

Werkprogramma 2014



Werkprogramm 2014

Colofon

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

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

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

Werkprogramma 2014, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20130168/1061, september 2013

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2013.
ISBN 978-946121-036-4

Bestellingen van publicaties:

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

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukwerk:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Taken en werkwijze	8
3	Overzicht van adviesonderwerpen	10
4	Adviesonderwerpen op verzoek van de regering	12
5	Adviesonderwerpen op verzoek van de Tweede Kamer	20
6	Verkenningen	24
Bijlagen		
	Bijlage 1: Overzicht raadsleden en geassocieerde leden per 1 september 2013	25
	Bijlage 2: Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2013	29

1

Inleiding

De Nederlandse ambities op het gebied van onderwijs liggen hoog. Om deze ambities waar te maken is het van belang doelgericht te blijven werken aan de verdere kwaliteitsverbetering van het onderwijs, juist ook met het oog op de beperkte publieke middelen. Daarvoor is het nodig om keuzes te maken. Wil het beleid zich richten op zo hoog mogelijke kwaliteit in een klein aantal vakken, of op kwaliteit over de volle breedte? Op productiviteit en stabilisering van de verworven economische positie of op innovatie en nieuwe (arbeids-)markten? Op excellentie van enkelen of op kansen voor iedereen? Beslissingen hierover zijn nooit gemakkelijk, om meerdere redenen.

Zo zijn doelen van onderwijs nooit enkelvoudig. Er zijn altijd meerdere belangen, belanghebbenden en beoogde uitkomsten in het spel. Op stelselniveau zijn de doelen van onderwijs neergelegd in de verschillende sectorwetten. Dit zijn zowel doelen op het gebied van *kwalficatie* (bijvoorbeeld Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde op voldoende niveau beheersen, geschiedenis, economie, Frans, enzovoorts) als op het gebied van *socialisatie* (persoonsvorming en maatschappelijke participatie). Daarnaast zijn er doelen op het gebied van *selectie* (het toewijzen van leerlingen aan verschillende onderwijsniveaus op grond van aanwezige competenties). Bij het werken aan deze doelen hebben verschillende actoren in het onderwijs verschillende rollen. De overheid heeft de taak om op deze gebieden de kwaliteit van het onderwijs te bewaken, al dan niet in de vorm van vaststelling van het te bereiken niveau, en te verzekeren dat het onderwijs van een school niet strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Scholen en onderwijsinstellingen hebben de taak op al deze gebieden, vanuit een eigen visie, een voor hun leerlingen passend onderwijsaanbod te realiseren en de verantwoordelijkheid te nemen voor de onderwijskwaliteit. Beiden moeten scherp in het oog houden welke doelen worden gesteld, hoe die het beste kunnen worden bereikt, en hoe de resultaten kunnen worden gemonitord en geëvalueerd.

Ook heeft onderwijs opbrengsten voor individuele leerlingen en voor de samenleving als geheel. Op individueel niveau gaat het om de schoolloopbaan en de cognitieve en sociale bagage waarmee iemand aan de samenleving deelneemt. De baan die hij of zij verwerft en de bredere maatschappelijke participatie zijn dan een graadmeter voor de kwaliteit van het gotten onderwijs. Op maatschappelijk niveau betaalt de waarde van onderwijs zich uit in de kracht van de (kennis)economie, het democratisch gehalte van de samenleving en de mate van sociale cohesie. Individuele opbrengsten (succesvolle arbeidscarrière) brengen niet automatisch ook een samenleving waarin verschillende groepen vreedzaam samenleven met zich mee. Van belang is steeds te zoeken naar een balans tussen gerichtheid op individuele en op maatschappelijke opbrengsten van onderwijs.

Verder hebben opbrengsten van onderwijs een verschillende tijdshorizon. Op de korte termijn is het gewenst dat scholen zorg dragen voor een goede beheersing door leerlingen van de verschillende vakken; op de langere termijn is aandacht voor de sociale en communicatieve vaardigheden van leerlingen een belangrijke factor voor een succesvolle onderwijs- en arbeidscarrière. Op de korte termijn is het gewenst dat scholen zorg dragen voor een efficiënte doorstroom van leerlingen; op de langere termijn kunnen de opbrengsten van een langer verblijf van leerlingen in het onderwijs (bijvoorbeeld door stapelen van opleidingen) voor de samenleving groter zijn.

Er spelen dus gelijktijdig verschillende inputfactoren en verschillende typen – nagestreefde – outputfactoren (opbrengsten), op de korte en langere termijn, op individueel en maatschappelijk niveau. De onderwijspraktijk wordt vrijwel dagelijks geconfronteerd met diverse prikkels en invloeden, waaraan schoolleiders en leraren betekenis (moeten) geven. Om effectief en efficiënt te kunnen handelen, moet worden geopereerd in veranderlijke en complexe omstandigheden waarin professionals ook verbindingen leggen met andere professionals. Deze omstandigheden zijn vaak sterk lokaal gekleurd, afhankelijk van de specifieke omgeving van de school en de leerlingenpopulatie.

Het bevorderen van het lerend vermogen in het onderwijsveld ten aanzien van doelgericht werken aan onderwijskwaliteit is een belangrijke opgave voor de komende jaren: van docenten, scholen en onderwijsinstellingen tot overheidsbeleid op alle niveaus. Voor duurzame kwaliteitsverbetering van het onderwijs is verdere professionalisering van bestuurders, schoolleiders en docenten onontbeerlijk. In het onderwijsbeleid is dit een belangrijk thema.

De Onderwijsraad adviseert kabinet en parlement over het 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. Tevens is er een vanzelfsprekende 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; bestuurders, schoolleiders, leraren, studenten, leerlingen en ouders.

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

Het Werkprogramma 2014 beoogt perspectieven te bieden voor het beleid van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en EZ (Economische Zaken). In het regeerakkoord *Bruggen slaan* van het kabinet-Rutte II wordt voortgebouwd op de ambities van Rutte I. Dit wordt uitgewerkt in het regeerakkoord onder de paragraaftitel: *Van goed naar excellent onderwijs*. In de Kennisagenda van het ministerie van OCW worden vanuit deze ambitie vier strategische uitdagingen geformuleerd:

- Hoe kan het talent van zowel meisjes als jongens, mannen als vrouwen, in het onderwijs en de wetenschap maximaal worden herkend en benut?
- Welke eisen stelt de arbeidsmarkt in de toekomstige kennissamenleving en hoe kan het onderwijs daar optimaal op voorbereiden?
- Hoe leveren onderwijs, cultuur en media en wetenschap een effectieve bijdrage aan de vorming en emancipatie van kinderen en jongvolwassenen?
- Hoe kan de overheid effectief sturen en voorwaarden creëren zodat instellingen in onderwijs, cultuur en wetenschap kunnen excelleren en tegemoet kunnen komen aan maatschappelijke eisen?

Om zijn adviesonderwerpen te ordenen hanteert de Onderwijsraad vier programmalijnen. Deze sluiten aan op de wens de kwaliteit en effectiviteit van ons onderwijs verder te verbete-

ren, mede in het licht van de doelstelling te behoren tot de top vijf van kenniseconomieën. 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 EZ en van de Tweede Kamer. Daarnaast zal de raad een verkenning uitvoeren die van belang is voor de inrichting van het onderwijs op de langere termijn (*Toekomstbestendige inrichting van het onderwijs*). Tot slot laat het werkprogramma nadrukkelijk ruimte voor adviesvragen die gaandeweg het jaar aan de raad gesteld worden.

De Onderwijsraad zal bij de voorbereiding van zijn adviezen steeds nagaan hoe de expertise uit andere adviesorganen en planbureaus benut kan worden. Vanzelfsprekend zal de raad evenzeer bereid zijn op verzoek van andere adviesraden expertise in te brengen. De opstelling van de raad kenmerkt zich door het actief zoeken van synergie met betrokken raden.

Hoofdstuk 2 van dit werkprogramma beschrijft de taken en de werkwijze van de raad. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de programmalijnen en van de adviesonderwerpen die de raad in 2014 zal uitwerken. Deze worden nader uitgewerkt in de hoofdstukken 4 (onderwerpen op verzoek van de regering) en 5 (onderwerpen op verzoek van de Kamer). In hoofdstuk 6 wordt een beknopte schets gegeven van de meer verkennende activiteiten van de raad in 2014. De bijlagen bevatten een overzicht van de samenstelling van de raad in 2013 en van het secretariaat.

Taken

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement, opgericht in 1919. De raad adviseert – gevraagd en ongevraagd – de ministers van OCW en van EZ. 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 geeft hij opdrachten tot het uitvoeren van studies. 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 (briefings en adviesgesprekken).

- *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, consultatiebijeenkomsten, 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 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 het organiseren van seminars, panels, hoorzittingen, en dergelijke, wordt de website van de raad actief benut om betrokkenen nadrukkelijk uit te nodigen mee te denken rondom adviesvragen.

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 2013 met *Wat drijft de leraar?* over de persoonlijke professionaliteit van leraren in het hedendaagse onderwijs.

3

Overzicht van adviesonderwerpen

De Onderwijsraad adviseert zowel de regering als het parlement en kan daarnaast ook adviesonderwerpen uit eigen beweging op de agenda zetten. Het werkprogramma is daarom samengesteld uit onderwerpen waar vanuit verschillende kanten om gevraagd is. Deze zijn zoals eerder vermeld ondergebracht in verschillende programmalijnen. De Onderwijsraad hanteert voor de komende periode de volgende programmalijnen:

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

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

A Onderwijs en de kenniseconomie

- 1 De informatiesamenleving op school (verzoek regering)
- 2 De positie van het vmbo in de educatieve wedloop (verzoek Tweede Kamer)

B Kernfuncties van het onderwijs

- 3 De eigen kracht van het hoger beroepsonderwijs (verzoek regering)

C Bestuur en organisatie

- 4 Regionale samenwerking onderwijs en (jeugd)zorg (verzoek regering)
- 5 Stelselmatigheid: concurrentie versus samenwerking (verzoek regering)
- 6 Constructieve onderwijspolitiek, bedoelde en onbedoelde effecten van beleid (verzoek Tweede Kamer)
- 7 Toekomstbestendige inrichting van het onderwijs (verkenning op verzoek regering)

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 de rol van leraren in alle programmalijnen 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), *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld* (2011), *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) en de verkenning *Leraar zijn* (2013). Belangrijke onderdelen van deze adviezen zullen naar verwachting opgenomen worden in de door de bewindspersonen van OCW nog te publiceren Lerarenagenda. Derhalve is het niet opportuun thans in het werkprogramma van de raad een aparte adviesvraag over leraren op te nemen.

Wetgevingsadviezen

Naast de adviezen over de hierboven genoemde onderwerpen zal de Onderwijsraad in 2014 ook 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 2014 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;
- aanpassing regeling educatie;
- vernieuwing beroepsgerichte programma's vmbo; en
- invoering beroepsregister leraren.

Of over deze onderwerpen ook daadwerkelijk door de raad geadviseerd zal worden in 2014 is afhankelijk van het verloop van de verschillende wetgevingstrajecten.

Tussentijdse wijzigingen

Het werkprogramma voor het jaar 2014 beperkt zich voornamelijk tot de hier genoemde adviesonderwerpen. Evenals in vorige jaren het geval was, zullen zich ook in 2014 onderwerpen aandienen, die niet zijn opgenomen in het werkprogramma, maar wel betrekking hebben op de hoofdlijnen van beleid of van wetgeving en vragen om strategische advisering van de raad op de korte termijn. Dit werkprogramma heeft dan ook nadrukkelijk een dynamisch karakter. Tussentijdse wijzigingen in de programmering zijn mogelijk.

4 Adviesonderwerpen op verzoek van de regering

De raad heeft met de minister en staatssecretaris van OCW gesproken over de onderwerpen die bij de advisering door de raad in 2014 prioriteit verdienen. De minister van OCW heeft op 15 juli 2013 naar aanleiding van deze bespreking de raad verzocht een ontwerp voor het *Werkprogramma 2014* op te stellen. De onderwerpen waarover de minister aan de raad advies heeft gevraagd zijn:

1. De informatiesamenleving op school;
2. De eigen kracht van het hoger beroepsonderwijs;
3. Regionale samenwerking onderwijs en jeugdzorg;
4. Stelselmatigheid: competitie versus samenwerking; en
5. Toekomstbestendige inrichting van het onderwijs (zie hoofdstuk 6).

De hierboven vermelde onderwerpen vloeien voort uit de beleidsprioriteiten van de bewindslieden en uit initiatieven van de kant van de raad. Sommige onderwerpen raken rechtstreeks aan eerdere door de raad uitgebrachte adviezen, zoals *Onderwijs en open leer middelen* (2008), *De weg naar de hogeschool* (2009), *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* (2004) en *De markt meester?* (2001). Bij de uitwerking van de onderwerpen wordt indien relevant ook het onderwijsaanbod door instellingen die vallen onder het ministerie van EZ betrokken (het agrarisch onderwijs).

A 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 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. Maatschappelijke opgaven zijn daarmee tegelijkertijd onderwijsopgaven, zowel nationaal als internationaal.

Onderwijs en de kenniseconomie is een belangrijk thema in deze periode. In 2014 zal binnen dit thema aandacht besteed worden aan de betekenis van de informatisering van de samenleving voor het onderwijs.

1. De informatiesamenleving op school

Context: groeiende impact van informatietechnologie op mens en samenleving

De informatiesamenleving kenmerkt zich onder andere door de alomtegenwoordigheid van informatie, door de toename van kennisgerelateerde beroepen en ook door de toenemende mogelijkheden van ict (informatie- en communicatietechnologie). Ict doordringt steeds meer alle facetten van het maatschappelijke leven. De bereikbaarheid van kennis is door internet enorm toegenomen. Kennisontwikkeling verloopt steeds sneller: de hoeveelheid kennis breidt zich in een hoog tempo uit en kennis veroudert sneller. Tevens biedt ict steeds meer mogelijkheden voor personalisering: diensten en informatie kunnen worden aangepast aan de wensen van de gebruiker (op basis van real-time data). Door het integreren van toepassingen in de zogenoemde 'cloud' zijn diensten en toepassingen overal ter wereld bereikbaar.

Ook in het onderwijs wordt ict steeds vaker ingezet als leermiddel. In het middelbaar beroeps- onderwijs gebruikt 44% van de docenten digitaal lesmateriaal. In het primair en voortgezet onderwijs is dit iets meer dan een kwart. Het merendeel van de docenten beschikt over voldoende technische vaardigheden, maar een groot deel vindt het nog moeilijk om de didac- tische mogelijkheden van ict te benutten. In het primair onderwijs gaat dit beter dan in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Voor de vernieuwing van het onder- wijs met behulp van ict is de leraar cruciaal.

Ict-schoolconcepten en het onderwijsstelsel

Deze ontwikkelingen bieden zowel kansen als risico's voor het onderwijs. Ict kan helpen de leerstof aantrekkelijker aan te bieden, meer maatwerk te leveren en daardoor mogelijk de moti- vatie van leerlingen te verhogen. Ict kan voorts opbrengstgericht werken faciliteren. Kansen zijn er ook op het gebied van de contacten tussen scholen onderling en de relaties van scholen met de buitenwereld. Ict biedt mogelijkheden voor internationalisering en de samenwerking met het bedrijfsleven, bijvoorbeeld bij stagebegeleiding in het middelbaar beroepsonderwijs. Buiten het primaire onderwijsproces kan ict scholen helpen administratieve processen te vergemakkelijken.

Risico's zijn er eveneens. Zo is de kwaliteit van het digitale lesmateriaal van groot belang, zeker wanneer kinderen hier zelfstandig mee aan de slag moeten. De inzet van ict zonder betekenis- volle content vormt een risico voor onderwijskwaliteit. Ook kan de situatie ontstaan dat leerlin- gen in toenemende mate zodanig individueel en tijd- en plaatsonafhankelijk bediend kunnen worden, dat de rol van onderwijs als sociale gemeenschap en als 'oefenplaats' voor de maat- schappij onder druk komt te staan. En verder kan de inzet van ict leiden tot een afnemend con- centratievermogen bij leerlingen. Ten slotte is mediawijsheid bij leerlingen een voorwaarde voor leren met behulp van ict.

Sommige scholen wenden de digitale mogelijkheden aan om te experimenteren met nieuwe schoolconcepten. De leer- en werkomgeving kan immers verplaatst worden van collectief en statisch naar interactief, individueel en onafhankelijk van tijd of plaats. Scholen stappen daar- voor bijvoorbeeld af van het klassieke leerstof-jaarklassensysteem (zoals in traditioneel ver- nieuwingsonderwijs overigens ook vaak gebruikelijk is) of doen aan 'flipping the classroom'. Andere scholen zijn op dit moment nog zeer terughoudend met de inzet van ict, soms van- wege gebrek aan middelen of kennis, en soms ook vanuit een bewuste keuze.

Naarmate de inzet van ict meerdere aspecten van het totale schoolconcept beslaat, kan de manier van werken gaan schuren met de huidige wet- en regelgeving rondom bijvoorbeeld de aanwezigheidsplicht (urennormen), de bekostiging, en de aard van toetsing en examine- ring. Het volledig benutten van alle mogelijkheden van ict heeft ook gevolgen voor het leer- stof-jaarklassensystemen, voor klassikale instructie en voor de relatie tussen docent en leerling. Ook kunnen onderscheiden tussen verschillende schoolniveaus vervagen, wanneer leerlin- gen steeds meer op hun eigen niveau aangesproken worden. Wanneer scholen meer en meer gebruikmaken van de mogelijkheden van informatietechnologie en daardoor moeilijker uit de voeten kunnen met de huidige wet- en regelgeving, kan dit op termijn wijzigingen in het Nederlandse onderwijsstelsel noodzakelijk maken.

Een belangrijke vraag hierbij is in hoeverre het noodzakelijk is dat alle scholen in gelijke mate gebruikmaken van informatietechnologie. Is het in de huidige samenleving nog een keuze?

Moet de overheid actief sturen op de inzet van ict? Moet een eventuele verandering van wet- en regelgeving vooruitlopen op door de overheid gewenste inzet van ict in het onderwijs?

Adviesvraag: rol van de overheid bij verdergaande mogelijkheden van ict

Hoe kunnen scholen gestimuleerd worden om beter gebruik te maken van ict om zowel het primaire proces te verbeteren als de productiviteit te verhogen (optimalisatie)? Is er een rol voor de overheid om de mogelijke disruptieve effecten van de toenemende informatisering op de transformatie van het onderwijsstelsel te reguleren of te versnellen?

Aard van het advies: agenderend

Het advies heeft een bredere oriëntatie dan enkel ict. De thema's doelmatigheid en individuele talentontwikkeling zullen er als een rode draad doorheen lopen. Bij de voorbereiding van het advies zullen de strategische verkenning *Technologie en digitalisering*, alsmede het programma e-onderwijs (beide interne OCW-trajecten) worden betrokken. Het advies heeft betrekking op het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en zal naar verwachting verschijnen in het tweede kwartaal van 2014.

B Kernfuncties van het onderwijs

Het is gebruikelijk om een drietal hoofdfuncties van het onderwijs te onderscheiden: kwalificatie, selectie en socialisatie. De doelen van onderwijs zijn voor een groot deel te relateren aan deze functies. In de wijze waarop de school gestalte geeft aan haar meervoudige opdracht worden in de tijd gezien wisselende accenten gelegd. Scholen lopen tegen problemen aan bij het realiseren van de verschillende doelen. Problemen gerelateerd aan kwalificatie zijn onder meer het kennisniveau van leerlingen bij Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde; voortijdig schoolverlaten; en gebrek aan motivatie. Problemen gerelateerd aan selectie doen zich vooral voor in de aansluiting tussen opleidingen (reparatieprogramma's) en in de aansluiting met de arbeidsmarkt. Het behalen van doelen gericht op socialisatie ten slotte wordt onder andere bemoeilijkt door toename van het aantal leerlingen met gedragsproblemen en door een groeiende kloof tussen de opvoedingscultuur thuis en die op school.

Binnen het thema *kernfuncties van het onderwijs* buigt de raad zich in 2014 over de eigenheid van het hoger beroepsonderwijs.

2. De eigen kracht van het hoger beroepsonderwijs

Context: hoger beroepsonderwijs heeft lastige maar belangrijke taak

Het hoger beroepsonderwijs heeft een belangrijke maatschappelijke positie. Het geeft een grote groep mensen toegang tot het hoger onderwijs en heeft daarmee een belangrijke emanciperende functie. Op dit moment heeft 60% van de studenten ouders die zelf geen hogere opleiding hebben afgemaakt.

Volgens de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) is hoger beroepsonderwijs gericht op de overdracht van theoretische kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk (artikel 1.1). Het gaat om het opleiden van beroepsbeoefenaars die hun vak verstaan en die tevens in staat zijn om vragen te stellen bij de beroepspraktijk.

In het Nederlandse stelsel wordt hoger beroepsonderwijs verzorgd door hogescholen. Zij hebben als wettelijke taak om bacheloropleidingen en in voorkomende gevallen masteropleidingen te verzorgen en kennis over te dragen die nuttig is voor de maatschappij. Daarnaast verrichten zij ontwerp- en ontwikkelactiviteiten en doen zij onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Ook dragen zij bij aan de ontwikkeling van de beroepen waarop hun onderwijs is gericht.

Het hoger beroepsonderwijs is in de afgelopen jaren fors gegroeid. De hogescholen bieden inmiddels praktijkgericht hoger onderwijs aan ruim 420.000 studenten. Zij zijn daarmee verreweg de grootste leverancier van hoog opgeleide professionals op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarbij heeft het hoger beroepsonderwijs te maken met een diverse studentenpopulatie met een vooropleiding van mbo 4 tot vwo.

Een relatief nieuw onderdeel in het werk van hogescholen is het praktijkgerichte onderzoek uitgevoerd door lectoren. De plaats hiervan is nog volop in ontwikkeling. Waar op de ene plaats de lectoren studenten weten te betrekken bij een voor de praktijk relevant onderzoeksprogramma, gebeurt dit op andere plekken nog veel minder. Dit geldt zowel voor de bachelor- als voor de masteropleiding. Het praktijkgerichte onderzoek zou in functie moeten staan van het opleiden van beroepsbeoefenaars die hun vak verstaan. Het onderzoek zou ertoe moeten bijdragen dat zij in staat zijn om vragen te stellen bij de beroepspraktijk en een verbinding kunnen leggen tussen onderzoek en de werkomgeving; kortom professionals die al werkende nieuwe kennis kunnen produceren, kennis kunnen toevoegen aan hun werkplek en zo zorg dragen voor innovatie.

Anders dan een academicus heeft de afgestudeerde hbo'er een profiel waarin vakmanschap voorop staat. Dit wordt bijvoorbeeld in de topsectoren recentelijk uitgewerkt via de 'centres of expertise', waarin bedrijfsleven en hoger beroepsonderwijs gezamenlijk werken aan ontwikkeling van vakmanschap. De beroepspraktijk waarin de hbo'er gaat werken is veelal sterk aan veranderingen onderhevig en hij/zij moet daarin kunnen functioneren en ook kunnen bijdragen aan de vernieuwing van deze praktijk. Het hoger beroepsonderwijs moet hem/haar daar optimaal op voorbereiden.

Door invoering van de bachelor-masterstructuur zijn er in het curriculum echter ook steeds meer academische invloeden gekomen. Door de ontwikkelingen van de afgelopen tijd lijkt de oriëntatie van het hoger beroepsonderwijs op een aantal punten enigszins diffuus geworden te zijn. Dit vraagt om een doordenking van de positie van het hoger beroepsonderwijs.

Adviesvraag: voorwaarden om hoger beroepsonderwijs te versterken

Aan welke voorwaarden dient voldaan te worden om de positie van het hoger beroepsonderwijs te versterken, zodat het hoger beroepsonderwijs in zijn eigen kracht kan komen te staan en professionals opleidt voor de arbeidsmarkt van de toekomst?

De vraag richt zich enerzijds op een conceptuele doordenking van de positie van het hoger beroepsonderwijs in relatie tot academisch onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Daarbij zal een vergelijking worden gemaakt met andere landen. Tegelijkertijd zal het advies ingaan op voorwaarden waaraan voldaan dient te worden om optimaal professionals op te leiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst en op de betekenis van het hoger beroepsonderwijs als kanaal voor kennisverspreiding in het bedrijfsleven en in de (semi) publieke sector.

Aard van het advies: instrumenteel

Het advies zal met name concrete aanbevelingen doen om de wenselijke positie van het hoger beroepsonderwijs te bevorderen. In het kader van een goede aansluiting op de arbeidsmarkt zal ook overleg worden gevoerd met de SER (Sociaal-Economische Raad).

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het vierde kwartaal van 2014.

C Bestuur en organisatie

In dit onderdeel komen onderwerpen aan de orde, die betrekking hebben op de inrichting van bestuur en organisatie. In 2014 richt de raad zich op de vraag naar de afstemming tussen onderwijs en (jeugd)zorg en de rol die regionale samenwerking daarbij speelt, en beziet hij concurrentie en samenwerking tussen onderwijsinstellingen op stelselmatigheid.

3. Regionale samenwerking onderwijs en jeugdzorg

Context: intensivering van regionale samenwerking

In de huidige tijd wordt in steeds grotere mate gestreefd naar regionale samenwerking. Zo ook op het terrein van onderwijs en zorg voor jeugdigen. Deze regionalisering krijgt vorm door de oprichting van verschillende samenwerkingsarrangementen op lokaal niveau met eigen taken en verantwoordelijkheden, al dan niet overgedragen vanuit het Rijk. Te denken valt aan de samenwerking tussen scholen en gemeenten in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid en de aanpak van voortijdig schoolverlaten, maar ook aan de samenwerking tussen scholen in krimpgebieden. Met de onderlinge lokale afstemming wordt ruimte gecreëerd voor maatwerk en wordt recht gedaan aan het belang van een integrale benadering rond een kind/jongere.

Tegelijkertijd vormen onderwijs en gemeenten twee gescheiden en elkaar niet volledig dekende systemen met verschillende belangen, taken en methoden. Het toegenomen belang van samenwerking roept dan ook vragen op ten aanzien van de verhouding tussen het geheel en de afzonderlijke actoren. Deze betreffen zowel de positie van het samenwerkingsverband ten opzichte van de afzonderlijke scholen, als de positie van de gemeente ten opzichte van samenwerkingsverbanden en scholen. Waar komen samenwerkingsverbanden en gemeenten samen en versterken ze elkaar? Maar ook: Wat is een juiste afbakening van de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden? Welke grenzen vloeien voort uit de specifieke wettelijke posities van het onderwijs en de gemeente? Twee aan elkaar gerelateerde voorbeelden van recente ontwikkelingen waarbij dergelijke vragen ook een rol gaan spelen, zijn de invoering van passend onderwijs en de daaraan parallel lopende stelselwijziging van de jeugdzorg.

De Wet passend onderwijs treedt vanaf augustus 2014 in werking. Met passend onderwijs wordt beoogd meer maatwerk te leveren in het aanbod van extra onderwijsondersteuning en zo veel mogelijk zorgleerlingen deel te laten nemen aan het regulier onderwijs. Scholen krijgen met de invoering van passend onderwijs een zorgplicht, wat inhoudt dat zij de verantwoordelijkheid gaan krijgen voor het bieden van een passende onderwijsplek voor elke leerling. Deze plek kan geboden worden binnen de school van aanmelding, maar eventueel ook binnen een andere reguliere school of een school voor speciaal onderwijs. Om invulling te geven aan de zorgplicht worden regionale samenwerkingsverbanden ingericht die bestaan uit reguliere scholen en scholen voor speciaal onderwijs. Binnen deze samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs worden afspraken gemaakt over de inzet van aanvullende ondersteuning en de daaraan gekoppelde financiële middelen, welke vastgelegd dienen te worden in een ondersteuningsplan.

Daarnaast zal in januari 2015 de stelselwijziging met betrekking tot de jeugdzorg bekrachtigd worden met de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet. Aanleiding tot de herziening is onder meer de constatering dat de zorg voor jeugdigen in het huidige stelsel te sterk versnipperd is. Om een betere afstemming en een integrale aanpak tussen voorzieningen te bevorderen, krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp; de zogenoemde jeugdhulpplicht. De meeste ondersteuning zal geboden worden vanuit de lokale centra voor jeugd en gezin.

Met beide ontwikkelingen wordt gestreefd naar het tijdig aanbieden van zorg op een laagdrempelige manier en het bevorderen van inhoudelijke samenhang van het zorgaanbod. Om het stelsel goed te kunnen laten functioneren en de integrale zorgaanpak voor jeugdigen vorm te geven, moeten scholen en gemeenten intensief gaan samenwerken. Om hier richting aan te geven zijn de samenwerkingsverbanden en de gemeenten verplicht de concepten van ondersteuningsplannen en de plannen voor jeugdhulp met elkaar te bespreken in een op overeenstemming gericht overleg. Daarnaast krijgt het onderwijs de plicht om binnen scholen voorzieningen te treffen om vroegtijdig problemen die niet direct aan onderwijs gerelateerd zijn, te signaleren en aan te pakken. In het ontwikkelingsplan van individuele leerlingen zal daarom niet alleen aandacht moeten zijn voor onderwijsdoelen en begeleiding, maar ook voor de benodigde zorg en opvoedondersteuning. Van de gemeenten wordt verwacht dat er afstemming plaatsvindt met eventuele ondersteuning die op school geboden wordt en dat de inzet van jeugdzorg meer ten dienste komt van leerkrachten. Samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs en gemeenten zullen op deze wijze zorgpartners worden.

Adviesvraag: rollen en verantwoordelijkheden bij samenwerking

Wat betekent het toenemend belang van samenwerkingsverbanden in het onderwijs voor de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren?

Aard van het advies: inventariserend, signalerend

Dit advies heeft betrekking op het primair (speciaal) onderwijs, het voortgezet (speciaal) onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Er zal worden nagegaan op welke manier inhoud wordt gegeven aan de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden, wat de positie van afzonderlijke scholen binnen samenwerkingsverbanden is en welke taken en bevoegdheden de gemeente en de samenwerkende schoolbesturen ten opzichte van elkaar zouden moeten krijgen, gezien de verschillende wettelijke opdrachten. Hierbij zal de aandacht ook uitgaan naar de mate waarin een eventuele herdefiniëring van de rol van het lokaal bestuur ten aanzien van onderwijs nodig dan wel wenselijk is. Ook zal aandacht worden besteed aan de vraag hoe te bevorderen dat entree-opleiding en bindend studieadvies in het middelbaar beroepsonderwijs worden gekoppeld aan een adequate begeleiding van leerlingen.

Bij de voorbereiding van het advies zal de raad onder andere contact leggen met de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Het advies zal naar verwachting verschijnen in het derde kwartaal van 2014.

4. Stelselmatigheid: competitie versus samenwerking

Context: concurrentie leidt niet altijd tot verhoging van de onderwijskwaliteit

In de huidige inrichting van het onderwijsbestel vormt competitie (concurrentie) tussen onderwijsinstellingen een wezenlijk onderdeel. Leerlingen hebben een (vrijwel) vrije schoolkeuze, er is vrijheid van inrichting van het onderwijs en de bekostiging hangt voor een belangrijk deel samen met het aantal leerlingen. De afgelopen decennia hebben scholen en onderwijsin-

stellingen meer mogelijkheden gekregen om een eigen schoolbeleid te voeren. In het primair en voortgezet onderwijs is de lumpsumfinanciering ingevoerd. Instellingen in de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) en het hoger onderwijs hebben de volledige zeggenschap gekregen over de exploitatie en de investeringsbeslissingen, en de bevoegdheden gekregen om te lenen op de kapitaalmarkt.

Concurrentie kan scholen aanzetten tot betere prestaties en dus tot een verhoging van de onderwijskwaliteit. Een leerling of student kan immers ook naar een andere school of opleiding vertrekken wanneer hij ontevreden is. Scholen en instellingen proberen zich daarom te onderscheiden van elkaar. Daarbij hebben ze de ruimte om zich te profileren. Een paar voorbeelden: sommige scholen in het primair onderwijs richten zich met plusklassen op de meer begaafde leerlingen en een aantal scholen in het voortgezet onderwijs biedt activiteiten aan in het kader van ondernemerschap, muziek of sport. Instellingen in de bve-sector en in het hoger onderwijs kunnen zich onderscheiden via hun opleidingsaanbod. Dergelijke profilering kan leiden tot variëteit en meer transparantie in het aanbod. Verder kan profilering ervoor zorgen dat scholen en instellingen niet in alles proberen uit te blinken. Dat komt ook de doelmatigheid ten goede. Sowieso kan de toegenomen eigen verantwoordelijkheid van scholen en instellingen bijdragen aan minder bureaucratie en een grotere doelmatigheid.

De vraag is echter of het onderwijsbestel de juiste randvoorwaarden biedt voor een optimale marktwerking. Scholen in het primair en voortgezet onderwijs zijn bij investeringen in hun huisvesting bijvoorbeeld afhankelijk van gemeentemiddelen, waardoor ze mogelijk worden gehinderd in de door hen gewenste groei. Ook de zogenoemde 't-1 financiering' (scholen worden gefinancierd op basis van de leerlingaantallen op 1 oktober van het voorgaande schooljaar) speelt hierin een rol. Verder hebben instellingen in het hoger onderwijs door de macrodoelmatigheidstoets niet de volledige vrijheid om hun opleidingsaanbod aan te passen aan een verandering in de vraag. Het is überhaupt lastig voor instellingen om leerlingen van elders te overtuigen voor hun instelling te kiezen. Leerlingen kiezen doorgaans voor een opleiding in de buurt. Van de andere kant kunnen instellingen lastiger failliet gaan dan de meeste bedrijven vanwege de grote gevolgen voor leerlingen. Dat werkt het nemen van risico's in de hand.

Er zijn ook onwenselijke uitkomsten die samenhangen met een te grote nadruk op competitie tussen instellingen. Zo bestaat het risico dat instellingen zich profileren op zaken die de onderwijskwaliteit niet ten goede komen. Denk bijvoorbeeld aan bovenmatige uitgaven voor nieuwe gebouwen, of aan populaire opleidingen die worden gestart om nieuwe leerlingen te trekken. Ook kan de bekostiging per leerling instellingen prikkelen om groter te groeien dan de 'menselijke maat'. De afstand tussen het bestuur en de werkvloer wordt dan te groot, met mogelijk negatieve gevolgen voor de onderwijskwaliteit. Bovendien is het bij concurrerende instellingen lastiger om regionaal (in het middelbaar beroepsonderwijs) of landelijk (in het hoger onderwijs) een macrodoelmatig opleidingsaanbod tot stand te brengen. Hiervoor is immers samenwerking en afstemming nodig.

De laatste jaren is sprake van een zekere accentverschuiving van competitie naar meer samenwerking tussen instellingen. Dit is mede veroorzaakt door de te verwachten daling in leerlingenaantallen (krimp) en de gevolgen van de economische crisis. Scholen en instellingen worden gedwongen om samenwerking te zoeken omdat ze het anders financieel niet meer kunnen bolwerken.

De overheid speelt een stimulerende rol in het bij elkaar brengen van scholen en instellingen. Zo is de staatssecretaris voornemens om kleine scholen in het primair onderwijs financieel te prikkelen om samen te werken. Verder zijn scholen in het primair en voorgezet onderwijs verplicht in samenwerkingsverbanden passend onderwijs vorm te geven. In het middelbaar beroeps-onderwijs is de minister van plan om instellingen samen met het bedrijfsleven de afstemming van het opleidingsaanbod vorm te laten geven. Een dergelijk overleg is niet vrijblijvend. Partijen moeten met elkaar om de tafel als een instelling een knelpunt in het opleidingsaanbod wil bespreken. Daarbij wordt een onafhankelijke geschillencommissie ingesteld voor als partijen er niet uitkomen. Als sluitstuk kan de minister een einde maken aan een ondoelmatig opleidingsaanbod. De instellingen dienen in het jaarverslag de gemaakte keuzes van hun opleidingsportfolio ook naar buiten toe nader te onderbouwen. Een concreet voorbeeld is het advies van een commissie over het opleidingsaanbod in Amsterdam, Utrecht, Amersfoort en Almere. Hierin is aangegeven hoe in het middelbaar beroepsonderwijs minder versnippering en betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt kan worden gerealiseerd door instellingen met een overlappend werkgebied in elkaar te schuiven of 'af te slanken'. In het hoger onderwijs zijn prestatieafspraken gemaakt met instellingen over hun profiel. Instellingen dienen in onderling overleg aandacht te schenken aan de landelijke doelmatigheid van het aanbod. Daarnaast worden in het hoger onderwijs sectorale verkenningen en analyses uitgevoerd naar onder meer het landelijke opleidingsaanbod.

Samenwerking is noodzakelijk om een kwalitatief hoogstaand onderwijsaanbod in stand te kunnen houden, maar er moeten wel prikkels in het systeem overblijven die instellingen aanzetten tot kwaliteitsbevordering en doelmatiger onderwijs. Ook dienen er voor de leerlingen voldoende keuzemogelijkheden te zijn. De minister en de staatssecretaris gaven onlangs aan in een stelsel met samenwerkende scholen en instellingen een rol te zien voor publieke competitie: het mechanisme waarbij door systematische vergelijking en transparantie scholen worden gestimuleerd zichzelf te verbeteren. Dat is in lijn met het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II: "scholen gaan publieke verantwoording afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen". Ook de raad benadrukte in zijn advies *Publieke belangen dienen* (2013) het belang van verantwoording voor het goed functioneren van de 'checks and balances' in het onderwijs.

Adviesvraag: combinaties van competitie en samenwerking

Welke (gecombineerde) vormen van competitie en samenwerking tussen instellingen zijn het meest dienstbaar aan publieke belangen als kwaliteit en (macro)doelmatigheid? Welke mogelijkheden zijn daarvoor in de sturing en bekostiging van het onderwijs? In hoeverre kan publieke verantwoording een rol spelen?

Aard van het advies: conceptueel en instrumenteel

Het advies zal voor de lange termijn conceptueel van aard zijn. Het advies zal tevens voor de korte termijn concreet aangeven hoe scholen publiek verantwoording kunnen afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen. Het advies bestrijkt alle onderwijssectoren, van primair onderwijs tot met hoger onderwijs.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het tweede kwartaal van 2014.

5 Adviesonderwerpen op verzoek van de Tweede Kamer

Op 24 januari 2013 is tijdens een bijeenkomst tussen de leden van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs en de Onderwijsraad gesproken over de programmering voor 2014. Bij die gelegenheid zijn door de Tweede Kamerleden verschillende thema's naar voren gebracht. Op 4 juli 2013 is tijdens een vergadering van de Vaste Kamercommissie een overzicht van adviesonderwerpen vastgesteld en vervolgens voorgelegd aan de Onderwijsraad, met het verzoek deze in het *Werkprogramma 2014* op te nemen. De adviesvragen vallen binnen de programmaliijnen onderwijs en kenniseconomie (*De positie van het vmbo in de educatieve wedloop*) en bestuur en organisatie (*Constructieve onderwijspolitiek, bedoelde en onbedoelde effecten van beleid*).

1. De positie van het vmbo in de educatieve wedloop

Context: de leerlingaantallen in de beroepsgerichte opleidingen van het vmbo lopen terug

De afgelopen vijftien jaar is er hard gewerkt aan het vmbo. Er zijn centrale eindexamens ontwikkeld, duidelijke leerwegen ontstaan en vernieuwende didactische concepten ontwikkeld. Deze ontwikkelingen hebben de positie van het vmbo in het Nederlandse onderwijssysteem versterkt. Tot voor kort was het vmbo een aantrekkelijke leerroute voor ongeveer de helft van de leerlingen die van de basisschool kwamen. Het vmbo vormde de opmaat voor een mbo-opleiding, eventueel gevolgd door een hbo-opleiding.

De laatste jaren is er echter een kentering gekomen. Steeds minder leerlingen gaan naar het vmbo. Vooral de leerlingenaantallen in de kader- en basisberoepsgerichte leerweg lopen terug. In tien jaar tijd is het aantal leerlingen in deze leerwegen gedaald met 30%. Het vmbo als geheel is in deze periode jaarlijks met zo'n 1% gekrompen. Dit terwijl in diezelfde periode het aantal leerlingen in het voorgezet onderwijs met zo'n 3% per jaar groeit. De groei doet zich vooral voor in het havo en vwo, waar in het achterliggende decennium het aantal leerlingen met bijna 30% is gestegen.

Deze trend geeft aan dat wanneer er niet ingegrepen wordt, de kader- en basisberoepsgerichte leerwegen over tien jaar vrijwel niet meer bestaan. Bovendien wordt er in de nabije toekomst een punt bereikt, waarop het niet meer rendabel is om de beroepsgerichte opleidingen open te houden. Het vmbo vraagt om instructie- en praktijklokalen met bijvoorbeeld werkpleksimulatielokalen. Dit zijn noodzakelijke, maar ook dure voorzieningen, die moeilijker zijn te financieren naarmate er minder leerlingen zijn. Deze problematiek beperkt zich niet tot het technische onderwijs. Alle sectoren merken de leegloop van het beroepsgerichte vmbo en kampen met bedrijfseconomische problemen.

Wanneer leerlingen beter op hun plek zitten als ze naar het havo of vwo gaan, is de leegloop van het vmbo vanzelfsprekend geen probleem. De teruglopende leerlingaantallen in het vmbo kunnen echter ook te maken hebben met twee andere ontwikkelingen.

Ten eerste lijkt het keuzegedrag van ouders een rol te spelen. Er lijkt een streven te zijn van ouders om hun kind in het havo of vwo geplaatst te krijgen, of als dat niet haalbaar blijkt minimaal te kiezen voor een categoriaal vmbo theoretische leerweg. De praktijkgerichte opleidingen van het vmbo worden vermeden, omdat men het idee heeft dat het algemeen vormend

onderwijs meer aanzien geniet in de samenleving. Dit negatieve beeld van het beroeps-oriënterende onderwijs van het vmbo bestaat al langer en wordt deels gevoed door berichtgeving in de media. Ook de leerlingenpopulatie in het vmbo speelt daarbij een rol (meer leer- en gedragsproblemen).

Ten tweede kan het zo zijn dat leerkrachten in het primair onderwijs onvoldoende weten over het vmbo en daardoor bij de advisering over het vervolg van de onderwijsroute, leerlingen sneller doorverwijzen naar vmbo-t of havo/vwo. Daarbij komt dat leerkrachten ook te maken krijgen met de eerdergenoemde druk van ouders die hun kinderen naar havo en vwo willen laten gaan. Het is daarom nodig na te gaan in hoeverre overadvisering een rol speelt in de terugloop van het vmbo.

Wanneer deze twee ontwikkelingen een rol spelen, heeft het vermijden van de beroepsgerichte opleidingen negatieve gevolgen voor de leerlingen die juist baat zouden hebben bij dit type onderwijs. Bovendien heeft de terugloop van het aantal vmbo-leerlingen negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt, waar onverminderd behoefte is aan vakmanschap. Tot nu toe is deze problematiek onderbelicht gebleven.

Adviesvraag: Hoe kan de positie van het vmbo als start van de beroepskolom in het Nederlandse onderwijsstelsel worden versterkt?

Onderliggende vragen die in het advies aan de orde zullen komen zijn: Wat zijn de oorzaken van de terugloop van het vmbo? In hoeverre speelt het keuzegedrag van ouders een rol en hoe kan keuzegedrag op meer reële gronden worden gestoeld? In hoeverre speelt overadvisering door de basisschool een rol? In hoeverre is het negatieve imago van het vmbo een maatschappelijk probleem en in hoeverre kan het onderwijs hiervoor een oplossing bieden? Hoe wordt hier in het buitenland mee omgegaan? Is menging van algemeen vormend onderwijs en beroepsgerichte opleidingen een oplossing? In Duitsland kent men bijvoorbeeld technische gymnasia die voorbereiden op een beroep. Of kan het vmbo een sterkere positie krijgen door meer ruimte te geven aan brancheopleidingen? Kunnen regionale clusters een oplossing zijn waarin beroepsgerichte afdelingen worden verdeeld in de regio tussen onderwijsinstellingen? Hierbij gaat het niet alleen om een andere voorzieningenplanning, maar juist ook om een ander pedagogisch-didactisch concept. Het vakcollege, de scholingsboulevards en de vm2-projecten zijn daar voorbeelden van.

Aard van het advies: instrumenteel

Dit advies heeft betrekking op het vmbo. Er zal worden nagegaan wat de positie van het vmbo in de toekomst zou moeten zijn en welke rol de overheid, scholen, ouders en bedrijfsleven kunnen hebben bij het versterken van de gewenste positie voor het vmbo.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het derde kwartaal van 2014.

2. Constructieve onderwijspolitiek, bedoelde en onbedoelde effecten van beleid

Context: laven tussen maatschappelijke druk en behoefte aan professionele ruimte

In 2007 is een parlementair onderzoek ingesteld naar onderwijsvernieuwingen die zijn ingevoerd in de twintig jaar daarvoor, zoals de basisvorming, het studiehuis en het vmbo. Aanleiding was de aanhoudende kritiek op en discussie over deze onderwijsvernieuwingen en de wijze van invoering ervan. Daaruit kwam het beeld naar voren dat onderwijsvernieuwingen van bovenaf zijn ingevoerd zonder dat voldoende rekening werd gehouden met draagvlak in het veld. Het parlementair onderzoek onder leiding van Dijsselbloem had als doel om inzicht

te krijgen in de invoering van de onderwijsvernieuwingen en daaruit lessen te trekken voor de toekomst.

In het eindrapport *Tijd voor onderwijs* (2008) komt de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen tot stevige conclusies en een aanzienlijk aantal aanbevelingen. Een centrale conclusie is dat het ontbreekt aan een heldere afbakening van de rol van rijksoverheid en scholen. Er bestaan enerzijds zorgen over de kwaliteit van het onderwijs en anderzijds is er ontevredenheid onder professionals in het onderwijs over de wijze waarop veranderingen plaatsvinden. In het zoeken naar oplossingen voor de gesignaleerde problemen op de korte en (middel)lange termijn komen overheid en scholen echter op elkaars domein, met implementatieproblemen en toenemende regeldruk als gevolg.

De commissie pleit voor een onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' om de rolverdeling tussen overheid en scholen te verhelderen. De overheid moet aangeven 'wat' van leerlingen verwacht mag worden op een bepaald moment in hun schoolloopbaan. Vervolgens is het aan de scholen 'hoe' zij dit in de praktijk vormgeven. Binnen de ruimte die scholen zouden moeten hebben gelden overigens wel enkele randvoorwaarden: wettelijke eisen aan de onderwijstijd en aan de kwaliteit van docenten. In het verlengde hiervan concludeert de commissie dat de overheid geen grootschalige onderwijsvernieuwingen van bovenaf moet doorvoeren. Vakinhoudelijke vernieuwingen dienen bijvoorbeeld stapsgewijs en op kleine schaal te worden ingevoerd, waarbij een grote betrokkenheid van docenten van belang is.

Terugkijkend op het onderwijsbeleid van de afgelopen vijf jaar kan worden geconstateerd dat een aantal aanbevelingen van de commissie daadwerkelijk ter hand is genomen. Voorbeelden daarvan zijn de invoering van referentieniveaus, de aanscherping van (centrale) exameneisen en investeringen in de opleiding en bijscholing van leraren. Ook gaat de invoering van nieuwe voorstellen vaker dan voorheen gepaard met een stapsgewijze invoering waarbij eerst op kleine schaal wordt geëxperimenteerd met nieuw beleid om evidentie op te bouwen over de effectiviteit.

Tegelijkertijd blijkt het in het algemeen lastig voor de politiek om zich terughoudend op te stellen als het om onderwijs gaat. De maatschappelijke impact van onderwijs zorgt ervoor dat de roep om voortvarend ingrijpen sterk is, of het nu gaat om anti-pestbeleid, i-padscholen of examenfraude. Daarnaast is het onderwijsbeleid ook niet altijd even consistent: zo was de maatschappelijke stage amper ingevoerd toen die alweer werd afgeschaft en lijkt ook de norm voor onderwijstijd weinig stabiel.

Dit roept de vraag op hoe het onderwijsbeleid het best kan laveren tussen de maatschappelijke druk om het onderwijs centraal te regelen en veranderingen snel door te voeren versus de wens om ruimte te geven aan het eigen bestuurlijk vermogen en de professionaliteit van het veld.

Adviesvraag

Heeft het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen geleid tot een structurele verandering van de onderwijspolitiek, uitmondend in een groter maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs en een grotere betrokkenheid van de actoren in het veld? Hoe kan het onderwijsbeleid balanceren tussen centrale sturing en decentrale autonomie met het oog op het realiseren van duurzame onderwijskwaliteit?

In de adviezen *Geregelde ruimte* (2012) en *Publieke belangen dienen* (2013) heeft de raad aangegeven op welke gebieden de overheid een sterke toezichthoudende rol zou moeten hebben en waar instellingen primair zelf aan zet zijn om verantwoording af te leggen. Dit advies bouwt daarop voort en zal voor een aantal specifieke aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie nagaan in hoeverre deze zijn opgevolgd en of deze hebben opgeleverd wat er van verwacht werd.¹ Daarbij gaat het niet om een evaluatie van de effecten (daarvoor is het ook te vroeg) maar om een reflectie op de procedurele gevolgen: hebben politici en beleidsmakers lering getrokken uit de adviezen van de parlementaire onderzoekscommissie?

Aard van het advies: Instrumenteel

Dit advies gaat na in hoeverre de conclusies van de commissie-Dijsselbloem hebben geresulteerd in verandering van de onderwijspolitiek en herstel van het vertrouwen van enerzijds de samenleving in het onderwijs en anderzijds van het onderwijs in de politiek. Vervolgens zullen concrete aanbevelingen worden gedaan over op welke terreinen en in welke relaties tussen betrokkenen daarbij nog winst valt te boeken.

Het advies zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2014 in de plenaire raadsvergadering worden vastgesteld.

¹ Verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en onderwijsveld, leerstandaarden en canonisering, begin- en eindtoets, examens, monitoring, dwarsverbanden in het gedifferentieerde stelsel, arbeidsmarktgerichte leerweg, toetsingskader, vernieuwing kerncurricula, onderwijstijd, lerarenopleidingen, rol inspectie, kritische afweging van didactische vernieuwingen, oormerking middelen voor zorgleerlingen, transparantie toedeling budget aan primair proces.

6 Verkenningen

De in de voorgaande hoofdstukken beschreven adviesonderwerpen zullen voor een belangrijk deel de inzet van de Onderwijsraad in 2014 bepalen. De opdracht van de raad vraagt echter ook om bezinning op ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het onderwijs op langere termijn. In dit kader is de raad op verzoek van de minister van onderwijs voornemens in 2014 de duurzaamheid van ons onderwijsstelsel nader te verkennen.

1. Toekomstbestendige inrichting van het onderwijs

Het huidige Nederlandse onderwijsstelsel behaalt over het algemeen goede resultaten, getuige internationale vergelijkingen (PISA). Daarmee is echter niet gegeven dat het stelsel de komende decennia ook toekomstbestendig zal blijken. Ons onderwijsbestel berust op een aantal pijlers: publieke bekostiging, gelijke kansen, brede toegankelijkheid, variëteit en differentiatie. Het zichtbare bouwwerk boven de grond vertoont scheuren. De balans tussen kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid, sociale cohesie en keuzevrijheid is aan het verschuiven. Zonder private bijdragen houdt menige onderwijsinstelling het hoofd niet boven water. Ouders besteden buiten de school om steeds meer private middelen aan onderwijs (onder andere huiswerk-instituten, bijles, examentraining). Selectie van leerlingen vindt op een steeds vroeger tijdstip plaats. Het aantal heterogene brugklassen neemt af en ook het basisonderwijs wordt selectief. Keuzes vroeg in de onderwijsloopbaan hebben een groot effect op de levensloop en versterken sociale ongelijkheid. Er ontstaan – in sociaal-cultureel opzicht homogene – informele circuits van en rond scholen, die steeds losser van elkaar functioneren. De sociale scheidslijnen tussen hoog- en laagopgeleiden nemen toe. De uniciteit van het individu krijgt veel aandacht, evenals de professionele ruimte van leraren en scholen. Tegelijkertijd ontstaat meer uniformering in leerdoelen, tests en kwaliteitsstandaarden. Een verkennende studie kan meer licht werpen op de vraag of restauratie van het huidige bestel ook voor de toekomst afdoende is, of dat het met het oog op een toekomstbestendige inrichting van het onderwijs wenselijk is de pijlers zelf ter discussie te stellen, zodat (op termijn) een ander bouwwerk kan ontstaan.

Verkenningsvraag

Is de inrichting van het onderwijs in Nederland toekomstbestendig? Is onderhoud van het bestaande stelsel toereikend of zijn stelselinterventies noodzakelijk?

Bij de uitvoering van deze verkenning zullen naast het doen verrichten van onderzoek eveneens brainstormsessies worden georganiseerd en zullen ontwikkelingen in andere sectoren en landen worden betrokken evenals relevante, bredere adviestrajecten van de andere strategische adviesraden zoals de WRR.

Bijlage 1

Overzicht raadsleden en geassocieerde leden per 1 september 2013

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)
Rector magnificus van de Vrije Universiteit Amsterdam; hoogleraar Stochastische Operations
Research, VU

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
Voorzitter van het bestuur van het Schoolleiderregister PO

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 Univer-
siteit van Tilburg

Geassocieerde leden:

Mevrouw drs. K.F.B. (Kristol) 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 2013

Secretaris-Directeur:

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

Persvoorlichting en communicatie:

Mevrouw drs. C.T. (Cindy) Rouwhorst

Coördinerend stafmedewerker:

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

Stafmedewerkers:

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

De heer mr. R.K. (René) Flippo

De heer drs. D. (Djoerd) de Graaf

Mevrouw mr. drs. A. (Antina) de Jong

Mevrouw dr. M.E. (Myra) Keizer

Mevrouw dr. E. (Edith) de Meester

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

Mevrouw drs. R. (Regina) Stoutjesdijk

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

Algemene Zaken:

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

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-assistent)

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

Financiële Zaken:

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

