

Werkprogramma 2013

Nr. 20120215/1036

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
070 - 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
2	Taken en werkwijze	9
3	Overzicht van adviesonderwerpen	11
3.1	Overzicht	11
3.2	Toelichting op de adviesonderwerpen	12
4	Overzicht van adviesonderwerpen op verzoek van de Tweede Kamer der Staten- Generaal	19
	Bijlage 1	24
	Bijlage 2	27

1 Inleiding

Iedereen heeft recht op goed onderwijs. Onderwijs bepaalt in sterke mate welke kansen iemand heeft in de samenleving en hoe iemand zich kan ontwikkelen. Taal- en rekenvaardigheden, sociale competenties en vaardigheden als creativiteit en probleemoplossend vermogen zijn onontbeerlijk om volwaardig in de samenleving mee te kunnen doen. Evenzeer van belang zijn kennis van historische ontwikkelingen en inzicht in natuurwetenschappelijke, politiek-maatschappelijke en economische vraagstukken. Jongeren nemen van het onderwijs niet alleen kennis en vaardigheden mee, maar ook de waarden en normen die hen hebben gevormd. De school is een van de weinige plaatsen waar jongeren elkaar vanzelfsprekend ontmoeten en kunnen leren samen-leven. Dat kunnen jongeren met een verschillende achtergrond en zienswijze zijn. Maar ook vanuit een hechte gemeenschap met gelijkgestemden kunnen mensen leren om bruggen te slaan naar anderen.

De overheid staat weliswaar garant voor deugdelijk onderwijs, maar de kwaliteit van het onderwijs wordt gemaakt in de praktijk van alledag. Het zijn leraren en schoolleiders die voor leerlingen het verschil kunnen maken. Om het recht van kinderen en jongeren op goed onderwijs te kunnen waarmaken, hebben zij ruimte nodig. Ruimte om flexibel in te spelen op de behoeften en verwachtingen van hun leerlingen, in samenwerking met partners in de omgeving. En ruimte om dat vanuit een eigen visie op onderwijs te doen. Scholen in een dunbevolkte regio met dalende leerlingenaantallen staan voor andere vragen dan scholen in de Randstad. Levensbeschouwelijke en opvoedkundige opvattingen bepalen mede de antwoorden die worden gekozen. De benodigde ruimte voor variëteit doet een groot beroep op de mensen die in het onderwijs werkzaam zijn. Voor de Onderwijsraad is het versterken van de professionaliteit van leraren en schoolleiders een van de centrale thema's voor de komende jaren. Dit thema raakt niet alleen aan de opleiding van leraren en de bij- en nascholing, maar ook aan bestuursvormen die het onderwijsleerproces in de klas maximaal ondersteunen en een lerende omgeving mee helpen creëren.

De kwaliteit van het onderwijs is cruciaal om hoogopgeleide en gemotiveerde leraren te krijgen én vast te houden. Dit geldt voor het gehele onderwijs, van basisonderwijs tot en met beroepsonderwijs en universiteit. En andersom zijn goede leraren de belangrijkste voorwaarde voor de kwaliteit van ons onderwijs. Om hun werk optimaal te kunnen doen, hebben leraren vertrouwen nodig. Ouders, bedrijven en de overheid dichten leraren de vakinhoudelijke, vakdidactische én pedagogische bagage toe om een effectieve bijdrage te leveren aan de opleiding en vorming van jonge mensen. Op hun beurt mogen ze leraren vragen om verantwoording af te leggen. Presteren leerlingen naar vermogen? Ontwikkelen ze zich tot evenwichtige en democratisch gezinde burgers? Hoe doet de school het in vergelijking met andere scholen? Het afleggen van verantwoording over de geleverde inspanningen en de gerealiseerde onderwijsopbrengsten maakt integraal onderdeel uit van professionaliteit.

Nederland is een kennisland. Ruim 33% van de 25-64-jarigen in Nederland heeft hoger onderwijs gevolgd (hoger beroepsonderwijs of universiteit); in de leeftijdsgroep 25-34 jaar is dat percentage zelfs 41%.¹ De stijging van het opleidingsniveau is een compliment aan het onderwijs. Toch brengt deze stijging ook spanningen en sociale ongelijkheid met zich mee. Hoger opgeleiden hebben betere banen, kunnen beter omgaan met moderne technologieën en participeren meer in tal van terreinen van de samenleving dan lageropgeleiden. En wie eenmaal hoger is opgeleid, maakt ook meer gebruik van allerlei mogelijkheden voor een leven lang leren. De ambitie van het Nederlandse onderwijsbeleid is om alle leerlingen in ieder geval een opleiding op mbo-2-niveau te geven; de zogeheten

¹ Kerncijfers 2007-2011, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, blz.72

startkwalificatie die minimaal noodzakelijk is om succesvol een weg op de arbeidsmarkt en in de samenleving te kunnen vinden. Voor een groep leerlingen ligt deze lat te hoog. Het ontbreekt hen aan de benodigde cognitieve capaciteiten of hun hart ligt al op vroege leeftijd bij vakmanschap. Aandacht voor brede talentontwikkeling is voor deze leerlingen van groot belang. In combinatie met flexibele opleidingsmogelijkheden later in hun leven kunnen leraren eraan bijdragen dat zij niet in een sociaal isolement terechtkomen.

Terwijl leraren veelal werkzaam zijn binnen één school en één schooltype, bewegen leerlingen zich door het onderwijs heen. Ze maken van de basisschool de overstap naar het voortgezet onderwijs, komen via het vmbo in het mbo en mogelijk het hbo terecht, of vervolgen via havo of vwo hun verdere schoolloopbaan. Iedere nieuwe stap brengt keuzes met zich mee, die bepalend zijn voor het vervolg: gaat een leerling naar een brede vmbo-t/havo/vwo brugklas of meteen naar de havo? Een doelmatige organisatie van de schoolloopbanen van leerlingen vraagt om een scherp zicht op de gevolgen van te maken keuzes op de korte en de (middel)lange termijn. Voor de leerlingen zelf, maar ook voor de samenleving als geheel. Het onderwijs neemt een groot deel van de publieke middelen in beslag, en zeker in de huidige tijd moeten we daar behoedzaam mee omgaan. Tegelijkertijd hebben investeringen in het onderwijs potentieel een hoog maatschappelijk rendement. Een hoger opleidingsniveau draagt zowel bij aan economische groei en welvaart als aan welzijn.

Goed onderwijs is toekomst gericht. Over de concrete doelen die het onderwijs moet nastreven vindt voortdurend discussie plaats. Er zijn bovendien veel onzekerheden. Over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, over de arbeidsparticipatie van verschillende groepen burgers, over de competenties die (jong)volwassenen nodig hebben, over de sociale scheidslijnen in de samenleving. Hét onderwijs van de toekomst is dan ook niet op voorhand te bepalen. Wel mag men ervan uitgaan dat toekomstige economische en maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn op zowel de gewenste inhoud en de didactiek als op het wenselijke niveau van het onderwijs en de inrichting ervan. Leraren en scholen hebben de flexibiliteit nodig om hier adequaat op in te kunnen spelen. Dit vraagt om handelingsruimte voor scholen en om betrokken, professionele leraren.

De Onderwijsraad adviseert regering en parlement over het voeren van verstandig onderwijsbeleid. De advisering richt zich zowel op de hoofdlijnen van beleid op de langere termijn als op adviesvragen van strategische aard die op korte termijn om een antwoord vragen. De adviezen van de raad kenmerken zich door een stevige wetenschappelijke basis. Vanzelfsprekend is er aandacht voor internationale ontwikkelingen en wordt waar mogelijk een multidisciplinaire benadering gehanteerd. Daarnaast heeft de raad een scherp oog voor de implementatie van beleid. De adviezen komen tot stand in interactie met direct betrokkenen bij het onderwijs; met bestuurders, schoolleiders, leraren, studenten en leerlingen.

Adviezen zijn er om gelezen en gebruikt te worden, door bewindslieden en parlementariërs en door geïnteresseerden in en rond het onderwijs. De adviezen van de raad zijn kort en bondig, zonder dat dit ten koste gaat van de inhoudelijke diepgang. Uitgebreidere achtergrondinformatie is – in de vorm van uitgevoerde studies en/of onderzoek - via de website van de Onderwijsraad beschikbaar. Via mondelinge presentaties bevordert de raad actief het gebruik van adviezen.

Het Werkprogramma 2013 speelt enerzijds in op vragen vanuit de Tweede Kamer en anderzijds sluit het aan op kennisvragen van de ministeries van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en van EL&I (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie).

In de Kennisagenda van OCW worden vier strategische uitdagingen geformuleerd:

1. Hoe kan het talent van zowel meisjes als jongens, mannen als vrouwen, in het onderwijs en de wetenschap maximaal worden herkend en benut?
2. Welke eisen stelt de arbeidsmarkt in de toekomstige kennissamenleving en hoe kan het onderwijs daar optimaal op voorbereiden?

3. Hoe levert onderwijs een effectieve bijdrage aan de vorming en emancipatie van kinderen en jongvolwassenen?

4. Hoe kan de overheid effectief sturen en voorwaarden creëren zodat scholen kunnen excelleren en tegemoet kunnen komen aan maatschappelijke eisen?

De strategische kennisagenda van het ministerie van EL&I richt zich op de toenemende internationale verwevenheid, de verschuivende mondiale machtsrelaties, de toenemende schaarste, de krimpende beroepsbevolking, en de veranderende rol van de overheid in de samenleving. Het onderwijs kan een bijdrage leveren aan een goed functionerende arbeidsmarkt, een duurzame economische ontwikkeling en een actieve betrokkenheid van de burger bij het zoeken naar innovatieve oplossingen voor grote maatschappelijke problemen.

De programmalijnen van de Onderwijsraad voor de komende jaren sluiten aan op de noodzaak de kwaliteit en effectiviteit van ons onderwijs verder te verbeteren. De programmalijnen zijn:

- onderwijs en de kenniseconomie;
- kernfuncties van het onderwijs;
- bestuur en organisatie; en
- leraren.

De in het werkprogramma van de Onderwijsraad opgenomen adviesonderwerpen zijn afkomstig van de bewindslieden van OCW en EL&I en van de Tweede Kamer. Mede met het oog op de komende kabinetswisseling is in het werkprogramma nadrukkelijk ruimte gelaten voor adviesvragen die gaandeweg het jaar aan de raad gesteld kunnen worden.

Evenals in de voorafgaande jaren maakt de Onderwijsraad bij de voorbereiding van zijn adviezen gebruik van de expertise van andere adviesorganen. Vanzelfsprekend zal de raad evenzeer bereid zijn op verzoek van andere raden expertise in te brengen, en zoekt hij actief naar synergie met betrokken raden. Het advies over onderwijs in ondernemerschap zal in samenwerking met de AWT (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid) worden vervaardigd.

Hoofdstuk 2 van dit werkprogramma beschrijft de taken en de werkwijze van de raad. Hoofdstuk 3 en 4 bevatten een overzicht van de programmalijnen en van de adviesonderwerpen die de raad in 2013 zal uitwerken. De bijlagen bevatten een overzicht van de samenstelling van de raad in 2012, van de geassocieerde leden en van het secretariaat.

2 Taken en werkwijze

Taken

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement, opgericht in 1919. De raad adviseert – gevraagd en ongevraagd – de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. 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. Indien er verschil van inzicht bestaat tussen de minister van OCW en de Provincie Friesland over de kerndoelen Fries, zal de Onderwijsraad om advies worden gevraagd.

De raad adviseert over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het terrein van onderwijs, op verschillende momenten in de beleidscyclus. Sinds 1919 is advisering over onderwerpen die gerelateerd zijn aan het grondwetsartikel over onderwijs (artikel 23) een kenmerkende activiteit van de raad.

Samenstelling

De Kroon benoemt, op voordracht van de minister van OCW, de raad voor een periode van doorgaans 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, openbaar bestuur of maatschappelijke organisaties. Naast de door de Kroon benoemde leden zijn bij de voorbereiding van adviezen ook geassocieerde leden betrokken (zie *Werkwijze*). De raad bestaat momenteel uit tien leden en vier geassocieerde leden.

Soorten producten

Als strategische adviesraad heeft de Onderwijsraad verschillende taken die resulteren in verschillende soorten producten.

- *Beleidsadvisering op de (middel)lange termijn.* Op verzoek van de minister of de Kamer adviseert de raad over een doorgaans complex vraagstuk waarover nog weinig of geen concrete beleidsvoornemens zijn. Deze beleidsontwikkende adviezen zijn gericht op het verkennen van nieuwe opties en leiden tot een diepgaand advies met aanbevelingen vanuit een meerjarenperspectief. Ten behoeve van beleidsadvisering op de (middel)lange termijn stelt de raad tevens verkenningen op en voert hij studies uit. In de verkenningen worden maatschappelijke ontwikkelingen en trends gesignaleerd die van belang zijn voor de rol, de positie en de inrichting van het onderwijs. De studies zijn gericht op de (wetenschappelijke) onderbouwing van een beleidsadvies. De verkenningen en studies worden, evenals de adviezen, als publicatie uitgebracht of zijn via de website van de Onderwijsraad te raadplegen.
- *Beleidsadvisering op de korte termijn.* De raad adviseert de minister of de Kamer ook over reeds ontwikkelde beleidsvoornemens die zijn neergelegd in beleidsnota's en in ontwerpen van wet- en regelgeving. Deze meer reactieve adviezen zijn gericht op beleidsvraagstukken van strategische aard waar op korte termijn een beslissing over wordt genomen. 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. Ook een bijeenkomst met de verantwoordelijken voor het beleid of met de Kamer kan onderdeel van de advisering uitmaken.
- *Interactie en verspreiding.* De raad ontwikkelt zijn gedachtegoed niet alleen op basis van wetenschappelijke inzichten, maar tevens in directe interactie met leraren, schoolbestuurders, ouders, leerlingen en studenten. Hij organiseert daartoe panelgesprekken, kleine conferenties, consulta-

tiebijeenkomsten, raadplegingen per e-mail en dergelijke. Met deze vormen van interactie beoogt de raad ook bij te dragen aan een effectieve en duurzame verankering van zijn adviezen in de onderwijspraktijk. Verspreiding van het gedachtegoed van de raad vindt verder plaats via presentaties als toelichting op een advies of artikelen in de vakpers. De adviezen van de Onderwijsraad worden ten slotte óók door middel van video's op de website toegelicht.

Werkwijze

De raad adviseert over alle aspecten en vormen van onderwijs en leren. Het reguliere onderwijs neemt daarbij een belangrijke plaats in. De raad vat echter het begrip onderwijs ruim op: het omvat ook de vervroeging van het kleuteronderwijs in de basisschool (driejarigen), de naschoolse kinderopvang, en een leven lang 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 ontwikkeling van persoon en samenleving. De raad neemt daarbij steeds de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden in ogenschouw. Welke rol dient de overheid te spelen; welke rol kunnen onderwijsinstellingen en docenten vervullen? Bij de advisering neemt het internationale perspectief een prominente plek in. 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 staat borg voor een wetenschappelijke en multidisciplinaire benadering. 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 altijd ook het onderwijsveld bij zijn advisering.

Naast experts die op ad-hocbasis worden ingeschakeld, werkt de raad met geassocieerde leden. De instelling van geassocieerde leden is gebaseerd op artikel 19 lid 2 van de Kaderwet adviescolleges. Met de inzet van hun deskundigheid gedurende de gehele raadsperiode wordt de expertise van de raad aangevuld en versterkt.

De adviezen van de Onderwijsraad dragen bij aan een beter politiek en maatschappelijk debat over onderwijs, ze worden veel gelezen en gebruikt in het onderwijsbeleid en de onderwijswetgeving en zeker zo veel in het onderwijs zelf. Van deze reacties doet de raad jaarlijks verslag in zijn administratief jaarverslag en in het thematische jaarboekje waarin de inhoudelijke advisering centraal staat. In 2012 met *Vrijheid maakt het verschil* over artikel 23 van de Grondwet in het hedendaagse onderwijs.

3 Overzicht van adviesonderwerpen

De raad heeft met de minister van OCW gesproken over de onderwerpen die bij de advisering door de raad in 2013 prioriteit verdienen. De minister van OCW heeft mede namens haar collega van EL&I naar aanleiding van deze bespreking de raad verzocht een ontwerp voor het *Werkprogramma 2013* op te stellen.

3.1 Overzicht

De Onderwijsraad hanteert voor de lopende raadsperiode vanaf 1 januari 2012 de volgende programmaliijnen:

- onderwijs en de kenniseconomie;
- kernfuncties van het onderwijs;
- bestuur en organisatie; en
- leraren.

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

A Onderwijs en de kenniseconomie

- 1 De onderkant van de opleidingsladder

B Kernfuncties van het onderwijs

- 2 Onderwijs van de toekomst
- 3 Overgangen in het onderwijs

C Bestuur en organisatie

- 4 Scholen uitdagen tot toegevoegde waarde

D Leraren

Onderwijs is succesvol indien het erin slaagt tijdig en goed in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen van een moderne dynamische samenleving. Dat vereist niet alleen een goede organisatie van onderwijs en leren, maar vooral ook professionele leraren. Het is dan ook vanzelfsprekend dat aan het thema leraren in alle programmaliijnen aandacht wordt besteed. In de achterliggende jaren heeft de raad meerdere specifieke adviezen over leraren uitgebracht, onder andere: *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren* (2009), *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs* (2011) en *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld* (2011). In het eerste kwartaal van 2013 publiceert de raad zijn verkenning over moderne professionaliteit van leraren uit het werkprogramma 2012.

De adviesonderwerpen vloeien voort uit de beleidsprioriteiten van de bewindslieden en uit initiatieven van de raad. Sommige onderwerpen raken rechtstreeks aan eerdere door de raad uitgebrachte adviezen, zoals *Over de drempel van postinitieel leren* (2012), *Doorstroom en talentontwikkeling* (2007) en *Wat scholen toevoegen* (2003). Bij de uitwerking van de onderwerpen wordt, indien relevant, ook betrokken het onderwijsaanbod door instellingen die vallen onder het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (het agrarische onderwijs).

De programmering laat nadrukkelijk ruimte voor aanpassingen dan wel toevoegingen op grond van nadere inzichten van het kabinet of van de Kamer. Ook adviesvragen over wetsontwerpen komen veelal gaandeweg het jaar naar de raad. Het werkprogramma heeft een dynamisch karakter.

3.2 Toelichting op de adviesonderwerpen

3.2.1 Onderwijs en de kenniseconomie

Het onderwijs legt een belangrijke basis voor de ontwikkeling van het individu en voor diens deelname aan de samenleving. De maatschappij functioneert enkel 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.

Onderwijs en de kenniseconomie is een belangrijk thema in deze raadsperiode. In 2013 zal binnen dit thema aandacht besteed worden aan de vraag hoe we kunnen komen tot een goede match tussen de eisen van de samenleving en de behoeften en capaciteiten van leerlingen aan de onderkant van de opleidingsladder.

(1) De onderkant van de opleidingsladder

Context: verschillen in opleidingsniveaus, groeiende sociale tegenstellingen?

Een halve eeuw geleden was het overgrote deel van de Nederlandse bevolking nog laagopgeleid. Inmiddels is deze verhouding sterk veranderd en zijn er ongeveer evenveel laag-, middelbaar en hoogopgeleiden. Onderwijs en opleiding zijn vandaag de dag belangrijker geworden en de verschillen in opleidingsniveau zijn in de huidige kennismaatschappij nadrukkelijk aanwezig. Ondanks dat Nederland in internationaal opzicht goed scoort op het bieden van gelijke kansen in onderwijs en samenleving, bestaan er zorgen over de groeiende afstand tussen burgers met een verschillend opleidingsniveau.

In zijn verkenning *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst* (2011) en in het advies *Over de drempel van postinitieel leren* (2012) heeft de Onderwijsraad beschreven dat allerlei ontwikkelingen, waaronder globalisering en de technologische vooruitgang, ertoe leiden dat er hogere eisen worden gesteld op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Voor veel mensen zonder startkwalificatie (zonder diploma op mbo-2 niveau) is het moeilijk om aan deze eisen te voldoen. Het gevaar bestaat dat zij de aansluiting verliezen met de huidige ontwikkelingen en dat de verschillen in de samenleving op basis van opleidingsniveau groter worden. Zonder startkwalificatie lopen mensen een grotere kans om onder de armoedegrens te komen, langdurig werkloos te worden, een langdurig beroep op de gezondheidszorg te doen en met criminaliteit in aanraking te komen. Daarnaast zijn er indicaties dat laag- en hoogopgeleiden ook in toenemende mate in gescheiden werelden leven. Deelname in vrijwilligerswerk, het verenigingsleven of de politiek blijkt steeds minder gebaseerd op de zuil of religieuze betrokkenheid, maar in toenemende mate gerelateerd aan het opleidingsniveau.

Goed initieel onderwijs is bij uitstek de manier om jongeren op elk niveau toe te rusten voor de samenleving en ieders talent tot ontwikkeling te brengen. Vanuit deze gedachte zou goed onderwijs aan de onderkant van de opleidingsladder moeten voorkomen dat mensen buiten de boot vallen. De raad benadrukte in dit kader reeds het fundamentele belang van het ontwikkelen van basisvaardigheden (voldoende geletterdheid en gecijferdheid en basale beheersing van het Engels) en daarnaast ook het belang van burgerschapsvaardigheden, sociale vaardigheden en 'advanced skills'. Iedere jongere moet leren hoe hij/zij op een zinvolle wijze aan de kennismaatschappij kan deelnemen en zich kan blijven ontwikkelen. De school heeft hierin een bijzondere verantwoordelijkheid.

Het aanleren van de benodigde vaardigheden is een grote uitdaging voor opleidingen als het praktijkonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs (vso), de basisberoepsgerichte leerweg (bbl) in het vmbo, de middelbare beroepsopleidingen (mbo) op niveau 1 en educatietrajecten voor (laaggeletterde)

volwassenen. De uitdaging ligt vooral in de aansluiting bij de leefwereld van leerlingen, die relatief vaak afkomstig zijn uit een sociaal achterstandsmilieu, en weinig (meta)cognitieve en zelfregulerende vaardigheden hebben. Wat is een geschikte benadering van de docent, opleiding of onderwijsinstelling van deze leerlingen? Is het onderwijs op de verschillende lagere opleidingsniveaus doelmatig georganiseerd als voorbereiding op de arbeidsmarkt en samenleving? Bieden deze opleidingen voldoende mogelijkheden tot doorstroming in het onderwijs? Is er voldoende aandacht voor de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen? Werken er voldoende docenten van hoge kwaliteit in deze vormen van onderwijs? Welke rol kunnen betrokken instellingen in de omgeving van leerlingen spelen (bijvoorbeeld jeugdzorg, gemeente, bedrijfsleven)? Vindt er een goede samenwerking plaats tussen het onderwijs en deze partijen?

In de verschillende onderwijsvormen wordt druk gezocht naar mogelijke antwoorden op deze vragen. In het vso worden uitstroomprofielen ontwikkeld, die recht doen aan de mogelijkheden van de verschillende leerlingen. In het beroepsonderwijs wordt geëxperimenteerd met contextrijke leeromgevingen die dicht bij de beroepspraktijk liggen en die voor 'doeners' meer betekenisvol zijn, zoals werkplekkenstructuren en de vakschool. In het mbo wordt met de introductie van de entreeopleidingen (voormalig mbo-1) gestreefd naar het beter voorsorteren van de doelgroep, het duidelijker vormgeven van de onderwijsaanpak en het verbeteren van de individuele coaching en loopbaanbegeleiding. In de volwasseneneducatie wordt via de pilots lezen en schrijven gezocht naar manieren om laaggeletterdheid structureel op te lossen. Ook wettelijk zijn scholen in het voortgezet onderwijs verplicht om er vanaf augustus 2014 voor te zorgen dat er voor elk kind dat extra ondersteuning nodig heeft een passende plek is.

Adviesvraag

Hoe kunnen leerlingen aan de onderkant van de opleidingsladder optimaal voorbereid worden op actieve participatie op de arbeidsmarkt en in de samenleving?

Aard van het advies: instrumenteel

Dit advies heeft betrekking op praktijkonderwijs, vso, vmbo-bbl, mbo 1 en volwasseneneducatie. Er zal worden nagegaan welke rol de overheid en betrokken partijen uit de omgeving van leerlingen (o.a. onderwijs, jeugdzorg, bedrijfsleven, gemeenten) kunnen spelen in het voorbereiden van leerlingen op actieve deelname aan de maatschappij.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het derde kwartaal van 2013.

3.2.2 Kernfuncties van het onderwijs

Het is gebruikelijk om een drietal hoofdfuncties van het onderwijs te onderscheiden: kwalificatie, selectie en socialisatie. Binnen het thema *kernfuncties van het onderwijs* staan in 2013 twee onderwerpen geprogrammeerd: onderwijs van de toekomst en overgangen in het onderwijs.

(2) Onderwijs van de toekomst

Context: economische en maatschappelijke ontwikkelingen stellen veranderende eisen

De dynamiek van economische en maatschappelijke ontwikkelingen vereist dat ons stelsel van fundamenteel onderwijs flexibel en adequaat kan inspelen op die ontwikkelingen. Wat zijn nu reeds zichtbare ontwikkelingen die 'nieuwe eisen' stellen aan leerlingen/studenten en daarmee een appèl doen op het onderwijs om hen daarvoor te bereiden?

Globalisering en internationalisering vragen om ondernemerschap en het vermogen over de grenzen heen te denken en te handelen. Nederland loopt mogelijk handel mis doordat geschoolde Nederlanders niet altijd beschikken over voldoende kennis en vaardigheden om binnen de internationale context goed met verschillende culturen te kunnen omgaan. Nederland wil zich profileren als kennis- en diensteneconomie. Dat kan alleen indien vernieuwende kennis beschikbaar is én mensen de vaardigheid

hebben om die kennis snel te verwerven en te verwerken. Die kennis verouderd bovendien snel. De arbeidsmarkt vraagt daarom om een balans tussen algemene en specialistische kennis en vaardigheden.

De groei van de werkgelegenheid in de dienstverlening en het grote belang van goed sociaal functioneren vragen dat werknemers over sociale en communicatieve vaardigheden beschikken, maar ook over competenties die worden samengevat met termen als 'soft skills', 'advanced skills' en '21st century skills'. Het gaat hierbij om vaardigheden die beroepsoverstijgend zijn, zoals het vermogen tot zelfinzicht, tot het zelfstandig oplossen van problemen, tot reflectie en tot het verwerken van informatie.

De economische crisis heeft het belang van deze vaardigheden nog meer manifest gemaakt. Van werknemers wordt meer flexibiliteit verwacht. Werknemers veranderen, al dan niet vrijwillig, vaker van baan of functie; door reorganisaties en schaalvergroting, of omdat zij in hun werk geen voldoening meer vinden. Vele voormalige werknemers zijn inmiddels zzp'er en het is niet onwaarschijnlijk dat deze individuele organisatievorm blijvend is.

Flexibiliteit is ook noodzakelijk in verband met de combinatie van werk, huishouden en kinderen, zowel voor mannen als voor vrouwen. Grenzen tussen werk en privé vervagen en er wordt steeds intensiever van de beschikbare tijd gebruik gemaakt. Mede door technologische vernieuwingen nemen mogelijkheden toe voor thuiswerken, zodat niet iedereen op precies dezelfde tijden hoeft te werken en werktijden kunnen worden afgewisseld met zorgtijden en vrije tijd.

Ten slotte zijn in de huidige informatiemaatschappij sociale media als Hyves, Twitter en Facebook niet meer weg te denken. Ondernemingen, sportverenigingen, culturele instellingen en ook scholen zetten Facebook en Twitter in om informatie te geven en te verzamelen. De smartphone maakt informatie nog sneller beschikbaar. Papier lijkt zijn traditionele positie als informatiedrager te verliezen. Computergames worden meer op hun educatieve merites gewaardeerd en ontdekt als een middel om een breed spectrum aan kennis en vaardigheden over te brengen.

De vraag is of het onderwijs voldoende en alert inspeelt op ontwikkelingen als deze. Legt het onderwijscurriculum in het funderend onderwijs voldoende basis voor latere – en dynamische – 'employability' en maatschappelijk functioneren? Of is het aanbod vooral afgestemd op het hier en nu? Is het stelsel afdoende toegerust om relevante ontwikkelingen te signaleren en te waarderen en indien nodig bijtijds in het onderwijs op te nemen?

Kortom: hoe houden we het onderwijs dynamisch en bij de tijd? Welke basisvoorwaarden en mechanismen (totstandkoming curricula, toezichtskader Inspectie van het Onderwijs, en dergelijke) zijn hiervoor nodig? Is het nodig periodiek na te gaan of het onderwijs aansluit op de economische en maatschappelijke ontwikkelingen? Is er enerzijds een fundamentele kern in het onderwijs aan te wijzen die, ongeacht de ontwikkelingen in de tijd, van blijvende en onveranderlijke waarde is? Zijn er anderzijds onderdelen te benoemen die ervoor – moeten - zorgen dat het onderwijs alert en effectief inspeelt op die ontwikkelingen? Hoe kan een effectief innovatievermogen van het onderwijs worden gerealiseerd? Wat betekent dit voor de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren in het onderwijs?

Adviesvraag

Hoe kan het onderwijs ook in de toekomst eigentijds worden gehouden? Welke mechanismen zijn daarvoor nodig?

Aard van het advies: agenderend, conceptueel

Het advies is conceptueel van aard en verkent wat nodig is om het onderwijs effectief te laten inspelen op economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij zal ook de huidige aanpak middels de human capital agenda's binnen het topsectorenbeleid van EL&I en het nog te verschijnen advies van

de AWT over kenniswerkers en de arbeidsmarkt worden benut. Het advies richt zich op het primair en voortgezet onderwijs.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het derde kwartaal van 2013.

(3) Overgangen in het onderwijs

Context: overgangen bieden kansen en risico's voor leerlingen

Het Nederlandse onderwijsstelsel is in vergelijking met veel andere Europese landen sterk geleed en gedifferentieerd. Het stelsel kent vele overgangen, wat leerlingen de mogelijkheid biedt tussentijds te wisselen van schoolsoort of opleiding. Om leerlingen toe te leiden naar het niveau dat bij hen past, zijn er verschillende selectie- en keuzemomenten. Deze selecties pakken niet altijd goed uit. Met name wanneer er al vroeg in de schoolloopbaan geselecteerd wordt, zoals in Nederland het geval is, is het potentieel van sommige leerlingen nog niet zichtbaar. Deze leerlingen stromen dan het vervolgonderwijs in op een te laag of te hoog niveau. Om alle leerlingen de kans te geven zich te ontwikkelen en – op termijn - onderwijs te volgen op het niveau dat bij hen past, is het van belang dat het stelsel flexibel is. Er dienen mogelijkheden te zijn tot stapelen van diploma's, tussentijdse op- en afstroom, en doorstroom naar het middelbaar en hoger onderwijs.

Om het stelsel, inclusief het compenserend aspect ervan, goed te laten functioneren, is het van belang dat overgangen soepel verlopen. Wanneer leerlingen veel belemmeringen ervaren bij of na een overstap naar een andere schoolsoort of andere opleiding, kan dit leiden tot doubleren of het voortijdig afbreken van de schoolloopbaan. Bovendien kan het leerlingen weerhouden een overstap te maken, die gezien hun potentie wel wenselijk is.

Belemmeringen kunnen onder meer te maken hebben met inhoud, toegankelijkheid en informatie. Zo kunnen slecht op elkaar afgestemde curricula ervoor zorgen dat een leerling na een overstap geconfronteerd wordt met een grote en moeilijk overbrugbare kennisachterstand, zoals soms het geval is bij studenten die via het stapelen van diploma's het hbo of de universiteit instromen. De invoering van eindtermen en referentieniveaus voor de doorstroomrelevante vakken is onder andere gericht op de verbetering van de aansluiting tussen taal en rekenen van basisonderwijs tot Nederlands en wiskunde/rekenen in het voortgezet onderwijs en verder naar het middelbaar en hoger beroepsonderwijs tot de universiteit en de arbeidsmarkt.. Standaardisatie en een breed aanbod kunnen ten koste gaan van maatwerk. Het is bijvoorbeeld de vraag in hoeverre de loopbaan van praktijkgerichte leerlingen in het vmbo gevaar loopt wanneer zij aan hoge eisen voor Nederlands en Engels moeten voldoen. Daarentegen kan het voor leerlingen die meer willen en kunnen juist van belang zijn dat er ook vanaf de basis van de opleidingsladder de mogelijkheid bestaat door te stromen naar hogere niveaus. Ook de overgang naar het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en naar de universiteit verloopt niet altijd vlekkeloos. Zo vallen relatief veel studenten uit in de eerste jaren van het mbo, het hbo en de universiteit. Gebrek aan goede voorlichting, maar ook verschillen in onderwijscultuur en slechte inhoudelijke aansluiting spelen hierbij een rol.

De mate van toegankelijkheid kan eveneens een soepele overgang belemmeren. Vanuit bepaalde regio's zijn niet alle opleidingen even goed toegankelijk. Voor jonge leerlingen, bijvoorbeeld met een vmbo-diploma, ligt een lange reistijd of een verhuizing meestal niet in de rede en kan een grote afstand een gewenste vervolgopleiding letterlijk onbereikbaar maken. Mede dankzij de hoge bevolkingsdichtheid kent Nederland van oudsher echter een relatief fijnmazig opleidingsaanbod. Maar ook wanneer een opleiding of schoolsoort dichtbij staat, kan deze verminderd toegankelijk zijn. Aspecten uit het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs kunnen in dit opzicht op- en doorstroom belemmeren. Scholen zijn minder geneigd om een leerling met een vmbo-havo-advies het voordeel van de twijfel te gunnen als ze de kans lopen te worden afgerekend op afstroom.

Scholengemeenschappen vestigen hun afdelingen bovendien steeds vaker op aparte locaties en bieden derhalve ook minder vaak 'brede' brugklassen aan. Ook dit kan ten koste gaan van 'twijfelgevallen', die daardoor minder gelegenheid hebben om zich op te trekken aan cognitief sterke leerlingen. Een andere relevante vraag is in hoeverre fysieke scheiding van afdelingen het zicht van een leerling op opstroommogelijkheden ontnemt. Een ontwikkeling die hieraan raakt is de groei van categorale gymnasia, die vaak hoge minimum citoscores eisen. Aanvankelijke niveauverschillen tussen leerlingen aan het begin van het voortgezet onderwijs worden door deze sterke segregatie mogelijk groter en verder versterkt door processen van zelfselectie.

De geschetste belemmeringen laten zien dat bij doorstroom in het stelsel verschillende belangen spelen. Een laatbloeiër heeft baat bij goede stapelmogelijkheden, maar wanneer grote groepen leerlingen lange omwegen moeten maken, kan dat een stelsel duur en ondoelmatig maken. De schoolloopbaan van leerlingen op een categoriaal gymnasium kan buitengewoon succesvol zijn, maar de groei van dergelijke onderwijsinstellingen kan nadelig uitpakken voor andere leerlingen. Goede stapelmogelijkheden kunnen duur zijn voor een stelsel, maar op de langere termijn renderen en bijdragen aan een hoger opgeleide bevolking.

Adviesvraag

Op welke wijze kunnen overgangen in het stelsel worden verbeterd?

Aard van het advies: instrumenteel

Dit advies is instrumenteel van aard en richt zich op de rol die het ministerie van OCW kan vervullen bij het verbeteren van doorstroom op overgangsmomenten binnen en tussen de verschillende schooltypen.

Bij de verdere afstemming over het adviestraject zullen overwegingen van (macro)doelmatigheid een rol spelen. Evenals zal er aandacht zijn voor de vraag wat de inrichting van de overgangen specifiek betekent voor achterstandsleerlingen c.q. excellente leerlingen.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het tweede kwartaal van 2013.

3.2.3 Bestuur en organisatie

In dit onderdeel komen onderwerpen aan de orde, die betrekking hebben op de inrichting van bestuur en organisatie. In 2013 richt de raad zich op de vraag hoe scholen kunnen worden uitgedaagd hun toegevoegde waarde verder te vergroten.

(4) Scholen uitdagen tot toegevoegde waarde

Context: niet alle scholen worden voldoende uitgedaagd om meer uit leerlingen te halen

In de onderwijspraktijk ligt de nadruk veelal op het behalen van een bepaald minimum (een voldoende) en minder op het creëren van zo veel mogelijk leerwinst. Een gevolg hiervan is dat de prestaties van leerlingen die op zich voldoende of goed scoren, verder onderbelicht blijven. Had de school er bij deze leerlingen niet veel meer uit kunnen halen? Internationale vergelijkingen laten bovendien zien dat juist de prestaties van de beste leerlingen in Nederland achter blijven bij die van de beste leerlingen in andere landen.

De toenemende aandacht voor het begrip toegevoegde waarde (de gemiddelde leerwinst van de leerlingen van een school) in het onderwijs komt mede doordat er steeds uitgebreidere gegevens beschikbaar zijn over prestaties van leerlingen. Uit (internationale) onderzoek blijkt dat er enorme verschillen bestaan in de (gemeten) toegevoegde waarde van scholen, die met name worden herleid tot verschillen tussen leraren.

Het begrip toegevoegde waarde roept verschillende vragen op. Allereerst de vraag in hoeverre de toegevoegde waarde van scholen in de volle breedte te meten is. Ook sociale opbrengsten, bijvoorbeeld op het terrein van vorming en burgerschap, maken onderdeel uit van de toegevoegde waarde van een school. Is het wenselijk en doenlijk om ook op die terreinen de leerwinst van leerlingen en daarmee de toegevoegde waarde van scholen vast te stellen? En als er consensus bestaat over wat toegevoegde waarde is, aan wie kan die toegevoegde waarde dan worden toegerekend? Is deze toegevoegde waarde geheel te danken aan de school, en daarbinnen aan individuele leraren of aan leraarteam? Wat is de bijdrage van ondersteuning thuis of een huiswerkinstituut?

De belang van toegevoegde waarde hangt bovendien af van het perspectief. Voor de overheid zal het gaan om de opbrengsten van het onderwijs op stelselniveau, terwijl ouders vooral naar de opbrengsten voor individuele kinderen kijken. De overheid zal bovendien ook bijzonder geïnteresseerd zijn hoe deze opbrengsten zich verhouden tot de uitgaven.

Het risicogestuurde inspectietoezicht kijkt op dit moment vooral of scholen voldoen aan bepaalde minimumeisen. Door middel van desk research verwerkt de Inspectie van het Onderwijs data (en signalen van derden) en interpreteert deze om op basis daarvan te kijken of het nodig is langs te gaan bij scholen of een dieper onderzoek in te stellen. Om scholen die aan de minimumeisen voldoen worden meer uit te dagen om de leerwinst van hun leerlingen te vergroten, kijkt de Inspectie sinds kort ook naar manieren om excellent presterende scholen te onderscheiden.

Bij de beoordeling van scholen kijkt de Inspectie van het Onderwijs primair naar de opbrengsten die zij realiseren. Daarbij wordt rekening gehouden met de achtergrond van leerlingen, zoals het leerlinggewicht in het basisonderwijs en het advies van de basisschool voor het voortgezet onderwijs. Er wordt echter in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs geen onderscheid gemaakt tussen leerlingen van ouders met een middelbaar en ouders met een hoger opleidingsniveau. Dit betekent dat met name in het basisonderwijs geen goed beeld bestaat van de 'toegevoegde waarde' van scholen met leerlingen van vooral hoger opgeleide ouders. De Inspectie van het onderwijs werkt momenteel aan een verdere verbetering van het meten van toegevoegde waarde.

De raad constateerde eerder (*Wat scholen toevoegen* (2013) en *Toetsing in het primair onderwijs* (2012)) dat het vaststellen van de toegevoegde waarde van een school een complexe zaak is. Het meten van toegevoegde waarde vraagt in ieder geval om een begin- en eindmeting, en naast een correctie voor achtergrondfactoren ook om toetsen die een beeld geven van de ontwikkeling van leerlingen in brede zin. Tegelijk moet vermeden worden dat scholen zich vooral gaan richten op 'teaching to the test'.

Bij het verkennen van het begrip toegevoegde waarde zal ook worden gekeken naar de verhouding tussen enerzijds centrale normstelling door de overheid en anderzijds ruimte voor variëteit. Het advies kan daarbij voortbouwen op het advies *Geregelde ruimte* (2012).

Adviesvraag

Wat betekent (versterkt) inzetten op toegevoegde waarde voor de verschillende actoren in het onderwijs? Welke rol is daarbij weggelegd voor het toezicht van de Inspectie?

Aard van het advies: conceptueel

Dit advies is conceptueel van aard en richt zich op de betekenis van het begrip toegevoegde waarde voor het onderwijs en de rol die verschillende actoren kunnen vervullen bij het vergroten van de toegevoegde waarde.

Bij de voorbereiding van het advies zullen de pilots over toegevoegde waarde in het primair en voortgezet onderwijs worden betrokken.

De focus van het advies richt zich op het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

Het advies zal naar verwachting in het vierde kwartaal van 2013 door de raad worden vastgesteld.

3.2.4 Wetgevingsadviezen

De Onderwijsraad zal ook in 2013 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 2013 zal de raad mogelijk aandacht besteden aan:

- AMvB wijziging bekwaamheidseisen onderwijspersoneel;
- wetsvoorstel thuisonderwijs, voorwaarden vrijstelling leerplicht;
- wijziging WVO in verband met vereenvoudiging van de bekostiging;
- wetsvoorstel kwaliteitsborging BVE; en
- wetsvoorstel kwaliteitsborging ervaringscertificaten ten behoeve van middelbaar en hoger beroepsonderwijs.

Of over deze onderwerpen ook daadwerkelijk door de raad geadviseerd zal worden in 2013 is afhankelijk van het verloop van de verschillende wetgevingstrajecten.

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

Op 21 juni 2012 heeft de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs van de Tweede Kamer een overzicht van adviesonderwerpen vastgesteld en vervolgens voorgelegd aan de Onderwijsraad, met het verzoek deze in het *Werkprogramma 2013* op te nemen. Over die adviesonderwerpen heeft voorafgaand overleg tussen de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs en de Onderwijsraad plaatsgevonden. De adviesvragen vallen binnen de programmalijnen bestuur en organisatie, en onderwijs en de kenniseconomie.

(1) Toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid

Context: de maatschappij vraagt steeds meer van de burger

De eisen die de maatschappij aan de burger van de toekomst stelt, worden steeds hoger. Vooral kinderen van laagopgeleide ouders en kinderen met cognitieve, psychische en sociale problemen lopen een grote kans op achterstand. Dat brengt hoge maatschappelijke kosten met zich mee. Dat stelt de Onderwijsraad in het advies *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst* (2011). Dit vraagt om een constante reflectie op de wijze waarop financiële middelen in het onderwijs het beste kunnen worden ingezet om deze achterstanden te bestrijden.

Verskillende maatschappelijke tendensen bepalen in de komende jaren ontwikkelingen op de arbeidsmarkt: ontgroening en vergrijzing (krimpende beroepsbevolking), voortschrijdende internationalisering (kennis van vreemde talen en andere culturen), toenemende rol van ict (vaardigheden op het terrein van informatieverwerking) en flexibilisering van de arbeidsmarkt (aanpassingsvermogen van werknemers). In de toekomst zal door dergelijke ontwikkelingen in toenemende mate een beroep worden gedaan op de zelfstandigheid en het probleemoplossend vermogen van werknemers en burgers. Jongeren die vaardigheden als kritisch denken, samenwerking en sociale en communicatieve vaardigheden niet in het onderwijs hebben verworven, zullen problemen op de arbeidsmarkt ondervinden. Dit geldt zowel voor hoger als voor lager opgeleiden.

Dat brengt verschillende achterstandsrisico's met zich mee. Een laag opleidingsniveau leidt niet alleen tot een lage taal- en rekenvaardigheid, maar ook tot onvoldoende beheersing van vreemde talen, minder flexibiliteit en geringe informatieverwerkingsvaardigheden. Een achterstand die toeneemt gedurende de levensloop. Kinderen van laagopgeleide ouders en kinderen met cognitieve, psychische of sociale problemen lopen een aanzienlijk risico op langdurige werkloosheid, gezondheidsproblemen en sociale uitsluiting, met name de groep die te kampen heeft met een opeenstapeling van problemen.

Op dit moment wordt ongeveer 730 miljoen euro besteed aan de bestrijding van achterstanden in het primair onderwijs. Ongeveer 45% daarvan gaat naar de gemeenten en wordt besteed aan voorschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen. Verder gaat er 55% rechtstreeks naar de scholen. Daarvan wordt 35% verdeeld op basis van het opleidingsniveau van de ouders en 20% op basis van de wijk waar de school staat.²

Het opleidingsniveau van de ouders is dus een belangrijk criterium voor de toekenning van middelen. Dat is niet voor niets. Het opleidingsniveau van de ouders is nog steeds de belangrijkste voorspeller van de schoolloopbaan en het maatschappelijk succes van jongeren. Kinderen van laagopgeleide

² Kamerbrief Toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid, 1 juni 2012, nr. 403406

ouders volgen vaker een lagere opleiding dan kinderen van hoogopgeleide ouders. Tegelijkertijd kent deze toekenning van middelen zijn nadelen. Leerlingen met één of meer ouders met een hogere opleiding dan vmbo worden niet tot achterstandsleerlingen gerekend, terwijl ook bij deze leerlingen achterstanden kunnen bestaan. Doordat het onderwijsniveau van de Nederlandse bevolking toeneemt en daarmee het onderwijsniveau van ouders, zijn er officieel steeds minder achterstandsleerlingen. Het gevolg kan zijn dat leerlingen met achterstanden niet meer als zodanig worden geïdentificeerd. Daar komt bij dat het huidige systeem van achterstandsbekostiging ingewikkeld is.. De Inspectie van het Onderwijs constateert in haar Onderwijsverslag 2010/2011 dat veel scholen fouten maken bij de registratie van het opleidingsniveau van de ouders.

Een andere complicatie bij de huidige verdeling van de middelen is dat sommige oorzaken voor verschillen in schoolprestaties niet of onvoldoende tot uitdrukking komen in het verdeelmodel. Denk bijvoorbeeld aan het thuis spreken van een andere taal dan Nederlands. Daarnaast worden achterstandsscholen 'dubbel gecompenseerd'. Ze krijgen extra geld én een mildere beoordeling door de Inspectie. Doordat schoolbesturen de middelen verdelen over de scholen, is het bovendien onzeker of de middelen daadwerkelijk op de scholen met de meeste achterstandsleerlingen terecht komen. Al geeft dit besturen ook de ruimte om juist extra gelden toe te kennen aan scholen die het volgens hen meer nodig hebben. Ten slotte bestaat er onduidelijkheid over hoe de middelen precies worden ingezet en of ze daadwerkelijk leiden tot het verkleinen van de onderwijsachterstanden.

Het is kortom de vraag of de financiële middelen op de optimale wijze worden verdeeld om de onderwijsachterstanden te bestrijden. Een vraag die aan relevantie wint gezien de hoge eisen die de samenleving aan het onderwijs stelt. Mogelijke vraagstukken die hierbij een rol spelen zijn de volgende. Kommen de middelen bij die leerlingen terecht die ze het meest nodig hebben? En worden ze door de scholen op een goede manier aangewend? Op welke wijze hangen het verdeelmodel van de middelen en de beoordelingsystematiek van de Inspectie met elkaar samen?

Adviesvraag: Hoe kunnen middelen in het onderwijs het best worden ingezet om de maatschappelijke achterstanden van de toekomst zo goed mogelijk te bestrijden?

Aard van het advies: instrumenteel

Dit advies is instrumenteel van aard en richt zich op een optimaal model voor de verdeling van middelen voor de bestrijding van (toekomstige) maatschappelijke achterstanden. Ook de rol van schoolbesturen en gemeenten komt hierbij aan de orde.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het tweede kwartaal van 2013.

(2) Onderwijs in ondernemerschap

Context: belang ondernemende vaardigheden neemt toe

Ondernemerschap wordt gezien als een belangrijke motor voor de economie. Het brengt economische groei en zorgt voor innovatie. Ondernemerschap neemt de laatste jaren flink toe in Nederland, ook in vergelijking met andere landen. Bovendien worden ondernemende vaardigheden als proactief handelen en doorzettings- en analytisch vermogen ook belangrijker voor werknemers in loondienst. De vraag is hoe jongeren op de diverse onderwijsniveaus goed kunnen worden voorbereid op een samenleving waarin in toenemende mate aan ondernemende eigenschappen wordt geappelleerd.

In Nederland maakt ondernemerschap in het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs geen onderdeel uit van de kerndoelen. Wel wordt er in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs aandacht aan besteed in (niet verplichte) vakken. In veel andere Europese landen staat ondernemerschap explicieter op de kaart, met name in het voortgezet onderwijs. Veelal door het onderwerp te betrekken in andere, soms verplichte, vakken.

In Nederland bestaan (subsidie)programma's met het doel om ondernemen in het onderwijs te bevorderen en onderwijs en bedrijfsleven dichter bij elkaar te brengen. De ministeries van EL&I en OCW zijn

in 2008 begonnen met het Actieprogramma Onderwijs en Ondernemen, voortbouwend op het Partnership Leren Ondernemen. Het actieprogramma kent diverse actielijnen en richt zich op alle niveaus. Er wordt samengewerkt met een groot aantal partijen die actief zijn met het stimuleren van ondernemen in het onderwijs, zoals sectororganisaties uit het onderwijs en het bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, het bedrijfsleven en kenniscentra. Voor 2011 zijn twee doelstellingen geformuleerd. Ten eerste: een toenemend aantal onderwijsinstellingen in Nederland, dat ondernemerschap in het onderwijs integreert in beleid, organisatie en lesprogramma. Ten tweede: meer leerlingen en studenten gedragen zich ondernemender, zijn positief over ondernemerschap en starten binnen vijf jaar na afronding van hun opleiding een eigen bedrijf.

De eerste effectmeting in 2010 van het Actieprogramma Onderwijs en Ondernemen³ laat een kleine verschuiving binnen het onderwijsveld zien naar meer stimulering van ondernemerschap of ondernemend gedrag, al blijft het primair en het voortgezet onderwijs achter bij andere sectoren. In het primair en voortgezet onderwijs is ook niet of nauwelijks toetsing van competenties en prestaties op dit gebied. Ook voor de toekomst heeft een meerderheid van de scholen in deze sectoren geen plannen om toonaangevend te zijn op het gebied van ondernemerschap of ondernemend gedrag. Het tweede doel van het actieprogramma was in 2010 al dichterbij. Ten opzichte van 2007 beschouwden meer studenten in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs zichzelf als ondernemender en is de wens om ondernemer te worden bijna verdubbeld. In het najaar van 2012 volgen de resultaten van een nieuwe effectmeting.

Het effect van op ondernemerschap en ondernemende vaardigheden gerichte programma's is niet evident. Er zijn enkele studies verricht die kijken naar het effect van dergelijke programma's in het voortgezet en hoger onderwijs op met name de intentie om ondernemer te worden. De resultaten geven een gemengd beeld. Sommige studies vinden positieve effecten, andere geen of zelfs negatieve. Een recente effectiviteitsstudie richtte zich op een programma in het primair onderwijs. Hieruit volgt dat ondernemerschapsonderwijs op dat niveau een positief effect heeft op de ondernemende capaciteiten van de aan het lesprogramma deelnemende leerlingen. Vaardigheden en attitudes als zelfvertrouwen, prestatiegerichtheid, risicobereidheid, doorzettingsvermogen, analytisch vermogen, pro-activiteit en creativiteit namen op korte termijn toe. De vraag is of deze effecten blijvend zijn en of dit op de lange termijn ook leidt tot meer ondernemers.⁴

Bovenstaande roept de vraag op welke rol het onderwijs heeft op het terrein van ondernemerschap en ondernemend gedrag. Moet er een aparte plaats voor komen in de kerndoelen, of kunnen de benodigde eigenschappen voor een goed ondernemer ook elders aan de orde komen? Dient er ook onderscheid gemaakt te worden naar breed aanbod (ondernemende vaardigheden voor iedereen) en diepteaanbod (talentontplooiing voor leerlingen met aanleg voor ondernemerschap)? En: hoe zou de school het beste kunnen samenwerken met derden, in het bijzonder het bedrijfsleven?

Adviesvraag: Hoe kunnen jongeren voorbereid worden op een samenleving waarin in toenemende mate wordt geappelleerd aan ondernemende capaciteiten? Welke invulling hiervoor is het meest geschikt op de verschillende onderwijsniveaus?

Aard van het advies: instrumenteel

Dit advies heeft betrekking op alle sectoren van het onderwijs. Het richt zich op de rol die de overheid, scholen en het bedrijfsleven kunnen vervullen om ondernemerschap en ondernemende vaardigheden steviger in het onderwijs te verankeren. Bij de voorbereiding van het advies wordt samengewerkt met de AWT (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid).

³ Gibcus, Petra, Overweel, Maarten, Tan, Sita, Winnubst, Michel. (2010). *Onderwijs en Ondernemerschap; Eenmeting 2010*. Zoetermeer: EIM.

⁴ Rosendahl Huber, Laura, Sloof, Randolph & Van Praag, Mirjam. (2012). The Effect of Early Entrepreneurship Education: Evidence from a Randomized Field Experiment, *IZA DP, 6512*.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het vierde kwartaal van 2013.

Bijlage 1

Overzicht raadsleden en geassocieerde leden per 1 september 2012

Voorzitter:

Mevrouw prof. dr. G.T.M. (Geert) ten Dam
Hoogleraar onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam

Leden:

De heer prof. dr. F.A. (Frank) van der Duyn Schouten (vicevoorzitter)
Hoogleraar operations research, Universiteit van Tilburg en directeur Netspar

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

De heer H.M. (Hugo) de Jonge
Wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin te Rotterdam

De heer drs. B. (Berend) Kamphuis
Voorzitter van het college van bestuur van het Christelijk Voortgezet Onderwijs Zuid-West Friesland

Mevrouw drs. E.D.C.M. (Ursie) Lambrechts
Oud-voorzitter van de Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs; voormalig lid Tweede Kamer

Mevrouw Th. (Thea) Meijer
Voorzitter van het college van bestuur van de Stichting Primair Onderwijs Utrecht

De heer drs. R. (Rob) Schuur
Voorzitter van het college van bestuur van het regionaal opleidingscentrum Noorderpoort te Groningen

Mevrouw prof. dr. S. (Sietske) Waslander
Hoogleraar sociologie aan de Tias Nimbas Business School te Tilburg en academic director van de Executive Master of Management Education

De heer prof. mr. P.J.J. (Paul) Zoontjens
Bijzonder hoogleraar onderwijsrecht en hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Tilburg

Geassocieerde leden:

Mevrouw drs. K.F.B. (Kristel) Baele
Lid van het college van bestuur van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en voorzitter van Gelderland Valoriseert

De heer dr. O. (Oussama) Cherribi
Senior lecturer en fellow aan de Emory University Atlanta, Georgia

Mevrouw mr. M.T.H. (Marry) de Gaay Fortman
Advocaat/partner bij Houthoff Buruma en voorzitter VNO-NCW Metropoolregio Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.P.C. (Greetje) van der Werf

Hoogleraar onderwijzen en leren aan de Rijksuniversiteit Groningen en codirecteur van het GION
(Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs)

Secretaris:

De heer drs. A. (Adrie) van der Rest

Bijlage 2

Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2012

Secretaris-Directeur:

De heer drs. A. (Adrie) van der Rest

Persvoorlichting en communicatie:

Mevrouw drs. C.T. (Cindy) Rouwhorst

Mevrouw C. (Claudia) Verhoeven (stagiaire)

Coördinerend stafmedewerker:

Mevrouw dr. ir. S. (Simone) de Bakker-Löhner

Stafmedewerkers:

Mevrouw dr. M.E.J. (Mirjam) Bakker

De heer dr. L.J.F. (Frank) Cornelissen

De heer mr. R.K. (René) Flippo

De heer drs. D. (Djoerd) de Graaf

Mevrouw dr. M.E. (Myra) Keizer

Mevrouw dr. E. (Edith) de Meester

Mevrouw dr. J.P.M. (Judith) Soons

Mevrouw dr. K.A. (Kathleen) Torrance

Mevrouw mr. A. (Adriënne) Volmer (stagiaire)

De heer dr. J.M. (Ib) Waterreus

Algemene Zaken:

Mevrouw drs. M.E. (Maria) Gresnigt-Bakx (hoofd)

Mevrouw drs. P.S. (Paula) van den Berg (documentalist)

De heer H.P. (Hans) Danner (facilitair medewerker)

Mevrouw C.J. (Corrie) van Leeuwen-Harkes (facilitair medewerkster)

Mevrouw J.M. (Marion) Niessen-van Kampen (receptioniste/administratief medewerkster)

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

Mevrouw E.J.J. (Elisabeth) Tjin-Chin Fon Jie (office manager)

Financiële Zaken:

De heer W.A.S. (Wil) Kortenbach