

WERKPROGRAMM 2009

Colofon

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

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

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

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

Werkprogramma 2009, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nummer 20080191/932, september 2008

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2008.

ISBN: 978-90-77293-79-9

Bestellingen van publicaties:

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

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

OBT bv

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

WERKPROGRAMMA 2009

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Taken en werkwijze	11
3	Overzicht van adviesonderwerpen	14
3.1	Overzicht	14
3.2	Toelichting op de adviesonderwerpen	15
3.2.1	Onderwijs en afnemers: internationale en nationale uitdagingen	15
3.2.2	Problemen en verbeteringen in de kernfuncties van het onderwijs	18
3.2.3	Speciale groepen en onderwijsvormen	18
3.2.4	Leraren, schoolorganisatie en management	20
3.2.6	Wetgevingsadviezen	23
4	Overzicht van adviesonderwerpen op verzoek van de Tweede Kamer	24
Bijlagen		
	Bijlage 1: Overzicht raadsleden per 1 september 2008	B.1-29
	Bijlage 2: Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2008	B.2-31

1 Inleiding

Het jaar 2009 is het eerste jaar van de zittingsperiode 2009-2012 van de Onderwijsraad. Over welke belangrijke onderwerpen zal de raad zich gedurende de komende jaren buigen? Het antwoord hangt vanzelfsprekend samen met de vraag hoe ons onderwijs er in de toekomst uit zal zien. Welke krachten beïnvloeden de ontwikkelingen in het onderwijs op middellange en lange termijn? Er is geen wetenschappelijke onderbouwing voor de beantwoording van deze vragen, wel zijn er toekomstscenario's en trends te identificeren, die als aanwijzingen te beschouwen zijn voor ontwikkelingen waarmee het onderwijs in elk geval zal worden geconfronteerd. We onderscheiden externe en interne ontwikkelingen. We beginnen met de externe ontwikkelingen. Door het EENEE (European Expert Network on Economics of Education) is ten behoeve van de Europese Commissie een analyse gemaakt van externe ontwikkelingen en hun implicaties voor de toekomst van de onderwijssystemen in de Europese lidstaten. In het rapport *The future of European Education and Training Systems: Key Challenges and their implications* komen vier onderwerpen aan de orde.

Allereerst is dat de demografische ontwikkeling. Tussen 2005 en 2015 zal het aantal kinderen van 14 jaar en jonger in de Europese Unie met ongeveer 15 miljoen afnemen. Tegelijkertijd zal de groep 55-64-jarigen toenemen met 4 miljoen. Het aandeel ouderen zal in Europa significant hoger zijn dan in andere delen van de wereld, zoals Azië en Afrika. Deze demografische ontwikkeling zal voor alle onderwijsniveaus gevolgen hebben (krimp, reallocatie van middelen en spreiding van voorzieningen). De beroepsbevolking zal meer dan nu ook uit ouderen bestaan. Dit stelt eisen aan de kwaliteit en beschikbaarheid van opleidingsmogelijkheden in de sfeer van een leven lang leren. Ook de vergrijzing van het lerarencorps vraagt om aandacht. Hoe onderhouden wij de kennis en vaardigheden van de zittende, oudere leraren? Hoe benutten we hun ervaring optimaal en voorkomen wij voortijdige uitstroom? Hoe gaan we met een dreigend lerarentekort om? Naast het ouder worden van de bevolking is een andere belangrijke demografische ontwikkeling een dreigende braindrain. De emigratie van hoogopgeleide mensen vanuit Europa naar in het bijzonder de Verenigde Staten is nu al waarneembaar. Dit verlies aan talent is een groot risico voor de concurrentiepositie van Europa. Vooral in het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek zal hierop gereageerd moeten worden.

Een tweede door het EENEE genoemde ontwikkeling is de verschuiving in economische verhoudingen (wereldwijde competitie). Met name de snelle economische ontwikkeling van Brazilië, Rusland, India en China vormt de drijvende kracht achter deze verschuivingen. Indonesië zal volgen. Het aandeel van Europa in de wereldhandel valt terug van 21% nu naar 5% in 2040. De voortgaande uitbesteding van productie vanuit Europa en de investeringen van Europese bedrijven in opkomende economieën leiden tot een afname van de vraag naar laaggeschoolde arbeid in Europa. Het onderwijs zal de inspanningen moeten opvoeren om de kwaliteit van het onderwijsaanbod op een zodanig peil te brengen dat de wereldwijde competitie aangegaan kan worden met een hoogopgeleide

beroepsbevolking. Dat begint met kwalitatief goede voor- en vroegschoolse educatie, maar houdt ook in een goed functionerend systeem van een leven lang leren. In deze context is ook de beheersing van moderne vreemde talen van belang. Een sleutelfactor hierin is wederom de kwaliteit van het lerarencorps. Leraren hebben immers een grote invloed op prestaties van leerlingen. Lerarenopleidingen zullen verder verbeterd moeten worden. Duurzame economische groei is afhankelijk van innovatie. Innovatie vraagt naast onderzoek en ontwikkeling om passende vaardigheden. Hier kan het hoger onderwijs aan bijdragen, in het bijzonder door versterking van het toponderwijs.

Het derde thema is sociale cohesie. Door verdere globalisering van de economie en door een toename van het aantal mensen met een migratie-achtergrond neemt het belang van het onderhouden en versterken van de sociale cohesie in onze samenleving toe. Etnische diversiteit vermindert het onderlinge vertrouwen volgens Putnam. De school is ook in dit opzicht een belangrijk instituut. Het risico van werkloosheid, marginalisering en sociale uitsluiting hangt samen met een laag opleidingsniveau en schooluitval. Het verbeteren van het onderwijs aan kinderen uit maatschappelijke achterstandssituaties en het vergroten van hun kansen in het vervolgonderwijs blijft een belangrijke opgave. Goede educatieve programma's juist voor deze groep voorafgaand aan de basisschool en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten zijn hierbij relevante aangrijpingspunten. Eveneens zal gewerkt moeten worden aan het creëren van een klimaat van 'honger naar kennis' bij deze groepen. De waarde die zij hechten aan onderwijs moet worden vergroot. Het onderwijs kan daaraan bijdragen, maar zal het niet alleen kunnen.

Tot slot noemt het EENEE het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces als thema. Besluitvorming over onderwijs en onderwijsbeleid wordt sterk politiek beïnvloed en er zijn meerdere groepen met uiteenlopende belangen bij betrokken. Dit complexe samenspel leidt niet noodzakelijkerwijs tot de beste resultaten. Empirische onderzoeksgegevens worden onvoldoende benut. Fundamentele problemen kunnen onvoldoende worden aangepakt doordat deze een langdurige aanpak vergen, waarvan de resultaten pas na jaren zichtbaar worden. Ook moet onderwijs concurreren met andere politieke prioriteiten, die veelal juist op korte termijn spelen. Deze thematiek komt eveneens uitdrukkelijk naar voren in *Tijd voor onderwijs*, het rapport van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. De commissie onderzocht met name vernieuwingen uit de jaren negentig: de basisvorming, de tweede fase en het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs). In het eindrapport doet de commissie diverse aanbevelingen, onder andere over de bestuurlijke verhoudingen en de rol van het parlement daarbij. De commissie benadrukt dat onderwijs gebaat is bij een langetermijnbenadering. Veranderingen dienen bedachtzaam en behoedzaam te worden doorgevoerd. Te veel haast leidt tot brokken.

Naast deze externe ontwikkelingen zijn er ook interne ontwikkelingen die van invloed zijn op de vraag met welke onderwijsonderwerpen de raad zich in de komende jaren bezig zal houden. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Toegang tot kennis en nieuwe leermethoden. Educatie wordt minder afhankelijk van tijd en plaats. Meer en meer vindt kennisverwerving ook buiten de school plaats. Simulaties die de werkelijkheid benaderen worden op meerdere gebieden mogelijk. Het 'electronic blackboard' wordt geïntegreerd in het leerproces. De vraag naar differentiatie in de klas neemt toe. Onderwijsmethoden dienen gebaseerd te zijn op wetenschappelijk onderzoek (evidence based onderwijs).

- Veranderende leerinhouden als gevolg van wetenschappelijke ontwikkelingen. Meer oog voor het belang van de overdracht van een stevige kennisbasis.
- Veranderingen in organisatie en bestuur van het onderwijs (doelmatigheid, productiviteit, en dergelijke). Bestuurlijke verhoudingen zijn aan verandering onderhevig. Dit geldt zowel de relatie tussen overheid en onderwijsveld als tussen scholen en scholengroepen onderling.

Op grond van de geschetste ontwikkelingen in en buiten het onderwijs omvat het programma van de raad 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.

In dit werkprogramma voor 2009 zijn adviesonderwerpen opgenomen die gerelateerd zijn aan de geschetste ontwikkelingen. De onderwerpen *Leraren en onderwijs anders organiseren* en *Het concept roc en de optimale ontwikkeling van het mbo* zijn verbonden met de eerste twee thema's, demografische ontwikkeling en wereldwijde competitie, en met de voortgaande veranderingen in organisatie en bestuur van het onderwijs. Ook het onderwerp *Onderwijs in een land met veel verborgen ambities: differentiatie, ambitie en uitdaging* raakt aan het thema van de wereldwijde competitie en veranderende leerinhouden. Het thema sociale cohesie komt vooral terug in de onderwerpen *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst* en *Zorg en medicalisering door toename leer- en gedragsproblemen: vraag en aanbod van speciale programma's in po, vo en mbo*. Daarnaast adviseert de raad in 2009 over enkele wetsontwerpen.

Een onderwerp, te weten *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst* is aangereikt door het departement van Algemene Zaken en wordt door meerdere adviesraden vanuit verschillende invalshoeken opgepakt (horizontale programmering).

Het karakter van het programma is dynamisch. Het laat ruimte voor adviesonderwerpen die het kabinet of een van beide Kamers der Staten-Generaal het komende jaar aan het werkprogramma van de raad wensen toe te voegen.

Het streven naar versterking van de positie van Nederland in de Europese kenniseconomie door verhoging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en stimulering van deelname aan onderwijs en scholing, is niet alleen een verantwoordelijkheid voor het onderwijs en de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). Dit komt in het adviesproces tot uitdrukking. De raad kijkt bij zijn adviesvoorbereiding naar relevante aangrenzende beleidsterreinen als integratiebeleid en volkshuisvesting en betreft hier ook andere adviesraden bij. Gegeven de adviesonderwerpen heeft de raad het voornemen samen te werken met de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg en de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.

De aanpak van de adviesonderwerpen door de raad in 2009 wordt evenals in voorgaande jaren gekenmerkt door begrippen als interactiviteit, pro-activiteit 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 bevat een overzicht van de programmaliijnen en van de adviesonderwerpen die de raad in 2009 zal uitwerken. De bijlagen bevatten een overzicht van de samenstelling van de raad in 2008 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 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 (artikel 23) over onderwijs 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 bestaat momenteel uit dertien leden. Voor de raadsperiode 2009-2012 is ten tijde van de publicatie van dit werkprogramma nog niet bekend uit hoeveel leden de raad dan zal bestaan.

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. Deze agendering kan vervolgens tot een advies leiden.

- 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.
- 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 medewerkers 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 basisonderwijs (tweeëneen-half- tot 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 burgerschap en de kennismaatschappij. De raad kijkt daarbij ook steeds naar de verdeling van verantwoordelijkheden. Welke rol dient de overheid te spelen? En in hoeverre kunnen de onderwijsinstellingen en docenten zelf beslissingen nemen? De laatste jaren neemt verder ook het internationale perspectief een steeds prominentere 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 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.

De raad maakt zijn adviezen en andere producten zo leesbaar mogelijk, niet alleen voor vakgenoten, maar voor alle geïnteresseerden in en rond het onderwijs. De publicaties worden zo goed mogelijk onder de aandacht van directbetrokkenen en het grotere publiek gebracht. Vaak organiseert hij 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 beleidsreactie van de minister van OCW op een advies. 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 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*.

3 Overzicht van adviesonderwerpen

In zijn brief van 3 juli 2008 heeft de minister van OCW de Onderwijsraad voor zijn programmering voor het jaar 2009 een overzicht van adviesonderwerpen voorgelegd, die naar zijn oordeel bij de advisering door de raad prioriteit verdienen.¹ Hij verzoekt de raad om op basis van dit overzicht een ontwerp voor het *Werkprogramma 2009* 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 door de minister voorgelegde adviesonderwerpen op grond van deze lijnen ziet er als volgt uit.

A Onderwijs en afnemers: internationale en nationale uitdagingen

- 1 Maatschappelijke achterstanden van de toekomst
- 2 Onderwijs in een land met veel verborgen ambities: differentiatie en uitdaging

B Problemen en verbeteringen in de kernfuncties van het onderwijs

C Speciale groepen en onderwijsvormen

- 3 Zorg en medicalisering door toename leer- en gedragsproblemen: vraag en aanbod van speciale voorzieningen in po, vo en mbo

D Leraren, schoolorganisatie en management

- 4 Leraren en onderwijs anders organiseren
- 5 Het concept roc en de optimale ontwikkeling van het mbo

Deze onderwerpen vloeien voort uit de beleidsprioriteiten van de bewindslieden en uit suggesties van de kant van de raad. Sommige onderwerpen hangen tevens samen met eerdere door de raad uitgebrachte adviezen, zoals: *Onderwijs en burgerschap*, *Wat scholen vermogen*, *Naar meer evidence based onderwijs*, *Leren in een kennissamenleving*, *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken*, *Werk maken van een leven lang leren* en *De*

¹ Brief OCW, d.d. 3 juli 2008, kenmerk Kennis/2008/23763.

helpt van Nederland hoog opgeleid. 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 relevante 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 voor de komende periode. In 2009 zal binnen dit thema aandacht besteed worden aan in de toekomst te verwachten maatschappelijke achterstanden. Een tweede onderwerp binnen dit thema gaat in op de vraag hoe we kunnen komen tot een match tussen de eisen van de samenleving en de behoeften en capaciteiten van leerlingen en studenten, wier ambitieniveau niet altijd voldoende hoog lijkt.

1 Maatschappelijke achterstanden van de toekomst

Context: vermindering en verschuiving

Het primair en voortgezet onderwijs kent twee groepen achterstandsléerlingen. Allereerst de leerlingen met individueel geïndiceerde problemen. Dit zijn leerlingen die les krijgen in het speciaal onderwijs, op praktijkscholen of binnen het reguliere onderwijs, waarbij de school dan extra ondersteuning ontvangt. Daarnaast zijn er leerlingen die vanwege hun sociaaleconomische afkomst een verhoogde kans hebben om in een achterstandspositie te geraken.

In het verleden werd binnen deze groep een onderscheid gemaakt tussen kinderen van autochtone en van allochtone laagopgeleide ouders.² Dit onderscheid is minder relevant geworden. Inmiddels daalt sinds het midden van de jaren negentig het totale aantal achterstandsléerlingen in het primair en secundair onderwijs gestaag, vooral als gevolg van de afname van het aantal autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders. De laatste jaren zien we dat de stijging van het opleidingsniveau van ouders ook effect heeft bij

2

Bijl, R., Boelhouwer, J. en Pommer, E. (red.) (2008). Sociale Staat van Nederland 2007. Den Haag: SCP.

allochtone Nederlandse leerlingen: een groeiend deel van de niet-westerse allochtone Nederlandse leerlingen valt buiten de doelgroep van het achterstandenbeleid (in 1995 ging het om 88% van de niet-westerse allochtone Nederlandse leerlingen, tien jaar later was dit gedaald naar 78%). Het onderscheid tussen allochtoon en autochtoon wordt voor achterstandsléerlingen in het primair onderwijs dan ook niet meer gehanteerd. Wel wordt gedifferentieerd naar het opleidingsniveau van de ouders.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat het aantal achterstandsléerlingen (in het basisonderwijs) sinds het schooljaar 1995-1996 is gehalveerd, van bijna 40% van het totaal naar nog geen 20%.³ De grootste reden voor deze daling is de afname van het aantal ouders met weinig of geen opleiding. Hierbij komt de vraag op, welke scheidsléijnen zich verder aftekenen in de huidige samenleving en wat de verwachtingen voor de middellange termijn zijn.

Adviesvraag: wat zijn nieuwe achterstandsdimensies en welk onderwijsbeleid past daarbij?

Dit advies kijkt naar de klassieke achterstandsdimensies en onderzoekt nieuwe opkomende dimensies. De klassieke achterstandsdimensies zijn bekend: sociaal milieu, sexe, regio en etniciteit. Doen zich in dit verband nieuwe ontwikkelingen voor? Vormen jongens, die in veel onderwijssectoren achter lijken te blijven, een nieuwe achterstandsgroep (het lijkt erop dat de prestaties van jongens in het onderwijs minder worden en dat de percentages geslaagden onder jongens afnemen)? Zijn er nieuwe achterstandsdimensies op komst? Bijvoorbeeld op grond van de mate waarin leerlingen informatie kunnen verwerken, van het al dan niet opdoen van internationale ervaring, van het al dan niet beheersen van een tweede taal naast het Engels, of van het aanwezige ambitieniveau?

Voor elke dimensie wordt voor verschillende onderwijssectoren gezien of zich relevante veranderingen voordoen, welke relevante achterstandsgroepen te onderscheiden zijn binnen het onderwijs en wat de mogelijke beleidslijnen zijn met betrekking tot onderwijs.

Hoe kan het onderwijs inspelen op nieuwe achterstandsdimensies? Indien bijvoorbeeld jongens een nieuwe probleemcategorie vormen, moet het onderwijs dan wellicht afscheid nemen van 100% co-educatie? Er zijn indicaties dat er sprake is van onderadvies bij de overgang van basisschool naar voortgezet onderwijs, juist voor de achterstandsgroepen. Hoe kan het onderwijs dit voorkomen?

Aard van het advies: verkennend en instrumenteel

Het advies verkent nieuwe opkomende achterstandsdimensies zoals digibetisme, probleemoplossend vermogen en informatieverwerking, en komt met concrete adviezen hoe daarmee in beleid en praktijk om te gaan. Het advies besteedt aandacht aan zowel jeugd- als volwassenenonderwijs (onder meer vanwege correctiemogelijkheden, stapelen van opleidingen en onderhoud in volwassenentraject). Het advies neemt de internationale verkenningen mee en kijkt naar ontwikkelingen die in andere sectoren (huisvesting, gezondheidszorg) op het gebied van achterstandenbeleid spelen. Bij de voorbereiding van het advies wordt expertise van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling benut.

Het advies staat geagendeerd voor het tweede kwartaal van 2009.

2 Onderwijs in een land met veel verborgen ambities: differentiatie en uitdaging

Context: is Nederland een land met voldoende ambitie?

Tegen de achtergrond van de ambitie van Nederland om tot de top van de Europese kennisamenlevingen te behoren, staan de kwaliteit en het niveau van het Nederlandse onderwijs ter discussie. Hierbij wordt ook gewezen op de (te) geringe ambities van leerlingen en studenten. Leerlingen en studenten zouden met minimale inspanning hun opleiding willen voltooien. Ter onderbouwing worden uitlatingen aangehaald van leerlingen en studenten zelf ('zesjescultuur'); geconstateerd wordt dat onderwijs kennelijk niet een heel belangrijke plaats in het leven inneemt. Bij vervolgoopleidingen is vaak het diploma van veel meer belang dan het gemiddelde eindexamencijfer. Volgens visitatierapporten van wetenschappelijke opleidingen zou de opleiding in het eerste jaar te gemakkelijk zijn en maar twintig uur studie per week vergen. In het vmbo en de eerste jaren van het mbo is er veel uitval: veel leerlingen verlaten het dagonderwijs, onder meer omdat zij het onderwijs niet uitdagend en aantrekkelijk vinden. En in het basisonderwijs is er sprake van onderpresteren bij een deel van de leerlingenpopulatie.

Er zijn naast school en opleiding tal van (concurrerende) activiteiten waaraan jongeren kunnen deelnemen. Gaat onderwijs niet een marginale rol spelen in het leven van veel leerlingen en studenten? Het onderwijssysteem bemiddelt als het ware tussen de eisen van de samenleving (optimalisering van het kenniskapitaal) en de behoeften en mogelijkheden van de leerlingen- en studentenpopulatie. Het onderwijs tracht dit te doen door differentiatie aan te brengen in het aanbod. Is deze huidige differentiatie voldoende om tegemoet te komen aan de diversiteit in de leerlingen- en studentenpopulatie en te voldoen aan de eisen van de samenleving? Spreekt het onderwijs alle talenten aan? En waar liggen de grenzen van differentiatie?

Adviesvraag: Hoe kunnen we komen tot een match tussen de eisen van de samenleving en de behoeften en capaciteiten van de leerlingen en studenten, wier ambitieniveau niet altijd voldoende hoog lijkt?

Is onderwijs voldoende in staat haar taak, de systematische inleiding in kennisgebieden en het ontwikkelen van kennis en vaardigheden, bij de huidige generaties leerlingen en studenten te vervullen? En daarbij tevens te voldoen aan de eisen van burgerschapsvorming?

Het advies gaat eerst na hoe het staat met het ambitieniveau van leerlingen en studenten zelf en de factoren die daarop van invloed zijn. Daartoe wordt een empirische basis opgebouwd van relevante feiten: gemiddelde prestaties op kernvakken van basis- en voortgezet onderwijs en hun spreiding, de spreiding en gemiddelden van de examencijfers van het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, het verwerven van buitenlandse beurzen voor Nederlandse onderzoekers, de ranking op internationale prestatietingen en andere indicatoren van excellentie. Deze empirische basis moet zicht verschaffen op de vraag welk ambitieniveau in Nederland heerst.

Een tweede lijn in het advies betreft de vraag naar factoren die mede de motivatie en inzet van leerlingen en studenten bepalen, te verdelen in factoren binnen en factoren buiten het onderwijs. In de eerste categorie vallen zaken als de eerdergenoemde differentiatiekenmerken van het onderwijs, de organisatie van het onderwijs in relatie tot gezins- en werkritmen (afstemming schooldag-werkdag, afstemming vakanties werken-

den op schoolvakanties en dergelijke), overgangen tussen onderwijssectoren in termen van selectie, curriculaire afstemming en overdrachtsbegeleiding. In de tweede categorie vallen zaken als de ambitieniveaus van de gezinnen (het 'leuk'-motief bij studiekeuze), de culturele en financiële hulpbronnen van ouders, en het ambitieniveau van de samenleving als geheel.

Een derde lijn in het advies betreft de wijze waarop ambities en eisen van de samenleving hun weg vinden naar het onderwijs via de geïnstitutionaliseerde kanalen (zoals leerplancommissies, examenprogramma's, beroepenveldcommissies, onderwijscommissies van universitaire opleidingen, enzovoort) en op overige wijzen, zoals via belangengroepen, politieke organen en dergelijke.

Aard van het advies: agenderend

Het advies zal aangeven welke veranderingen noodzakelijk zijn om het niveau van de leerlingen- en studentenpopulatie te verhogen. Dit laatste dient tot uiting te komen in hogere gemiddelden op de relevante indicatoren en een kleinere spreiding daaromheen. Daarbij wordt mede in het advies betrokken de invloed van andere instituties in de samenleving en van culturele factoren (herkomst, sociaal-maatschappelijke status, religie, etnische diversiteit, enzovoort) op de leerloopbanen van leerlingen en studenten. Bij de voorbereiding van het advies wordt expertise van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid benut.

Vaststelling van het advies is voorzien in het derde kwartaal van 2009.

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 oplopend 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* staan in 2009 vooralsnog geen onderwerpen geprogrammeerd.

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 2009 betreft dit de zorg en medicalisering in het onderwijs door toename van leer- en gedragsproblemen.

3 Zorg en medicalisering door toename leer- en gedragsproblemen: vraag en aanbod van speciale voorzieningen in po, vo en mbo

Context: ongebreidelde groei van het aantal zorgleerlingen

Het aantal als probleemleerlingen aangeduide leerlingen neemt gestaag toe. Dat is te merken in zowel het regulier als het speciaal onderwijs. Scholen in het regulier onderwijs hebben te maken met leerlingen met uiteenlopende (medische) diagnoses die wijzen op leer- en/of gedragsproblemen. Enkele voorbeelden van de problemen die een leraar in een doorsnee klas kan aantreffen zijn: dyslexie, concentratiestoornissen, PDD-NOS, ADHD en ADD. Scholen en leraren zoeken in de schoolorganisatie en in de lesaanpak naar manieren om goed om te gaan met de uiteenlopende problemen.

Het toenemend aantal probleemleerlingen zorgt ook voor groei van de speciale voorzieningen in het regulier onderwijs. Voor een kind met leer- of gedragsproblemen die te ernstig zijn om in een gewone klas op te vangen, doorloopt de school een formele procedure. De oplossing wordt zo veel mogelijk gezocht op de school zelf. Lukt dit niet, dan kan een kind in het basisonderwijs naar een speciale school voor basisonderwijs (sbo). Hoe deze beslissing wordt genomen en door wie, is bepaald door het zogenoemde wsns-beleid (weer samen naar school). In het voortgezet onderwijs bestaat de zorgstructuur uit het lwoo (leerwegondersteunend onderwijs) en het praktijkonderwijs. Een kind dat een handicap heeft met een aantoonbare medische basis gaat doorgaans naar een vorm van speciaal onderwijs, maar kan ook op een reguliere school geplaatst worden als de ouders dit wensen. Er zijn wisselende ervaringen opgedaan met leerlinggebonden financiering.

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs is er een toename van deelnemers met al dan niet gediagnosticeerde leer- of gedragsproblemen (met name in het kort mbo) of een handicap. Roc's (regionale opleidingen centra) krijgen middelen om een aanpak te ontwikkelen voor leerachterstanden en lichte gedragsproblemen. Daarnaast is het met ingang van 2006 voor gehandicapte leerlingen mogelijk om voor het reguliere mbo een leerlinggebonden budget te krijgen.

Adviesvraag: Hoe zijn problemen rondom de groei van probleemleerlingen in samenwerking tussen onderwijs en zorgsector op te lossen?

Er zijn uiteenlopende oorzaken voor de groei van het aantal probleemleerlingen. Hierover heeft de minister van OCW diverse onderzoeken en analyses laten uitvoeren in de aanloop tot het beleidstraject passend onderwijs. De toename is onder andere gerelateerd aan ontwikkelingen in de maatschappij en de medische wereld. De kennis over gedrags- en onderwijsproblemen is toegenomen en diagnose-instrumenten zijn verfijnd en verbeterd. Dit leidt tot méér, en meer verschillende, diagnoses. Welke kansen en risico's brengt dit met zich mee? Het kan voor scholen, leerlingen en ouders prettig zijn als een probleem specifiek is omschreven en een naam heeft met een bijbehorend behandelingsplan. Eindelijk is voor de betrokkenen duidelijk 'wat er aan de hand is'. Aan de andere kant betekenen uiteenlopende individuele handelingsplannen voor scholen een taakverzwaring. En is het altijd goed om een leerling een 'label' op te plakken? Is het diagnosticeren van problemen wellicht wat doorgeschoten in de afgelopen jaren? De toename van het aantal probleemleerlingen en de ontwikkeling van behandelingsplannen leiden tot meer wisselwerking en samenwerking tussen het onderwijs en de instanties die (medische) zorg en hulp aanbieden. Dat betekent dat het medische circuit en de sector hulpverlening een grotere invloed hebben op de gang van zaken in het onderwijs. Hoe

sterk is deze invloed? Is dit een wenselijke situatie? Welke kansen en risico's zijn hieraan verbonden? Is het tijd dat het onderwijs het heft weer in eigen hand neemt? En wat betreft het speciaal onderwijs: is het huidige beleid van vereenvoudiging van het systeem en vermindering van de bureaucratie een doelmatige oplossing voor de problemen rondom de groei?

Aard van het advies: agenderend en instrumenteel

Het advies beziet de vragen zowel vanuit het perspectief van de school als vanuit dat van de zorg- en hulpaanbieders, tegen de achtergrond van een algemene maatschappelijke ontwikkeling om problemen te medicaliseren en scholen daarbij in te schakelen. Het advies richt zich op het primair en secundair onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Het wil inzichtelijk maken waarom we kinderen probleemkinderen gaan noemen en een visie ontwikkelen op de samenwerking tussen het onderwijs en verwante sectoren op het terrein van (medische) zorg en hulp. Het gaat daarbij ook in op de wijze waarop de zorg voor en het onderwijs aan probleemleerlingen in een aantal andere Europese landen geregeld is en aan elkaar is gekoppeld. Daarnaast wil het advies praktische handreikingen bieden voor het vormgeven van de samenwerking tussen het onderwijs, de medische wereld, de zorgsector en het hulpverleningscircuit. Het advies wordt in samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg voorbereid.

Naar verwachting zal het advies in het vierde kwartaal van 2009 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 2009 aandacht schenken aan twee onderwerpen. Dat zijn achtereenvolgens: de organisatie van het onderwijs bij een teruglopend lerarenbestand en de ontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs binnen het concept.

4 Leraren en onderwijs anders organiseren

Context: tekort aan leraren een dagelijks gevoeld urgent probleem

Het tegengaan van het lerarentekort is één van de belangrijkste opgaven van het onderwijsbeleid. Er wordt veel beleid ontwikkeld om het lerarenvak aantrekkelijker te maken en de carrièremogelijkheden binnen dit vak te vergroten. Het beleid en ook de prognoses van het tekort zijn vooralsnog gebaseerd op traditionele uitgangspunten, zoals één leraar per groep en iedere leraar zijn eigen vak. Het is echter de vraag of in het licht van nieuwe ontwikkelingen deze uitgangspunten niet verouderd zijn. Naast de gewone klas zien we ateliers, jaargroepen, familie-, basis- of stamgroepen. Leerlingen werken afwisselend zelfstandig, in groepjes en in projecten. Leraren werken op eigen kracht en ook samen in teams. Kortom: de 'productiefunctie' van het onderwijs is aan het veranderen. Berekeningen zullen daardoor in de toekomst een stuk ingewikkelder worden. Welke combinatie van 'inputfactoren' is nodig om een bepaald onderwijsresultaat te bereiken? Begrippen als klas, leraar en leerling worden immers steeds minder eenduidig.

Niet iedereen is overigens even positief over deze veranderingen; zowel binnen als buiten de school bevinden zich tegenstanders en stuiten de veranderingen op verzet. Door sommige critici worden dergelijke innovaties als een verkapt bezuiniging gezien, met negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs. De nieuwe werkvormen kunnen bijvoorbeeld tot minder contacttijd voor leerlingen en studenten leiden. Bovendien is er in het kader van de discussie over het kennisniveau een sterke tegenbeweging ontstaan, die zich verzet tegen al te veel onderwijsvernieuwing. Er is sprake van een hernieuwde aandacht voor de positie van de leraar als cruciale overbrenger van kennis. Het besef breekt door dat wikipedia en andere internetbronnen hun beperkingen kennen. Al deze ontwikkelingen hebben consequenties voor de vraag naar het aantal leraren in de toekomst en de vereiste competenties van deze beroepsgroep.

Adviesvraag: Wat voor innovatieve aanpakken zijn er om het lerarentekort en de dalende productiviteit aan te pakken door het anders organiseren van het onderwijs?

Het advies geeft een inventarisatie van allerlei productiviteitsverhogende organisatievormen in het onderwijs, zowel in Nederland als in het buitenland. Alle sectoren van het onderwijs komen aan bod. De verschillende vormen worden bekeken op hun productiviteitsimplicaties én op de positie van de leraar in het geheel. De mening van (toekomstige) docenten over de initiatieven speelt een belangrijke rol in het advies. Uit de inventarisatie moet een aantal criteria naar voren komen, waaraan toekomstige wijzigingen in de productiefunctie van onderwijs moeten voldoen. Deze criteria houden in ieder geval rekening met de productiviteitsstijging, de onderwijskundige kwaliteit en de aantrekkelijkheid van het beroep. De raad bouwt bij dit advies onder andere voort op de scenario's uit het advies *Waardering voor het leraarschap* (2006). Daarbij is bekeken hoe het lerarentekort zich zal ontwikkelen bij een andere inrichting van het onderwijsproces. Onderwerpen waren de functies en taken (meer assistenten in de klas?), de organisatie van de leerstof, de groepsindeling en de getalsmatige verhouding tussen leraren en leerlingen. In het advies *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken* (2007) is nagegaan welke gevolgen het uitbesteden van taken van leraren aan andere partijen kan hebben voor de functies van onderwijs. Zo lijkt het stimuleren van afstandsonderwijs en thuisonderwijs aantrekkelijk om het lerarentekort tegen te gaan, maar zijn er ook negatieve gevolgen denkbaar op het gebied van bijvoorbeeld de socialisatie van jongeren. Initiatieven om het lerarentekort te verkleinen en de productiviteit van het onderwijs te vergroten door het onderwijs anders in te richten, moeten dan ook altijd bekeken worden op hun onderwijskundige en maatschappelijke kosten en baten.

Aard van het advies: conceptueel

Het advies is in eerste instantie conceptueel van aard. Het gaat om de variëteit en kansrijkheid van verschillende alternatieve organisatievormen in het onderwijs (alternatieve productiefuncties), met inachtneming van de kwaliteit en de positie van de leraar. Waar mogelijk levert het advies ook instrumentele aanbevelingen op over hoe scholen en andere betrokkenen, zoals thuisonderwijs, afstandsonderwijs, lerarenuitzendbureaus en lerencoöperaties, het onderwijsproces anders kunnen inrichten om in te spelen op het lerarentekort en waar mogelijk dit tekort tegen te gaan.

Publicatie van het advies is voorzien in het eerste kwartaal van 2009.

5 Het concept roc en de optimale ontwikkeling van het mbo

Context: middelbaar beroepsonderwijs inhoudelijk op peil met een gedifferentieerde doelgroep en een brede taak

Het middelbaar beroepsonderwijs is een verzamelterm voor enkele sterk verschillende soorten opleidingen, die vanaf 1996 grotendeels zijn ondergebracht in roc's. Met de invoering van dit concept, zoals vastgelegd in de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs), werd indertijd een aantal doelstellingen beoogd: integratie van lange en korte opleidingen met vier niveaus, voltijd- en deeltijdopleidingen, volwassenenonderwijs en educatie voor nieuwkomers, programma's voor de moeilijkst te kwalificeren jeugd. Roc's moesten de hofleverancier worden voor de (regionale) arbeidsmarkt, maar ook deelnemers opleiden tot burgerschap. Niet al het middelbaar beroepsonderwijs werd overigens in de roc's ondergebracht; ook aoc's (agrarische opleidingscentra) en vakscholen hebben mbo-opleidingen. Vakscholen richten zich op het opleidingsaanbod voor één beroepenveld binnen één sector, zoals de scheepvaart, de grafische en designsector en de voedingsindustrie. Ten slotte zijn er ook allerlei particuliere mbo-opleidingen, bijvoorbeeld in de vorm van afstandsonderwijs.

12½ jaar na invoering van de WEB zijn de geluiden over het succes wisselend. Enerzijds stijgt het gemiddelde opleidingsniveau, lopen de deelnemers in Nederland met hun prestaties voorop in Europa en stromen steeds meer mbo'ers door naar het hoger beroepsonderwijs. Anderzijds zijn er zorgelijke berichten over de uitval, over de stagnerende doorstroom van korte naar lange mbo-opleidingen en over de grootschaligheid en bureaucratie van roc's. Parallel hieraan is het middelbaar beroepsonderwijs bezig met een omvangrijke onderwijskundige vernieuwing in de vorm van competentiegericht leren. Ook deze omslag houdt de gemoederen danig bezig.

Eén van de manieren om de uitval tegen te gaan, is om vmbo en mbo meer te laten samenwerken en inhoudelijk-didactisch beter op elkaar te laten aansluiten. Daarom start het komende jaar een experiment leergang vmbo-mbo2. Examinering vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de mbo-instelling. Ook aan verbetering van de doorstroom van mbo naar hbo wordt aandacht besteed.

Contacten met het bedrijfsleven zijn belangrijk voor het middelbaar beroepsonderwijs. Deze contacten vinden onder andere plaats via de kenniscentra. Roc's zijn verschillend in hun oriëntatie naar het bedrijfsleven. Sommige roc's zien zich in de eerste plaats als onderwijsinstelling die leerlingen opleidt voor een beroep, maar ook burgerschap en een brede ontwikkeling van leerlingen nastreeft. Andere roc's zijn voornamelijk gericht op de wensen en eisen van de arbeidsmarkt en besteden veel taken aan bedrijven uit.

Speciale aandacht vraagt de positie van volwasseneneducatie in het geheel. Sinds 1 januari 2007 is de gedwongen winkelnering afgeschaft voor gemeenten bij roc's voor de inburgering van nieuwkomers, waarna gemeenten deels zijn overgestapt op andere aanbieders. Dit heeft gevolgen gehad voor de beschikbare infrastructuur. Mede als gevolg van ontslag van gekwalificeerde docenten na tegenvallende aanmeldingen voor inburgeringscursussen heeft het aanbod van volwasseneneducatie aan kwaliteit verloren. Daarbij komt dat private partijen veel cursussen hebben overgenomen. In de *Strategische agenda mbo* is daarom de maatregel opgenomen om 10% van het totale participatiebudget voor educatie te reserveren ten behoeve van de roc's. Zo hoopt men de infrastructuur bij de roc's voorlopig in stand te houden.

Adviesvraag: Bevordert het huidige roc-concept de ontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs optimaal?

Roc's verenigen dus een veelheid aan leerwegen, leerniveaus en inhouden en bedienen daarbij een grote diversiteit aan doelgroepen. Roc's opereren grotendeels in het bekostigd onderwijsbestel, maar zijn daarnaast ook actief op de vrije markt, bijvoorbeeld in de vorm van inburgeringscursussen en educatie. Een alomvattende vraag is of het wel verstandig is om zoveel verschillende soorten opleidingen in één concept, het roc, te verenigen. Een niveau 1-opleiding staat qua inhoud, opleidingsduur, type leerling en opleidingsdoelen ver af van bijvoorbeeld de kaderopleidingen. Toch vallen ze onder één onderwijsinstelling. Heeft het community-idee positief uitgedrukt voor het hele middelbaar beroepsonderwijs? Roc's combineren wel erg veel zaken: lang- en kort-mbo, voltijd en deeltijd, alle sectoren van het beroepsonderwijs, beroepsonderwijs en educatie. Deze complexiteit contrasteert scherp met de eenvoud van een hogeschool: twee vooropleidingen (havo en lang-mbo), alles vier jaar en één eindniveau. Is een dergelijke complexe en bewerkelijke combinatie bevorderlijk voor de ontwikkeling van het beroepsonderwijs of lijdt de ene taak onder de andere?

Al deze overwegingen leiden tot bezinning op de huidige structuur en organisatie en monden uit in een aantal vragen. Welke bestuurlijke en organisatorische constellatie is optimaal om de keuzevrijheid van deelnemers te behouden, kwaliteit te bieden en te verantwoorden, voldoende aanbod te (blijven) realiseren en maatwerk mogelijk te maken? Welke rol is hierbij voor de rijksoverheid weggelegd? Zijn gemengde financieringsbronnen te overwegen? Werkt het huidige roc-concept met de inrichting van het middelbaar beroepsonderwijs in de vier leerwegen? Is dit concept toekomstbestendig?

Aard van het advies: inventariserend en agenderend

Dit advies is inventariserend omdat het een evaluatie biedt van een onderwijsconcept na ruim tien jaar en agenderend omdat het voorstellen voor verbeteringen zal doen gericht op wijzigingen van de WEB.

In het tweede kwartaal van 2009 wordt dit advies verwacht.

3.2.6 Wetgevingsadviezen

De Onderwijsraad zal ook in 2009 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 2009 zal de raad mogelijk aandacht besteden aan wetsontwerpen over:

- samenwerkingsscholen;
- toezicht godsdienstonderwijs;
- thuisonderwijs;
- goed bestuur;
- passend onderwijs;
- onderwijstoezicht;
- bekostiging en besturing hoger onderwijs;
- invoering competentiegericht onderwijs in het mbo.

Of over deze onderwerpen ook daadwerkelijk door de raad geadviseerd zal worden in 2009 is afhankelijk van het verloop van de verschillende wetgevingstrajecten.

4 Overzicht van adviesonderwerpen op verzoek van de Tweede Kamer

In zijn brief van 8 juli 2008 heeft de plaatsvervangend voorzitter van de Tweede Kamer de Onderwijsraad een overzicht van adviesonderwerpen voorgelegd, met het verzoek deze in het *Werkprogramma 2009* op te nemen. Over die adviesonderwerpen heeft voorafgaand overleg met de Onderwijsraad plaatsgevonden. Een adviesvraag valt binnen de programmalijn *Speciale groepen en onderwijsvormen* en de tweede adviesvraag binnen de programmalijn *Leraren, schoolorganisatie en management*.

6 De positie van ouders in het onderwijs

Context: onderwijs gezien vanuit het perspectief van ouders

Het vergroten van de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs wordt door veel partijen belangrijk gevonden. De verwachting is dat een sterkere betrokkenheid de effectiviteit van het onderwijs bevordert: de aanwezigheid van voldoende mogelijkheden voor ouders om te participeren heeft een positief effect op de cognitieve prestaties van de leerlingen. Wanneer er meer en intensievere contacten zijn tussen ouders en school ontstaat er meer onderling begrip.

Veel scholen vinden een goed contact met ouders zeer belangrijk: zij investeren dan ook in het opstellen van oudercontracten, het voeren van gesprekken en het houden van tevredenheidsenquêtes en huisbezoeken. Het resultaat van deze inspanningen is heel verschillend. Een bepaald type (vaak hogeropgeleide) ouders weet uitstekend de weg naar school te vinden en gedraagt zich vooral, en volgens sommigen te veel, als consument. Een trend die wordt versterkt door vraagsturing in het onderwijs te stimuleren. Deze vraagsturing stuit overigens soms op grenzen gezien de wachtlijsten van populaire scholen en lotingpraktijken. Zo spande in Haarlem onlangs een groep ouders (tevergeefs) een kort geding aan om voor hun kinderen een plek op het plaatselijke gymnasium te verwerven. Een andere tegenkracht is de voortgaande bestuurlijke schaalvergroting van veel scholen. Het vermoeden bestaat dat hierdoor de afstand tussen ouders en school toeneemt. Ook hangt de betrokkenheid sterk met de sector samen: algemeen bekend is dat in het basisonderwijs de betrokkenheid aanzienlijk groter is dan in andere sectoren van het onderwijs.

Vraagstelling: Op welke manier dient de positie van ouders georganiseerd te worden, aangepast aan kenmerken van de ouders en de sectoren van het onderwijs?

In het advies worden de mogelijkheden verkend om de positie van ouders in alle onderwijssectoren, van primair tot wetenschappelijk onderwijs, te verstevigen en te vernieuwen. De beleving van ouders zelf staat daarbij centraal. De huidige (formele) mogelijkheden voor medezeggenschap, inspraak en contact met de school zullen worden bekeken op hun bereik en hun toekomstbestendigheid. Ook het functioneren van de landelijke, naar levensbeschouwelijke richting ingedeelde ouderverenigingen komt aan bod.

Ontstaat er op termijn net als bij de schoolbesturen een po- en vo-raad voor ouders of is daar geen behoefte aan? Speciale aandacht is er voor de positie van het Platform Allochtone Ouders en Onderwijs en voor de zogenoemde ouderinitiatieven in de (grote) steden die gericht zijn op het beter mengen van autochtone en allochtone leerlingen. In hoeverre zijn hun inspanningen succesvol en op welke knelpunten stuiten zij? Een vergelijking met een aantal andere Europese landen zal onderdeel uitmaken van het advies om op het spoor te komen van bruikbare ideeën voor ouderparticipatie in ons eigen land. Ten slotte kunnen ook de landelijke en plaatselijke klachtencommissies een plek krijgen in het advies.

Daarnaast vraagt de plek van de ouders in het hoger onderwijs aandacht, waarbij het gaat om zaken als de studiekeuze ('als hij/zij het maar leuk vindt'), het voorkomen van studie-uitval, en de mogelijke herziening van de ouderafhankelijkheid in de studiefinanciering.

Aard van het advies

Het advies is in de eerste plaats agenderend van aard. Daarbij wordt speciaal aandacht besteed aan de mogelijkheden voor het parlement om ouderbetrokkenheid in al zijn facetten voor alle onderwijssectoren te stimuleren en wettelijk te verbeteren.

Publicatie van het advies

Het is de bedoeling om in het tweede kwartaal van 2009 dit advies uit te brengen.

7 Verschuivingen in de onderwijsondersteuning

Context: veranderingen als gevolg van vraagsturing bij onderwijsondersteuning

Onderwijsondersteunende organisaties als schoolbegeleidingsdiensten en pedagogische centra hebben een belangrijke rol. Ze dragen kennis over, wisselen succesvolle methoden uit en hebben invloed op de ontwikkeling van de school. Er is ook kritiek op de begeleidende diensten, zoals onder andere verwoord in het rapport van de commissie-Dijsselbloem: ze zouden in het verleden scholen onder druk gezet hebben om vernieuwingen al te rigoureuze en op grote schaal door te voeren. Deze aanbodsturing is vanaf 2006 vervangen door vraagsturing, in het primair onderwijs samenhangend met de gehele lumpsumoperatie. Door het rijksbudget voor schoolbegeleiding als onderdeel van de lumpsum aan de scholen uit te keren en niet meer aan de gemeenten, is de verplichting van gemeenten om een schoolbegeleidingsdienst in stand te houden komen te vervallen. Ook de keuze voor het gebruik van onderwijsondersteunende diensten van onderwijsbegeleidings- en -adviesdiensten, en landelijke instellingen als APS, CPS, KPC-groep, Citogroep, SLO en CINOP, is aan instellingen zelf overgelaten. Scholen mogen nu zelf bepalen of en bij wie ze begeleiding inkopen. Wat is de rol van de private aanbieders? Heeft schaalvergroting gezorgd voor een verschuiving naar private ondersteuners?

Uit onderzoek blijkt dat de vraagsturing voornamelijk niet heeft geleid tot een scherpe daling van de vraag naar begeleiding. Een groot deel van de schoolleiders vindt dat zij altijd een beroep moeten kunnen doen op de externe expertise van onderwijsadviesbureaus. 40% van de schoolleiders vindt dat de dienstverlening van onderwijsadviesbureaus is verbeterd sinds de invoering van de lumpsumfinanciering. De vraag is wel waar instellingen begeleiding en advies voor inzetten. Wat is bijvoorbeeld de relatie met nascholing van personeel? En in welke mate beïnvloedt de inzet van externe begeleiding en advies het takenpakket van onderwijsgeveenden? Wordt deze verrijkt door ondersteuning

of juist verschaald doordat taken extern belegd worden uit overwegingen die te maken hebben met tijd of geld?

Door de invoering van lumpsumfinanciering en het gelijktijdig vrijgeven van de markt voor schoolbegeleiding ontwikkelt zich in rap tempo een vrije markt op het gebied van onderwijsadvies met veel nieuwe, vaak commerciële toetreders. Instellingen moeten dus zelf keuzes maken in een steeds complexer aanbod. Het is de vraag of dit leidt tot een efficiënt gebruik van de middelen. Daarnaast constateert de Inspectie van Onderwijs dat de aandacht voor begeleiding van zwakke leerlingen tussen 1999 en 2007 is verminderd. Wat is daarvoor de verklaring? Hangt dit samen met de ontwikkeling via vraagsturing? Wat is de rol van de private aanbieders? Heeft schaalvergroting gezorgd voor een verschuiving naar private ondersteuners?

De onderwijsondersteuners zelf beschouwen elkaar vooralsnog als conculega. Maar de indruk bestaat dat de huidige situatie samenwerking van onderwijsondersteuners tegen gaat: hoewel het nog steeds om publieke geldstromen gaat, leidt de concurrentie ertoe dat kennis en expertise minder gedeeld worden. De vraag is of de positie die deze organisaties nu (noodgedwongen) tegenover elkaar innemen, wel doelmatig is.

Adviesvraag: Hoe is de kwantiteit en kwaliteit van het door het Rijk en de gemeente gesubsidieerde aanbod van onderwijsondersteuning?

Het advies gaat na of de verschuiving die in de onderwijsondersteuning heeft plaatsgevonden als gevolg van vraagsturing doelmatig is en of het aanbod toereikend is om het onderwijs goed te kunnen ondersteunen. Maken instellingen thans voldoende gebruik van externe ondersteuning of prioriteren ze hun middelen anders? Is de markt die rond het aanbod is ontstaan voldoende transparant, met andere woorden: is het voor instellingen duidelijk welke kwaliteit ze kunnen verwachten? En is de concurrerende positie die onderwijsondersteunende diensten tegenover elkaar innemen wel doelmatig? Tot slot wordt bezien welke gevolgen het gebruik van het aanbod in ondersteuning heeft voor het takenpakket van leraren en docenten. Zorgt de aanspraak op externe ondersteuning voor een inperking van de functie van onderwijsgeevenden (uitbesteden van teksten voor beleidsdocumenten, constructie, toetsing bijvoorbeeld) of spelen de begeleidingsdiensten juist vooral een rol in de professionalisering van onderwijsgeevenden (begeleiding en advies)?

Aard van het advies: verkennend en instrumenteel

Het advies brengt de huidige situatie rondom vraag en aanbod van private en publieke onderwijsondersteuning in kaart. Hoe ziet de interne publiek-privaat dimensie er binnen de ondersteuningsinstellingen uit? Is een zuiverder publieke situering van bepaalde instanties te prefereren?

De raad formuleert concrete instrumenten op het gebied van wet- en regelgeving, communicatie of stimulering gericht op de beste onderwijsontwikkeling door leraren en docenten en waar nodig en effectief door daarbij behulpzame instanties.

In het laatste kwartaal van 2009 wordt dit advies afgerond.

Ten slotte

Het werkprogramma voor het jaar 2009 beperkt zich vooralsnog tot de door de bewindslieden geprioriteerde adviesonderwerpen en de twee adviesvragen uit de Tweede Kamer. Evenals in vorige jaren het geval was, kunnen zich ook in 2009 onderwerpen aandienen, die niet zijn opgenomen in het *Werkprogramma 2009*, maar wel betrekking hebben op de hoofdlijnen van beleid of van wetgeving; het betreft hier voornamelijk beleidsreactieve advisering. Daarnaast kunnen 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 2008

Voorzitter:

prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Hoogleraar Onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam

Leden:

prof.dr. R.J. Bosker
Hoogleraar Onderwijskunde, Rijksuniversiteit Groningen

prof.dr. J.A. Bruijn
Hoogleraar Immunopathologie, voorzitter Opleidingsbesturen Geneeskunde en
Biomedische Wetenschappen, Universiteit Leiden

L.E. Callender
Directeur van de School of Economics, Hogeschool INHOLLAND te Den Haag

prof.dr. G.T.M. ten Dam
Hoogleraar Onderwijskunde en rector Instituut voor de Lerarenopleiding, Universiteit van
Amsterdam

C.J. Drenthe
Lid College van Bestuur Stichting LMC Voortgezet Onderwijs, Rotterdam

drs. A.T. Kamsteeg
Wethouder Volkshuisvesting, Zorg en Wijkgericht Werken van Dordrecht

prof.dr. H. Maassen van den Brink
Hoogleraar Economie, 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 Regionaal Katholiek Schoolbestuur Gouda en
omstreken

J. van der Tak
Burgemeester van de gemeente Westland

dr. B.E. van Vucht Tijssen (plaatsvervangend voorzitter)
Voorzitter Nationale UNESCO Commissie

prof.mr. P.J.J. Zoontjens
Hoogleraar Onderwijsrecht, Universiteit van Tilburg

Secretaris:

drs. A. van der Rest

Bijlage 2

Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2008

Secretaris-directeur:

drs. Adrie van der Rest

Persvoorlichting en communicatie:

drs. Cindy Rouwhorst

Coördinerend stafmedewerker:

dr.ir. Simone de Bakker-Löhner

Stafmedewerkers:

drs. Maaïke Beuving

drs. Betty Feenstra

dr. Peter Gramberg

mr.dr. Pieter Huisman

mr. Cees van Leest

dr. Frederik Riemersma

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)

Agathe Ebens (receptioniste/administratief medewerkster)

Corrie van Leeuwen-Harkes (facilitair medewerkster)

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

Elisabeth Tjin-Chin Fon Jie (office manager)

Financiële Zaken:

Wil Kortenbach