

# WERKPROGRAMMA 2003



## **WERKPROGRAMMA 2003**

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

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht. De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en website-discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

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

*Werkprogramma 2003*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20020350/712, september 2002.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2002.

### **Bestellingen van publicaties:**

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

### **Ontwerp en opmaak:**

Balyon Grafische Vormgeving bv

### **Drukwerk:**

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

# WERKPROGRAMMA 2003



# Inhoudsopgave

|                  |  |       |
|------------------|--|-------|
| <b>1</b>         | <b>Inleiding</b>   | 7     |
| <b>2</b>         | <b>Taken en werkwijze</b>                                      | 9     |
| 2.1              | Wettelijke taken   | 9     |
| 2.2              | Werkwijze  | 10    |
| <b>3</b>         | <b>Overzicht van adviesonderwerpen</b>                         | 12    |
| 3.1              | Overzicht  | 12    |
| 3.2              | <b>Toelichting op de adviesonderwerpen</b>                     | 14    |
|                  | 3.2.1 <i>Autonomie, deregulering en rekenschap</i>             | 14    |
|                  | 3.2.2 <i>Ontwikkeling van leraren en docenten</i>              | 17    |
|                  | 3.2.3 <i>Doorlopende leerlijnen en beroepskolom</i>            | 18    |
|                  | 3.2.4 <i>Moderne voorzieningen</i>                             | 22    |
| 3.3              | <b>Ten slotte</b>  | 25    |
| <b>Bijlagen</b>  |  |       |
| <b>BIJLAGE 1</b> | <b>Overzicht raadsleden per 1 september 2002</b>               | B.1-1 |
| <b>BIJLAGE 2</b> | <b>Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2002</b> | B.2-5 |



# 1 Inleiding

**Voor u ligt het werkprogramma van de Onderwijsraad voor 2003. Hierin zijn de adviesonderwerpen opgenomen die de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van belang achten bij het bepalen van het onderwijsbeleid in Nederland. Het werkprogramma bevat naast nieuwe adviesonderwerpen ook onderwerpen die voortvloeien uit de programmering voor 2002.**

Een goed geschoolde bevolking is een groot goed. Onderwijs is een onmisbaar deel van onze kennissamenleving en van het sociale web dat mensen bijeenbrengt en bijeenhoudt. Tegelijkertijd staat het onderwijs de komende periode voor boeiende uitdagingen, zoals vergroting van de eigen beleidsruimte, zowel wat betreft de onderwijskundige aanpak als de financiële bevoegdheden, vergroting van de aantrekkelijkheid van het werken in het onderwijs, terugdringen van schooluitval en verbetering van de doorstroming.<sup>1</sup>

Het Strategisch akkoord 2002 “Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken” verwoordt het als volgt: “Inzet is een samenleving waarin een ieder in vrijheid, welvaart en zekerheid kan leven op basis van wederzijds respect en verantwoordelijkheid. Dat is geen natuurlijk gegeven. Het vergt een voortdurende inspanning en inzet van burgers en maatschappelijke instituties en een overheid die handhaaft en handelt, maar die ook onderkent dat een samenleving meer is dan een markt en een overheid.”

De Onderwijsraad heeft bij zijn programmering en in zijn werkwijze de lijn die – op grond van zijn evaluatieverslag (2001)<sup>2</sup> en het rapport van de Commissie Wijffels (2000)<sup>3</sup> – bij het opstellen van het thans nog lopende werkprogramma is ingezet, gecontinueerd. Kernbegrippen hierbij zijn: interactiviteit, pro-activiteit, aandacht voor internationale ontwikkelingen en waar mogelijk een multidisciplinaire benadering.

Het *Werkprogramma 2003* bevat een groot aantal onderwerpen die nauw samenhangen met de beleidsagenda van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor de komende periode. Het programma heeft een dynamisch karakter. Het is echter zodanig ingericht dat het ook ruimte laat voor nieuwe adviesonderwerpen die het kabinet

1 Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord voor Kabinet CDA, LPF, VVD. TK 2001-2002, 28 375, nr. 5.

2 *Onderwijsraad*. (2001). Raad in beweging. Evaluatie van de Onderwijsraad 1997-2000. Den Haag: Onderwijsraad.

3 *Commissie Wijffels*. (2000). Een raad voor het leren. Profiel voor de Onderwijsraad 2001-2004. Den Haag: Commissie Wijffels.



of een van beide kamers der Staten-Generaal aan het werkprogramma van de raad wensen toe te voegen.

De indeling van het werkprogramma is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft de taken en de werkwijze van de raad. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van, alsmede een toelichting op de afzonderlijke thema's en adviesonderwerpen daarbinnen, zoals die door de raad in 2003 ter hand zullen worden genomen.

In de bijlagen zijn overzichten van de samenstelling van de raad en van het bureau van de raad opgenomen.

## 2 Taken en werkwijze

**De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviesorgaan van de Regering ex artikel 79 van de Grondwet op het terrein van het onderwijs. Hij is ingesteld bij wet van 21 februari 1919 (Stb. 49). De Kaderwet adviescolleges biedt het wettelijk kader waarbinnen de raad op dit moment zijn adviestaak uitoefent. Deze wet bevat algemene regels met betrekking tot onder meer zijn instelling, samenstelling en werkwijze. In aanvulling daarop zijn in de instellingswet van 1997 (Wet op de Onderwijsraad, Stb. 220) de vigerende omvang en de taak van de Onderwijsraad geregeld.**

### 2.1 Wettelijke taken

Volgens artikel 2 van de Wet op de Onderwijsraad heeft de raad tot taak de regering en beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het terrein van het onderwijs. Dit geschiedt op basis van een door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen vastgesteld werkprogramma.<sup>4</sup>

Advisering over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving kan op verschillende momenten in de beleidscyclus. In dat verband kan onderscheid worden gemaakt tussen beleidsontwikkellende en beleidsreactieve advisering. Van het eerste type advisering is sprake wanneer er nauwelijks nog concrete beleidsvoornemens zijn. Beleidsreactieve advisering is gericht op reeds ontwikkelde beleidsvoornemens die zijn neergelegd in beleidsnota's en in ontwerp-wet- en regelgeving. Het onderscheid beleidsontwikkellend/-reactief betekent overigens niet dat bij reactieve advisering geen beleidsontwikkellende aspecten aan de orde komen.

De tweede wettelijke taak is de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij desgevraagd te adviseren over de toepassing van wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op het terrein van het onderwijs. Het betreft hier concrete beslissingen van de minister ten aanzien van school- of instellingsbesturen of individuele belanghebbenden om een afwijking toe te staan van vigerende wet- en regelgeving. Advisering over toepassing is ook aan de

<sup>4</sup> Dit laat onverlet dat de Onderwijsraad op grond van artikel 18 van de Kaderwet adviescolleges de minister ook uit eigen beweging kan adviseren.

orde wanneer de minister overweegt gebruik te maken van zijn bevoegdheid om aan een school of instelling een bekostigingssanctie op te leggen. Advisering vindt plaats indien van de zijde van de minister aan een advies daadwerkelijk behoefte bestaat.

De derde taak is advisering aan gemeentebesturen over aangelegenheden van gemeentelijk onderwijsbeleid. Het betreft hier advisering ter oplossing van geschillen tussen een gemeentebestuur en een of meer schoolbesturen. Deze geschillen hebben betrekking op de wijze waarop het desbetreffende gemeentebestuur gebruik wenst te maken van zijn bevoegdheid op het terrein van de huisvesting van scholen voor primair en voortgezet onderwijs, het onderwijsachterstandenbeleid, het onderwijs in allochtone levende talen en de schoolbegeleiding. De raad beziet het desbetreffende voorgenomen gemeentelijke besluit in relatie tot de vrijheid van richting en inrichting. Daarbij kan de vraag ook worden betrokken of met het besluit geen afbreuk zal worden gedaan aan het beginsel van gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs.

De raad richt zich bij de vervulling van zijn taken op fundamentele vraagstukken waarvoor het onderwijs zich gesteld ziet. Dit zijn zowel vraagstukken van onderwijsinterne aard als vraagstukken die de wisselwerking tussen onderwijs en maatschappij betreffen. Aspecten die bij zijn advisering aan de orde komen zijn onder meer toekomstgerichtheid (middellange termijn), integraliteit, bestuurlijke vernieuwing en aandacht voor transformatie- en implementatieprocessen in onderwijsinstellingen.

## **2.2 Werkwijze**

In de Kaderwet adviescolleges wordt globaal de werkwijze van de adviescolleges bepaald. Deze wet geeft de mogelijkheid (artikel 21) dat een adviescollege zijn werkwijze nader kan vaststellen in een Reglement van Orde.

De raad komt regelmatig volgens een vast vergaderschema voltallig bijeen. Ter voorbereiding van de conceptadviezen vindt over de adviesonderwerpen overleg plaats in door de raad daartoe ingestelde ad hoc commissies. Conceptadviezen worden als regel in de voltallige raadsvergaderingen besproken en vastgesteld.

Hoewel de raad breed is samengesteld met personen afkomstig uit zowel de wetenschap als de praktijk, kan – gelet op de aard van een adviesonderwerp – inschakeling van specifieke deskundigheid noodzakelijk zijn; bijvoorbeeld door het houden van panelbijeenkomsten met wetenschappers/onderzoekers. Ten behoeve van de adviesvoorbereiding is de werkwijze van de raad erop gericht ook de opvattingen van het onderwijsveld over bepaalde onderwerpen bij de behandeling van een adviesthema te betrekken. Voeding vanuit de praktijk is een voorwaarde om adequaat te kunnen adviseren. Door het toevoegen van externe (praktijk-)deskundigen aan bijvoorbeeld ad hoc commissies worden deze opvattingen bij de adviesvoorbereiding betrokken.

Daarnaast worden bij het voorbereiden van adviezen ook andere instrumenten gebruikt om de stem van de praktijk te laten doorklinken. Zo organiseert de raad hoorzittingen, expert meetings en rondetafelgesprekken, waarbij mensen uit de praktijk van het onderwijs suggesties kunnen doen over oplossingen voor bepaalde problemen dan wel kunnen toetsen of de door de raad aangedragen oplossingen praktisch uitvoerbaar zijn. Ook worden com-

municatiemiddelen ingezet als de website van de Onderwijsraad ([www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)). Via dit medium kan niet alleen informatie over de raad worden gegeven, maar kunnen ook anderen hun opvattingen over het onderwijs en het onderwijsbeleid aan de raad kenbaar maken. Bij de behandeling van adviesonderwerpen in het kader van dit werkprogramma zal van deze instrumenten gebruik worden gemaakt. Ook door middel van seminars met deskundigen zoekt de raad naar optimale conceptualisering en informatietoegang.

Verder stelt de raad ter voorbereiding van mogelijke adviesaanvragen verkenningen op. Langs deze weg worden maatschappelijke ontwikkelingen of trends geanalyseerd die van belang zijn voor een (her-)bezinning op de rol, de positie, en de inrichting van educatie met het doel het mogelijk maken van een passende adviesaanvraag. De raad heeft voor de komende periode een aantal verkenningen in voorbereiding.

Naast adviezen en verkenningen wordt een derde groep 'producten' gevormd door studies. Deze studies zijn ondersteunend voor adviezen of verkenningen en worden tegelijkertijd met het betrokken advies of de verkenning uitgebracht.

Wat de samenwerking met andere adviesraden betreft voorziet de Kaderwet erin dat adviescolleges ook gezamenlijk advies kunnen uitbrengen. Ook in dit werkprogramma zijn enkele adviesonderwerpen opgenomen die mogelijk – afhankelijk van de formulering van de nadere adviesvraag – kunnen leiden tot samenwerking met andere adviesorganen. In overleg met de betrokken adviesraad wordt dan aan deze samenwerking vorm en inhoud gegeven.

## 3 Overzicht van adviesonderwerpen

**In zijn brief van 5 juli 2002<sup>5</sup> heeft de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de Onderwijsraad ten behoeve van diens programmering voor het jaar 2003 een overzicht van adviesonderwerpen voorgelegd die naar zijn oordeel bij de advisering door de raad prioriteit behoeven. In de periode daarna hebben ook de nieuwe bewindslieden hun prioriteiten vanuit de beleidsagenda voor de komende kabinetsperiode kenbaar gemaakt. De raad wordt verzocht om op basis van deze prioritaire onderwerpen een conceptwerkprogramma voor 2003 op te stellen. De keuze voor de adviesonderwerpen is tot stand gekomen in overleg met de Onderwijsraad en op basis van interdepartementaal overleg in de Commissie voor Sociaal en Cultureel Beleid (CSCB).**

### 3.1 Overzicht

Een nieuwe kabinetsperiode betekent voor de raad ook een heroriëntatie op het programma van het nieuwe kabinet. In de beschrijving van de onderscheiden adviesonderwerpen is daar dan ook waar nodig bij aangesloten.

Het Strategisch akkoord, dat de grondslag vormt voor het kabinet, formuleert het uitgangspunt van het programma als volgt: "De Nederlandse samenleving biedt een gemengd beeld. In de afgelopen jaren is de economie sterk gegroeid, de economische structuur versterkt, de werkloosheid teruggedrongen en de welvaart van velen gestegen. Toch is het totale beeld niet goed. Er zijn tal van schijnbaar onoplosbare problemen: de veiligheid (toenemende criminaliteit), wachtlijsten in de gezondheidszorg, een groeiend aantal arbeidsongeschikten, knelpunten in onderwijs en in verkeer en vervoer. En bij alle aandacht voor structuren en grote vraagstukken, hebben burgers vaak het gevoel dat er weinig wordt gedaan aan hun problemen, hun directe omgeving en hun samenleving. De kwaliteit van publieke dienstverlening en de sociale samenhang zijn niet voelbaar verbeterd.

<sup>5</sup> Kenmerk: DSO/overige/02/22592.

Inzet van het kabinetsbeleid is een samenleving waarin ieder in vrijheid en verantwoordelijkheid op basis van wederzijds respect kan leven en een overheid die bouwt aan vertrouwen op basis van recht, gemeenschappelijke waarden en daadkracht. Een samenleving die welvaart en zekerheid biedt en waarin voorzieningen voor wonen, werken, onderwijs, gezondheidszorg en openbaar bestuur op menselijke maat zijn gesneden. Een samenleving die de emancipatie van achterstandsgroepen bevordert en waarin respect en verantwoordelijkheid voor elkaar vanzelfsprekend zijn."

In overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zijn de voor advisering in aanmerking komende onderwerpen geordend naar de hoofdlijnen van beleid voor de huidige kabinetsperiode overeenkomstig de door de bewindslieden opgestelde beleidsagenda. Het betreft de volgende hoofdlijnen en onderwerpen:

**a Autonomie, deregulering en rekenschap:**

- 1 publiek en privaat: bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs;
- 2 aanbodvariëteit in alle sectoren van het onderwijs; en
- 3 bezorgdheden in en rond het onderwijs.

**b Ontwikkeling van leraren en docenten:**

- 4 kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van het leraarsberoep.

**c Doorlopende leerlijnen en beroepskolom:**

- 5 de balans tussen een verticale en horizontale opbouw van het onderwijs;
- 6 integrale benadering van jongeren (zorgleerlingen en schooluitval);
- 7 naar een integrale opzet van 'een leven lang leren';
- 8 begintoets primair onderwijs; en
- 9 burgerschap en maatschappelijke samenhang.

**d Moderne voorzieningen:**

- 10 sociale competenties en leercompetenties;
- 11 bureaucrativering en schaalgrootte in het bestuur van het onderwijs; en
- 12 netwerken.

Een aantal onderwerpen vloeit voort uit eerder door de raad uitgebrachte verkenningen. Sommige onderwerpen hangen samen met eerdere raadsadviezen, zoals *Wat scholen vermogen* (2002). Tegelijkertijd sluiten veel adviesonderwerpen in belangrijke mate aan bij vraagstukken die zijn beschreven in het Strategisch akkoord en de daarmee samenhangende beleidsagenda. Opgemerkt wordt dat bij de uitwerking van daarvoor in aanmerking komende onderwerpen ook het onderwijsaanbod verzorgd door de LNV-instellingen in casu het agrarisch onderwijs zal worden betrokken. Het vorenstaande neemt niet weg dat de programmering ruimte laat voor aanpassingen dan wel toevoegingen op grond van nadere inzichten van het kabinet of van een van beide kamers der Staten-Generaal, dan wel adviesvragen met betrekking tot voorgenomen beleid (bijvoorbeeld het concept-Hoger Onderwijs- en Onderzoeksplan (HOOP) 2004, bekwaamheidseisen leraren of mogelijke dereguleringswetgeving). Het werkprogramma heeft een dynamisch karakter. Tussentijdse aanvulling van het programma kan ertoe leiden dat de raad tot een andere prioriteitsstelling besluit, tot een andere vorm van uitvoering, dan wel in

overleg met de betrokken bewindslieden ten aanzien van een bepaald adviesonderwerp besluit af te zien van advisering. Medio 2003 zal in de raad een stand van zaken worden opgemaakt.

In paragraaf 3.2 zijn per adviesonderwerp een korte beschrijving en nadere toelichting opgenomen. Concretisering van de adviesvraag en een nadere vaststelling van de advies-termijn zal in overleg met het ministerie plaatsvinden. Eerst dan zal ook worden gezien op welke wijze de praktijk bij de adviesvoorbereiding wordt betrokken (bijvoorbeeld: inschakeling externe velddeskundigheid, hoorzittingen, expert meetings en rondetafel-gesprekken) en of een voorbereidende studie door externe deskundigen noodzakelijk is.

## **3.2 Toelichting op de adviesonderwerpen**

### **3.2.1 AUTONOMIE, DEREGULERING EN REKENSCHAP**

In 2000 heeft de raad de studie *Dereguleren met beleid* (2000) uitgebracht en in vervolg daarop het advies *Wat scholen vermogen* (2002). De raad ging in de studie in op de effecten, risico's en kansen van deregulering en autonomievergroting in de verschillende sectoren van het onderwijs. Tegelijkertijd bevatte de studie suggesties voor verder dereguleringsbeleid met inachtneming van zowel de overheidsverantwoordelijkheid als de eigen verantwoordelijkheid van scholen en instellingen. In zijn verkenning *De Markt Meester?* (2001) gaat de raad onder meer in op de balans tussen markt en overheid en de relatie tussen marktwerking en deregulering in het onderwijs. Centraal hierbij staat de aansluiting van onderwijs en onderzoek bij de vraag van de maatschappelijke omgeving, de leerlingen, de studenten en de gebruikers van onderzoek. Het Strategisch akkoord verwoordt het aldus: "Doel op het terrein van het onderwijs is het verruimen van de eigen verantwoordelijkheden van scholen en leraren voor het gegeven onderwijs en minder binding aan regels en centrale sturing".

Het bieden van ruimte voor realisatie van de eigen verantwoordelijkheid van scholen vraagt om verantwoording over resultaten die met de hen ter beschikking gestelde middelen zijn behaald. Rekenschap moet in het openbaar worden afgelegd. Het onder de maat presteren kan onder meer financiële sancties met zich mee brengen. Tegen deze achtergrond moeten de volgende onderwerpen worden gezien.

#### **1 Publiek en privaat: bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs**

De invoering van het bachelor-mastersysteem in het hoger onderwijs wordt doorgezet, zo is vastgelegd in het Strategisch akkoord. In het hoger onderwijs functioneren bekostigde en niet-bekostigde programma's naast elkaar. In de categorie niet-bekostigde programma's is de overheidsbetrokkenheid beperkt. Deze programma's worden verzorgd door de door de overheid aangewezen instellingen. Hierdoor is voor de instelling in casu de opleiding sprake van diploma-erkenning en voor de student recht op studiefinanciering. In zijn advies *Publiek en privaat* (2001) heeft de raad onder meer aandacht besteed aan de inzet van publieke en private middelen in het onderwijs.

Mede naar aanleiding van de invoering van de bachelor-masterstructuur zijn er initiatieven in gang gezet om de huidige financieringsmogelijkheden en -bronnen te analyseren. Zo is er een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de studie-financiering gestart. Ook heeft het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS)

in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een vergelijkend rapport opgesteld over het bekostigd en niet-bekostigd (wel erkend) hoger onderwijs in acht verschillende landen.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen zou advisering van de raad zich bijvoorbeeld kunnen richten op vragen als: Wat zijn de relatief sterke en zwakke punten van de publieke en private onderdelen van het hoger onderwijs? Welke verschillen zijn te onderkennen in de financieringsstromen tussen de typen hoger onderwijs?

Verder is in het kader van dit adviesonderwerp de vraag naar het rendement van zowel het bekostigde als het niet-bekostigde deel relevant, en in het bijzonder die naar de betekenis van het private hoger onderwijs voor de kenniseconomie.

Centraal in het onderwijsbeleid staan criteria als toegankelijkheid en kwaliteit. Ook bij het onderzoeken of, en zo ja welke, nieuwe bekostigingsarrangementen noodzakelijk zijn, zullen de grenzen van publieke en private bekostiging door deze criteria worden bepaald. Hierbij doen zich vragen voor als: Welke zijn dan die grenzen? en Zijn de criteria voor beide onderdelen gelijk?

Bij een nadere analyse van mogelijke oplossingen is het van belang, gelet ook op het internationale karakter van het hoger onderwijs, de scope tevens te richten naar het onderscheid tussen publiek en privaat hoger onderwijs in andere landen. Het eerdergenoemde CHEPS-rapport kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

Over de specificatie van de adviesvraag en in samenhang daarmee over de precieze adviestermijn zal overleg met het ministerie plaatsvinden. De raad gaat er van uit de resultaten van bovengenoemde onderzoeken bij de voorbereiding van zijn advisering betrokken kunnen worden. Vooralsnog is advisering voorzien in het *eerste kwartaal 2003*.

## **2 Aanbodvariëteit in alle sectoren van het onderwijs**

Met het dereguleringsbeleid is de autonomie van (besturen van) onderwijsinstellingen op het gebied van financiën, materiële toerusting en personeel toegenomen. Juist voor het onderwijsaanbod zelf, het kernproduct van onderwijsinstellingen, is de regulering van de overheid verscherpt. Ook het toezicht van de inspectie, zoals dit in het integraal school- en instellingstoezicht wordt uitgewerkt, is hier een factor.

In het Strategisch akkoord wordt aangegeven dat, zonder een nieuwe verandering van het onderwijsstelsel in gang te zetten, binnen de bestaande structuren zoveel mogelijk ruimte geschapen dient te worden voor eigen keuzen ten aanzien van de onderwijskundige aanpak en gewenste klassenomvang. Het betreft hier onder meer ruimte voor een eigen invulling van het Studiehuis, van de inrichting van de basisvorming en van de klassenverkleining. Ouders en leerlingen moeten objectief inzicht kunnen krijgen in de kwaliteit van de school.

Voor alle onderwijssoorten geldt dat slechts een heel geringe variatie in programma's en aanbodmodaliteiten wordt geboden. De 'school' is overwegend een gestandaardiseerde school. Al met al heeft regulering op het onderwijsinhoudelijk gebied als effect dat eerder conformiteit dan diversiteit in het aanbod optreedt, enige uitzonderingen in de bve- en (vooral) de hogeronderwijssector daargelaten.



Het zou aantrekkelijk zijn – in aansluiting op hetgeen hiervoor is opgemerkt – na te gaan of programmatische en organisatorische verscheidenheid kan toenemen op een wijze waarbij gerichtheid op de vraag door de onderwijsinstelling centraal staat. Anders gezegd: op welke wijze kan aan onderwijsinstellingen en leraren daarbinnen daadwerkelijk ruimte worden geboden voor eigen keuzen ten aanzien van hun onderwijs om hun aanbod te flexibiliseren en op de individuele en maatschappelijke vraag af te stemmen? Analyse van binnenlandse en buitenlandse voorbeelden van variatie (zoals het internationaal baccalaureaat) kan hier aanknopingspunten bieden.

De adviesvraag en de adviestermijn zullen in overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen nog nader worden besproken. Het ligt in de bedoeling het advies in het *derde kwartaal 2003* uit te brengen.

### **3 Bezorgdheden in en rond het onderwijs**

In de afgelopen jaren doemen in het publieke debat met enige regelmaat onderwerpen op die direct raken aan ontwikkelingen op het terrein van het onderwijs. Te noemen zijn onder andere het gevoel van een toenemende onveiligheid, het gebrek aan sociale samenhang en het verdwijnen van sociale infrastructuur. Maar ook zaken als huisvesting, het gevaar van een tweedeling in de samenleving, zijn aangelegenheden die doorlopend aandacht vragen. Ook het Strategisch akkoord gaat hier op in.

Wie bepalen wat er in het onderwijs op het programma staat? Door welke ontwikkelingen laten zij zich leiden? Wat gebeurt er met verschillen van inzicht over de wenselijke onderwijsagenda?

De onderwijsagenda wordt in belangrijke mate bepaald door de politici. Hun inzichten krijgen een neerslag in onder meer wet- en regelgeving en beleidsnota's. Zij laten zich daarbij leiden door diverse maatschappelijke ontwikkelingen, internationale aspecten, signalen uit het onderwijsveld, van de Inspectie van het Onderwijs (onderwijsverslag, themarapporten) en van de arbeidsmarkt, et cetera. Allerlei instanties en geledingen proberen zo de beleidsagenda van de rijksoverheid te beïnvloeden.

Het onderwijsveld heeft invloed op de beleidsagenda van de rijksoverheid, maar bepaalt ook zelfstandig een eigen agenda. Uiteraard staan de agenda's van rijksoverheid en onderwijsveld niet los van elkaar en beïnvloeden ze elkaar wederzijds. Omdat standpunt en perspectief verschillen, kunnen beide agenda's op bepaalde punten van elkaar (blijven) afwijken. Scholen staan bijvoorbeeld dicht bij hetgeen onder ouders en in de buurt/regio speelt. Ze worden nadrukkelijk geconfronteerd met zaken als (gevoelens van) onveiligheid, en reageren daarop. 11 september 2001 is in alle scholen onderwerp van klassengesprekken geweest, niet omdat daar een beleidscirculaire over binnenkwam, maar omdat er een directe praktische urgentie toe was.

Welke zijn nu specifiek de zaken waarover ouders, deelnemers, leraren en burgers zich zorgen maken als het gaat over onderwijs? Komen deze zaken in voldoende mate terug in de agenda's van rijksoverheid en scholen? Onderwerpen waarom het gaat zijn onder meer sociale veiligheid, geweld op school, drugsgebruik, lerarentekorten en lesuitval, etnische spanningen, de geringe plaats van de school in het leven van jongeren, en motivatieproblemen bij leerlingen. Lang niet elk onderwerp leent zich voor beleidsvorming door rijksoverheid en/of scholenveld. Aan de andere kant is het ook niet aantrekkelijk als

ouders en andere direct betrokkenen in de omgeving van de school een volstrekt andere agenda hebben. Bekeken zou moeten worden bij welke thema's en in welke situaties beleidsvorming wenselijk en mogelijk is. Dat geschiedt mede op basis van betrokkenen zelf: hoe zien zij de oplossingen? Helpt een opzet van bredere maatschappelijke verantwoording? De raad zal hieraan een verkenning wijden. Deze verkenning zal worden uitgebracht in het *derde kwartaal 2003*.

### **3.2.2 ONTWIKKELING VAN LERAREN EN DOCENTEN**

In zijn advies *Wat scholen vermogen* (2002) is de raad onder meer ingegaan op de verhoudingen tussen leraren, schoolleiding en bestuur in het primair en voortgezet onderwijs. De raad ging daarbij uit van het principe van subsidiariteit: op een zo laag mogelijk niveau moeten zoveel mogelijk bevoegdheden liggen. Leraren en werkverbanden van leraren moeten daarom zelf hun directe werksituatie kunnen beheersen. Schoolleiderschap zou ook integraal management moeten zijn. Het perspectief is een school waar leraren zich betrokken weten, leerlingen onderdeel zijn van een schoolgemeenschap en de daarvoor benodigde professionaliteit en autonomie van de school gepaard gaat met een ontwikkeld beleidsvoerend vermogen en een deskundig en ondersteunend bestuur. De leraar is in dit geheel een belangrijke factor.

Het Strategisch akkoord schenkt veel aandacht aan het beroep van leraar: "het kabinet zal de inspanningen moeten vergroten om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken. Onderdeel daarvan kan zijn dat binnen de arbeidsvoorwaardenregeling ruimte wordt geschapen om extra beloning mogelijk te maken voor leraren met achterstandsgroepen en voor bijzondere prestaties. Ook zal moeten worden bezien hoe uitval van oudere werknemers uit het onderwijs kan worden teruggedrongen."

Ook in het advies van de raad over werkdruk in het onderwijs *Toerusten = uitrusten. Werk en werkende in het onderwijs* (2002) heeft het leraarschap de volle aandacht. Professionalisering in brede zin, waarbij leraren functioneren als lid van een schoolorganisatie als geheel, de activiteiten in de klas relateren aan het beleid en de doelen van de school, en naast het lesgeven ook duidelijk betrokken zijn bij de onderwijsontwikkeling en andere activiteiten binnen de school, is volgens de raad een belangrijke sleutel om goed te kunnen functioneren en de werkdruk te kunnen hanteren.

## **4 Kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van het leraarsberoep**

Werkdruk in het onderwijs is al jaren een punt van zorg. In het bovengenoemde advies *Toerusten = uitrusten* stelt de raad de werkdruk van de leraar centraal. Het advies bevat een analyse van aspecten die aan werkdruk ten grondslag liggen, zoals het toenemend aantal nieuwe taken, het werken met 'moeilijke' kinderen, en de geringe mogelijkheid om het eigen werk zelf te plannen. Het advies bevat tevens aanbevelingen ten behoeve van een integrale aanpak van werkdruk, zoals de introductie van teamontwikkelingsplannen.

Ook in een aantal nog uit te brengen adviezen en verkenningen gaat de raad in op de wisselwerking tussen het kwalitatieve aspect van het leraarsberoep (zoals de inhoud en de aantrekkelijkheid) en de kwantitatieve aspecten (zoals de tekorten en de mobiliteit in en uit het beroep). Hoewel de beste oplossing voor het vraagstuk van deze wisselwerking niet direct voorhanden is, reikt de raad ten aanzien van een aantal aspecten mogelijke oplossingsrichtingen aan. Het betreft de volgende aspecten:

- Herontwerp van de leraarsfunctie en leraarsorganisatie. Deze oplossingsrichting werkt de raad thans uit in een advies met als werktitel 'De school als kennisonderneming'.
- De zijstroom van vijftigplussers in het onderwijs. In zijn verkenning met als werktitel 'De zilveren generatie' gaat de raad op dit onderwerp in.
- Sociale samenhang en sociale veiligheid. Hieraan besteedt de raad aandacht in zijn verkenning met als werktitel 'Onderwijs, burgerschap en gemeenschap'.

Een belangrijk aspect is de kwaliteit van de leraren met het oog op het aanbrengen van sociale competenties en van leercompetenties bij leerlingen en studenten.

Afhankelijk van de uitkomsten van bovenstaande adviezen en verkenningen zal de raad in overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen onderwerpen voor nadere advisering indiceren die van belang zijn voor bovengenoemd vraagstuk, als ook de daarbij behorende adviesvraag. Dit overleg zal op korte termijn plaatsvinden. Aan de hand hiervan kan dan de adviestermijn worden bepaald.

### **3.2.3 DOORLOPENDE LEERLIJNEN EN BEROEPSKOLOM**

In het Strategisch akkoord wordt het belang van doorlopende leerlijnen en in het bijzonder van de beroepskolom als volgt benadrukt: "Het VMBO vergt speciale aandacht. Het VMBO is de grootste leerroute in het voortgezet onderwijs en het is de basis van de beroepsonderwijskolom (VMBO, MBO, HBO) die gekwalificeerde vakmensen levert. Het beroepsonderwijs speelt een belangrijke rol bij de integratie van allochtone jongeren. De te hoge uitval en onvoldoende doorstroom naar vervolgopleidingen moeten worden gestopt".

De verkenning die de raad in 2002 onder de werktitel 'Leren in een kennissamenleving' voorbereidt, sluit daarbij aan. Hierin worden onder meer de ontwikkelingen geschetst die de maatschappij in toenemende mate tot een 'kennissamenleving' maken, alsmede de implicaties die dit heeft voor behoeften aan kennis, leren en onderwijs. In het verlengde daarvan gaat de raad in op wenselijke aanpassingen in leerarrangementen en in leertrajecten.

Het onderwerp 'leerarrangementen' (opgevat als het samenstel van leerinhouden, pedagogisch-didactisch ontwerp, begeleidingsactiviteiten van de leraar en leeractiviteiten van de lerende) wordt nader uitgewerkt in deel 2 van de genoemde verkenning en in het advies 'De school als kennisonderneming'. De veronderstelling bij dat advies is dat initiatief een sleutelfactor is als het gaat om het realiseren van nieuwe, andere leerarrangementen.

De uitwerking van het onderwerp 'leertrajecten' komt in 2003 nader aan de orde in relatie tot het onderwerp 'Balans tussen een verticale en horizontale opbouw van het onderwijs'.

Zowel het formele schoolse leren als buitenschools leren kunnen een functie vervullen bij het realiseren van voornoemde aanpassingen in leerarrangementen en -trajecten. Het belang van een toenemende verwevenheid tussen 'schools' en 'buitenschools' blijkt onder meer uit succesvolle aanpakken waar het gaat om risicoleerlingen en het tegengaan van schooluitval. Ook deze thematiek staat in 2003 op de agenda van de raad.

In dezelfde lijn past ook expliciete aandacht voor de start van leertrajecten. Hierbij kan met name worden gedacht aan een verplichte begintoets voor het primair onderwijs zoals deze in het Strategisch akkoord wordt geïntroduceerd.

Meer in breder verband is de vraag aan de orde of onderwijs bijdraagt aan de economische en de sociale integratie, en of ze dit in voldoende mate doet. Dit is niet een vraag die in het onderwijsbeleid tot de dagelijkse vragen behoort. Onderwijsbeleid houdt zich liever op een afstand van de vraag naar sociale samenhang omdat het onderwijs in het algemeen een vrije ruimte behoeft om zijn werk goed te kunnen doen. Toch zijn er blijkbaar zodanige momenten van maatschappelijke turbulentie dat ook onderwijsbeleid zich niet aan het debat over de maatschappelijke samenhang kan onttrekken.

Het belang van maatschappelijke samenhang wordt in het Strategisch akkoord als volgt verwoord: "Onderlinge betrokkenheid versterken en gemeenschappelijke waarden waarborgen, vergt voortdurende inspanning en aandacht, alsmede instituties die deze waarden verzekeren en dragen. Burgers kunnen niet volstaan met zich als consument van het gebodene op te stellen; zij zijn zelf in de eerste plaats verantwoordelijk. Individueel en via maatschappelijke instituties zijn zij de spil in de samenleving, de overheid is sluitsteen."

Aan de hand van zijn nog in 2002 uit te brengen verkenning over onderwijs, burgerschap en gemeenschap zal de raad een discussie op gang brengen over de wijze waarop burgers participeren in het publieke en in het publiek-private domein. In het *Werkprogramma 2003* zijn daartoe drie onderwerpen opgenomen. Dit tezamen leidt tot de volgende onderwerpen bij dit thema.

## **5 De balans tussen een verticale en horizontale opbouw van het onderwijs**

In de programmering voor het jaar 2002 is het onderwerp verticale en horizontale opbouw van het onderwijs opgenomen. Hierin zal bijzondere aandacht worden geschonken aan de beroepskolom. Het beroepsonderwijs dat in toenemende mate is georganiseerd rond de individuele loopbaan van leerlingen biedt meer mogelijkheden voor leerlingen, die – om welke reden dan ook, extra aandacht en zorg behoeven om een startkwalificatie te halen. Dit geldt ook voor het 'groene onderwijs'.

Vragen die aan de orde komen betreffen het niveau (Welke niveaus van opleiding kunnen worden gedefinieerd?) en de inhoud (Om welke typen kennis- en handlingsgebieden gaat het? Welke gebieden verdienen prioriteit?). Het advies bouwt voort op de eerdergenoemde verkenning 'Leren in een kennissamenleving', waar in deel 2 vooral zal worden ingegaan op leerarrangementen. De invalshoek voor advisering zijn de doelgroepen, waaronder de belangrijke doelgroep van de risicjongeren. In het tegengaan van ongediplomeerde uitval is kwalificatiewinst te halen. In het bijzonder zal de nadruk worden gelegd op de beroepskolom en de positie van het vmbo daarin.

Met de voorbereidingen voor advisering is reeds een aanvang gemaakt. Over de adviesvragen en over de adviestermijn zal – na publicatie van eerdergenoemde verkenning – met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen overleg plaatsvinden. Advisering is eerst voorzien in het *tweede kwartaal 2003*.

## **6 Integrale benadering van jongeren (zorgleerlingen en schooluitval)**

Het sectorspecifieke terrein van het onderwijsbeleid raakt in toenemende mate verweven met andere beleidsterreinen, waaronder welzijn, zorg, justitie, sport en werkgelegenheid. De brede school is als netwerk tussen scholen en andere lokale voorzieningen een van de verschijningsvormen hiervan.

Veel verschillende instanties en instellingen – al dan niet lokaal georganiseerd – richten zich in hun activiteiten op kinderen en jongeren. In bijvoorbeeld zijn advies *Spelenderwijs. Kindercentrum en basisonderwijs hand in hand* (2002) noemt de raad in het kader van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk de relatieve versnippering als kenmerkend voor het geheel aan voorzieningen. Diversiteit in sturingsprocessen, financiering, functies en doelgroepen zijn daar debet aan.

Op verschillende niveaus zijn initiatieven in gang gezet om een meer coherente aanpak van activiteiten gericht op jongeren te bewerkstelligen. Het onderwijs en de onderwijsinstellingen spelen daarbij te midden van andere actoren een belangrijke rol. Sinds een aantal jaren wordt bijvoorbeeld gewerkt aan de vernieuwing van de jeugdzorg, die onder meer is gericht op het afstemmen van het aanbod op de vraag, en op het bewerkstelligen van een samenhangend en gedifferentieerd aanbod. In een groot aantal gemeenten wordt op lokaal niveau gestreefd naar afstemming tussen de verschillende bij de jeugdzorg betrokken instanties in het kader van bijvoorbeeld WSNS/REC of het 'bredeschoolbeleid'. Ook binnen het voorgezet en beroepsonderwijs doen zich vergelijkbare samenwerkingsvormen of netwerken voor, zoals de RMC-functie in het kader van het voortijdig schoolverlaten.<sup>6</sup>

In het verband van kansen en risico's rond de ontwikkelingen van lokaal jeugd- en onderwijsbeleid zijn ten behoeve van een nadere analyse mogelijke vragen: hoe kan met oog op een integrale benadering van jongeren en jeugdigen een betere afstemming tussen de verschillende activiteiten dan wel tussen de verschillende actoren gerealiseerd worden? In zijn aanpak zal de raad ook buitenlandse voorbeelden betrekken (waaronder ontwikkelingen in Frankrijk). Welke rol spelen de verschillende ministeries, zoals het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hierbij? Dient heroriëntatie van de rol en verantwoordelijkheden van gemeenten plaats te vinden? Wie is verantwoordelijk voor het aanwijzen van de ketenbeheerder? en Welke uitvoerende en/of coördinerende rol kunnen en willen scholen hierbij spelen? Bij zijn beschouwingen zal de raad ook de uitkomsten van het interdepartementale beleidsonderzoek over de opvang van probleemjongeren betrekken.

In overleg met in ieder geval het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal een toegespitste adviesvraag worden geformuleerd. Ook over de adviestermijn zal nog nader overleg plaatsvinden. Beoogd wordt het advies uit te brengen in het *tweede kwartaal 2003*.

## **7 Naar een integrale opzet van 'een leven lang leren'**

Kennis is voor het functioneren van maatschappij en burgers essentieel, en wint voor steeds meer mensen op steeds meer levensterreinen aan belang. Niet alleen groeit de

<sup>6</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2002). Beleidsagenda Leven Lang Leren. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

kennisvoorraad steeds sneller; kennis verouderd vaak even snel en moet dan worden aangepast of worden vervangen. Verder hebben ook economische (bijvoorbeeld globalisering, innovatiekracht) en sociaal-culturele veranderingen (bijvoorbeeld individualisering, een andere plaats van arbeid in de levensloop) betekenis voor het leren en het onderwijs. Leren is essentieel. Het gaat om leren voorbij de grenzen van het initiële leren: 'een leven lang leren'. Maar het gaat ook om 'levensbreed leren', om behoefte aan kennis op allerlei levenssterreinen (zoals persoonlijke en sociale redzaamheid, technologisch bijblijven). Hierbij kunnen bepaalde groepen (ouderen, sociaal zwakkeren) niet worden uitgesloten. 'Een leven lang leren' is een belangrijke doelstelling. Aan deze ontwikkelingen wordt ook nadrukkelijk aandacht besteed in de nog uit te brengen verkenning 'Leren in een kennissamenleving'.

Verandering van leefpatronen van burgers door onder andere de toenemende individualisering brengt een differentiatie in levenslopen met zich mee, leidend tot een toenemende behoefte aan individuele keuzevrijheid en verantwoordelijkheid. De geldt ook kennisverwerving.

De raad is verzocht, een verkenning over de integrale opzet van 'een leven lang leren' uit te brengen. In het kader van deze verkenning zal hij tevens een samenhangende visie ontwikkelen over de wijze waarop de noodzaak van 'een leven lang leren' kan worden gefaciliteerd door een stelsel van leerrechten, waarover burgers voor al hun leervragen kunnen beschikken. Aspecten die hierbij aan de orde kunnen komen zijn: Dient er sprake te zijn van een gemeenschappelijke set van leerrechten (af te bakenen naar inhoud of leeftijd) en van op het individu toegespitste leerrechten? Zo ja, welke is de verhouding tussen beide? Aan welke eisen moet het onderwijsbestel (met inbegrip van het 'groene onderwijs') voldoen wat betreft aanbod en organisatie?

Ten slotte is de vraag aan de orde op welke wijze een systeem van leerrechten dient te worden vormgegeven en welke financieringsmogelijkheden daarbij zijn te overwegen.

Over dit onderwerp zal nog nader overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen plaatsvinden. Deze verkenning is voorzien in het *vierde kwartaal 2003*.

## **8 Begintoets primair onderwijs**

Het bepalen van de toegevoegde waarde van een school is reeds gedurende een langere tijd onderwerp van discussie. Met de komst van de kwaliteitskaart in het voortgezet onderwijs is dit onderwerp nadrukkelijk in de belangstelling gekomen. In het Strategisch akkoord wordt in het kader van het kwaliteitsbeleid en de verantwoordelijkheid van de overheid daarvoor een verplichte begintoets voor het primair onderwijs geïntroduceerd. Het betreft hier nadrukkelijk geen toelatingstoets, maar een niveau-bepaling. Ter toelichting wordt daarbij opgemerkt dat in combinatie met een eindtoets op deze wijze de vorderingen van de individuele leerlingen kunnen worden gemeten en (ten dele) de toegevoegde waarde van de school. De toets kan tevens dienen om eventuele taalachterstand van een leerling te meten en daarmee individuele leertrajecten te bepalen.

Over de invulling van de adviesvraag en over de precieze adviestermin zal naar verwachting begin 2003 nader overleg met het ministerie plaatsvinden. Vooralsnog wordt advisering voorzien in het *tweede kwartaal 2003*.

## **9 Burgerschap en maatschappelijke samenhang**

De veranderingen in de bevolkingssamenstelling naar bijvoorbeeld etniciteit en religie, de toename van de culturele verscheidenheid, waardoor levensstijlen, samenlevingsvormen, normen en waarden steeds verder uiteen lopen, en de toenemende vrijheid van mensen bij de inrichting van het eigen leven, maken het noodzakelijk na te denken over het versterken van gemeenschappelijke elementen. Eén daarvan betreft burgerschap.

In de afgelopen jaren is het onderwijs steeds meer geconfronteerd met eisen van de samenleving op het terrein van burgerschap en sociale samenhang. Binnen het onderwijs zijn voldoende aanknopingspunten te vinden ter versterking van de gemeenschapsvorming. Het betreft hierbij bijvoorbeeld het aanbrenge van kwalificaties bij leerlingen van drie soorten competenties: beroepscompetenties, leercompetenties en maatschappelijke competenties. Onderwijsinstellingen kunnen op verschillende manieren bijdragen aan een evenwichtige ontwikkeling van deze competenties. Vragen die in dit verband opkomen zijn onder andere: Hoe kan de bijdrage van scholen aan de maatschappelijke competenties worden versterkt? en Welke van deze factoren lenen zich voor overheids-handelen? Ook is van belang na te gaan op welke wijze deze effecten van scholen op het niveau van leerlingen (prestaties) kunnen worden verbeterd. Het Strategisch akkoord zegt in dit verband het volgende: "In het voortgezet onderwijs wordt aandacht besteed aan maatschappelijke oriëntatie, waarbij de verschillende levensbeschouwingen aan de orde komen".

Aan de andere kant vormt de maatschappelijke samenhang het uitgangspunt voor de mate van betrokkenheid waarop de verschillende actoren zich tegenover het onderwijs opstellen. Het betreft hier vooral de rol en de betrokkenheid van burgers (ouders, leraren, netwerken) bij scholen. Hierbij is niet alleen de vraag van belang hoe deze betrokkenheid bij het onderwijs vergroot kan worden, maar ook wat de school daar zelf aan kan doen. De bijdrage van scholen aan burgerschapsvorming heeft niet alleen betrekking op het lesprogramma, maar ook op de relaties van scholen met andere instanties in de omgeving van de school.

Afhankelijk van de uitkomsten van de door de raad in het najaar van 2002 en het voorjaar van 2003 op te zetten discussies over de eerdergenoemde verkenning 'Onderwijs, burgerschap en gemeenschap' zal de raad in 2003 een advies uitbrengen met name over aspecten als burgerschap als mogelijke leidraad voor onderwijs. Advisering is voorzien in het *tweede kwartaal 2003*.

### **3.2.4 MODERNE VOORZIENINGEN**

In het Strategisch akkoord wordt het volgende opgemerkt: "Scholen hebben een belangrijke vormende taak. Goed onderwijs legt de basis voor volwaardige participatie aan de maatschappij door het overbrengen van kennis, vaardigheden, waarden en normen. Het moet jongeren aansporen het beste uit zichzelf te halen. Vandaar dat scholen een omvang op een menselijke maat moeten hebben waarin geborgenheid aan en betrokkenheid bij leerlingen kan worden geboden. Fusies en de vorming van steeds grotere scholen worden daarom afgeremd."

Onder de noemer 'moderne voorzieningen' zijn verschillende onderwerpen van uiteenlopende aard te vatten. Het betreft niet alleen schaalgrootte, maar bijvoorbeeld ook huis-

vesting en apparatuur (waaronder ict-voorzieningen)<sup>7</sup>. Deze onderwerpen zijn van betekenis voor de kwaliteit van het onderwijs.

## **10 Sociale competenties en leercompetenties**

In het najaar 2002 brengt de raad tegelijkertijd met de studie 'Competenties: Van complicaties tot compromis' een advies uit over de examens (zie *Werkprogramma 2002*). Zowel in de studie als in het advies komen sociale competenties en leercompetenties aan de orde. Dit onderwerp wordt overigens in een breder kader geplaatst in de eerdergenoemde verkenning *Onderwijs, burgerschap en gemeenschap*.

Bij de gedachtevorming over de betekenis van sociale competenties komt het belang hiervan voor de persoonlijkheidsontwikkeling, als voor de maatschappelijke participatie aan de orde. Ook op de reikwijdte van dit type competenties wordt nader ingegaan. Zij omvatten in ieder geval onderdelen als sociaal begrip, sociale verantwoordelijkheid en omgaan met conflicten (bijvoorbeeld 'mediating'). Ook aan de voorwaarde voor het verwerven van sociale competenties, zoals passende en reflectiegeschikte sociale ervaringen, zal aandacht worden geschonken.

Leercompetenties kunnen niet via een vak worden overgedragen, ze moeten in het leren van inhoudelijke vakmatige eenheden van jongs af aan worden geïntegreerd. Leercompetenties zijn een voorwaarde voor 'een leven lang leren'. Hier heeft de raad in eerdere advisering op gewezen. Ook in de nog uit te brengen verkenning 'Leren voor een kennissamenleving' gaat de raad in op het belang van leercompetenties.

Relevante vragen bij een verdere uitwerking van deze problematiek zijn bijvoorbeeld: Besteedt het onderwijs voldoende aandacht aan sociale competenties en leercompetenties? En zo ja, geldt dit dan in dezelfde mate voor de verschillende onderwijssectoren, en voor 'een leven lang leren'? Ook kan hierbij de vraag aan de orde zijn of deze aandacht geldt voor alle sociale groepen, en of deze aandacht met name geldt voor de meer problematische groepen. Meer in het algemeen kan de vraag worden gesteld of een beleid gericht op bevordering van deze competenties in en buiten het onderwijs wenselijk is. Bij de uitwerking van dit onderwerp zal aansluiting worden gezocht bij de in dit werkprogramma opgenomen verkenning 'Naar een integrale opzet van 'een leven lang leren''.<sup>8</sup>

Mede op grond van de uitkomsten van het hiervoor genoemde advies zal nader overleg plaatsvinden met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over de nadere vraagstelling. Publicatie is voorzien in het *vierde kwartaal 2003*.

## **11 Bureaucratisering en schaalgrootte in het bestuur van het onderwijs**

Zoals hiervoor is aangegeven hecht het Strategisch akkoord veel waarde aan 'de menselijke maat'. In zijn advies *Wat scholen vermogen* (2002) is de raad onder meer ingegaan op de verhoudingen tussen leraren, schoolleiding en leraren. Een belangrijk aspect daarvan betreffen schaalverhoudingen. Steeds breder gedragen is de notie dat een kleinschalige pedagogisch-didactische organisatie van het onderwijs in het belang is van 'de menselijke maat', zowel vanuit het perspectief van leerlingen/onderwijsdeelnemers als

<sup>7</sup> De raad brengt in 2002 mede naar aanleiding van de nota ICT na 2002 van het ministerie van OCenW (juni 2002) een advies over e-learning uit.

<sup>8</sup> Zie onder paragraaf 3.2.3, punt 7.



leraren. Een dergelijke kleinschaligheid (te realiseren via kleine gebouwen, nevenvestigingen, grote gebouwen met intern een kleinschalige bouwwijze, teamonderwijs, en dergelijke meer) kan goed gepaard gaan met grootschaligheid van het bestuur. Een zekere bestuurlijke schaal wordt ook vrij algemeen gezien als voorwaarde voor voldoende beleidsvoerend vermogen en autonomie, evenals voor mogelijkheden om kleinschaligheid in de uitvoering te realiseren. De raad wijst in het genoemde advies echter wel op de risico's van vergaande vormen van bestuurlijke schaalvergroting en benoemt een aantal manieren om die risico's tegen te gaan.

Een aspect dat de raad in 2003 nader zal belichten is de spanning tussen de mogelijkheden voor krachtenbundeling en grotere doelmatigheid die bestuurlijke schaalvergroting bieden, en gelijktijdig optredende risico's zoals bureaucratisering, bestuurlijke overregulering, miscommunicatie en gebrek aan transparantie. Door dergelijke risico's dreigen secundaire processen het primaire proces te overvleugelen en zou dus de geborgenheid en betrokkenheid bij leerlingen die juist binnen kleinschalige verbanden gevonden kan worden, in het gedrang kunnen komen, evenals doelmatigheid en de zelfbepaling door scholen en leraren. Mogelijk kan gezocht worden naar (modaliteiten van) een zo optimaal mogelijke verhouding tussen bestuur, schoolleiding en leraren in de zin dat sprake is van 'een menselijke maat', dat een zo groot mogelijk aandeel van elke euro rechtstreeks ten behoeve van de leerling/deelnemer/student wordt besteed en dat voldoende ruimte bestaat voor het ontwikkelen van een eigen onderwijsconcept door bijvoorbeeld groepen leraren.<sup>9</sup>

Hierbij kan worden opgemerkt dat de geschetste problematiek verschilt per onderwijssector. De prioriteit zal komen te liggen bij een vergelijking tussen het voortgezet onderwijs en de regionale opleidingscentra. Ook het internationale aspect en ontwikkelingen ter zake in andere sectoren van de arbeidsmarkt zullen in de verkenning aan de orde komen. Deze verkenning is voorzien in het *derde kwartaal 2003*.

## **12 Netwerken**

Op het terrein van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is de ontwikkeling naar regionale kennisnetwerken al ver voortgeschreden. De koppeling van bijvoorbeeld specifieke tuinbouwkennis aan sociale en kennisinfrastructuur is in bepaalde regio's (zoals het Westland) zeer sterk.

Net als fysiek kapitaal (grond, wegen, gebouwen en machines) en menselijk kapitaal (kennis- en vaardigheden) heb je sociaal kapitaal – netwerken – nodig om welvaart te creëren. Netwerken als een vorm van sociaal kapitaal verbinden individuen die normen en waarden met elkaar delen die uitstijgen boven de normale transactieverhoudingen in een economie. Ook institutionele arrangementen, met name opleidingen, worden hiertoe gerekend. Kennis is 'sticky'. Kennis is gebonden aan gelokaliseerde sociale gemeenschappen en netwerken van persoonlijke betrekkingen met hun tradities. Het kost tijd, soms de duur van ettelijke generaties, om kennis te verwerven. Opleidingsinstituten spelen in de verwerving van die kennis een belangrijke rol, evenals lokale en regionale tradities en lokale sociale verbanden. Specifieke kennis concentreert zich daardoor in een bepaald gebied (bijvoorbeeld tuinbouwkennis in het Westland) en wil maar moeilijk uit zo'n gebied weglekken. In een dergelijk gebied is de meeste kans op innovaties, die weer tot

9 Zie hiervoor tevens adviesonderwerp 3 in paragraaf 3.2.3.

nieuwe economische groei kunnen leiden. Waar zulke regionale innovatieve patronen het sterkst ontwikkeld zijn is sprake van 'learning regions': regio's die voortdurend kennis opbouwen en verwerven en die in die verwerving van kennis telkens voorop lopen.

'Learning based industries' zoals de technologisch-intensieve industriële economie en de culturele economie functioneren in learning regions. Stedelijk (bijvoorbeeld Rotterdam of Randstad) of regionaal (bijvoorbeeld Zuid-Limburg) beleid is in deze zin veel meer dan ruimtelijk VROM- of BZK-beleid, het is eerst en vooral opleidingsbeleid. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen speelt deze rol echter niet of in geringe mate. Hoe kan het onderwijsdomein in dit opzicht sterker worden geprofileerd?

Hoe kunnen we komen tot een betere structurering en ondersteuning van leernetwerken in de regio? Hoe kunnen we lerende regio's versterken?

Met het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal worden overlegd over het bereik (hogere onderwijs en/of de bve-sector) van dit advies.

### **3.3 Ten slotte**

Dit werkprogramma voor het jaar 2003 beperkt zich vooralsnog tot de door de bewindslieden geprioriteerde adviesonderwerpen.

Naast deze onderwerpen is er nog een enkel ander adviesonderwerp dat in het komend jaar de aandacht van de raad vraagt. Het betreft hier de verkenning over multiculturaliteit en inburgering.

Het Strategisch akkoord schetst de invalshoek als volgt: "Effectieve integratie van bevolkingsgroepen is een zaak van lange termijn en van wederzijdse aanpassing. Van personen die zich hier willen vestigen wordt verwacht dat zij zich inspannen om tenminste de kennis en vaardigheden te verwerven die nodig zijn om hier aan het maatschappelijke verkeer deel te nemen. Dat begint met het leren beheersen van de Nederlandse taal, het verkrijgen van inzicht in de Nederlandse samenleving en het verwerven van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien."

Met dit onderwerp is wel reeds een start gemaakt, maar het moet worden gezien in het bredere perspectief van de bevordering van de sociale cohesie en een versteviging van de sociale infrastructuur, zoals dit zal worden geschetst in de eerdergenoemde verkenning 'Onderwijs, burgerschap en gemeenschap'.

Ten slotte zijn er nu reeds onderwerpen te voorzien die niet zijn opgenomen in het *Werkprogramma 2003*, maar die wel betrekking hebben op de hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving. De raad doelt hier onder meer op het in het najaar van 2003 uit te brengen concept-HOOP 2004, op dereguleringswetgeving en op de bekwaamheidseisen voor leraren.



**Bijlage 1**  
**Overzicht raadsleden per 1 september 2002**

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

Hoogleraar onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam

**Leden:****Ing. A. Aboutaleb**

Directeur Forum, instituut voor multiculturele ontwikkeling

**Drs. G.T.C. Bonhof**

Lid College van Bestuur, Hogeschool van Amsterdam

**Dr. H.W.A.M. Coonen** (vice-voorzitter)

Landelijk programma-manager innovatie lerarenopleidingen

**Mr. H.G.M. Giezeman**

Directeur Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel

**Dr. N.J. Ginjaar-Maas**

Oud-Staatssecretaris Onderwijs en Wetenschappen en  
Voorzitter Raad van Toezicht, Hogeschool Zeeland

**Drs. A. de Groot-Toker**

Docent Turks en leerlingbegeleider in vmbo,  
Zuiderparkcollege in Rotterdam

**Drs. A. Grotendorst**

Partner Kessels & Smit, The Learning Company

**Prof.dr. P.A. Kirschner**

Hoogleraar onderwijstechnologie bij OTEC,  
Open Universiteit Heerlen

**Prof.dr. H. Maassen van den Brink**

Hoogleraar economie, Universiteit van Amsterdam

**Prof.dr. G.W. Meijnen**

Hoogleraar onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam

**Y. Moerman-van Heel**

Plaatsvervangend voorzitter College van Bestuur  
Willem I-College, 's Hertogenbosch

**C.J.W.B. Slee-Straathof**

Bovenschools manager primair onderwijs, Gouda en omstreken

**Prof.dr. J.G.L. Thijssen**

Hoofd afdeling Research & Development, Rabobank Nederland en  
hoogleraar onderwijskunde, Universiteit Utrecht

**Prof.mr.drs. B.P. Vermeulen**

Hoogleraar staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam en  
hoogleraar onderwijsrecht, Katholieke Universiteit Nijmegen

**Prof.dr. F. A. van Vught**

Rector magnificus en voorzitter College van Bestuur,  
Universiteit Twente

**Secretaris:**

**Drs. A. van der Rest**



**Bijlage 2**  
**Overzicht medewerkers secretariaat**  
**per 1 september 2002**



**Secretaris/Directeur:**

**drs. Adrie van der Rest**

**Financiële Zaken:**

**Wil Kortenbach**

**Voorlichting:**

**drs. Maaïke de Visser**

**Wetenschappelijke staf:**

**mr. Ton Vis** (coördinator staf en plaatsvervangend secretaris)

**Stafmedewerkers:**

**dr. Niek van den Berg**  
**drs. Harry Dobbelaar**  
**dr. Marian van Dyck-Lovink**  
**mr.dr. Pieter Huisman**  
**mr. Cees van Leest**  
**dr. Fré Riemersma**  
**dr. Saskia Schenning**  
**drs. Antoinette van Wanroij**

**Algemene Zaken:**

**drs. Marie Gresnigt-Bakx** (hoofd)  
**drs. Paula van den Berg** (documentalist)  
**Hans Danner** (facilitair medewerker)  
**drs. Annemarie Estor** (editor/webmaster/office assistant)  
**Chitra Rangoe** (administratief medewerker)  
**Elisabeth Tjin-Chin Fon Jie** (office manager)  
**Nolda Warmer-Meijer** (facilitair medewerker)