

Werkprogramm 2011

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 Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

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

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

Werkprogramma 2011, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20100215/989, september 2010

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2010.

ISBN 978-94-61210-06-7

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukwerk:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Taken en werkwijze	9
3	Overzicht van adviesonderwerpen	12
3.1	Overzicht	12
3.2	Toelichting op de adviesonderwerpen	13
3.2.1	Onderwijs en afnemers: internationale en nationale uitdagingen	13
3.2.2	Problemen en verbeteringen in de kernfuncties van het onderwijs	16
3.2.3	Speciale groepen en onderwijsvormen	18
3.2.4	Leraren, schoolorganisatie en management	21
3.2.5	Wetgevingsadviezen	25
4	Overzicht van adviesonderwerpen op verzoek van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal	26
Bijlagen		
	Bijlage 1: Overzicht raadsleden per 1 september 2010	33
	Bijlage 2: Overzicht Kring van externe deskundigen per 1 oktober 2010	35
	Bijlage 3: Overzicht medewerkers secretariaat per 1 oktober 2010	37

1

Inleiding

Wij leven in een cultureel en economische buitengewoon interessante tijd, een tijd waarin zich ontwikkelingen voltrekken met verstrekkende gevolgen voor onderwijs en samenleving. De meest in het oog springende zijn culturele bezinning, globalisering, technologische doorbraken en demografische ontwikkelingen.

Cultureel gezien zien we Nederland zijn plaats hervinden en tegelijkertijd herdefiniëren, cultuuroverdracht krijgt veel belangstelling. Het formuleren van universele referentiepunten geënt op onze culturele verworvenheden die inspirerend zijn voor jongeren is een uitdagende en bijna dagelijkse taak van het onderwijs. Onze leraren en docenten als cultuurdragers zijn hierbij van grote betekenis.

De voortgaande mondialisering raakt vrijwel alle aspecten van onze samenleving. Minder beperkingen in het internationale handelsverkeer, dalende kosten van transport en communicatie en de grotere rol van opkomende nieuwe economieën als China, India en Brazilië zorgen voor een steeds sterkere vervlechting van de nationale economieën. De internationale concurrentie om vestigingsplaatsen van bedrijven zal heviger worden. Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en de mogelijkheden deze door voortgezette scholing op peil te houden, zijn daarbij belangrijke factoren.

In zijn advies *De stand van educatief Nederland 2009* gaf de raad aan dat zowel de krachten van lokale binding, thuis voelen, herkomst, traditie en blijvendheid aan de ene kant en van mobiliteit, ruimte, verten en transformatie aan de andere kant voor het onderwijs beiden onmisbare dimensies zijn. Kunnen we, zo stelt de raad, als het om onze jeugd gaat niet gebruikmaken van beide begrippen? Is het noodzakelijk een keuze te maken? In de optiek van de raad is het aantrekkelijk om onze jeugd zowel een lokale oriëntatie als een kosmopolitische oriëntatie mee te geven. Is deze combinatie eigenlijk ook niet de essentie van de Nederlandse identiteit? De geschiedenis van Nederland speelt zich immers voor een flink deel af buiten de landsgrenzen.

Technologische doorbraken liggen vaak ten grondslag aan een transformatie van vrijwel de gehele samenleving. Nieuwe technologie wordt ingebouwd in talloze toepassingen en verspreidt zich zo door de hele samenleving. Dit kan ook leiden tot veranderende arbeidsomstandigheden en veranderingen in de eisen die worden gesteld aan de beroepsbevolking.

De demografische ontwikkeling in Nederland kenmerkt zich door vergrijzing en ontgroening. Verder is de Nederlandse samenleving mede als gevolg van de globalisering heterogener en complexer geworden. De manier waarop mensen vormgeven aan hun bestaan en hun levensloop inrichten vertoont een steeds grotere diversiteit. Dit kan zich ook uiten in scherpe tegenstellingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving: tussen generaties; op basis van etnisch-culturele achtergronden; tussen laag- en hoogopgeleiden. Het opbouwen, onderhouden en versterken van sociale cohesie is in dit perspectief van groot belang. De school is daarbij een belangrijk instituut.

Onderwijs is een onmisbaar deel van onze kennissamenleving en van het sociale web dat mensen bijeenbrengt en bijeenhoudt. En het zijn de leraren die het onderwijs maken. Leraren hebben immers een grote invloed op prestaties van leerlingen. De kwaliteit van het Nederlandse lerarenkorps is een sleutelfactor.

In eerdere adviezen van de Onderwijsraad is hier aandacht aan besteed en ook in dit werkprogramma voor 2011 zijn adviesonderwerpen opgenomen die betrekking hebben op de taak, positie en bekwaamheid van leraren.

Door het kabinet zijn vijf centrale thema's vastgesteld, die moeten bijdragen tot meer programmatiese afstemming tussen de verschillende raden in het Nederlandse adviesstelsel.

- *Schaarste en transitie.* Een aantal mondiale trends (bevolkingsgroei, toename welvaart en consumptie, klimaatverandering, vergrijzing) kan leiden – en leidt in sommige gevallen al – tot toenemende schaarste van grondstoffen, energie, voedsel, biodiversiteit en water. Kan innovatie pas houden met schaarste? Welke transitie-scenario's zijn er richting een duurzame economie en samenleving? Wat zijn de gevolgen voor zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden, onder andere op het gebied van geopolitiek, ecologie, migratie en energievoorzieningszekerheid? Hoe grijpen de verschuivende krachtsverhoudingen in de wereld in op deze vraagstukken?
- *Dynamiek en zekerheid in een globaliserende wereld.* Dynamiek en zekerheid hebben elkaar nodig. Economische dynamiek met vernieuwing en flexibiliteit is een voorwaarde voor groeiende welvaart, maar te veel dynamiek brengt (onverantwoorde) risico's met zich mee, zoals de kredietcrisis heeft aangetoond. De vraag is hoe een optimaal evenwicht van dynamiek en zekerheid kan worden gerealiseerd. Wat is in dit verband het handelingsperspectief van de (Nederlandse) overheid en welk handelingsrepertoire hoort daarbij? In hoeverre wordt dit evenwicht nog bepaald binnen de Nederlandse context en in hoeverre is de internationale/Europese context daarbij bepalend? Daarnaast speelt de vraag wat de betekenis van overheden is; wat is in de globaliserende wereld de verdeling tussen privaat en publiek?
- *Nieuwe technologieën.* In de laatste jaren zijn rapporten verschenen over de zogenoemde nieuwe technologieën (nano-, bio-, ict- en cognitieve technologieën). Uitgaande van bestaande scenario's voor doorontwikkeling en convergentie is het tijd voor een bestuurlijk-strategische analyse van de kansen en bedreigingen van de toepassing van deze technologieën.
- *Openbaar bestuur van de toekomst: vertrouwen en legitimiteit.* Legitimiteit en vertrouwen zijn pijlers onder het Nederlandse bestuur. Welke ontwikkelingen grijpen in op de legitimiteit van het maatschappelijk middenveld en wat zijn de implicaties voor de overheid? En hoe is het gesteld met de legitimiteit van de overheid zelf, gezien het lage en sterk fluctuerende vertrouwen van burgers in overheid en politiek de afgelopen jaren? Hoe kan dit lage vertrouwen internationaal vergelijkend en in de tijd worden geduid? Wat is gezien dit krachtenveld het handelingsperspectief voor de overheid?
- *Sociale samenhang en scheidslijnen in de samenleving.* Welke scheidslijnen tekenen zich in de huidige Nederlandse samenleving af en wat zijn de verwachtingen voor de middellange termijn? Welke (nieuwe) sociale demarcaties zijn er in de samenleving te onderscheiden en wat is de betekenis daarvan voor het beleid? Welke invloed hebben deze scheidslijnen op sociale binding en solidariteit tussen verschillende groepen in de samenleving? Hoe groot is de sociale dynamiek binnen deze samenleving, ofwel wat zijn de mogelijkheden van individuen om zich te bewegen tussen de verschillende sociale groepen in de samenleving? Wat zijn de handelingsperspectieven voor het kabinet om genoemde scheidslijnen te overbruggen? Tevens zijn diverse maatschappelijke initiatieven in de samenleving te signaleren, die de sociale samenhang bevorderen. Hoe groot is dat latente maatschappelijke vermogen? Hoe kan dit vermogen verder worden aangeboord?

In dit werkprogramma van de Onderwijsraad zijn adviesonderwerpen opgenomen, die gerelateerd zijn aan deze kabinetsthema's. Zo haken de adviesonderwerpen *Globalisering en nationale verbetering (ambities)* en *De positie van het Nederlands en de moderne vreemde talen in*

het hoger onderwijs in op het thema dynamiek en zekerheid in een globaliserende wereld en het adviesonderwerp *Onderwijs 2.0* op het thema nieuwe technologieën. Aan het thema openbaar bestuur van de toekomst: vertrouwen en legitimiteit wordt door de raad aandacht besteed met het adviesonderwerp *Rolzuiverheid: naar een consistente en bewustere rolverdeling tussen overheden, sectororganisaties, besturen, scholen en docenten*. Ook het adviesonderwerp *Naar een breed gedragen vrijheid van onderwijs* dat de raad op verzoek van de Tweede Kamer in dit programma heeft opgenomen, raakt nadrukkelijk aan dit kabinetsthema. Het adviesonderwerp *Schoolleider en team: bescherming van de stabiele school* past binnen het thema sociale samenhang en scheidslijnen in de samenleving. Het thema schaarste en transitie doet zich op nationaal niveau gelden in krimpgebieden. Het adviesonderwerp *Omzetting naar een algemene school voor voortgezet onderwijs* gaat in op vragen die voortvloeien uit demografische ontwikkelingen (krimp, heterogeniteit) en sluit zo aan bij het thema schaarste en transitie.

	Globalisering en nationale verbetering (ambities)	Schoolleider en team: bescherming van de stabiele school	Rolzuiverheid: naar een consistente en bewustere rolverdeling tussen overheden, sectororganisaties, besturen, scholen en docenten	Onderwijs 2.0	Naar een breed gedragen vrijheid van onderwijs	De positie van het Nederlands en de moderne vreemde talen in het hoger onderwijs	Omzetting naar een algemene school voor voortgezet onderwijs
1. Schaarste en transitie							X
2. Dynamiek en zekerheid in een globaliserende wereld	X					X	
3. Nieuwe technologieën				X			
4. Openbaar bestuur van de toekomst: over legitimiteit en vertrouwen			X		X		
5. Sociale samenhang en scheidslijnen in de samenleving		X					

Andere adviesonderwerpen uit dit werkprogramma zijn meer onderwijs specifieke onderwerpen die aansluiten bij belangrijke ontwikkelingen in het onderwijs of voortbouwen op eerdere advisering door de raad. Zo kan het adviesonderwerp *Een lerarenopleiding voor het middelbaar beroepsonderwijs* gezien worden in het verlengde van eerdere adviezen van de raad over leraren en lerarenopleidingen.

De Onderwijsraad zal bij de voorbereiding van zijn adviezen steeds nagaan of inbreng van expertise uit andere adviesorganen wenselijk is. De raad zal evenzeer bereid zijn op verzoek van andere raden expertise in te brengen. De opstelling van de raad zal zich kenmerken door het actief zoeken van synergie met betrokken raden. Zo ligt het in het voornemen van de raad bij te dragen aan het advies *Aansluiting tussen onderzoek hbo en universiteiten* dat door de AWT (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid) zal worden voorbereid. Verder brengt de Onderwijsraad zijn expertise in bij andere strategische adviesorganen die daarom verzoeken.

Op zijn beurt vraagt de raad inbreng van andere raden bij de voorbereiding van verschillende adviezen, zoals de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) en de RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) met betrekking tot het onderwerp *Onderwijs 2.0* en de Raad voor Cultuur voor het adviesonderwerp *De positie van het Nederlands en de moderne vreemde talen in het hoger onderwijs*.

De aanpak van de adviesonderwerpen door de raad in 2011 wordt evenals voorgaande jaren gekenmerkt door begrippen als interactiviteit, proactiviteit en aandacht voor internationale ontwikkelingen. Waar mogelijk zal sprake zijn van een integrale en multidisciplinaire benadering van het adviesonderwerp.

Hoofdstuk 2 van dit werkprogramma beschrijft de taken en de werkwijze van de raad. Hoofdstuk 3 en 4 bevatten een overzicht van de programmalijnen en van de adviesonderwerpen die de raad in 2011 zal uitwerken. De bijlagen bevatten een overzicht van de samenstelling van de raad in 2010, van de Kring van externe deskundigen en van het secretariaat.

2

Taken en werkwijze

Taken

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement, reeds 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 vragen om advies. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid (bijvoorbeeld huisvesting van scholen) een beroep doen op de raad.

De raad adviseert over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het terrein van onderwijs, op verschillende momenten in de beleidscyclus. In dat verband kan onderscheid worden gemaakt tussen beleidsontwikkende en beleidsreactieve advisering. Van het eerste type advisering is sprake wanneer er weinig of geen concrete beleidsvoornemens zijn. Beleidsreactieve advisering is gericht op reeds ontwikkelde beleidsvoornemens die zijn neergelegd in beleidsnota's en in ontwerpen van wet- en regelgeving. Dit onderscheid betekent overigens niet dat bij reactieve advisering geen beleidsontwikkende aspecten aan de orde kunnen komen.

Sinds 1919 is advisering met betrekking tot het grondwetsartikel over onderwijs (artikel 23) een specialiteit van de raad.

Samenstelling

De Kroon benoemt, op voordracht van de minister van OCW, de raad voor een periode van vier jaar, waarbij na vier jaar alle leden aftreden; zij kunnen worden herbenoemd. In de praktijk wordt gewoonlijk de helft van de leden herbenoemd en de helft nieuw benoemd. De minister draagt leden voor op basis van een gezaghebbende positie in relevante wetenschappelijke disciplines, sectoren van het onderwijs of openbaar bestuur respectievelijk maatschappelijke organisaties. De raad heeft ten minste acht en ten hoogste negentien leden, momenteel bestaat de raad uit twaalf leden.

Soorten producten

De raad kent vijf soorten producten.

- *Adviezen* behandelen een concrete vraag van de minister of Kamer, meestal leidend tot aanbevelingen die op de korte of middellange termijn kunnen worden doorgevoerd. Een advies kan dus beleidsontwikkend of beleidsreactief zijn. Afhankelijk van de vraag en de context kan de omvang en diepgang van een advies variëren. Zowel een briefadvies als een uitgebreidere publicatie zijn mogelijk.
- Verder stelt de raad ter voorbereiding van mogelijke adviesvragen *verkenningen* op. Een verkenning behandelt een bepaalde ontwikkeling in of rond het onderwijs vanuit een langetermijnperspectief. Langs deze weg signaleert de raad maatschappelijke ontwikkelingen en trends die van belang zijn voor een (her)bezinning op de rol, de positie en de inrichting van het onderwijs. De aanbevelingen van een verkenning zijn meestal opener en vragen nadere uitwerking in vergelijking met de aanbevelingen uit een adviesrapport.
- Naast adviezen en verkenningen vormen *studies* en *acquis* een derde groep producten. Studies worden door externe onderzoekers uitgevoerd en zijn ondersteunend voor adviezen of verkenningen van de raad. Ze worden tegelijkertijd – via de website van de Onderwijsraad of anderszins – met het desbetreffende advies of de desbetreffende verkenning uitgebracht. Acquis zijn een speciaal soort studies waarbij de raad beziet hoe de begripsvorming

in een groepje adviezen over een reeks van jaren gestalte heeft gekregen tegen de achtergrond van ontwikkelingen in veld, beleid en wetenschap. Acquis worden door de raad gemaakt ook ter ondersteuning van specifieke commissies die baat hebben bij het gedachtegoed van de raad.

- *Seminars* vormen een vierde categorie van producten. In de vorm van panelgesprekken, kleine conferenties, consultatiebijeenkomsten, raadplegingen per internet/e-mail en dergelijke worden seminars veelal opgezet bij de totstandkoming van adviezen.
- *Adviesondersteunende presentaties en artikelen*. Na het uitbrengen van een advies verzorgen leden en stafmedewerkers van de raad presentaties als toelichting op een advies. Ook publiceren zij artikelen over onderwerpen die in de diverse adviezen van de raad aan de orde komen in de vakpers.

Werkwijze

De raad adviseert over alle aspecten en vormen van onderwijs en leren. Natuurlijk neemt daarbij het reguliere onderwijs een belangrijke plaats in. De raad vat echter het begrip onderwijs ruim op: het omvat ook de vervroeging van het kleuteronderwijs in de basisschool (driejarigen), de naschoolse kinderopvang en het levenslang leren voor alle volwassenen en in het bijzonder voor werknemers die al jaren geleden de schoolbanken hebben verlaten. Het gaat er steeds om te kijken welke bijdrage onderwijs, binnen of buiten onderwijsinstellingen, kan leveren aan de verdere ontwikkeling van persoon en van samenleving, van staatsburgerschap en van maatschappelijk burgerschap. De raad kijkt daarbij ook steeds naar de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Welke rol dient de overheid te spelen? Waarover kunnen de onderwijsinstellingen en docenten zelf beslissingen nemen? De laatste jaren neemt verder ook het internationale perspectief een steeds prominenter plek in bij de advisering. Hoe behoudt Nederland zijn plaats tussen de naties? Vaak komt dit naar voren in een vergelijking met andere landen. Welke oplossingen zijn elders al bedacht? En hoe functioneren ze in de praktijk?

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, met name onderwijskunde, economie en rechten. De voorbereidende werkzaamheden vinden plaats in door de raad ingestelde commissies. Indien specifieke deskundigheid over een bepaald onderwerp ontbreekt, schakelen deze commissies ook andere experts in. Verder betreft de raad zo veel mogelijk ook het onderwijsveld bij zijn meningsvorming. Zo organiseert hij expert meetings en rondetafelgesprekken met mensen uit het onderwijs en andere betrokkenen. Deze kunnen suggesties doen over oplossingen voor bepaalde problemen, dan wel toetsen of de door de raad aangedragen oplossingen inderdaad de juiste en praktisch uitvoerbaar zijn. Ook gebruikt de raad zijn website om anderen in de gelegenheid te stellen hun opvattingen over het onderwijs en het onderwijsbeleid kenbaar te maken.

Naast experts die op ad-hocbasis door de raad worden ingeschakeld, werkt de raad met een Kring van vaste externe deskundigen die op individuele basis bij de werkzaamheden van de raad worden betrokken. Een en ander is afhankelijk van het adviesprogramma van de raad. De instelling van de Kring van vaste externe deskundigen is gebaseerd op artikel 19 lid 2 van de Kaderwet adviescolleges. Het gaat daarbij om specifieke voor het raadswerk relevante deskundigheid welke de expertise van de raad aanvult dan wel anderszins versterkt. Dit kan zijn velddeskundigheid, specifieke disciplinaire kennis of meer generalistische kennis.

De raad maakt zijn adviezen en andere producten leesbaar, niet alleen voor vakgenoten, maar voor alle geïnteresseerden in en rond het onderwijs. De publicaties worden onder de aandacht van directbetrokkenen en zo mogelijk het grotere publiek gebracht. Vaak organiseert de raad daarvoor een pers- en publieksbijeenkomst, waarbij de voorzitter en een of meerdere raadsleden een nadere toelichting geven. Na publicatie verzorgt de raad nog presentaties en publiceert hij artikelen over adviezen. Alle adviezen komen verder op de website van de Onderwijsraad te staan en zijn daar te raadplegen, evenals de officiële beleidsreacties van de minister van OCW. Ten slotte houdt de raad scholen en andere belangstellenden via de *Nieuwsbrief* op de hoogte van zijn activiteiten. Deze nieuwsbrief verschijnt vier maal per jaar.

We kunnen stellen dat al deze moeite loont: de adviezen dragen bij aan een beter politiek en maatschappelijk debat over onderwijs, ze worden veel gelezen en gebruikt in het onderwijsbeleid en de onderwijswetgeving en zeker zo veel in het onderwijs zelf. Van deze reacties doet de raad jaarlijks verslag in zijn administratief jaarverslag en in een meer inhoudelijk gericht *Jaarboekje*, in 2010 met als onderwerp: *Wat doet U voor het onderwijs?*

3

Overzicht van adviesonderwerpen

De minister van OCW heeft op 30 juni 2010 een overzicht van adviesonderwerpen aan de Onderwijsraad voorgelegd, die naar zijn oordeel bij de advisering door de raad in 2011 prioriteit verdienen. Hij verzoekt de raad om op basis van dit overzicht een ontwerp voor het *Werkprogramma 2011* op te stellen. De keuze voor de adviesonderwerpen is tot stand gekomen in overleg met de Onderwijsraad en op basis van (inter)departementaal overleg.

3.1 Overzicht

De Onderwijsraad hanteert voor de periode 2009-2012 de volgende programmalijnen:

- Onderwijs en afnemers: internationale en nationale uitdagingen.
- Problemen en verbeteringen in de kernfuncties van het onderwijs.
- Speciale groepen en onderwijsvormen.
- Leraren, schoolorganisatie en management.

Daarnaast zijn er natuurlijk nog adviezen over wetsontwerpen.

Een ordening van de adviesonderwerpen op grond van deze lijnen ziet er als volgt uit.

A Onderwijs en afnemers: internationale en nationale uitdagingen

- 1 Globalisering en nationale verbetering (ambities)
- 2 De helft van Nederland hoger opgeleid: gevolgen in en buiten het hoger onderwijs

B Problemen en verbeteringen in de kernfuncties van het onderwijs

- 3 Een lerarenopleiding voor het middelbaar beroepsonderwijs

C Speciale groepen en onderwijsvormen

- 4 Onderwijs 2.0
- 5 Omzetting naar een algemene school voor voortgezet onderwijs

D Leraren, schoolorganisatie en management

- 6 Rolzuiverheid: naar een consistente en bewustere rolverdeling tussen overheden, sectororganisaties, besturen, scholen en docenten
- 7 Schoolleider en team: bescherming van de stabiele school

Deze onderwerpen vloeien voort uit de beleidsprioriteiten van de bewindslieden en uit initiatieven van de kant van de raad. Sommige onderwerpen hangen tevens samen met eerder door de raad uitgebrachte adviezen, zoals *Onderwijs en open leermiddelen*, *Leraren opleiden in de school*, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* en *Vroeg of laat*. Bij de uitwerking van de daarvoor in aanmerking komende onderwerpen wordt ook betrokken het onderwijsaanbod door instellingen die vallen onder het ministerie van LNV (het agrarische onderwijs).

Dit alles neemt niet weg dat de programmering ruimte laat voor aanpassingen dan wel toevoegingen op grond van nadere inzichten van het kabinet of van de Kamer. Het werkprogramma

heeft een dynamisch karakter. Tussentijdse bijstellingen van en aanvullingen op het programma kunnen leiden tot een andere prioriteitsstelling, tot een andere vorm van uitvoering, of tot afzien van advisering over een bepaald onderwerp.

3.2 Toelichting op de adviesonderwerpen

Deze paragraaf geeft een toelichting op de diverse adviesonderwerpen. Waar relevant wordt daarbij gerefereerd aan eerder door de raad gepubliceerde of nog te publiceren adviezen en verkenningen. Ook zullen verbindingen worden gelegd met beleidsdocumenten van het Ministerie van OCW.

3.2.1 Onderwijs en afnemers: internationale en nationale uitdagingen

Het onderwijs legt een belangrijke basis voor de ontwikkeling van het individu en voor diens deelname aan de samenleving. De maatschappij kan alleen maar functioneren dankzij onderwijs. Op zijn beurt wordt het onderwijs ook weer door de samenleving beïnvloed. Demografische ontwikkelingen en de ontwikkeling van de kenniseconomie zijn daar voorbeelden van. Grote maatschappelijke opgaven zijn daarmee tegelijkertijd grote onderwijsopgaven, zowel nationaal als internationaal.

Onderwijs en afnemers: internationale en nationale uitdagingen is een belangrijk thema in deze periode. In 2011 zal binnen dit thema aandacht besteed worden aan *Globalisering en nationale verbetering (ambities)* en aan *De helft van Nederland hoger opgeleid: gevolgen in en buiten het hoger onderwijs*.

1 Globalisering en nationale verbetering (ambities)

Context: de positie van Nederland op de wereldwijde (onderwijs)markt

De centrale ambitie van Nederland om tot de top 5 van concurrerende kenniseconomieën in de wereld te behoren vraagt volgens het Innovatieplatform om een gerichte agenda. Nederland dient daarvoor over nationale grenzen heen te kijken om ten eerste zijn positie ten opzichte van andere landen in de gaten te houden en ten tweede te leren hoe. Volgens het Innovatieplatform is een excellente onderwijs- en kennisinfrastructuur hiervoor een belangrijke randvoorwaarde.

Wat moet er in het Nederlandse onderwijs gebeuren om die nationale ambitie te kunnen verwezenlijken? De positie van Nederland in internationale rankings wordt van twee zijden beïnvloed. De internationale reputatie is afhankelijk van de nationale successen op het gebied van onderwijs, kennis en innovatie. Maar de ontwikkelingen op dit vlak zijn vice versa sterk gerelateerd aan de internationale praktijk.

Scorebord

Zwitserland	↗
Verenigde Staten	—
Singapore	↘
Zweden	↗
Denemarken	↗
Finland	↘
Duitsland	↗
Japan	↗
Canada	↘
Nederland	↘
Hong Kong	↗
Taiwan	↘
Verenigd Koninkrijk	↘
Noorwegen	↘
Australië	↘

↗ stijging t.o.v. 2001 ↘ daling t.o.v. 2001

Bron: Innovatie Platform Nederland 2020, terug in de top 5.

Op de ranglijst van meest concurrerende economieën staat Nederland op de tiende plaats. In de top 5 staan Zwitserland, de Verenigde Staten, Singapore, Zweden en Denemarken. Gekeken naar de concurrenten zal Nederland binnenkort ingehaald worden door Hong Kong.

Onderwijs, kennis en innovatie zijn de kern van duurzame economische groei. De Nederlandse score op deze gebieden is niet sterk. Uit OESO-rapportages (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) blijkt dat, ten opzichte van andere OESO-landen, Nederland in 2007 op de zestiende plaats stond wat betreft de deelname aan hoger onderwijs (46%). Bij het aantal afgestudeerde bèta's en technici stond Nederland in 2006 op de achttiende plaats. De publieke investeringen in r&d (research & development) zijn in 2007 afgenomen, maar internationaal is Nederland desondanks gestegen van de tiende naar de negende plaats. De private r&d-investeringen zijn wat toegenomen en brengen Nederland van een zestiende naar een tiende plaats ten opzichte van andere OESO-landen. Dit is weliswaar positief, maar alle streefwaarden voor 2011 zijn nog lang niet binnen bereik.

Voor dit advies zal aangesloten worden bij eerdere adviezen, zoals *De stand van educatief Nederland 2009*, *Versteviging van kennis in het onderwijs I en II* (2006 en 2007), *Internationaliseringsagenda* (2005) en *Europese richtpunten* (2003).

Adviesvraag: Hoe kan onderwijs het beste bijdragen aan de Nederlandse ambitie tot de top 5 van de meest concurrerende kenniseconomieën in de wereld te behoren?

Met de ambitie om een concurrerende economische positie te (blijven) innemen in de wereld zal bekeken moeten worden wat de rol van het Nederlandse onderwijs hierin zal zijn. De eerste lijn in het advies richt zich op de mondiale ontwikkelingen. Hoe kan Nederland zich spiegelen aan andere landen? Wat zijn de kenmerken van de landen die zich momenteel zo sterk ontwikkelen? Welke succesfactoren zijn er te onderscheiden, hoe kunnen deze in het vizier gehouden worden? Omdat het gaat om een 'moving target' zal Nederland hier constant zijn eigen positie moeten blijven ijken aan de ontwikkelingen in andere landen. Maar aan welke landen kan en wil Nederland zich spiegelen? Kijken we naar de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India, China), naar kleine Aziatische landen en regio's als Singapore, Hong Kong of bieden onze Europese buurlanden beter vergelijkingsmateriaal?

Ten tweede zal het advies een gericht antwoord geven op de vraag hoe het Nederlandse onderwijs hier het beste op kan reageren. Welke kenmerken van het onderwijs moeten benut worden om deze top 5-ambitie te kunnen realiseren? Wil Nederland internationaal tot de top 5 behoren, dan zullen er investeringskeuzes voor het onderwijs gemaakt moeten worden. Een beslissende vraag hierin is of het Nederlandse onderwijs vooral kan leren van de ontwikkelingen in andere landen en wat daarin de verbindende factor is, of dat er specifiek gekeken kan worden naar de Nederlandse excellentie op de economische en maatschappelijke sleutelgebieden¹ die de positie van Nederland zullen versterken?

Aard van het advies: agenderend

Dit advies is agenderend van aard. Er worden, gekeken naar de toekomst, voorstellen gedaan voor het onderwijs ten behoeve van een versterkte positie van Nederland in de wereld. Het advies besteedt aandacht aan alle onderwijssectoren, van primair tot postgraduate onderwijs en een leven lang leren. Het advies wordt in de raad besproken in het vierde kwartaal van 2011.

¹ Nederlandse sleutelgebieden zijn: Flowers & Food, High-tech Systemen en Materialen, Water, Creatieve Industrie, Chemie, Pensioenen en Sociale Verzekeringen.

2 De helft van Nederland hoger opgeleid: gevolgen in en buiten het hoger onderwijs

Context: kwaliteitsverhoging en toegankelijkheidsverbetering vragen aanpassingen van het hogeronderwijssysteem

In zijn advies *De helft van Nederland hoger opgeleid* van 2005 gaf de raad drie wegen aan om tot een hoger aantal hoger gediplomeerden te komen. In de eerste plaats moet in het voorafgaand onderwijs meer gewerkt worden aan opstroom in plaats van afstroom. Dat kan door beter gebruik te maken van extra leerperioden (zittenblijven mag weer) en het zogenoemde ‘stapelen’ niet meer als inefficiënte opleidingsroute te bestempelen, maar juist als zeer doelmatig voor bepaalde groepen te zien.

Aansluitingsprogramma's naar het hoger onderwijs kunnen verder uitgebouwd worden. In zijn advies *Een succesvolle start in het hoger onderwijs* (2008) is de raad nader ingegaan op aspecten van academische en sociale integratie van studenten.

In de tweede plaats zullen meer werkenden hoger onderwijs moeten gaan volgen. Een leven lang leren zal ook in het hoger onderwijs moeten doorklinken. Dat betekent ook dat het aandeel van private opleidingen zal toenemen en het hoger onderwijs minder exclusief een publiek systeem zal blijven. In zijn advies *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen* van 2010 heeft de raad enkele aspecten hiervan verder uitgewerkt.

In de derde plaats zal het rendement binnen het hoger onderwijs moeten toenemen. Dit vraagt een grotere variëteit binnen het hoger onderwijs, een meer open bestel en het stimuleren van samenwerking tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Daarnaast zal de binding van studenten met de opleiding moeten toenemen. Er zijn kleinschalige organisatievormen binnen de zeer grote hogescholen en universiteiten nodig om studenten te binden. Bovendien moet vooral in de eerste maanden van de studie veel in de student worden geïnvesteerd, bijvoorbeeld door extra aandacht te schenken aan studievaardigheden. Met name eerstegeneratiestudenten verdienen daarbij speciale aandacht.

Vijf jaar na het uitbrengen van *De helft van Nederland hoger opgeleid* is op onderdelen een nader advies tot stand gebracht door een commissie onder leiding van dr. C. Veerman (Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel). In haar rapport constateerde de commissie dat de basiskwaliteit van ons hoger onderwijs weliswaar op orde is, maar dat voor aansluiting bij de wereldtop investeringen onvermijdelijk zijn. Het hoger onderwijs moet over de volle breedte beter, schrijft de commissie. Het hoger onderwijs is niet toekomstbestendig, de uitval is onaanvaardbaar hoog, de kwaliteit van docenten laat te wensen over, het onderzoeksniveau daalt en de internationale oriëntatie is gebrekkig.

Belangrijkste advies van de commissie aan zowel overheid als instellingen is in aansluiting op het raadadvies van 2005 om meer variëteit aan te brengen in het hoger onderwijs. Niet iedereen moet hetzelfde doen. Alleen op deze manier kan tegemoet worden gekomen aan de verschillende wensen van studenten en behoeften van de arbeidsmarkt. De commissie noemt dit een drievoudige differentiatie: in de structuur van het stelsel, in profielen van instellingen en in het onderwijsaanbod.

Naast deze algemene lijn geeft het rapport ook concrete aanbevelingen. Zo wil zij alle instellingen het recht geven om studenten te selecteren. Daarnaast moet de overheid de profile-

ring van instellingen stimuleren door haar te belonen, moet er geïnvesteerd worden in onderzoek, zeker ook in het hoger beroepsonderwijs, moet de associate degree definitief worden ingevoerd, en moet er een nieuw arrangement komen voor masteropleidingen, ook met het oog op een leven lang leren. Als laatste moet ook de titulatuurdiscussie worden beslecht door aan te sluiten bij internationale afspraken. Maar – schrijft de commissie – een kwaliteitsagenda voor het hoger onderwijs is vooral een agenda voor de instellingen zelf. Zij moeten duidelijker profiel kiezen, meer aandacht geven aan onderwijs en investeren in de kwalificaties van hun personeel.

In het hogeronderwijsveld is het rapport van de commissie-Veerman breed omarmd. Het Ministerie van OCW heeft aangegeven dat uitvoering van de ideeën van de commissie-Veerman om een meerjarige aanpak vraagt. Hieraan zal in het HOOP (Hoger Onderwijs- en Onderzoekplan) aandacht worden besteed. De raad zal worden gevraagd hierover te adviseren.

Adviesvraag: welke aspecten van kwaliteitsverhoging en toegankelijkheidsverbetering vragen specifieke en uitvoerbare aanpassingen van het hogeronderwijssysteem?

Op welke manier kunnen de nationale en internationale positie van het hoger onderwijs en een leven lang leren de komende jaren verder versterkt worden? Wordt Nederland het Massachusetts van Europa? Naast en in samenhang met de adviezen van de raad over het hoger onderwijs en het advies van de commissie Veerman hebben instanties als de OESO en de EU (Europese Unie) enkele rapporten uitgebracht die van belang zijn voor het hoger onderwijs met inbegrip van zijn rol bij een leven lang leren.

Aard van het advies: instrumenteel en agenderend

Dit advies is primair een reactie op het HOOP. Daarmee zal het met name instrumenteel zijn. Daarnaast zal het advies ook een agenderende insteek hebben, gericht op de toekomst van het hoger onderwijs.

Het is de bedoeling dit advies uit te brengen in het tweede kwartaal van 2011.

3.2.2 Problemen en verbeteringen in de kernfuncties van het onderwijs

Het is gebruikelijk om een drietal hoofdfuncties van het onderwijs te onderscheiden: kwalificatie, selectie en socialisatie. In de wijze waarop de school gestalte geeft aan haar opdracht worden in de tijd gezien wisselende accenten gelegd. Scholen lopen tegen problemen aan bij het realiseren van deze functies. Problemen met de kwalificatiefunctie zijn onder meer het ontbreken van algemene basiskennis, het voortijdig schoolverlaten, motivatieproblemen en het lerarentekort. Problemen met de selectiefunctie doen zich vooral voor in de aansluiting tussen opleidingen (reparatieprogramma's) en in de aansluiting met de arbeidsmarkt. De socialisatiefunctie ten slotte wordt bemoeilijkt door toename van het aantal leerlingen met gedragsproblemen en door een groeiende kloof tussen opvoedingscultuur thuis en op school.

Binnen het thema *Problemen en verbeteringen in de kernfuncties van het onderwijs* staat in 2011 het onderwerp *Een lerarenopleiding voor het middelbaar beroepsonderwijs* geprogrammeerd.

3 Een lerarenopleiding voor het middelbaar beroepsonderwijs

Context: voldoet het huidige opleidings- en kwalificatiestelsel voor vmbo- en mbo- leraren?

Voor goed onderwijs is de kwaliteit van leraren doorslaggevend. De kwaliteit van leraren en de lerarenopleidingen staat al sinds 2004 in de belangstelling. De kennisbasis van afgestudeerde leraren bleek niet voldoende te zijn, hierbij ging het vooral om gebrekkig taal- en reken-

vermogen. En ook bleek uit verschillende evaluaties en rapporten dat de kwaliteit van de lerarenopleidingen niet op orde is, in het bijzonder die in het hoger beroepsonderwijs.²

Een van de maatregelen om de kwaliteit van leraren en lerarenopleidingen te vergroten, is de algemene maatregel van bestuur die regelt dat leraren en onderwijsondersteuners moeten voldoen aan bekwaamheidseisen. Deze bekwaamheidseisen zijn door de beroepsgroep van leraren opgesteld onder regie van de SBL (Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijzend personeel). Iedere student die afstudeert aan een lerarenopleiding moet aan deze bekwaamheidseisen voldoen. De bekwaamheidseisen zijn gebaseerd op zeven competenties en kunnen voor vier typen leraren verschillend worden uitgewerkt. Zo zijn bekwaamheidseisen te onderscheiden voor:

- de leraar in het primair onderwijs;
- de leraar voortgezet onderwijs (de tweedegraadsleraar);
- de leraar middelbaar beroeps- en volwasseneneducatie (de tweedegraadsleraar); en
- de leraar in het voorbereidend hoger onderwijs (bovenbouw havo en vwo; de eerste-graadsleraar).

De competenties en bekwaamheidseisen zijn gericht op een brede bekwaamheid en bevoegdheid waarin uitdrukkelijk ook ruimte is voor profilering en verdieping. Profilering en verdieping worden gerealiseerd in zogenoemde uitstroomprofielen. Deze uitstroomprofielen zijn vastgelegd in het Bestuurscharter lerarenopleiding³ die opgesteld is door de HBO-raad in samenwerking met de hogescholen. Een wettelijke verankering van deze uitstroomprofielen ontbreekt vooralsnog.

Bij het ontwikkelen van de bekwaamheidseisen is er veel aandacht besteed aan de vraag of de voorgestelde bekwaamheidseisen voor de leraar vo/bve nader uitgesplitst moet worden. Is het huidige opleidingen- en kwalificatiestelsel functioneel of moet er een aparte opleiding of specialisatie komen voor docenten in het vmbo en voor het mbo? In de discussie over dit onderwerp worden zowel argumenten voor als tegen genoemd.

De argumenten voor aparte bekwaamheidseisen hebben betrekking op de verscheidenheid binnen het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en het mbo (middelbaar beroepsonderwijs) en verschillen met het algemeen voortgezet onderwijs. Er wordt gewezen op de variatie in vakken, leerwegen en niveaus en op het eigen karakter van dit type onderwijs, dat wordt gekenmerkt door een gerichtheid op het beroep met veel accent op beroeps- en praktijkoriëntatie. Een belangrijke vraag hierbij is bijvoorbeeld of avo-vakken in het beroeps-onderwijs geïntegreerd moeten worden met beroepsgerichte vakken. Hoe ziet dan de inrichting van deze vakken er uit en welke eisen stelt dat aan de docent? Daarnaast wordt gesteld dat de leerlingenpopulatie en de competentiegerichte kwalificatiedossiers specifieke eisen stellen aan de docent.

Toch is er ook een groep die vindt dat ondanks de verschillen tussen het algemeen voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs, de kern van het lesgeven niet wezenlijk anders is. Elke leraar moet het leerproces van leerlingen kunnen stimuleren en begeleiden. Onderdeel van deze kerncompetentie is dat leraren moeten kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen en een aanpak kiezen die past bij het niveau van hun leerlingen. Deze groep vindt dat lera-

2 Visitatierapporten pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen, oordeel NVAO, evaluatie convenant lerarenopleidingen door inspectie.

3 HBO-Raad (2006). *Kwaliteit vergt keuzes. Bestuurscharter lerarenopleiding*.

ren een brede basis nodig hebben om zich vandaar uit verder te ontwikkelen. Ook eventuele sectorspecifieke vaardigheden kunnen vanuit deze brede basis worden ontwikkeld. Tot slot is een argument de wendbaarheid en inzetbaarheid van docenten op de arbeidsmarkt en in de school. Wanneer docenten specifiek worden opgeleid voor het vmbo en het mbo, kunnen ze in voorkomende gevallen moeilijker doorstromen naar andere sectoren.⁴

Adviesvraag: Is een afzonderlijke lerarenopleiding voor het (v)mbo nuttig en noodzakelijk?

Wat is de overlap in de lerarenopleiding van het vmbo en het havo-vwo-deel van het voortgezet onderwijs? In welke mate worden aanstaande vmbo- en mbo-docenten in het huidige opleidingen- en kwalificatiestelsel voorbereid op hun taak in het vmbo en het mbo? Welke maatregelen kan de minister nemen om het opleidingen- en kwalificatiestelsel te verbeteren? De raad heeft bij beantwoording van deze vraag met name ook aandacht voor de gevolgen van een afzonderlijke bekwaamheid voor de aantrekkingskracht van de opleiding en het beroep en voor de inzetbaarheid van docenten binnen de school. Ook is er aandacht voor verschillen tussen vmbo en mbo.

In het advies zullen naast internationale aspecten van de lerarenopleidingen voor het mbo eerdere rapporten over dit onderwerp worden meegenomen. Het gaat hierbij om de adviezen van de sociale partners uit het po-, vo- en bve-veld, van de HBO-raad (ondersteund door de VSNU), het separate advies van de MBO Raad en om het rapport van het LPBO (Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs).

Aard van het advies: instrumenteel

Het advies inventariseert de wijze waarop het stelsel het beste tweedegraadsleraren op kan opleiden voor de gevraagde competenties in het vmbo en het mbo en welke aanpassingen aan het stelsel eventueel nodig zijn om de opleiding tot leraar vmbo en mbo te verbeteren. Het advies heeft hiermee een instrumenteel karakter.

Naar verwachting zal het advies aan het begin van het tweede kwartaal van 2011 worden uitgebracht.

3.2.3 Speciale groepen en onderwijsvormen

In dit onderdeel komen onderwerpen aan de orde, die betrekking hebben op speciale groepen die aandacht behoeven, en onderwerpen die betrekking hebben op een bepaalde onderwijsvorm. In 2011 betreft dit *Onderwijs 2.0* en *Omzetting naar een algemene school voor voortgezet onderwijs*.

4 Onderwijs 2.0

Context: snel ontwikkelende informatietechnologie

Ontwikkelingen in de informatietechnologie hebben voor veel leerlingen een grote impact op hun dagelijks leven. Vooral van het sociale aspect maken leerlingen vaak uitgebreid gebruik. Ze twitteren over de afspraak van vanavond, delen hun zelfgemaakte video's op You Tube, hun foto's via Hyves en hun favoriete websites op Delicious.

Aan het onderwijs zijn deze ontwikkelingen tot nu toe grotendeels voorbijgegaan. Er wordt wel gebruikgemaakt van ict, maar vooral voor het verzamelen of geven van informatie – de sporadische Hyvende docent even daargelaten. Ook in zijn advies *Onderwijs en open leermiddelen* (2008) vroeg de Onderwijsraad de overheid met name om meer initiatief te nemen met betrek-

⁴ Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (2006). *Competentieprofiel leraar (v)mbo?* Utrecht.

king tot de ontwikkeling en verspreiding van digitale open leermiddelen in het onderwijs. Aanbevolen werd onder andere leraren te stimuleren om onderwijsmiddelen te arrangeren. In de beleidsreactie hierop gaf de minister aan positief te staan tegenover het advies en op verschillende vlakken reeds bezig te zijn met de digitalisering van het onderwijs.

Echter, de informatietechnologie ontwikkelt zich in hoog tempo verder. Het passieve gebruik van web 1.0 is opgevolgd door interactieve systemen in het web 2.0, waarin gebruikers zelf de inhoud van het web meebepalen. Een zeer sterke groei heeft zich voorgedaan in het gebruik van de sociale media. De bekendste en meest gebruikte hiervan zijn de digitale sociale netwerken waar gebruikers contacten kunnen leggen met anderen en informatie kunnen uitwisselen, zoals Hyves, Facebook en Twitter. Inmiddels is elke vijfde bekeken webpagina's een Hyves-pagina en brengen Nederlanders van iedere tien minuten die ze besteden op internet een minuut door op Hyves.

Er zijn twee manieren waarop sociale software, of meer specifiek sociale media, een rol kan spelen in het onderwijs. Ten eerste kunnen deze ingezet worden als leermiddel. Sociale software kan samenwerken op afstand vergemakkelijken of de docent helpen om zicht te krijgen op de vorderingen van de leerlingen als hij er niet bij is. Andere voordelen kunnen zijn: contact bevorderen tussen docent en leerling, kennisuitwisseling, variatie in werkvormen, en aansluiten bij de dagelijkse belevingswereld van jongeren.

Een tweede manier waarop sociale software een plaats kan krijgen in het onderwijs is het aanleren van goed gebruik van de sociale media. Hierbij gaat het over veiligheid en het zien van de mogelijkheden van sociale software. Gebleken is dat veel leerlingen te makkelijk privé-informatie verspreiden en weinig gebruikmaken van de mogelijkheden tot het creëren van innovatieve producten. Sociale media worden toch vooral voor basale communicatie gebruikt.

Uitgangspunt moet zijn dat de sociale software ten dienste moet staan van het leerproces. Het gaat niet om de inzet van sociale media per se, maar om een gebruik ervan dat het leren en het onderwijs ondersteunt. De laatste twee decennia is er vooral geïnvesteerd in hardware en infrastructuur binnen het onderwijs. Deze investeringen kunnen een 'technologische push' worden genoemd. Het gaat er met name om dat ict aanwezig is in de school, en het uitgangspunt is dat er dan vanzelf gebruik van zal worden gemaakt. Deze technologische push heeft er echter niet automatisch voor gezorgd dat onderwijzers collectief met ict aan de slag gaan.

Wellicht kan beter worden geïnvesteerd in de onderwijskundige pull om daarmee duurzame kwaliteitsverbetering te realiseren van onderwijs door ict. Dat houdt in dat de technologie daadwerkelijk moet bijdragen aan het oplossen van een gedefinieerd leerprobleem of onderwijsprobleem. Een voorbeeld hiervan is SCY (Science Created by You, Universiteit Twente), een digitale omgeving waarin leerlingen samen praktijksimulaties kunnen uitvoeren in een zo realistisch mogelijke digitale setting. In ingebouwde chatrooms kunnen leerlingen overleggen, maar krijgen zij ook feedback op hun samenwerkingsproces en hun beslissingen.

Adviesvraag: Hoe kan sociale software, in het bijzonder sociale media, worden benut voor het leren en het onderwijs?

Nu de impact van sociale media op alle vlakken van het leven steeds groter wordt, wordt ook de vraag actueel wat het onderwijs hiermee kan. Wat betekenen de maatschappelijke en technologische veranderingen voor het leren? Rust het huidige onderwijs leerlingen voldoende toe voor het werken in een 2.0-wereld, of zou het dat in grotere mate moeten doen?

Hierbij kunnen verschillende vragen aan bod komen. Wat is de invloed van digitale sociale netwerken op het leren en het onderwijs (methoden, leeromgeving, het proces in de klas)? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om een meerwaarde te creëren van sociale software? Hoe kunnen de minister en andere actoren daaraan bijdragen? Wat betekent de ontwikkeling in de ict voor het onderwijzend personeel? Zijn zij voldoende toegerust om in deze ontwikkeling mee te gaan?

Het advies bestrijkt het hele onderwijsveld met inbegrip van een leven lang leren. Daarbij maakt het wel onderscheid tussen de verschillende onderwijssectoren. Immers, voor een basisschoolleerling hebben sociale netwerken in het algemeen en sociale software in het bijzonder een ander karakter dan voor een beroepsgerichte hogeschoolstudent.

Aard van het advies: verkennend

Het advies heeft in de eerste plaats een verkennend karakter. Het doel is inzicht te krijgen in de rol die sociale software speelt in het onderwijs en de rol die het in de toekomst gaat hebben of zou kunnen hebben. Het advies zal daarnaast aanknopingspunten bieden voor de vraag hoe de zogenoemde onderwijskundige pull versterkt kan worden.

Het advies zal in het derde kwartaal van 2011 verschijnen.

5 Omzetting naar een algemene school voor voortgezet onderwijs

Context: inspelen op veranderende omstandigheden

In het advies *Vroeg of laat* (2010) pleitte de raad voor het verkennen van de mogelijkheden voor een 'algemene school voor voortgezet onderwijs'. De algemene school voor voortgezet onderwijs is een school met een klein centraal vastgesteld kernaanbod. In deze variant kiezen scholen in het voortgezet onderwijs zelf welke opleidingstrajecten zij aanbieden. Zij vullen het kernaanbod (de verplichte doorstroomvakken Nederlands, wiskunde en Engels) aan met een aanbod naar keuze, passend bij de capaciteiten en de leerstijlen van de individuele leerling. De examens in de doorstroomvakken zijn landelijk aan de hand van de referentieniveaus vastgesteld en wettelijk geregeld. Scholen hoeven niet langer alle leerwegen, sectoren en profielen aan te bieden; zij bepalen zelf welke leerinhouden ze binnen het totaal aan onderwijstijd naast de doorstroomvakken aanbieden, op welke niveaus zij aan welke leerlingen lesgeven en hoe de tijdsverdeling over het totale aanbod plaatsvindt.

Een systematiek die wellicht bruikbaar is voor de praktische uitwerking van een algemene school voor voortgezet onderwijs is die van het IB (Internationaal Baccalaureaat). In eerdere adviezen (*Doorstroom en talentontwikkeling*, 2008, en *Internationale leerwegen en het internationale baccalaureaat*, 2006) gaf de raad onder andere de overweging mee om op de middellange termijn de bovenbouw havo/vwo op te zetten conform deze systematiek van het IB. De systematiek houdt onder meer in dat leerlingen zelf vakken kiezen uit een breder aanbod en vakken ook op verschillende niveaus kunnen afsluiten. Leerlingen kunnen per vak een aantal punten halen, wat mede afhankelijk is van het gevolgde niveau. Het IB-diploma wordt 'meer waard' naarmate de leerling meer punten weet te verzamelen. Met 24 punten is een leerling geslaagd, een diploma van meer dan 40 punten geeft toegang tot internationale topuniversiteiten.

Een algemene school voor voortgezet onderwijs is om verschillende redenen een aantrekkelijk perspectief. Ten eerste is een vo-school hiermee in staat het onderwijs meer op maat en flexibeler in te richten. Ook kunnen ongewenste effecten van vroege schoolkeuze worden voorkomen. Het biedt scholen meer dan nu de mogelijkheid om hun onderwijsprogramma meer

en beter af te stemmen op de eigen regio en leerlingenpopulatie.⁵ Momenteel is een eigen onderwijsprogramma beperkt mogelijk, namelijk vooral wanneer sprake is van een aanvullend onderwijsaanbod. Dit vanwege centrale kaders die gelden voor het reguliere programma, bijvoorbeeld voor de sectorvakken, profielen en het centraal examen. Ten tweede is een algemene school voor voortgezet onderwijs aantrekkelijk voor scholen in de zogenoemde krimpregio's, gebieden die kampen met een teruglopend aantal jonge bewoners. De algemene school hoeft namelijk niet alle leerwegen, sectoren en profielen aan te bieden.

Adviesvraag: Welke wijzigingen in de WVO en de desbetreffende uitvoeringsbesluiten zijn nodig om de algemene school voor voortgezet onderwijs als een optie mogelijk te maken? Welke invoeringsaspecten zijn van belang en hoe kunnen die worden aangepakt?

Het advies zal nagaan wat de kansen en risico's zijn van een algemene school voor voortgezet onderwijs en onder welke voorwaarden deze kansen optimaal kunnen worden benut. Daarbij zal worden nagegaan wat ervaringen op vergelijkbare scholen in het buitenland en binnen het particulier onderwijs ons kunnen leren.

De raad zal daarbij ook ingaan op verschillende invoeringsaspecten van een algemene school voor voortgezet onderwijs. Hij zal speciaal aandacht hebben voor waarborgen voor onderwijskwaliteit, wettelijke eisen en belemmeringen en bekostiging. Ook zal hij zich buigen over de vraag onder welke voorwaarden en licentiesystematiek dergelijke scholen kunnen worden opgericht of omgezet.

Aard van het advies: agenderend en instrumenteel

Het advies is agenderend en instrumenteel van aard. Het advies plaatst de huidige inrichting van het voortgezet onderwijs op de agenda en onderzoekt mogelijkheden voor meer flexibiliteit in het stelsel. Daarnaast geeft het een uitwerking van de grondgedachte zoals die in de wet naar voren kan komen.

Het advies zal naar verwachting in het derde kwartaal van 2011 worden uitgebracht.

3.2.4 Leraren, schoolorganisatie en management

Onderwijs is succesvol indien het erin slaagt tijdig en goed in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen binnen een moderne dynamische samenleving. Dat vereist een geoliede organisatie van onderwijs en leren en dat vereist naast professionele leraren een goed samenspel tussen leraren, management en bestuur.

Binnen deze programmalijn zal de raad in 2011 aandacht schenken aan twee onderwerpen: *Rolzuiverheid: naar een consistente en bewustere rolverdeling tussen overheden, sectororganisaties, besturen, scholen en docenten en Schoolleider en team: bescherming van de stabiele school.*

6 Rolzuiverheid: naar een consistente en bewustere rolverdeling tussen overheden, sectororganisaties, besturen, scholen en docenten

Context: autonomie, governance en nieuwe bestuurlijke netwerken

Het denken over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid en onderwijsinstellingen en de invulling van autonomie is voortdurend in beweging. Sinds de jaren tachtig van de twintigste eeuw is autonomievergroting steeds nadrukkelijker in beeld. Zowel vergroting

⁵ Vo-scholen zijn wel verplicht om in een vijfjarig regionaal plan onderwijsvoorzieningen in overleg met andere regionale partners te komen tot een regiospecifiek aanbod van schoolsoorten.

van de kwaliteit als de toegankelijkheid spelen daarin mee: besturen op afstand (minder voor- schriften vooraf, meer toetsing achteraf) en eigen verantwoordelijkheid voor gemeenten en instellingen met het oog op maatwerk voor de onderwijsdeelnemer. Daarnaast speelt ook de behoefte aan meer doelmatigheid en lagere overheidsuitgaven een rol.

In het licht van de (mede)verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het waarborgen en stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs blijft steeds een belangrijke vraag hoe de rollen tussen de verschillende partijen (overheden, schoolbesturen) het best verdeeld kunnen worden en welke rol de overheid als toezichthouder moet spelen in de hoedanigheid van de Inspectie of de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie). Doordat wetgeving meer open bepalingen bevat, kan de rol van het externe toezicht indringender zijn.

Een relatief nieuwe actor in het bestuurlijke veld zijn de brancheorganisaties, die in alle sectoren op de eerste plaats als werkgeversorganisaties opereren, maar daarnaast zich ook opstellen als algemene belangenbehartiger/vertegenwoordiger voor een sector. Via projecten zijn zij soms ook betrokken bij het aanjagen van bepaalde ontwikkelingen, zoals goed bestuur (opstellen van codes of benchmarking). Deze sectororganisaties en de vakbonden hebben zich onlangs uitgesproken om gezamenlijke belangen onder te brengen in een aparte Stichting voor het Onderwijs. In het advies *Richtpunten bij onderwijsagenda's* (2008) heeft de raad al gewezen op de complexe positie van de sectororganisaties, maar ook van andere 'uitvoeringsorganisaties' (zoals landelijk programmamanagement), bekostigende of subsidieverdelende instanties (zoals bijvoorbeeld de NWO) en kenniscentra (Colo, landelijke pedagogische centra), waarbij het niet altijd duidelijk is welke taken en (sturende) verantwoordelijkheden zij uitoefenen.

In de huidige situatie vraagt beleidsvorming in veel gevallen om het opbouwen van een duurzaam sociaal netwerk rond een programma met veel onderlinge afhankelijke partijen, waarbij aandacht wordt besteed aan kennisvorming en kennisdeling. Beleidscoördinatie vindt daarbij op diverse manieren plaats, met verschillende (wettelijke) rollen en verantwoordelijkheden voor deelnemende scholen, docenten, sectororganisaties en dergelijke. Zo zien we bijvoorbeeld een Steunpunt taal & rekenen mbo, een Platform bèta techniek, een Projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten, een Procesmanagement MBO 2010, een Kenniscentrum Gemengde Scholen, een Actieprogramma Onderwijs & Ondernemen (ACTOO) uitgevoerd door SenterNovem. In het kader van het realiseren van de Lissabondoelstellingen zien we enerzijds het buiten het Ministerie van OCW het Platform bèta techniek en anderzijds binnen dit Ministerie de Projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten.

De rol van het departement als opdrachtgever vraagt eveneens aandacht. Wat is de professionaliteit van goed opdrachtgeverschap? Een goede opdrachtgever heeft regie en beheersing, zonder de baas te zijn. Zijn de kernwaarden voor goed opdrachtgeverschap op onderwijsgebied vergelijkbaar met die kernwaarden voor opdrachtgeverschap in sectoren als ict, vastgoed, infrastructuur: maatschappelijke verantwoordelijkheid, integriteit, betrouwbaarheid en transparantie?

De complexiteit van het bestuurlijke speelveld roept verschillende vragen op. Kernthema daarbij is in welke mate de verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren zijn verdeeld, wie waarvoor nu verantwoordelijk is als het gaat om kwaliteit van onderwijs en bestuur, en of betrokken actoren in hun rolvervulling 'zuiver' (kunnen) blijven opereren of dat er tegen- gestelde of overlappende belangen zijn.

Hoe rolvast zijn de betrokken actoren? Houden zij zich aan het hen toebedeelde 'speelveld' of is er sprake van 'spel buiten de lijnen' en zijn deze lijnen wel scherp getrokken? Op het nationale niveau heeft de commissie-Dijsselbloem in haar rapport *Tijd voor onderwijs* als richtpunt uitsproken dat er een scheiding moet zijn tussen het hoe (verantwoordelijkheid voor de scholen en leraren) en het wat (de overheid/wetgever). Op het niveau van de schoolbesturen is vastgelegd dat er een scheiding moet zijn tussen besturen en toezien op besturen. Zo zijn er meer grenzen te bepalen en te bedenken die van belang zijn voor de rolzuiverheid tussen partijen in het onderwijs.

Adviesvraag: langs welke lijnen kan er een gepaste rolverdeling tussen overheid en bestuurlijk veld tot stand komen en geborgd worden in het algemeen en in het bijzonder bij bepaalde beleidsprogramma's en innovaties?

De centrale vraag is in welke mate in het bestuurlijke veld per onderscheiden onderwijssector een verdeling kan worden gemaakt met betrekking tot de verantwoordelijkheden bij lopende zaken en bij problemen die maatschappelijk om een aanpak vragen in de vorm van beleidsprogramma's en innovaties. Welke kerntaken horen bij de centrale of decentrale overheid? Welke elementen zijn gemeenschappelijk voor alle onderwijssectoren? Welke positie moeten sectororganisaties innemen? Wie is eindverantwoordelijke als het gaat om de onderwijskwaliteit of is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid, en in hoeverre speelt het onderscheid tussen openbare en bijzondere instellingen nog een rol? Welke verschillen moeten gemaakt worden tussen onderwijssectoren en in hoeverre speelt de bekostiging een rol (wie betaalt, bepaalt)?

Aard van het advies: conceptueel en instrumenteel

Het advies bestrijkt alle onderwijssectoren en bouwt voort op eerdere adviezen/verkenningen van de raad zoals *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid (2007)*, *Hoe kan governance meer voor het onderwijs betekenen (2006)* en *Verzelfstandiging in het onderwijs II (2010)*. Het advies is zowel conceptueel als instrumenteel van aard.

De voorbereiding van het advies start in het derde kwartaal van 2011. Publicatie is voorzien in het eerste kwartaal van 2012.

7 Schoolleider en team: bescherming van de stabiele school

Context: de samenleving genereert veel verstoringen voor een school

Er zijn scholen die ondanks een turbulente omgeving opvallend goed functioneren. Ze stralen een bepaalde stabiliteit uit die doorwerkt in alle facetten van de school en dit komt de kwaliteit in brede zin ten goede.

Hoe kunnen we dergelijke scholen identificeren en wat kunnen andere scholen daarvan leren? Zijn scholen zich over het algemeen voldoende bewust van hun identiteit, hun culturele eigenheid, hun bedrijfscultuur? Weten ze wat de kern uitmaakt van hun kwaliteiten? Dit adviesonderwerp over het bewust omgaan met schoolcultuur bouwt voort op verschillende raadsadviezen, met *De verbindende schoolcultuur (2007)* en *Naar doelmatiger Onderwijs (2009)* als inhoudelijke basis. Een cultuur is in het eerstgenoemde advies omschreven als een geheel van denkmodellen en gedragspatronen dat gedeeld wordt door een samenleving, gemeenschap of groepering. Een schoolcultuur is een bijzondere variant hiervan en wordt gedeeld door bestuur, schoolleiding, leerlingen en ook ouders. Elke school heeft een schoolcultuur, al wordt deze op de ene school explicieter beleefd en uitgedragen dan op de andere. De schoolcultuur heeft een aantal kenmerken gemeen met alle andere scholen in Nederland (en daarbuiten).

Immers, op elk school zijn kinderen en jongeren van gelijke leeftijden gedurende enkele jaren dagelijks bij elkaar om kennis en vaardigheden op te doen. De volwassenen (leraren, schoolleiding) staan binnen een school in een specifiek omschreven relatie tot de jongeren en tot de schoolorganisatie en bedrijfsvoering. De kwaliteit van de schoolcultuur is zowel van belang voor een doelmatige en resultaatgerichte bedrijfsvoering (optimale leeropbrengst tegen aanvaardbare kosten, zie het advies *Naar doelmatiger onderwijs*) als voor sociale cohesie en een goed pedagogisch klimaat.

De school functioneert uiteraard in een maatschappelijke omgeving. Externe verstoringen van het stabiele schoolleven kunnen daarom in veel vormen voorkomen. Er is dan ook een open verbinding tussen de schoolcultuur en de cultuur van de samenleving als geheel. De schoolcultuur vervult naast interne ook externe functies. Zo is de school een herkenbare entiteit naar buiten toe, naar aankomende leerlingen en ouders, samenwerkingspartners, de Inspectie, het ministerie en andere scholen. Een herkenbare en prettige schoolcultuur kan ouders en leerlingen iets geven om zich mee te identificeren en om trots op te zijn.

Helpt een van bovenaf verplichte incidentenregistratie de stabiliteit van een school of is er eerder sprake van het uitvergroten van instabiele elementen? De interne standvastigheid van een school tegen externe verstoringen hangt samen met de schoolcultuur. Schoolculturen verschillen van elkaar als het gaat om de precieze waarden en normen die centraal staan, de gewenste communicatievormen, de wijze van omgang, de mate en vorm van contact en gedrag en de bedrijfsvoering en bedrijfscultuur. Ze verschillen ook van elkaar in de mate waarin betrokkenen zich bewust zijn van de bestaande cultuur en doelbewust werken aan handhaving of verandering ervan. Scholen hebben natuurlijk, impliciet of expliciet, altijd ideeën over wat ze willen zijn, waar ze voor staan, wat ze met elkaar willen bereiken voor en met de leerlingen en hoe ze dat willen doen. Maar zijn scholen zich over het algemeen voldoende bewust van hun standvastigheid? Werken ze (bewust en voortdurend) aan handhaving of verandering van hun standvastigheid? Hoe doen ze dat? Wat kunnen verschillende partijen (bestuur, management, leraren, overheid) in dat geval doen om hierin verandering te brengen om zodoende meer sociale cohesie, een beter pedagogisch klimaat en meer resultaatgerichte bedrijfsvoering te bewerkstelligen?

Adviesvraag: Hoe kunnen scholen beschermd worden en hoe kunnen scholen zelf weerbaar zijn tegen verschillende soorten externe verstoringen?

De raad zal, ter voorbereiding op het voorgenomen advies, door middel van literatuurstudie en onderzoek meer zicht verkrijgen op de stabiliteit van scholen en op de typen externe verstoringen. Bestaat er (indirecte) evidentie voor de relatie tussen een bepaalde externe verstoring en de interne weerbaarheid van een school? Ook zal de raad nagaan op welke manier scholen standvastigheid kunnen opbouwen en wat daarin de rol is voor verschillende betrokkenen bij de school: bestuur, schoolleiders, leraren, leerlingen, ouders en samenwerkingspartners. Met name van belang is ook de vraag of er evidentie is dat bepaalde aspecten van de schoolcultuur leiden tot betere kwaliteit in ruime zin.

Aard van het advies: agenderend

De raad ziet dit advies als een vervolg op eerdere adviezen en verkenningen over enerzijds de sociale rol van het onderwijs en anderzijds de opbrengstgerichtheid van scholen. Naast *De verbindende schoolcultuur* gaat het onder andere om de verkenning *Samen leren leven* (2002) en de

adviezen *Partners in onderwijsopbrengst* (2008) en *Naar doelmatiger onderwijs* (2009). Het advies bestrijkt het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

In het vierde kwartaal van 2011 wordt gestart met de voorbereiding van dit advies.

3.2.5 Wetgevingsadviezen

De Onderwijsraad zal ook in 2011 over enkele wetsontwerpen adviseren. Uitgangspunten daarbij zijn dat het gaat om belangrijke wetsontwerpen waarover de raad recent niet separaat adviseerde of wetsontwerpen die samenhangen met artikel 23 Grondwet. In 2011 zal de raad mogelijk aandacht besteden aan wetsontwerpen over:

- governance-vraagstukken;
- vereenvoudiging van onderwijswetgeving; en
- passend onderwijs.

Of over deze onderwerpen ook daadwerkelijk door de raad geadviseerd zal worden in 2011 is afhankelijk van het verloop van de verschillende wetgevingstrajecten.

4

Overzicht van adviesonderwerpen op verzoek van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal

Op 1 juli 2010 heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer een overzicht van adviesonderwerpen vastgesteld en vervolgens voorgelegd aan de Onderwijsraad, met het verzoek deze in het *Werkprogramma 2011* op te nemen. Over die adviesonderwerpen heeft voorafgaand overleg met de Onderwijsraad plaatsgevonden. Een adviesvraag valt binnen de programmalijn *Problemen en verbeteringen in de kernfuncties van het onderwijs*; de tweede binnen de programmalijn *Speciale groepen en onderwijsvormen*.

In een bespreking op 15 juni 2010 tussen de leden van de Commissie Onderwijs van de Eerste Kamer en de Onderwijsraad is van de zijde van de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor de taak van het hoger onderwijs met betrekking tot het leren en gebruiken van moderne vreemde talen en met betrekking tot de ontwikkeling van het Nederlands als taal van cultuur en wetenschap. De Onderwijsraad heeft vervolgens deze thematiek binnen het kader van de programmalijn *Onderwijs en afnemers: internationale en nationale uitdagingen* opgenomen in het werkprogramma 2011.

1 Ruim baan voor kleinschalige, stapsgewijze verbeteringen

Context: vooral behoefte aan verbetering in het onderwijs, niet zozeer aan grootschalige vernieuwingsprojecten

Onderwijs heeft waarschijnlijk meer behoefte aan kleinschalige, stapsgewijze verbeteringen dan aan grote meeslepende vernieuwingen. Vervolgens is de vraag op welke manier de bestaande onderwijspraktijk het best stapsgewijs op grond van evidentie kan worden verbeterd, en in hoeverre dit structureel is in te passen in het onderwijsbeleid door toetsing van voorgenomen beleid op effectiviteit.

In het rapport *Tijd voor onderwijs* (2008) concludeert de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (beter bekend als de commissie-Dijsselbloem) dat de overheid zich terughoudend moet opstellen bij het doorvoeren van grootschalige vernieuwingen in het onderwijs. De overheid zou zich daarom zo veel mogelijk moeten beperken tot het 'wat', het bepalen van wat leerlingen moeten kennen en kunnen op enig moment van schoolloopbaan en het 'hoe', de wijze waarop scholen deze resultaten behalen aan de scholen overlaten. De commissie baseert zich daarbij op het feit dat grote onderwijsvernieuwingen in het verleden (zoals basisvorming en tweede fase) op zijn zachtst gezegd niet hebben opgeleverd wat ervan verwacht werd. Een belangrijke factor daarbij is dat in veel gevallen een empirische onderbouwing van het beleid ontbrak: er was zelden sprake van 'evidence based beleid'.

Dit pleidooi voor terughoudendheid van de overheid bij het doorvoeren van vernieuwingen in het onderwijs staat tegelijkertijd op gespannen voet met de hoge maatschappelijke verwachtingen die aan het onderwijs worden gesteld.⁶ Daarnaast krijgt het onderwijs de komende jaren te maken met een grote uitstroom van personeel. Innovatie is daarom ook gewenst vanuit

⁶ Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad (2008): *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*.

het perspectief van de verwachte tekorten aan docenten en de benodigde verhoging van de productiviteit in het onderwijs.⁷

De wens om te komen tot evidence based onderwijsbeleid is bovendien problematisch als het gaat om innovatie: de effecten van echte vernieuwingen zijn per definitie nog onbekend en kunnen dus onmogelijk een predicaat evidence based krijgen. Daarnaast bestaat de neiging om op grond van negatieve resultaten van specifieke interventies ook verwante vernieuwingen bij voorbaat taboe te verklaren. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het feit dat het CPB (Centraal Planbureau) bij doorrekening van de verkiezingsprogramma's alle voorgestelde investeringen in ict in het onderwijs bij voorbaat als niet kansrijk beoordeelt op basis van het argument dat een aantal studies van ict-interventies in het onderwijs negatieve resultaten heeft opgeleverd.⁸

Dit roept de vraag op hoe het onderwijsbeleid tegemoet kan komen aan de maatschappelijke wens en de noodzaak tot verbetering en vernieuwing, zonder dat dit leidt tot invoering van grootschalige onderwijsvernieuwingen waarvan de effectiviteit niet bewezen is. Thaler & Sunstein (2008) suggereren dat een kleine duwtje in de juiste richting ('nudge') soms enorm kan helpen om mensen (en organisaties) betere keuzes te laten maken.⁹ Ook in het onderwijs lijkt het relevant om te zoeken naar dergelijke kleine stimulansen ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, die onderwijsinstellingen tegelijkertijd de ruimte laten om eigen afwegingen te maken.

Ruimte laten voor innovatie, maar wel eisen stellen aan de invoering: vernieuwingen kunnen het beste op kleine schaal beproefd worden, vergezeld van een degelijk evaluatie-onderzoek, zodat ook daadwerkelijk gebouwd wordt aan evidence over de effecten.

Adviesvraag: Hoe kunnen we op grond van evidentie de bestaande onderwijspraktijk verbeteren in plaats van het introduceren van grote vernieuwingen en is dit structureel in te passen in het onderwijsbeleid door toetsing van voorgenomen beleid op effectiviteit?

Verschillende aspecten kunnen in dit advies aan de orde komen. Hoe zien deze microverbeteringen eruit in de verschillende onderwijssoorten? Hoe kan de overheid scholen stimuleren tot verbeteringen en tegelijkertijd bijdragen aan een kennisbasis van evidence based onderwijspraktijken? Wat zijn effectieve strategieën voor de overheid om scholen te verleiden tot kwaliteitsverbeteringen of een duwtje in de juiste richting te geven? Hoe kan de overheid de incentives voor scholen verbeteren zonder dat dit leidt tot ongewenste neveneffecten ('teaching to the test', ongewenste vormen van selectie van leerlingen enzovoort)?

Het advies zal voortbouwen op het eerdere advies *Naar meer evidence based onderwijs* (2006) waarin de raad al pleitte voor een stapsgewijze benadering om te komen tot bewezen effectief onderwijs, en op het advies *Ontwikkeling en ondersteuning van het onderwijs* (2010).

Aard van het advies: agenderend

Het advies heeft een agenderend karakter en zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2011 door de raad kunnen worden vastgesteld. Het advies heeft betrekking op alle sectoren.

7 Zie ook Onderwijsraad (2009): *Naar doelmatiger onderwijs*.

8 Centraal Planbureau (2010). *Keuzes in Kaart 2011-2015*. Den Haag: CPB.

9 Thaler, R. H. & Sunstein, C. (2008). *Nudge, improving decisions about health, wealth, and happiness*. New York/London: Penguin Books.

2 Naar een breed gedragen vrijheid van onderwijs

Context: voortdurend debat over artikel 23 Grondwet

De raad heeft van oudsher een functie als het gaat om het nader doordenken van de grondwettelijke basisprincipes van de vrijheid van onderwijs. De raad heeft in 2002 een uitgebreide verkenning gewijd aan artikel 23 Grondwet.¹⁰ De conclusie was toen dat een grote wijziging van dat artikel gegeven de ontwikkelingen niet voor de hand lag. Na acht jaar zijn er ontwikkelingen die opnieuw een dergelijk debat actueel maken. Er is op verschillende fronten discussie over de reikwijdte van artikel 23 Grondwet. Zo staat de vrijheid van stichting onder druk. Een nieuwe, door de overheid bekostigde school is bijvoorbeeld – zeker voor scholen die nog niet tot de ‘geijkte’ richtingen behoren – door de plannings- en bekostigingssystematiek zeer beperkt mogelijk. Maar ook het stichten van een niet-bekostigde particuliere school staat onder druk, door aanscherping in de Leerplichtwet. Een school moet daarbij door de Inspectie worden betiteld als ‘school’, anders mogen ouders hun kinderen niet op die school inschrijven. De regels voor de niet-bekostigde scholen zijn daardoor fors aangescherpt en beperken zo de vrijheid om een school in te richten. Nu we feitelijk al in de situatie verkeren dat er veel eisen worden gesteld aan privaat onderwijs, kan hier ten principale dezelfde redenering worden gevolgd als welke ten grondslag ligt aan artikel 23. De redenering aldaar is simpel gezegd: u wordt bekostigd maar daar staat tegenover dat u aan bepaalde voorwaarden moet voldoen. Is het zo dat bij de regelingen voor het privaat onderwijs de redenering kan gelden: we stellen zoveel eisen aan u dat het niet onredelijk is daar ook een zekere bekostiging tegenover te stellen?

Ook constateert de raad dat bij de behandeling van verschillende (initiatief)wetsvoorstellen over de interpretatie van artikel 23 er geen consensus is over de strekking en de reikwijdte. Zo hebben de verschillende fracties in de Tweede Kamer op dit moment een uiteenlopende zienswijze met betrekking tot de vraag of de overheid voorwaarden kan stellen, voorafgaande aan de bekostiging van een nieuwe school. Een aspect in die discussie is de ‘juiste’ interpretatiewijze van artikel 23 (een primaat van de historisch-grammaticale interpretatie). De bandbreedte van een grondrechtsnorm hangt samen met de tekst, de context, de totstandkomingsgeschiedenis en de bedoeling van de desbetreffende norm, gezamenlijk bepalen ze de buitengrens van de toelaatbare interpretatieruimte.

De raad heeft in zijn advies *Het recht op toelating nogmaals bezien* (2010) geconcludeerd dat het Nederlandse onderwijsbestel op termijn een antwoord zal moeten bieden op actuele vragen, zoals de rol van de overheid in het faciliteren en bekostigen van (aanbods)variëteit in het onderwijs. In het advies *Verzelfstandiging in het onderwijs 1* (2010) heeft de raad in algemene zin aangegeven dat het verstandig zou zijn de stichtingssystematiek van scholen, waarin onder meer de richting van de school (godsdienst of levensovertuiging) een onderscheidend gegeven is, nader te doordenken. De raad kan zich voorstellen dat een onderdeel van een onderzoek bij die vraag zou kunnen betreffen of een zekere nevenschikking van duurzame pedagogische richting en denominatieve richting mogelijk is. Een onderzoek naar de strekking van het begrip ‘richting’ raakt een kernelement van het grondwettelijke waarborgen van artikel 23 Grondwet.

Meer dan in het verleden moet de onderwijsvrijheid vandaag de dag mede bezien worden in internationale context, waarbij het individuele recht voor een ieder (ouders, leerlingen) op toegankelijk onderwijs een belangrijk richtpunt is geworden.

¹⁰ Onderwijsraad (2002). *Vaste grond onder de voeten*.

Het grondwetsartikel heeft verbindingen met belangrijke vraagstukken en met doelstellingen die nu, maar ook in de toekomst met het onderwijs in verband zijn te brengen. Deze strekking zou in een goed ingericht debat aan bod moeten komen, waaraan representanten van de belangrijkste betrokken instanties en groeperingen deelnemen.

Adviesvraag: Welke bestaande en nieuwe richt- en gezichtspunten zou artikel 23 Grondwet respectievelijk de interpretatie van artikel 23 Grondwet moeten bevatten opdat opnieuw sprake is van een breed gedragen artikel?

Bij een brede verkenning zijn belangrijke principiële vragen aan de orde, zoals:

- Welke actuele inhoud heeft de stichtingsvrijheid (artikel 23 lid 2: het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid)?
- Wat is de rol van de overheid (artikel 23 lid 1, het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering, en 2 inzake het toezicht) en welke (bestuurlijke) rol heeft de lokale overheid (ook als het gaat om de zogenoemde garantiefunctie in artikel 23 lid 4: genoegzaam openbaar onderwijs in een voldoende aantal scholen)?
- Is er een zekere koppeling mogelijk tussen eisen van deugdelijkheid voor alle bij wet aangewezen vormen van onderwijs en een zekere mate van bekostiging?
- In welke mate kan het begrip levensbeschouwelijke en pedagogische 'richting' een rol spelen bij zaken zoals scholenplanning, maar ook bijvoorbeeld vrijstelling van de Leerplichtwet?
- Zijn er naast het bevoegd gezag als 'drager van de onderwijsvrijheid' ook andere actoren aan te wijzen die (mede)drager zijn?

Dit zijn slechts enkele, indicatieve, vragen die aan de orde kunnen zijn bij een brede inventarisatie rond actuele vraagstukken in het onderwijs die in verband kunnen worden gebracht met het grondwetsartikel. In overleg met de Tweede Kamer zal tot een nadere afbakening van de adviesvraag worden gekomen.

Aard van het advies: agenderend

Het advies zal de belangrijkste discussies die van belang zijn rond artikel 23 inventariseren en daar richtinggevende uitspraken over doen. De raad zal brede consultatierondes organiseren met alle betrokken partijen (deelnemers, leerkrachten, schoolbesturen), met experts in binnen- en buitenland en mede gebaseerd op (onderwijsjuridisch en empirisch) onderzoek een document opstellen dat kan bijdragen aan een stabiele en duurzame interpretatie van het grondwetsartikel 23.

Dit advies zal in het vierde kwartaal van 2011 door de raad worden vastgesteld.

3 De positie van het Nederlands en de moderne vreemde talen in het hoger onderwijs

Context: wetenschappelijk onderzoek en onderwijs

Er bestaat zorg over de positie van de Nederlandse taal in het hoger onderwijs. Steeds meer opleidingen worden gegeven in het Engels, onder andere vanuit de doelstelling van bevordering van internationale mobiliteit van studenten en onderzoekers. Bijvoorbeeld de Universiteit Maastricht profileert zich op dit aspect en trekt daardoor veel Duitse studenten aan. Met een dergelijke profilering wordt ook ingespeeld op beleidsdoelstellingen, zowel nationaal als internationaal, om de kennis en vaardigheid in één of meer moderne vreemde talen te bevorderen. De twee geschetste bewegingen, enerzijds zorg over de positie van het Nederlands en ander-

zijds de wens om internationaal mee te kunnen, roepen vragen op waarvoor in dit adviestraject op verzoek van de Eerste Kamer naar antwoorden zal worden gezocht.

In zijn advies *De stand van Educatief Nederland 2009* (p. 43) heeft de raad erop gewezen dat de drempel voor buitenlandse studenten weliswaar is verlaagd door het aanbieden van opleidingen in het Engels, maar de vraag is hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot de wettelijke taak van universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit.¹¹

De WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) bepaalt in artikel 1.3 lid 4 dat de universiteiten en hogescholen en de open universiteit zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs wat betreft Nederlandstalige studenten mede richten op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands. Voorts bepaalt de WHW in artikel 7.2 dat het onderwijs wordt gegeven in het Nederlands en dat ook de examens in het Nederlands worden afgenomen. In afwijking daarvan kan een andere taal worden gebezigd:

- wanneer het een opleiding met betrekking tot die taal betreft;
- wanneer het onderwijs betreft dat in het kader van een gastcollege door een anderstalige docent gegeven wordt; of
- indien de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de studenten daartoe noodzaakt, overeenkomstig een door het instellingsbestuur vastgestelde gedragscode.

Wordt aan deze wettelijk voorschriften in het algemeen de hand gehouden? In een onderzoek uit 2004 naar het vreemdetalenonderwijs in Nederland wordt gesteld dat in het hoger onderwijs een toenemend aantal opleidingen in het Engels wordt aangeboden.¹² Overweging hierbij is dat zowel staf als promovendi van vele nationaliteiten zijn. Universiteiten en zeker bepaalde opleidingen proberen in de internationale universitaire onderwijsmarkt een vooraanstaande plaats te verwerven en geven daarom *waar nodig* onderwijs in Engels. Steeds meer wordt beheersing van het Engels en niet zozeer van het Nederlands als voorwaarde voor toelating aan bepaalde opleidingen voor hoger onderwijs gesteld.

Genoemd onderzoek vermeldt een door Nuffic samengesteld overzicht van opleidingen in Nederland die in de Engelse taal worden aangeboden. Daaruit blijkt dat dit in 2003-2004 gold voor ongeveer de helft van de bekostigde en aangewezen bachelor- en masteropleidingen in het hoger onderwijs. Niet duidelijk is of deze werden aangeboden naast of in plaats van opleidingen in het Nederlands.

Naast het besluit van de Nederlandse wetgever het Nederlands als taal van het hoger onderwijs een wettelijke basis te geven, voert de Europese Commissie een actief beleid wat betreft het leren van talen in het hoger onderwijs.¹³ Zij merkt op dat het hoger onderwijs een sleutelrol speelt bij het bevorderen van sociale en individuele meertaligheid. Het zou goed zijn als alle universiteiten een coherent taalbeleid zouden voeren en zouden toelichten hoe ze het leren van talen en taalverscheidenheid in het academisch milieu en daarbuiten bevorderen, aldus de Commissie. Zij meent dat alle studenten minstens één semester in het buitenland moeten

11 De raad wees op het gevaar dat er een onacceptabele tweedeling gaat ontstaan tussen de Engelstalige opleidingen en de opleidingen in het Nederlands, tussen A- en B-merken

12 Nationaal Bureau Moderne Vreemde Talen (2004). *Vreemdetalenonderwijs in Nederland* (2004). Enschede: Na-MVT.

13 Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's. *Het leren van talen en de taalverscheidenheid bevorderen. Actieplan 2004-2006*. COM(2003) 449 definitief.

studeren (bij voorkeur in een vreemde taal) en in het kader van hun studie een erkend taal-diploma moeten behalen.

De Commissie tekent hierbij echter aan dat de recente trend in niet-Engelstalige landen om onderricht in het Engels te geven onvoorziene gevolgen kan hebben voor de vitaliteit van de nationale taal. "Het taalbeleid van de universiteiten moet daarom specifieke acties omvatten ter bevordering van de nationale of regionale taal."

In de Tweede Kamer is tijdens een algemeen overleg op 12 maart 2009 over het gebruik van vreemde talen in het onderwijs, waarin het advies van de Onderwijsraad over dit thema uit 2008 aan de orde werd gesteld, aandacht gevraagd voor de positie van het Nederlands in het hoger onderwijs. Gesproken werd over de teloorgang van het Nederlands in het hoger onderwijs omdat steeds meer opleidingen in het Engels worden gegeven. Hierbij moet worden opgemerkt dat genoemd raadsadvies met name over het eerder beginnen met Engels (en Duits of Frans in de grensstreken) op verzoek van de Tweede Kamer werd uitgebracht, waarbij de vraag centraal stond hoe de taalbeheersing van de Nederlanders op een hoger niveau kan worden gebracht. Het had geen betrekking op het hoger onderwijs.

Adviesvraag: wat is de taak van het hoger onderwijs met betrekking tot de ontwikkeling van het Nederlands als taal van cultuur en wetenschap in samenhang met de wenselijkheid van taalvaardigheid van hoogopgeleiden met betrekking tot het Engels en een tweede moderne vreemde taal?

Er lijkt enerzijds sprake van enige spanning. Zo is het van belang dat Nederland internationaal mee kan, wat met zich meebrengt dat de taalvaardigheid van afgestudeerden van het hoger onderwijs op het gebied van ten minste het Engels en een tweede moderne vreemde taal goed is. Tegelijkertijd is er, zowel in Nederland als op Europees niveau, zorg over de mogelijk negatieve invloed die hiervan kan uitgaan op de positie van de nationale taal, in ons geval het Nederlands. Anderzijds moet worden geconstateerd dat beide ontwikkelingen een gemeenschappelijke kern hebben. Beide hebben immers te maken met het vraagstuk van taligheid en van niveau van culturele vorming. Dit vraagt om een gemeenschappelijke aanpak.

Ook is van belang de toelidende basale vorming in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

Het is duidelijk dat de hier genoemde ontwikkelingen met daaraan verbonden vraagstukken zich het sterkst voordoen in het hoger onderwijs. In het advies zal wat betreft de beantwoording van de eerste adviesvraag een differentiatie worden aangebracht naar bachelor-, master- en doctoraatsniveau en naar opleidingsgebied (in ieder geval worden onderscheiden bèta/techniek, gamma en alfa-opleidingen). In het verlengde van de tweede adviesvraag zal gekeken worden naar de mogelijke betekenis van de basale bijdrage van de toeleverende onderwijssectoren op het gebied van taligheid en culturele vorming.

Een aantal vragen kan hierbij aan de orde komen. Enkele voorbeelden: Wat zijn de mogelijke effecten van een toenemend gebruik van het Engels op de inhoud en de kwaliteit van het onderwijs en op de ontwikkeling en het niveau van het meer alledaagse taalgebruik buiten het onderwijs? Ondermijnt een ver doorgevoerde verengelsing het publieke draagvlak van het hoger onderwijs? Draagt het bij aan een scherpere tweedeling tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden? In hoeverre is er de noodzaak van een (juridische) gehoudenheid tot het aanbieden van onderwijs in het Nederlands respectievelijk het recht van Nederlandse studenten in

hun landstaal onderwezen te worden? Welke grenzen zijn er aan de draagkracht van het hoger onderwijs als in sterkere mate dan tot nu toe moet worden voldaan aan wat Europa en belangrijke groepen in de Nederlandse samenleving op dit gebied vragen?

Aard van het advies: verkennend

Het advies, dat in samenspraak met de Raad voor Cultuur en in contact met de Taalunie en de KNAW (Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen) wordt voorbereid, heeft in de eerste plaats een verkennend karakter. Een maatschappelijke draagvlakpeiling en een raadpleging van betrokkenen uit het hoger onderwijs en relevante organisaties van hoog- en laagopgeleide burgers uit het maatschappelijk middenveld maken daar deel van uit. Mede op basis daarvan zal de raad een afweging maken en het advies opstellen, waarbij uiteraard de rollen van de hogeronderwijsinstellingen en andere representanten van het Nederlands in wetenschap en cultuur centraal zullen staan. Voor sommige adviesvragen met een feitelijk karakter kan het nodig zijn extern onderzoek te laten verrichten.

Het streven is dit advies in het tweede kwartaal van 2011 af te ronden

Ten slotte

Het werkprogramma voor het jaar 2011 beperkt zich vooralsnog tot de hier genoemde adviesonderwerpen en de adviesvragen uit de Eerste en Tweede Kamer. Evenals in vorige jaren het geval was, zullen zich ook in 2011 onderwerpen aandienen, die niet zijn opgenomen in het *Werkprogramma 2011*, maar wel betrekking hebben op de hoofdlijnen van beleid of van wetgeving; het betreft hier voornamelijk beleidsreactieve advisering. Daarnaast zullen er ook onderwerpen zijn die volgens het kabinet en de Kamerleden om advies vragen. Zoals eerder opgemerkt heeft het werkprogramma dus een dynamisch karakter en zijn tussentijdse wijzigingen (toevoeging en verwijdering respectievelijk vooruitschuiving) in de programmering mogelijk.

Bijlage 1

Overzicht raadsleden per 1 september 2010

Voorzitter:

Mevrouw prof.dr. G.T.M. ten Dam
Hoogleraar onderwijskunde, Instituut voor de Lerarenopleiding, Universiteit van Amsterdam

Leden:

De heer prof.dr. F.A. van der Duyn Schouten (vice-voorzitter)
Hoogleraar operations research Universiteit van Tilburg

Mevrouw drs. F. Bont MPM
Directiesecretaris bij Koninklijke Horeca Nederland

De heer prof.dr. L. Borghans
Hoogleraar arbeidseconomie en sociaal beheer aan de Universiteit Maastricht

De heer prof.dr. R.J. Bosker
Hoogleraar onderwijskunde, directeur onderzoek Pedagogische Wetenschappen en Onderwijskunde, Rijksuniversiteit Groningen

Mevrouw drs. C.J. Drenthe
Lid College van Bestuur Stichting LMC Voortgezet Onderwijs

De heer mr. L.K. Geluk
Voorzitter van het College van Bestuur van het ROC Midden-Nederland

De heer drs. B. Kamphuis
Voorzitter van het College van Bestuur van het Christelijk Voortgezet Onderwijs Zuid-West Friesland

Mevrouw drs. J.M. Reijman
Algemeen directeur Laurentius Stichting voor katholiek primair onderwijs Delft

De heer prof.dr. P.J.J. Zoontjens
Bijzonder hoogleraar onderwijsrecht en hoofddocent staats- en bestuursrecht, Universiteit van Tilburg

Secretaris:

drs. A. van der Rest

Bijlage 2

Overzicht Kring van externe deskundigen per 1 oktober 2010

Leden:

Mevrouw drs. M.A.M. Barth
Voorzitter van GGZ Nederland

De heer prof.dr. J.A. Bruijn
Hoogleraar Immunopathologie aan de Universiteit Leiden

De heer prof.dr. A. van der Leij
Hoogleraar orthopedagogiek aan de Universiteit van Amsterdam

Mevrouw dr. C.H.C. Overes
Universitair docent privaatrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Mevrouw drs. B.J.M. Renne MME
Sectordirecteur vwo van OMO Scholengroep Tongerlo Norbertus College in Roosendaal

De heer prof.dr. M. Vermeulen
Directeur van het IVA en Academic Director van het programma Management of Education
aan de TiasNimbas Business School

Mevrouw dr. B.E. van Vucht Tijssen
Associé van Boer & Kroon

De heer prof.dr. F. van Vught
Lid van de groep adviseurs van de voorzitter van de Europese Commissie

Bijlage 3

Overzicht medewerkers secretariaat per 1 oktober 2010

Secretaris-Directeur:

drs. Adrie van der Rest

Persvoorlichting en communicatie:

drs. Cindy Rouwhorst

Coördinerend stafmedewerker:

dr. ir. Simone Bakker-Löhner

Stafmedewerkers:

dr. Mirjam Bakker

Evelien Dankert MSc

mr. René Flippo

dr. Myra Keizer

mr. Cees van Leest

dr. Judith Soons

dr. Kathleen Torrance

dr. Ib Waterreus

dr. Anneke de Wolff

Algemene Zaken:

drs. Maria Gresnigt-Bakx (hoofd)

drs. Paula van den Berg (documentalist)

Hans Danner (facilitair medewerker)

Corrie van Leeuwen-Harkes (facilitair medewerkster)

Marion Niessen-van Kampen (receptioniste/administratief medewerkster)

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

Elisabeth Tjin-Chin Fon Jie (office manager)

Financiële Zaken:

Wil Kortenbach

