Onderwijsraad en secretariaat**





## Samenstelling Onderwijsraad in 2004

- Prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter)  
Hoogleraar onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam
- Ing. A. Aboutaleb  
Wethouder Werk en Inkomen, Onderwijs, Jeugd en Educatie, Diversiteit en  
Grotestedenbeleid in Amsterdam
- Drs. G.T.C. Bonhof  
Voorzitter College van Bestuur, Hogeschool van Utrecht
- Prof.dr. H.W.A.M. Coonen (vice-voorzitter)  
Bijzonder hoogleraar op de leerstoel 'Innovatiemanagement in de educatieve sector', Open  
Universiteit te Heerlen; decaan van de Faculteit Gedragswetenschappen van de Universiteit  
Twente te Enschede
- Mr. H.G.M. Giezeman  
Directeur Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel
- Dr. N.J. Ginjaar-Maas  
Oud-staatssecretaris Onderwijs en Wetenschappen en voorzitter Raad van Toezicht,  
Hogeschool Zeeland
- Drs. A. de Groot-Toker  
Docent Turks en leerlingbegeleider in vmbo, Zuiderparkcollege in Rotterdam
- Drs. A. Grotendorst  
Partner Kessels & Smit The Learning Company
- Drs. A.T. Kamsteeg  
Wethouder Volkshuisvesting, Zorg en Wijkgericht Werken in Dordrecht
- Prof.dr. P.A. Kirschner  
Hoogleraar onderwijstechnologie, Open Universiteit, Heerlen
- Prof.dr. H. Maassen van den Brink  
Hoogleraar economie aan de faculteit der Economische wetenschappen en Econometrie,  
Universiteit van Amsterdam
- Prof.dr. G.W. Meijnen  
Hoogleraar onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam
- Y. Moerman-van Heel  
Plaatsvervangend voorzitter College van Bestuur Willem I-College, 's Hertogenbosch
- C.J.W.B. Slee-Straathof  
Bovenschools manager primair onderwijs, Gouda e.o.

Prof.dr. J.G.L. Thijssen  
Hoogleraar human resource management, Universiteit Utrecht

Prof.mr.dr.s. B.P. Vermeulen  
Hoogleraar staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam; hoogleraar onderwijsrecht Katholieke Universiteit Nijmegen

Prof.dr. F.A. van Vught  
Rector magnificus en voorzitter College van Bestuur Universiteit Twente

Drs. A. van der Rest  
Secretaris van de Onderwijsraad

## Samenstelling secretariaat per 31 december 2004

### Secretaris/Directeur

Drs. Adrie van der Rest

### Financiële zaken

Wil Kortenbach

### Voorlichting

Drs. Cindy Rouwhorst

### Coördinator staf/Plaatsvervangend secretaris

Dr. Saskia Schenning

### Stafmedewerkers

Dr. Niek van den Berg

Drs. Betty Feenstra

Mr.dr. Pieter Huisman

Mr. Cees van Leest

Dr. Fré Riemersma

Dr. Kathleen Torrance

Dr. Louise van de Venne

Drs. Antoinette van Wanroij

Dr. Ib Waterreus

### Algemene Zaken

Drs. Maria Gresnigt-Bakx (hoofd)

Drs. Paula van den Berg (documentalist)

Hans Danner (facilitair medewerker)

Agathe Ebens (administratief medewerker/receptionist)

Corrie van Leeuwen-Harkes (facilitair medewerker)

Drs. Meile Tamminga (editor/webmaster/office-assistant)

Elisabeth Tjin-Chin Fon Jie (office manager)