

Werkprogramma 2010

Werkprogramm 2010

Colofon

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

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

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

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

Werkprogramma 2010, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20090219/974, september 2009

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2009.

ISBN 978-90-77293-92-8

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	11
3.1	Overzicht	11
3.2	Toelichting op de adviesonderwerpen	12
4	Overzicht van adviesonderwerpen op verzoek van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal	23
	Bijlagen	
	Bijlage 1: Overzicht raadsleden per 1 september 2009	29
	Bijlage 2: Overzicht medewerkers secretariaat per 1 oktober 2009	31

1

Inleiding

Veel burgers en groepen identificeren zich met onderwijs. Onderwijs is een belangrijk bestanddeel van onze nationale identiteit, een bestanddeel dat voor iedere burger en aankomende burger een essentieel onderdeel is van zijn persoonlijke biografie. Onderwijs vormt leerlingen en studenten. Om dat te bereiken biedt onderwijs zeer veel mogelijkheden tot ontwikkeling. Die lopen van het leren van de basale vaardigheden in taal en rekenen, via het ingevoerd raken in vakken en vakgebieden als biologie, installatietechniek en dans, tot het thuis raken in bepaalde onderwerpen en problemen. Het onderwijs is een prachtig geheel aan ontwikkelingsmogelijkheden voor brede persoonlijke vorming, voor de arbeidswereld, voor het gezin, voor verbetering van de buurt en het dorp, voor behoud en verbetering van samenlevingsverbanden. Dat gaat niet allemaal vanzelf, onderwijs loont na inspanning. Verantwoordelijkheid kunnen nemen voor jezelf en voor anderen, dat leert een leerling en student niet vanzelf. Leerresultaten vragen inzet van leerlingen en leraren en de kwaliteit om teleurstellingen en tegenslagen te overwinnen.

We weten veel van deze inspanningen en resultaten. Zo weten we dat als het om de basale vaardigheden gaat, de prestaties van Nederlandse leerlingen internationaal gezien nog steeds heel behoorlijk zijn, maar dat het aantal leerlingen met een laag niveau van leesvaardigheid de laatste jaren is toegenomen. Daarnaast zijn de wiskundeprestaties (van vooral meisjes) de afgelopen tien jaar gedaald. Ook de resultaten van toetsen van de taal- en rekenvaardigheden van eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs zijn een reden tot zorg. Verder blijkt dat de relatief goede prestaties van Nederland vooral behaald worden aan de onderkant van de resultatenverdeling, maar dat de uitblinkers achterblijven. Zo behaalt in Singapore 41% van de leerlingen het hoogste niveau in de exacte vakken zoals gemeten in de TIMMS (Trends in International Mathematics and Science), tegenover 7% van de Nederlandse leerlingen.¹ In reactie op de prestaties van Nederlandse leerlingen in internationale peilingen is er meer nadruk gekomen op het belang van taal en rekenen als onderdeel van de kwalificerende functie van het onderwijs. Onder andere door beter gebruik te maken van de mogelijkheden die er zijn om extra leertijd in te zetten, kunnen de resultaten over de gehele linie worden verbeterd. En dan hebben we het alleen nog maar over de basisvakken rekenen en taal. Ingewikkelder wordt het wanneer overkoepelende doelstellingen als het kunnen nemen van verantwoordelijkheid aan de orde zijn. Daarnaast is aandacht voor de culturele en morele bouwstenen van de natie van belang. Er zijn diverse ontwikkelingen die deze meer socialiserende functie van het onderwijs versterken. Voor een deel komen deze voor in aspecten van burgerschap, maar het nemen van verantwoordelijkheid en overzien uit welke culturele en morele kaders ons land is opgebouwd is ruimer, dat gaat eigenlijk over vorming.

De ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben aanleiding gegeven tot een behoorlijk opgelaaide discussie over onderwijs. Gezien de ambities die zijn verwoord in de beleidsagenda's van verschillende politieke partijen en maatschappelijke organisaties zouden we met de huidige min of meer gelijkblijvende prestaties niet tevreden mogen zijn. Een aantal adviesonderwerpen uit het *Werkprogramma 2010* dient in dit licht te worden bekeken. De onderwerpen *Leertijdverruiming en uitgebreid onderwijs* en *Excellente scholen en leraren* zijn verbonden met het thema leerprestaties en leertijd. Het thema wederzijdse versterking van socialisatie

¹ Onderwijsraad (2009): *Stand van educatief Nederland 2009*, Den Haag: Onderwijsraad

en kwalificatie komt vooral terug in *De rol van onderwijs bij het overdragen van extrafunctionele kennis en vaardigheden*.

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

- *Schaarste en transitie*. Een aantal mondiale trends (bevolkingsgroei, toename welvaart en consumptie, klimaatverandering, vergrijzing) kan leiden – en leidt in sommige gevallen al – tot toenemende schaarste van grondstoffen, energie, voedsel en water en tot verminderde biodiversiteit. Kan innovatie pas houden met schaarste? Welke transitie-scenario's zijn er? Wat zijn de gevolgen voor zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden, onder andere op het gebied van geopolitiek, ecologie, migratie en energievoorzieningszekerheid? Hoe grijpen de verschuivende krachtsverhoudingen in de wereld in op deze vraagstukken?
- *Dynamiek en zekerheid in een open samenleving*. Dynamiek en zekerheid lijken elkaar nodig te hebben. Economische dynamiek met vernieuwing en flexibiliteit is een voorwaarde voor een stevige verzorgingsstaat. En wie zich zeker weet, gaat gemakkelijker risico's aan. Toch worden dynamiek en zekerheid vaak tegenover elkaar geplaatst. Welke toekomstige arrangementen behelzen een optimale combinatie van dynamiek en zekerheid? Hoe kan de overheid 'zekerheden' bieden in een globaliserende wereld en tegelijkertijd blijven werken aan een sterke concurrentiepositie?
- *Nieuwe technologieën*. Recent zijn rapporten verschenen over een aantal nieuwe technologieën (nano-, bio-, ict- en cognitieve technologieën). Uitgaand van bestaande scenario's voor doorontwikkeling en convergentie, is het tijd voor een bestuurlijk-strategische analyse van de kansen en bedreigingen van de toepassing van deze nieuwe technologieën.
- *Openbaar bestuur van de toekomst: over legitimiteit en vertrouwen*. Legitimiteit en vertrouwen zijn pijlers onder het Nederlandse bestuur. Welke ontwikkelingen grijpen in op de legitimiteit van het maatschappelijk middenveld en wat zijn de implicaties voor de overheid? En hoe is het gesteld met de legitimiteit van de overheid zelf, gezien het lage en sterk fluctuerende vertrouwen van burgers in overheid en politiek de afgelopen jaren? Hoe kan dit lage vertrouwen internationaal vergelijkend en in de tijd worden geduid? Wat is gezien dit krachtenveld het handelingsperspectief voor de overheid?
- *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*. Welke scheidslijnen tekenen zich in de huidige Nederlandse samenleving af en wat zijn de verwachtingen voor de middellange termijn? Lopen die nog langs lijnen van allochtoon-autochtoon of worden andere zaken meer bepalend dan ze nu al zijn voor sociale mobiliteit? Wat is in het verlengde hiervan het perspectief op sociale binding en integratie?

In dit werkprogramma van de Onderwijsraad zijn adviesonderwerpen opgenomen, die gereleateerd zijn aan deze kabinetsthema's. Het al eerder genoemde adviesonderwerp *Excellente scholen en leraren* raakt ook aan het thema van de wereldwijde competitie (dynamiek en zekerheid). De adviesonderwerpen over het middelbaar en hoger beroepsonderwijs haken in op met name de thema's dynamiek en nieuwe technologieën. Ook aan het thema openbaar bestuur van de toekomst wordt door de raad in 2010 aandacht besteed met het adviesonderwerp *Interne organisatievormen en externe krachten*. In het kader van het kabinetsthema maatschappelijke achterstanden van de toekomst is de raad in 2009 reeds gestart met de voorbereiding van een advies dat in 2010 zal worden gepubliceerd.

De problemen waarmee het onderwijsveld en de overheid worden geconfronteerd en die ter advisering worden voorgelegd, zijn vaak ingewikkeld. Het is daarom niet voor niets dat het adviesstelsel gevarieerd is ingericht. Vanzelfsprekend zijn er ook vraagstukken in verschillende sectoren die elkaar raken en die een integrale benadering noodzakelijk maken. Ook is het

denkbaar dat met het oog op zorgvuldige besluitvorming advisering over een bepaald probleem vanuit verschillende adviesorganen gewenst is. Programmatische samenwerking tussen adviesraden is in alle gevallen geboden.

De Onderwijsraad zal bij de voorbereiding van zijn adviezen steeds nagaan of inbreng van expertise uit andere adviesorganen wenselijk is. De raad zal evenzeer bereid zijn op verzoek van andere raden expertise in te brengen. De opstelling van de raad zal zich kenmerken door het actief zoeken van synergie met betrokken raden. Zo ligt het in het voornemen van de raad om bij te dragen aan het advies *Versterken en borgen van vroege maatschappelijke condities voor leren* dat door de RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) zal worden voorbereid. De SER (Sociaal-Economische Raad), de RVZ (Raad voor de Volksgezondheid & Zorg) en de planbureaus zijn eveneens hierbij betrokken. De ROB (Raad voor Openbaar Bestuur) heeft het voortouw bij een interdepartementale adviesvraag gericht op sterke bestuurlijke verbindingen tussen school en partners. Ook hier zal de Onderwijsraad een bijdrage leveren. Verder brengt de Onderwijsraad zijn expertise in bij diverse onderwerpen in voorbereiding bij andere strategische adviesorganen, zoals de ACVZ (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken) met het onderwerp *Gevolgen van oost-west migratie binnen de Europese Unie* en de RVZ met het thema *Intersectorale zorg voor het kind*.

Op zijn beurt vraagt de raad inbreng van andere raden bij de voorbereiding van verschillende adviezen, zoals de SER met betrekking tot het onderwerp *Excellente scholen en leraren*, de AWT/AER (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid/Algemene Energieraad) in het kader van het advies over het hoger beroepsonderwijs en de Raad voor Cultuur bij het thema uitgebreid onderwijs.

Tot slot zal de Onderwijsraad samen met de SER een advies uitbrengen over een integrale opbouw van de kleuteronderwijsperiode van de basisschool voor alle drie-, vier- en vijfjarigen op vrijwillige basis. Het advies is gericht op de kabinetsformatie van 2011.

De aanpak van de adviesonderwerpen door de raad in 2010 wordt evenals voorgaande jaren gekenmerkt door begrippen als interactiviteit, proactiviteit en aandacht voor internationale ontwikkelingen. Waar mogelijk zal sprake zijn van een integrale en multidisciplinaire benadering van het adviesonderwerp.

Hoofdstuk 2 van dit werkprogramma beschrijft de taken en de werkwijze van de raad. Hoofdstuk 3 en 4 bevatten een overzicht van de programmalijnen en van de adviesonderwerpen die de raad in 2010 zal uitwerken. De bijlagen bevatten een overzicht van de samenstelling van de raad in 2009 en van het secretariaat.

2

Taken en werkwijze

Taken

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement, reeds opgericht in 1919. De raad adviseert – gevraagd en ongevraagd – de ministers van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit). Ook de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal vragen om advies. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid (bijvoorbeeld huisvesting van scholen) een beroep doen op de raad.

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

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

Samenstelling

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

Soorten producten

De raad kent vijf soorten producten.

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

vorming in een groepje adviezen over een reeks van jaren gestalte heeft gekregen tegen de achtergrond van ontwikkelingen in veld, beleid en wetenschap.

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

Werkwijze

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

De expertise binnen de raad en de staf zorgt ervoor dat, welk onderwerp ook aan de orde is, er vanuit verschillende invalshoeken naar wordt gekeken. Raadsleden zijn afkomstig uit alle sectoren van het onderwijs of hebben daarmee een bijzondere band. Verschillende disciplines zijn vertegenwoordigd, met name onderwijskunde, economie en rechten. De voorbereidende werkzaamheden vinden plaats in door de raad ingestelde commissies. Indien specifieke deskundigheid over een bepaald onderwerp ontbreekt, schakelen deze commissies ook andere experts in. Verder betreft de raad zo veel mogelijk ook het onderwijsveld bij zijn meningsvorming. Zo organiseert hij expert meetings en rondetafelgesprekken met mensen uit het onderwijs en andere betrokkenen. Deze kunnen suggesties doen over oplossingen voor bepaalde problemen, dan wel toetsen of de door de raad aangedragen oplossingen inderdaad de juiste zijn en praktisch uitvoerbaar zijn. Ook gebruikt de raad zijn website om anderen in de gelegenheid te stellen hun opvattingen over het onderwijs en het onderwijsbeleid kenbaar te maken.

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

De raad maakt zijn adviezen en andere producten leesbaar, niet alleen voor vakgenoten, maar voor alle geïnteresseerden in en rond het onderwijs. De publicaties worden onder de aandacht

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

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

3

Overzicht van adviesonderwerpen

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

3.1 Overzicht

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

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

Daarnaast zijn er natuurlijk nog adviezen over wetsontwerpen.

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

A Onderwijs en afnemers: internationale en nationale uitdagingen

- 1 Versterking van mbo-karakteristieken.
- 2 Hoger beroepsonderwijs in perspectief.

B Problemen en verbeteringen in de kernfuncties van het onderwijs

- 3 De rol van onderwijs bij het overdragen van extra-functionele kennis en vaardigheden.

C Speciale groepen en onderwijsvormen

- 4 Leertijdverruiming en uitgebreid onderwijs.
- 5 Een kleuteronderwijsperiode voor alle drie-, vier- en vijfjarigen op vrijwillige basis.

D Leraren, schoolorganisatie en management

- 6 Excellente scholen en leraren.

Deze onderwerpen vloeien voort uit de beleidsprioriteiten van de bewindslieden en uit initiatieven van de kant van de raad. Sommige onderwerpen hangen tevens samen met eerdere door de raad uitgebrachte adviezen, zoals *Versteviging van kennis in het onderwijs II* en *De stand van educatief Nederland 2009*. Bij de uitwerking van de daarvoor in aanmerking komende onderwerpen wordt ook betrokken het onderwijsaanbod door instellingen die vallen onder het ministerie van LNV (het agrarische onderwijs).

Dit alles neemt niet weg dat de programmering ruimte laat voor aanpassingen dan wel toevoegingen op grond van nadere inzichten van het kabinet of van de Kamer. Het werkprogramma heeft een dynamisch karakter. Tussentijdse bijstellingen van en aanvullingen op het programma kunnen leiden tot een andere prioriteitsstelling, tot een andere vorm van uitvoering, of tot afzien van advisering over een bepaald onderwerp.

3.2 Toelichting op de adviesonderwerpen

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

A Onderwijs en afnemers: internationale en nationale uitdagingen

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

Onderwijs en afnemers: internationale en nationale uitdagingen is een belangrijk thema voor de komende periode. In 2010 zal binnen dit thema aandacht besteed worden aan ontwikkelmogelijkheden voor het hoger beroepsonderwijs en aan versterking van mbo-karakteristieken (middelbaar beroepsonderwijs).

1 Versterking van mbo-karakteristieken

Context: discussie over toekomstige inrichting middelbaar beroepsonderwijs

Het middelbaar beroepsonderwijs vormt een belangrijke schakel in het Nederlandse onderwijsbestel. Nog in 2009 brengt de Onderwijsraad een verkenning uit met als onderwerp doel, functie en organisatie van het middelbaar beroepsonderwijs. Deze verkenning zal ook de situatie in Nederland vergelijken met die in een aantal andere landen als Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten. Uit de verkenning komt voor Nederland een aantal sterke punten naar voren. Te denken valt onder andere aan de gelijkwaardigheid van de beroepsopleidende en beroepsbegeleidende leerwegen (bol en bbl), de (organisatorische) verbinding tussen educatie, vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) en mbo, en de drievoudige kwalificatiefunctie (kwalificatie, doorstroom en burgerschap). Dit zijn ankerpunten die de raad ook van belang vindt bij verdere discussies over de vormgeving van het middelbaar beroepsonderwijs.

Een aantal actuele ontwikkelingen zal van invloed zijn op de optimale organisatie van het middelbaar beroepsonderwijs in de toekomst.

- De verhouding tussen de doorstroomfunctie en de beroepskwalificerende functie. In het kwalificatieprofiel zijn vooral diploma-eisen verdisconteerd, die vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt opgesteld zijn. De doorstroomfunctie van het middelbaar naar het hoger beroepsonderwijs is hierin niet erg uitgewerkt en verdient aandacht.
- De gewenste niveau-indeling en benaming van het middelbaar beroepsonderwijs. Leerlingen die de twee laagste niveaus volgen, krijgen als het aan de MBO Raad ligt vanaf volgend jaar een fbo-diploma: dat staat voor funderend beroepsonderwijs. De andere leerlingen krijgen een mbo-diploma; zij kunnen doorstromen naar een hbo-opleiding.
- Verticalisering van het middelbaar beroepsonderwijs door onder meer de momenteel populaire vmbo-mbo-trajecten (vm2). De animo bij scholen om hieraan mee te doen is groot. In 2008 zijn 22 scholen met dergelijke constructies begonnen, voor het jaar 2009-2010 zijn

175 aanmeldingen binnengekomen. De verwachting is dat vm2-trajecten de uitval tijdens de overgang van vmbo naar mbo tegengaan.

- Het ontwikkelen en inrichten van opleidingen voor de zwakke leerders, zoals aka-opleidingen (arbeidsmarktgekwalificeerd assistent).
- De verhouding tussen publieke en private onderdelen van het middelbaar beroepsonderwijs en de opkomst van bedrijfsscholen om de tekorten aan personeel in sectoren als de bouw tegen te gaan.

Adviesvraag: Op welke manier kan het middelbaar beroepsonderwijs de komende jaren verder versterkt worden?

De verkenning door de raad in 2009 levert enkele interessante onderwerpen op, die om nadere advisering vragen. De eerste vraag is hoe de specifieke kenmerken van het beroepsonderwijs in Nederland in vergelijking met relevante landen verder kunnen worden versterkt. De tweede vraag is hoe de functie van het middelbaar beroepsonderwijs in brede zin in ons gehele onderwijs- en opleidingsstelsel beter kan worden uitgedragen en benut. Bij de beantwoording van deze vragen onderscheidt de raad vooralsnog verschillende richtingen, die in het advies nader op hun ontwikkelingskansen zullen worden beoordeeld. De richtingen zijn: 1) een verplechting of ontplechting van de verschillende functies van het middelbaar beroepsonderwijs; 2) een combinatie van sterkere verbindingen aan te gaan met het algemeen onderwijs; 3) een verticalisering van het middelbaar beroepsonderwijs door sterke verbindingen met het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en het hoger beroepsonderwijs; en 4) een verschuiving in de balans tussen privaat en publiek naar een van beide kanten. Hierbij wordt ook gekeken naar het potentieel van de beroepsbegeleidende leerweg en het inrichten en stimuleren van (mede) door bedrijven gefinancierde vakscholen en bedrijfsscholen. Welke rol past de overheid de komende jaren bij het verder ontwikkelen van het middelbaar beroepsonderwijs?

Aard van het advies: agenderend en instrumenteel

Dit advies heeft primair een agenderende functie voor de toekomstige organisatie van het middelbaar beroepsonderwijs op de middellange termijn. Relevante partijen zullen bij de opstelling van het advies geconsulteerd worden. Indien mogelijk zal ook een aantal concrete instrumentele aanbevelingen worden geformuleerd.

Het advies wordt opgeleverd in het vierde kwartaal van 2010.

2 Hoger beroepsonderwijs in perspectief

Context: dynamische omgeving met hoge verwachtingen van het hoger beroepsonderwijs

Het hoger beroepsonderwijs neemt het merendeel (twee derde, 375.000) van de studenten in het Nederlandse hoger onderwijs voor zijn rekening. Niet alleen de aantallen studenten zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen, ook de diversiteit binnen de populatie (veel mbo'ers en in de grote steden grote groepen nieuwe Nederlanders). De in vergelijking met het wetenschappelijk onderwijs ruime mogelijkheden om in te stromen in het hoger beroepsonderwijs (in hoofdzaak gediplomeerden van mbo, havo en vwo) maken dat vooral deze sector te maken krijgt met de vraagstukken die hiermee samenhangen.

Naast bovengenoemde veranderingen wat betreft de instroom, doen zich op zowel nationaal als internationaal niveau economische en sociaal-culturele ontwikkelingen voor, die hun uitwerking hebben op het hoger beroepsonderwijs. Deze zullen nader moeten worden bestu-

deerd en geanalyseerd. Nationaal gaat het onder andere om ontwikkelingen op de arbeidsmarkt waarop de afgestudeerden werkzaam (zullen) zijn. Een voorbeeld hiervan is de behoefte aan hoogopgeleiden: sommigen zien de noodzaak van een toename van deze behoefte, anderen twijfelen daaraan. Internationaal is onder andere sprake van een toegenomen mondialisering van de economie met onder andere gevolgen voor de internationale mobiliteit van (voornamelijk master-)studenten en hoogopgeleiden.

Ook het hoger beroepsonderwijs zelf heeft zich steeds verder ontwikkeld, in reactie op de veel gehoorde verwachting van de kant van (grote) werkgevers en overheid dat het hoger beroepsonderwijs zich meer positioneert in de kennisketen door het verrichten van toegepast onderzoek en van ontwerp- en ontwikkelwerkzaamheden. Een ander geluid waarop het hoger beroepsonderwijs moet reageren, is de roep om meer praktijkgerichtheid. Onderwijs zou meer gericht moeten zijn op direct toepasbare kennis van hoog niveau.

Naast alle waardering voor het werk van hogescholen is er ook veel discussie over de kwaliteit van het onderwijs en de docenten. De Commissie Hbo-titulatuur heeft gesuggereerd de ambities wat betreft het aantal gepromoveerden naar boven bij te stellen.² Een objectief meetbare indicator die in internationaal verband vaak gebruikt wordt als maat voor de wetenschappelijke oriëntatie van het hoger onderwijs is het onderwijsniveau van de docentenstaf. Uit recent vergelijkend onderzoek in Europa blijkt dat het percentage gepromoveerde docenten in het hoger beroepsonderwijs relatief uiterst laag is. Verder is er discussie over afgestudeerden, over de positie van hogescholen op de internationale onderwijsmarkt, over het doen van onderzoek, over het aanbieden van masteropleidingen door hogescholen, en over de vergelijking met hogescholen in andere OESO-landen (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling).

Adviesvraag: Hoe kan het hoger beroepsonderwijs zich in het licht van de genoemde trends het best verder ontwikkelen en wat is de rol van de overheid daarbij?

Bij het zoeken naar een antwoord op deze vraag staat voorop dat dit moet worden geplaatst in het perspectief van ideeën over de plaats van het hoger beroepsonderwijs in het totale onderwijsbestel. Hoe verhoudt die positie zich ten opzichte van het toeleverende onderwijs? Hier zijn veel vraagstukken aan de orde, bijvoorbeeld over de doorstroom binnen de beroepskolom en over (het tekort aan) kennis en vaardigheden die vereist zijn in het hoger beroepsonderwijs.

En hoe is de verhouding met het wetenschappelijk onderwijs? Is hier een institutioneel of programmatisch onderscheid adequaat, met discussies over vraagstukken die samenhangen met de positie van de hbo-master (financiering, studenteninstroom)? Is een ontwikkeling op (middel)lange termijn meer gediend met een zuiver programmatische benadering (bijvoorbeeld titulatuurvraagstuk) die de institutionele invalshoek overstijgt? Met andere woorden, moet in dit verband worden afgezien van institutioneel denken?

² Deze commissie, bestaande uit de voorzitters van de AWT en van de Onderwijsraad en de algemeen directeur van het Nuffic, stelt in haar advies *Betekenisvolle graden in het hoger onderwijs* (maart 2009) voor om hbo-opleidingen met een percentage gepromoveerde docenten van minimaal 30% het recht te geven een BSc en BA te verlenen. Dit moet overigens zo worden gelezen dat 30% van de studiepunten wordt verzorgd door gepromoveerde docenten, gaandeweg op te hogen tot 50%.

Ongeacht de kaders waarbinnen wordt gedacht, heeft hoger beroepsonderwijs als onderwijssoort een belangrijke functie. Daarom zijn de volgende vragen van belang.

- Hoe kan het hoger beroepsonderwijs een veelheid aan taken en missies vervullen (bijvoorbeeld in research & development en het vermarkten van kennis) tegen de achtergrond van toenemende studentenaantallen en kritische vragen vanuit de samenleving?
- Wat is op middellange en lange termijn een wenselijk ontwikkelingsperspectief? Zouden de desbetreffende onderwijsorganisaties daarbij verschillende profielen moeten kiezen? Welke rol kunnen nieuwe aanbieders (publiek en privaat) spelen?
- En welke rol heeft de overheid in het realiseren van een dergelijk perspectief op middellange termijn?

Bij het formuleren van antwoorden zou in de eerste plaats gekeken kunnen worden naar de mate waarin sprake is van differentiatie in het onderwijsaanbod, zowel inhoudelijk als in duur en organisatievorm. Met name de noodzaak van een grotere arbeidsparticipatie dwingt tot nadenken over optimalisering van de aansluiting op de arbeidsmarkt en over wenselijkheid en noodzaak van permanente scholing in allerlei varianten. Met andere woorden, verdient een zware inzet op de verdere ontwikkeling van een leven lang leren bijzondere aandacht en wat is daarbij de rol van het hoger beroepsonderwijs? Daarbij zal het van belang zijn dat de overheid en ook andere actoren als werkgevers niet alleen belemmeringen wegnemen, maar ook stimulerend optreden. Of wordt de betekenis van een leven lang leren in het licht van genoemde doelstelling overschat? Aandachtspunt in dit verband zal ook zijn de nog bestaande focus op het hoger beroepsonderwijs als onderwijsvorm voor alleen jongvolwassenen, zowel bij hogescholen zelf als bij de maatschappelijke en politieke omgeving.

Een volgend aandachtspunt is een verhoging van de onderwijskwaliteit. Elementen hierbij zijn aan de ene kant een ambitieuze aanpak van het toegepast en ontwikkelingsonderzoek met de inzet van lectoraten en deelname van docenten daaraan; deze aanpak kan een positieve uitwerking hebben op de kwaliteit van de docenten en dus van het onderwijs.³ Aan de andere kant is een generieke verhoging van het opleidingspeil van docenten van het grootste belang. Dat betekent meer masters en meer gepromoveerden.⁴ Voor dit gehele complex aan maatregelen met het oog op verbetering van de kwaliteit van docenten is een daarop stimulerend personeels- en beloningsbeleid een voorwaarde.

Een laatste aandachtspunt betreft de sectorale ontwikkelingen. De hogescholen zijn veelal multisectorale instellingen, terwijl veel ontwikkelingen een cruciale sectorale component hebben. Welke sectorale ontwikkelingen zijn te onderkennen? Is een planmatiger vorm (landelijk sectorale ontwikkelingsplannen) hier van belang?

Aard van het advies

Het advies is inventariserend, op onderdelen agenderend en instrumenteel als de uitkomst daartoe aanleiding geeft. Relevante expertise van de kant van de AWT/AER zal bij de voorbereiding van dit advies worden betrokken.

³ Zie hierover Stichting Kennisontwikkeling HBO (2008): *Lectoraten in het hoger beroepsonderwijs 2001-2008*.

⁴ Hogescholen streven ernaar dat 70% van de docenten in 2014 over een mastergraad beschikt (is nu geschat 50%). Afhankelijk van het profiel van de hogeschool zullen sommige hogescholen boven en andere onder deze norm zitten. Daarnaast is in het convenant afgesproken dat hogescholen ernaar zullen streven dat in 2017 10% van de docenten beschikt over een PhD dan wel in een promotietraject participeert.

Het is de bedoeling dit advies uit te brengen in het derde kwartaal van 2010.

B Problemen en verbeteringen in de kernfuncties van het onderwijs

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

Binnen het thema *Problemen en verbeteringen in de kernfuncties van het onderwijs* staat in 2010 het onderwerp extrafunctionele kennis en vaardigheden geprogrammeerd.

3 De rol van onderwijs bij het overdragen van extrafunctionele kennis en vaardigheden

Context: toenemend maatschappelijk belang van non-cognitieve vaardigheden ('soft skills')

Succes op school, op de arbeidsmarkt en in de rest van de samenleving hangt niet alleen samen met 'harde' cognitieve vaardigheden, maar ook met 'zachte' non-cognitieve vaardigheden.⁵ Voorbeelden van deze 'soft skills' zijn doorzettingsvermogen, betrouwbaarheid, zelfdiscipline en sociale vaardigheden. Hoewel er aanwijzingen zijn dat het belang van non-cognitieve vaardigheden toeneemt, blijven deze soft skills in het onderwijs onderbelicht. Toets- en examenresultaten zijn in veel gevallen enkel gebaseerd op cognitieve prestaties. Deze vormen een belangrijke, maar zeker geen alomvattende indicator van het succes in de verdere loopbaan. Zo scoren jongens gemiddeld iets hoger op de Cito-toets, maar blijken meisjes vervolgens succesvoller in het vervolgonderwijs. Waarschijnlijk spelen non-cognitieve vaardigheden daarbij een belangrijke rol.⁶ Een complicatie is echter dat deze soft skills zich vaak minder makkelijk laten meten. Bovendien is de vraag in hoeverre het hierbij gaat om vaardigheden die via het onderwijs of juist via opvoeding kunnen worden bijgebracht, of het gevolg zijn van persoonlijkheidskenmerken.

Adviesvraag: Wat is de betekenis van extrafunctionele kennis en vaardigheden en welke rol kunnen onderwijspraktijk en onderwijsbeleid spelen bij het overdragen daarvan?

De vraag is of, ondanks de lastige meetbaarheid van deze leerdoelen, toch op een serieuze 'evidence based' manier aan verbetering van deze vaardigheden kan worden gewerkt. Andere vragen spelen in dit verband ook een rol. Waarom zijn deze vaardigheden van belang? Hoe denken verschillende groepen (ouders, leraren, enzovoort) daarover? Welke relatie bestaat er tussen 'harde' en 'zachte' vaardigheden? Gaat meer aandacht voor 'zachte' vaardigheden ook ten koste van 'harde' vaardigheden? Kunnen beide typen vaardigheden ook worden geïntegreerd? Is hierbij een rol voor de overheid weggelegd of is dit vooral een zaak voor scholen en gezinnen?

⁵ Zie bijvoorbeeld Heckman, J.J., Stixrud, J. & Urzua, S. (2006). The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior. *Journal of Labor Economics*, 24(3).

⁶ Merens, A. & Hermans, B. (2009). *Emancipatiemonitor 2008*. Den Haag: SCP/CBS.

Genoemde non-cognitieve vaardigheden hebben vaak ook een gendercomponent, dat wil zeggen dat bepaalde vaardigheden sterker met mannen of vrouwen worden geassocieerd. Het is belangrijk deze gendercomponent en de consequenties daarvan mee te nemen in de analyse en te kijken wat ermee gedaan kan worden. Op welke manier kunnen deze vaardigheden het beste worden overgedragen en is dit verschillend voor jongens en meisjes?

Gekeken wordt op welke manier de meeste leerwinst in de overdracht van specifieke soft skills te behalen valt, zonder dat dit ten koste gaat van de aandacht voor cognitieve vaardigheden. Dit advies kan daarbij mogelijk voortbouwen op bevindingen van de verkenning *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst* die bij de raad in voorbereiding is.

Aard van het advies: agenderend en instrumenteel

Dit advies brengt in kaart welke rol het onderwijs speelt bij de overdracht van non-cognitieve vaardigheden en welke rol de minister hier impliciet en expliciet speelt. Is deze rol adequaat ingevuld?

Het project zal starten met een estafettediscussie binnen een gemengde commissie bestaande uit enkele leden van de Nederlandse en van de Vlaamse Onderwijsraad. Vervolgens zal aan een aantal experts gevraagd worden om essays te schrijven, die ingaan op deze uitkomsten en op de vraag hoe zij de mogelijkheden voor onderwijspraktijk en onderwijsbeleid inschatten om verschillende vormen van soft skills over te dragen.

Naar verwachting zal het advies in het eerste kwartaal van 2010 worden uitgebracht.

C Speciale groepen en onderwijsvormen

In dit onderdeel komen onderwerpen aan de orde, die betrekking hebben op speciale groepen die aandacht behoeven, en onderwerpen die betrekking hebben op een bepaalde onderwijsvorm. In 2010 betreft dit leertijdverruiming en uitgebreid onderwijs.

4 Leertijdverruiming en uitgebreid onderwijs

Context: discussie over uren en uitvoering taken onderwijs

De minimale onderwijstijd in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is vastgelegd in wettelijke urennormen. Scholen moeten veel activiteiten in deze uren onderbrengen. Leren en onderwijs vindt echter op veel meer plekken en tijden plaats dan uitsluitend binnen de formele schooltijd. De effectieve leertijd van leerlingen kan worden verruimd en geïntensiveerd door onderwijsinstellingen zelf (in het funderend onderwijs met name door de verlengde schooldag, de verlengde schoolweek, zomerleertrajecten, korte intensieve bijspijkerweken, plusklassen) en/of door andere organisaties.

De Onderwijsraad ziet kansen in een betere verbinding van school met andere organisaties en het buiten de formele onderwijstijd plaatsen van educatieve programma's, met medewerking van de school. In het advies *De stand van educatief Nederland 2009* heeft de raad gepleit voor meer systematiek in het aanbod van al deze programma's. Dit zou kunnen door het concept uitgebreid onderwijs nader vorm te geven. Vooral nog wordt gedacht aan drie vormen, waarbij de minister per vorm een verschillende verantwoordelijkheid heeft. De drie vormen die de raad onderscheidt zijn: 1) uitgebreid onderwijs dat direct bijdraagt aan een basisniveau taal en rekenen; 2) uitgebreid onderwijs dat bijdraagt aan vakken rondom deze basisvakken; en 3) uitgebreid onderwijs voor speciale 'inhoud-doelgroepcombinaties' zoals programma's op het gebied van sport, gezondheid en cultuur. In de eerste vorm draagt de minister directe (financi-

ele) verantwoordelijkheid, in de tweede vorm is de betrokkenheid van de minister permanent stimulerend en in de derde vorm tijdelijk stimulerend.

Adviesvraag: Op welke manier kan het concept uitgebreid onderwijs nader vormgegeven worden in onderwijsbeleid en schoolorganisatie?

Het advies zal ingaan op de mogelijkheden die scholen en andere partijen hebben om diverse vormen van uitgebreid onderwijs te ontwikkelen en uit te voeren. Daarbij doet zich de vraag voor hoe vrijblijvend een en ander mag zijn. In verschillende gemeenten wordt momenteel geëxperimenteerd met een langere leerplicht, bedoeld om achterstandsleerlingen meer kansen te bieden. Wat zijn de voor- en nadelen van deze aanpak? Is dit een wenselijke richting of moet het uitgebreid onderwijs te allen tijde een vrije keuze zijn en uitsluitend aanvullend aan het reguliere onderwijs? Opvallend is dat initiatieven die niet verplicht zijn, zich in een grote populariteit mogen verheugen, zoals weekendscholen en huiswerkklassen. In hoeverre mag en moet het uitgebreid onderwijs delen van het curriculum van het reguliere onderwijs overnemen, waardoor feitelijk sprake is van een officiële leertijdverruiming? Wanneer en voor welke groepen is een subsidiëring van een huiswerkvoorziening uit de gemeenschapskas te rechtvaardigen?

Aard van het advies: verkennend en instrumenteel

Het advies brengt de huidige situatie rondom de diverse vormen van uitgebreid onderwijs in beeld. Daarbij zal ook gekeken worden naar hoe in het buitenland extracurriculaire activiteiten zijn georganiseerd. Hoe gevarieerd en verplicht is het aanbod daar? Afhankelijk van de gewenste richting die het uitgebreid onderwijs zal moeten gaan, zal in dit advies gekeken worden naar een bijpassend instrumentarium op het gebied van wet- en regelgeving en verantwoordelijkheden van de minister. Daar waar mogelijk wordt expertise van de Raad voor Cultuur bij de voorbereiding van dit advies aangewend.

Naar verwachting zal het advies in het tweede kwartaal van 2010 worden uitgebracht.

5 Een kleuteronderwijsperiode voor alle drie-, vier- en vijfjarigen op vrijwillige basis

Op initiatief van de raad en de SER zal in 2010 een advies worden opgesteld ten behoeve van de kabinetsformatie 2011. Dit advies handelt over een nieuwe doordenking van een verruimde vrijwillige kleuteronderwijsperiode binnen de basisschool voor alle drie-, vier- en vijfjarigen.

Context: fragmentatie in voorzieningen voor de jongste kinderen

Er zijn twee belangrijke aanleidingen om de positie van de driejarigen nader te bezien. In de eerste plaats is het, na zo'n twintig jaar ervaring met de integratie van kleuterschool en lagere school, zinvol de kleuteronderwijsperiode in ruime zin, dat wil zeggen voor de hele groep drie-, vier- en vijfjarigen, opnieuw te doordenken. In de tweede plaats is dat het ontstaan van een heel scala aan voorzieningen en regelingen voor het jonge, met name het driejarige, kind. In recente adviezen heeft de raad gewezen op de fragmentatie in de voorzieningen voor driejarige kinderen. Er bestaan diverse voorzieningen naast elkaar. Voorzieningen die bovendien hetzij privaat, hetzij publiek, hetzij deels privaat en deels publiek zijn. De situatie heeft geleid tot ingewikkeld beleid, dat naast positieve ook ongewenste effecten heeft. Als uitweg uit dit gesleutel met verschillende publieke en private principes kan gekozen worden voor een veel eenvoudiger, eenduidiger en beheersbaarder oplossing. Het Vlaamse model – waarbij de overgrote meerderheid van de kinderen vanaf tweeënhalf jaar vrijwillig deelneemt aan de kleuter-

school – kan hierbij inspiratie bieden, zonder daarmee de indruk te willen wekken dat dit model direct overdraagbaar is naar Nederland.

De raad is voorstander van een geleidelijke ontwikkeling naar een basisschool die een programma aanbiedt voor de gehele kleuteronderwijsperiode voor drie-, vier- en vijfjarigen, uitgaande van het stimuleren van een brede ontwikkeling op zowel cognitief als sociaal-emotioneel, moreel, fysiek en creatief gebied. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet kinderopvang en de Wet op het primair onderwijs (2009) wordt over dit door de Onderwijsraad geschetste perspectief enigszins terughoudend opgemerkt dat het wetsvoorstel hiervoor ruimte biedt: “door middel van brede scholen kan een dergelijke inhoudelijke samenwerking steeds meer vorm krijgen. Er is geen wettelijke bepaling nodig om de mogelijkheid aan betrokken partijen te bieden. De praktijk zal de komende jaren uitwijzen hoe kleuteronderwijs opgepakt gaat worden. Het verzorgen van een volledig aanbod voor voor- en vroegschoolse educatie gaat de komende jaren al de nodige inspanningen kosten en de branche zal op dit punt niet kunnen worden overvraagd om dit in een paar jaar voor alle kinderen te regelen, los van de overige vragen die hiervoor nog beantwoord zullen moeten worden” (blz. 65).

Adviesvraag: Wat zijn de inhoudelijke en randvoorwaardelijke contouren van een kleuteronderwijsperiode voor drie-, vier- en vijfjarigen binnen de basisschool?

In het advies worden onder meer de volgende aspecten behandeld:

- *Programmatisch.* Koppeling van de tweeënhalf- en driejarigen aan de basisschool biedt de mogelijkheid de peuter-/kleuterperiode als geheel opnieuw te bezien en een steviger plaats te geven in de basisschool, programmatisch gaat het om een breed speel-leerprogramma voor de kleintjes (zie het advies *Een rijk programma voor ieder kind*).
- *Institutioneel.* Een evaluatie van de positie van het kleuteronderwijs in de basisscholen en een verkenning van de gevolgen van een verlenging van deze periode voor de kleuteronderwijsperiode in het functioneren van basisscholen. Hierbij betrokken worden de vereiste kwalificaties en voorziening in personeel.
- *Ontwikkelingen in de kinderopvang.* Het blijkt lastig om een goede infrastructuur op te bouwen: voor het derde achtereenvolgende jaar is de kwaliteit achteruit gegaan (Tavecchio, Riksen-Walraven) en vooral in de verticale groepen; professionalisering is een zaak van lange adem; kinderopvang is ook lastig te organiseren vanwege de verschillende geldstromen en uitvoerders, zoals elk jaar weer blijkt. Een vergelijking wordt gemaakt met basisscholen in termen van professionaliteit en robuustheid.
- *Internationale aspecten.* In veel OESO-landen begint het kleuteronderwijs op driejarige leeftijd (of vanaf tweeënhalf: zindelijk). Vlaanderen is een goed voorbeeld.
- *Relatie met een verlenging van het ouderschapsverlof.* Een verlenging van het ouderschapsverlof tot bijvoorbeeld een half jaar (misschien zelfs voor beide ouders) maakt het geheel nog overzichtelijker, als ouders voor opvang kiezen is dat dan alleen nodig voor de leeftijdsgroep tussen een half jaar en tweeënhalf jaar.
- *Financiering.* Het gaat om een publieke voorziening voor alle kinderen op vrijwillige basis. Dat kost geld, maar het gaat vooral om de meerkosten ten opzichte van wat nu al wordt uitgeven aan kinderopvangtoeslag en doelgroepgelden. Voor de driejarige kinderen van laagopgeleide ouders bijvoorbeeld is opvang (voor- en vroegschoolse educatie enzovoort) financieel al bijna gewaarborgd door het beleid van de staatssecretaris.
- *Invoering.* Door middel van een serie panelgesprekken zal ingegaan worden op de invoeringspaden met aandacht voor verschillende praktijksituaties. Zo zijn er wijken waar de

doelgroep van voor- en vroegschoolse educatie al nagenoeg voor 100% is bereikt en gebieden met juist terugloop (Zuid-Limburg, Zeeland en Groningen).

Aard van het advies: agenderend

Het advies, dat wordt opgesteld samen met de SER en met behulp van geregelde consultaties met het veld, mondt uit in een voorstel voor de kabinetsformatie 2011 en zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2010 worden uitgebracht.

D Leraren, schoolorganisatie en management

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

Binnen deze programmalijn zal de raad in 2010 aandacht schenken aan het onderwerp excellente scholen.

6 Excellente scholen en leraren

Context: is Nederland een land met voldoende ambitie?

In verschillende adviezen heeft de raad een systeem van leerstandaarden voorgesteld, dat een drietal niveaus kent: een basaal niveau, haalbaar voor 90 à 95% van de leerlingen; een voldoende niveau, haalbaar voor circa 70% van de leerlingen; en een niveau gevorderd, haalbaar voor 15 à 20% van de leerlingen. Dit advies gaat over het bereiken van hogere niveaus door leerlingen en studenten.

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

De relatief goede prestaties van Nederland in internationaal vergelijkend onderzoek worden vooral behaald aan de onderkant van de resultatenverdeling, maar aan de bovenkant blijven de uitblinkers achter. Zo behaalt in Singapore 41% van de leerlingen het hoogste niveau in de exacte vakken zoals gemeten in de TIMMS, tegenover 7% van de Nederlandse leerlingen.

Er zijn naast school en opleiding tal van (concurrerende) activiteiten waaraan jongeren kunnen deelnemen. Gaat onderwijs niet een marginale rol spelen in het leven van tal van leerlingen en studenten? Het onderwijssysteem bemiddelt als het ware tussen de eisen van de samen-

7 Uit de JOB-monitor 2008/Odin-onderzoek blijkt dat 20% van de mbo-leerlingen het niveau van hun opleiding te laag vinden.

leving (verantwoord burgerschap en optimalisering van het kenniskapitaal) en de behoeften en mogelijkheden van de leerlingen- en studentenpopulatie. Het onderwijs tracht dit te doen door differentiatie aan te brengen in het aanbod. Is deze huidige differentiatie voldoende om tegemoet te komen aan de diversiteit in de leerlingen- en studentenpopulatie en te voldoen aan de eisen van de samenleving? Spreekt het onderwijs alle talenten aan? En waar liggen de grenzen van differentiatie?

Adviesvraag: Hoe kan in beleid en in schoolorganisatie gewerkt worden om leerlingen en studenten op een hoger niveau te krijgen? Wat betekent dit voor de kwaliteiten van leraren en docenten in de verschillende onderwijssectoren?

Is onderwijs voldoende in staat zijn taak, de systematische inleiding in kennisgebieden en het ontwikkelen van kennis en vaardigheden, bij de huidige generaties leerlingen en studenten optimaal te vervullen? En daarbij alle talenten tot ontwikkeling te brengen?

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

Een tweede lijn in het advies betreft de vraag naar factoren die de klaarblijkelijke tevredenheid met suboptimale prestaties bepalen, te verdelen in factoren binnen en factoren buiten het onderwijs. In de eerste categorie vallen zaken als de eerdergenoemde differentiatiekenmerken van het onderwijs, de organisatie van het onderwijs in relatie tot gezins- en werkritmen (afstemming schooldag-werkdag, afstemming vakanties werkenden op schoolvakanties en dergelijke), overgangen tussen onderwijssectoren in termen van selectie, curriculaire afstemming en overdrachtsbegeleiding. In de tweede categorie vallen zaken als de ambitieniveaus van de gezinnen (het 'leuk'-motief bij studiekeuze), de culturele en financiële hulpbronnen van ouders, bijbaantjes en het ambitieniveau van de samenleving als geheel.

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

Aard van het advies: agenderend

Het advies zal aangeven welke veranderingen noodzakelijk zijn voor het creëren van een breed draagvlak voor de wens om het niveau van leerlingen en studenten te verhogen. Daarbij wordt mede betrokken de invloed van andere instituties in de samenleving en van culturele factoren (herkomst, sociaal-maatschappelijke status, religie, etnische diversiteit, enzovoort) op de leerloopbanen van leerlingen en studenten. Ingegaan wordt op de beleidsopties voor de minister om onderwijsinstellingen tot excellentie te stimuleren en op de betekenis van innovatie in deze.

Dit advies wordt in samenwerking met de SER voorbereid. Verder zal expertise van de AWT bij de voorbereiding worden benut.

Vaststelling van het advies is voorzien in het vierde kwartaal van 2010.

Wetgevingsadviezen

De Onderwijsraad zal ook in 2010 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 2010 zal de raad mogelijk aandacht besteden aan wetsontwerpen over:

- stichting van scholen door organisaties waarvan het de vraag is of zij in staat zijn de benodigde onderwijskwaliteit te garanderen;
- governance-vraagstukken, als goed bestuur, medezeggenschap, positie van leraren, en dergelijke;
- fusievraagstukken in relatie tot de menselijke maat;
- kinderopvang; en
- passend onderwijs.

Of over deze onderwerpen ook daadwerkelijk door de raad geadviseerd zal worden in 2010, is afhankelijk van het verloop van de verschillende wetgevingstrajecten.

4

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

In haar brief van 24 juni 2009 heeft de voorzitter van de Tweede Kamer de Onderwijsraad een overzicht van adviesonderwerpen voorgelegd, met het verzoek deze in het *Werkprogramma 2010* op te nemen. Over die adviesonderwerpen heeft voorafgaand overleg met de Onderwijsraad plaatsgevonden. Een adviesvraag valt binnen de programmalijn *Onderwijs en afnemers: internationale en nationale uitdagingen*; de tweede binnen de programmalijn *Leraren, schoolorganisatie en management*. In een bespreking tussen de leden van de Commissie Onderwijs van de Eerste Kamer en de Onderwijsraad is van de zijde van de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor het vormende aspect van ons onderwijs. De Onderwijsraad heeft vervolgens deze thematiek binnen het kader van de programmalijn *Problemen en verbeteringen in de kernfuncties van het onderwijs* opgenomen in het *Werkprogramma 2010*.

1 Interne organisatievormen en externe krachten

Context: verschuivingen in de verhoudingen

In zijn verkenning *Samen leren leven* (2002) stelde de raad dat wanneer het gaat om schaal-grootte, het principe van subsidiariteit zou moeten gelden: op een zo laag mogelijk niveau zo veel mogelijk bevoegdheden leggen. Leraren en werkverbanden van leraren dienen zo veel mogelijk zelf hun directe werksituatie te beheersen. Ouders worden op schoolniveau bij het onderwijs betrokken. Het perspectief is een school waar leraren zich betrokken weten en waar leerlingen onderdeel zijn van een schoolgemeenschap. De autonomie van de school moet gepaard gaan met een ontwikkeld beleidsvoerend vermogen en een deskundig, ondersteunend en dienstbaar bestuur.

In het recente advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (2008) signaleerde de raad in dat verband het risico van een legitimatietekort. Schaalvergroting en een vermindering van mogelijkheden om in het bestuur te participeren kunnen leiden tot (te) geringe betrokkenheid van ouders bij de school. Het kan ook zijn dat een instelling door zijn schaal losraakt van zijn inbedding in de lokale en regionale maatschappelijke context. Onder legitimatie verstaat de raad: draagvlak voor en betrokkenheid bij de school van ouders, leerlingen en docenten, maar ook van maatschappelijke en bestuurlijke betrokkenen in de lokale en regionale omgeving en van de burgers en de politiek.

Externe krachten

Geconstateerd kan worden dat op centraal niveau de rol van de overheid en de landelijke organisaties van besturen, management, leraren (vakbonden) en ouders anders is geworden. Zo is het gewicht van de besturenorganisaties in het primair en voortgezet onderwijs afgenomen, ten gunste van de sectororganisaties zoals de PO-raad en de MBO Raad. De sectororganisaties zoeken, met name in het gevarieerde veld van primair en voortgezet onderwijs, naar de reikwijdte van hun rol naast die van werkgever. Ook de vakbonden doen dat. Jonge werknemers voelen zich daarbij niet altijd vertegenwoordigd door de bestaande bonden en richten zich op nieuwe initiatieven. Van een echte, overkoepelende beroepsvereniging voor de leraar is het tot nu toe nog niet gekomen; veeleer is er sprake van een versplinterde belangenvertegenwoordiging. Ten aanzien van de ouderorganisaties valt het nog het meest op dat zij, in wezen, niet

zijn veranderd; zij zijn niet gefuseerd in één landelijke vereniging. Tegelijkertijd is de legitimatie van deze verenigingen ook een vraagpunt: hoeveel ouders vertegenwoordigen zij eigenlijk en hoe is de communicatie met hun achterban? Er zijn ook veel 'single issue' platforms van ouders van leerlingen met specifieke behoeften.

Adviesvraag: Wat zijn passende interne organisatie modellen voor scholen en besturen, die ruimte geven aan interne betrokkenen en externe krachten? Hoe realiseren we de 'checks and balances' in en rond de scholen en besturen?

Op het niveau van de school zou subsidiariteit voorop moeten staan: alleen op bovenschools niveau regelen wat op schools niveau niet geregeld kan worden. Hoe kunnen scholen en leraren adequaat worden gepositioneerd ten opzichte van schoolbesturen en de rijksoverheid? Wat zijn mogelijkheden naast 'opting-out'? Welke mogelijkheden biedt het opknippen van de lumpsum? De vraag is of het subsidiariteitsbeginsel leidend kan zijn bij de inrichting van de bestuurlijke organisatie van onderwijsinstellingen met vele scholen, vestigingen en locaties, zonder dat dit leidt tot solidariteitsverlies tussen verschillende betrokken scholen, en hoe dat beginsel zich verhoudt tot de (grondwettelijke) verantwoordelijkheid van de overheid voor wat betreft de kwaliteit van het onderwijs.

Zowel op het schoolniveau als op het centrale niveau is te onderzoeken hoe 'horizontale' afspraken tussen betrokkenen (minister en intermediaire organisaties) kunnen functioneren, en hoe de afspraken op het niveau van de schoolgemeenschap geactiveerd kunnen worden.

Aard van het advies: conceptueel

Het advies is in eerste instantie conceptueel van aard. Het gaat om de variëteit en kansrijkheid van verschillende organisatievormen en -modellen. Waar mogelijk levert het advies ook instrumentele aanbevelingen op.

De raad streeft ernaar dit advies in het laatste kwartaal van 2010 aan de Tweede Kamer uit te brengen.

2 Waardevastheid van diploma's

Context: diversiteit van diploma's groeit; hoe betrouwbaar zijn onze diploma's?

Diploma's hebben een afsluitende en een toelatende functie. Ze laten zien wat iemand beheerst aan kennis en vaardigheden na het volgen van een opleiding, tegelijkertijd geven ze ook toelating tot een vervolgopleiding of een beroep.

Het overzicht over diploma's is niet eenvoudig te verkrijgen. Er is een grote diversiteit ontstaan aan diploma's door de verschillende onderwijsherzieningen, de toename van particuliere onderwijsinstellingen en nieuwe soorten vaardigheidsbewijzen, zoals evc's (erkenning van verworven competenties), losse certificaten en niet-gevalideerde diplomasupplementen. Aan de andere kant komt het ook voor dat verschillende leerwegen voor hetzelfde diploma opleiden. Bijvoorbeeld: in het middelbaar beroepsonderwijs leiden de beroepsbegeleidende leerweg en de beroepsopleidende leerweg op voor hetzelfde mbo-diploma, maar de manier van opleiden is zeer verschillend. Men kan zich afvragen of deze diploma's dezelfde waarde hebben en of het verschil tussen de varianten duidelijk is voor werkgevers.

Er zijn ook signalen van fraude met diploma's en in het hoger onderwijs zijn er de zogenoemde 'degree mills', de diplomapersen. De IBG (Informatie Beheer Groep) is bezig een register van

diploma's aan te leggen, zodat de ernstigste fraude met onderwijsdiploma's voorkomen kan worden. Maar naast registeronderwijsdiploma's zijn er veel andere soorten diploma's.

Rechtsgelijkheid

Om inzicht te krijgen in de waarde van een diploma is goede examinering van groot belang. Uit een eerder advies van de Onderwijsraad (2006) *Examinering in ontwikkeling* is echter gebleken dat de kwaliteitsgarantie van examens niet altijd gegeven kan worden. In het verslag van de Inspectie voor het Onderwijs over 2007-2008 werd gerefereerd aan sommige scholen in het voortgezet onderwijs, die schoolexamens makkelijker maken om zo de gemiddelde examenprestaties te verhogen. Door dit soort praktijken kan onzekerheid ontstaan over de betrouwbaarheid van een diploma en wordt het voor werkgevers en andere beoordelaars moeilijker om de waarde van een diploma vast te stellen. De rechtsgelijkheid is dan in het geding.

Diplomadifferentiatie

Een tweede ontwikkeling is dat het aantal arbeidskrachten met een hbo- of universitair diploma toeneemt. Het aanbod van hoger opgeleiden wordt groter, waardoor hun diploma minder een competitief voordeel is en de relatieve waarde kan verminderen. De selecterende werking van een diploma vermindert daardoor. Een gevolg kan zijn dat er een differentiatie in diploma's gaat optreden, met uiteindelijk ook onderscheiden civiele effecten.

Houdbaarheid van diploma's

Hoe houdbaar zijn diploma's? In verschillende velden is aan diploma's een beperkte houdbaarheid meegegeven. Onderhoud, bijvoorbeeld in de vorm van nascholing, is vereist om het diploma zijn geldigheid te doen behouden.

Evc's en diploma's

Een vierde ontwikkeling is de positie van evc's. Zal deze ontwikkeling de waarde van diploma's aantasten of juist versterken? De getoonde kennis en vaardigheden, op grond waarvan een diploma verkregen kan worden, verandert, waardoor ook de waarde van een diploma kan veranderen.

Adviesvraag: Welke ontwikkelingen bepalen de waarde en betrouwbaarheid van diploma's en hoe kan een diploma over de jaren heen zijn waarde behouden?

Deze vraag wordt beantwoord langs verschillende lijnen. Een eerste lijn is die van de historische ontwikkeling. In de afgelopen decennia zijn verschillende onderwijsherzieningen doorgevoerd en dit roept de vraag op in hoeverre de diploma's van de verschillende instellingen vergelijkbaar zijn. Is de waarde van een bachelordiploma nu hetzelfde als tien jaar geleden die van een hbo-diploma?

De tweede lijn betreft de beeldvorming rondom diploma's. Het advies zal ingaan op het waarderingsproces van diploma's door werkgevers, instellingen voor vervolgonderwijs en de maatschappij in het algemeen en op manieren waarop de waarde van een diploma vastgelegd kan worden. Wat bepaalt de beeldvorming van een diploma? Moeten diploma-eisen transparanter zijn om de waarde duidelijk te maken?

Een derde lijn is die van de internationale ontwikkeling. Verschillende pogingen worden ondernomen om diploma's uit Europese landen beter vergelijkbaar te maken om op deze manier arbeidsmobiliteit binnen Europa te bevorderen. Hieruit zijn onder andere de Dublin-descrip-

toren ontstaan, die diploma's van het hoger onderwijs in verschillende landen beter moeten valideren, en het Europees Kwalificatiekader (EKK), waarin ook vmbo- en mbo-diploma's opgenomen worden. Deze initiatieven kunnen veel betekenen voor de internationalisering van het onderwijs en de arbeidsmarkt, maar hoe werkt het straks in de praktijk? Ook het NUFFIC (Netherlands Organisation for International Cooperation in Higher Education) heeft regels om buitenlandse diploma's te waarderen volgens Nederlandse standaarden. En wat is de waarde van Nederlandse diploma's in het buitenland? Is deze waardering aan verandering onderhevig? Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de waarde van een diploma bekend is en de individuele diploma's onderling vergelijkbaar zijn?

Aard van het advies: verkennend

Het advies is met name verkennend van aard. Het gaat in op de ontwikkelingen die de waarde van diploma's doen veranderen. Het advies sluit aan bij eerdere adviezen van de Onderwijsraad over examinering, maar legt meer de nadruk op de factoren rondom de waarde van diploma's en beziet deze in een internationaal en historisch kader.

In het eerste kwartaal van 2010 zal naar verwachting dit advies worden afgerond.

3 Onderwijs en vorming

Context: het klassieke humanistische vormingsideaal als inspiratiebron?

De inhoud van ons onderwijs heeft verschillende wortels. Naast praktische invalshoeken zijn er ook verschillende pogingen ondernomen om fundamentele onderbouwingen te geven van de inhoud van het onderwijs. Historisch onderzoek naar de ontwikkeling van het vormingsbegrip in de zeventiende, achttiende en eerste helft van de negentiende eeuw laat zien dat zich een strijd voordeed tussen enerzijds het ideaal van maatschappelijke bruikbaarheid en nuttigheid (realistische vorming) en anderzijds het ideaal van individuele vervolmaking en menselijkheid (humanistische vorming).⁸

Wanneer we dit op het hedendaagse onderwijs toepassen, lijkt de realistische vorming het te hebben gewonnen van de humanistische vorming. Deze constatering stemt tot nadenken. Het zou echter a-historisch zijn om als oplossing voor de geconstateerde tekortkomingen in het onderwijs op te roepen tot terugkeer naar het klassieke, humanistische vormingsideaal. Opvattingen hierover staan bovendien niet los van normatieve opvattingen zoals een maatschappijvisie en een visie op de mens en zijn verhouding tot de samenleving.

Het is wel mogelijk om het klassieke humanistische vormingsideaal als inspiratiebron te gebruiken om eenzijdigheden in ons hedendaagse onderwijs op het spoor te komen en aan te pakken. Dat kan bijvoorbeeld door relevante noties uit het humanistische vormingsideaal te destilleren en na te gaan in hoeverre deze een hedendaagse invulling kunnen krijgen. Een relevante notie uit dit ideaal is het belang van een brede, algemene vorming, waarbij aandacht wordt besteed aan een brede kennisbasis (waaronder culturele kennis en oriënteringskennis) en aan morele vorming.⁹ Vorming omvat enerzijds de meer cognitieve elementen zoals oefening in analytisch denken, in abstraheren, in debatteren, en anderzijds maatschappelijke en individuele morele elementen zoals burgerschap, respect voor anderen, deemoed, mededogen. Een zekere consensus over deze twee aspecten lijkt te verwezenlijken.

⁸ D. Lechner (2003). *Bildung macht frei*.

⁹ De hier bedoelde (morele) vorming is, zoals gezegd, breder dan burgerschapsvorming.

Een dergelijke vorming zou ook aandacht voor een positieve attitude tegenover een 'leven lang leren' moeten bevatten, de gerichtheid en motivatie om zichzelf blijvend te ontwikkelen. Wanneer meer aandacht voor deze zaken in onderwijs gewenst is, zou ook gekeken moeten worden naar de benodigde kennis en attitudes van de leraar. Een brede vorming zoals hierboven gekenschetst kan geboden worden door leraren die ook zelf breed gevormd zijn.

De docent als cultuurdrager

Centraal onderdeel van de adviesaanvraag betreft de rol van de leraar en docent als cultuurdrager en cultuuroverdrager. Het leraarsberoep kan op termijn langs deze weg versterkt worden. Burgerschapsvorming en 'Bildung' zijn belangrijke opdrachten aan het hoger onderwijs, zo zegt ook de HBO-Raad. In een 'snelle' wereld waarin oppervlakkigheid soms te dominant is en waarin het opdoen van kennis via audiovisuele media steeds belangrijker wordt, zijn verbreding, verdieping, en het aanbieden van context een steeds belangrijker taak van het hoger onderwijs. Als cultuurdrager vervult de docent een voorbeeldrol door voortdurend te investeren in de eigen ontwikkeling (HBO Raad 2009).

De leraren kunnen, zo lijkt het, een sterker ontwikkeld besef hebben dat ze werken in een culturele traditie, ze zijn niet alleen vakspecialist of begeleider, ze maken onderdeel uit van het verhaal dat Nederland over zichzelf wil vertellen aan nieuwe generaties. De raad heeft daartoe zelf eerder een canon voorgesteld waarin de samenleving aangeeft wat de moeite waard is om door te geven aan en verder op te bouwen met volgende generaties. Leraren kunnen zich spiegelen aan de canon en bepalen welke onderdelen ze voor hun persoonlijke rekening willen nemen. Tegelijkertijd worden zij uitgenodigd om aan de verdere ontwikkeling van de canon bij te dragen. De leraren geven op een moderne wijze gestalte aan een culturele taak waarin ook hun voorgangers inspiratie vonden.

De raad heeft later ook gepleit voor een soort canon voor studenten in het hoger onderwijs, dat is straks zo'n 50% van de jongeren, en voorgesteld dat de minister dat idee wil bespreken met de 14 rectores magnifici en de 42 onderwijsportefeuillehouders (rectores) van de hogescholen. Vinden zij het ook van belang om hun studenten, de toekomstige cultuurdragers van het land, een breder kennisfundament mee te geven? Zo'n canon kan dieper graven dan de cultuurhistorische canon voor acht- tot veertienjarigen.

Vorming als afzonderlijk hoofdstuk of als facet

Vorming krijgt op scholen en hogescholen op dit moment aandacht, zij het soms gefragmenteerd. Het advies gaat in op de vraag bij welke ontwikkelingen het beste kan worden aangesloten om vorming een robuustere plaats in het onderwijs te geven. Heeft elk vak, elk leerstofgebied een eigen vormingsfacet?

Kennis als instrument om te beheersen

Daarnaast is kennis vooral een instrument geworden om andere doelen te bereiken. Centraal staat 'beheersingskennis', dat wil zeggen kennis die functioneel is en is gericht op het zich eigen maken van vaardigheden, zoals taal en rekenen ('tools and skills'). 'Oriënteringskennis', kennis die verband houdt met het doel en de richting van het bestaan, met inzicht in goed en kwaad, enzovoort, krijgt veel minder aandacht (Laeyendecker, 2001). In het hedendaagse onderwijs draait het nogal vaak om deze beheersingskennis. In het verlengde daarvan wordt socialisatie sterk begrepen vanuit de economische functie; socialisatie moet bijdragen aan het economisch succesvol kunnen functioneren in de samenleving.

Socialisatie als gedragsmanagement

Vorming komt niet alleen in het gedrang door nadruk op functionaliteit van de leerinhoud, maar ook door een overmatige aandacht voor emotionele en gedragsproblemen. Vorming (of socialisatie) is hierdoor van karakter veranderd. In plaats van het inwijden in belangrijke sociale en culturele codes, is de hedendaagse socialisatie te typeren als 'gedragsmanagement'. Een therapeutisch ethos lijkt af en toe te overheersen: het emotionele welbevinden van kinderen staat op de eerste plaats en het belangrijkste opvoedingsdoel is het bereiken van een positief zelfbeeld bij het kind. Inhoudelijke waarden en idealen zijn daarmee op de achtergrond geraakt.

Adviesvraag: Is het gewenst om in het onderwijs meer aandacht te besteden aan een vorming?

Is dit gewenst voor alle scholen, op alle niveaus en voor alle schoolsoorten? Hoe zou dit het beste kunnen worden gerealiseerd binnen scholen? Wat betekent dit voor het functioneren, de opleiding en competenties van (aanstaande) docenten en leraren? Welke consensus is daarvoor nodig?

Aard van het advies: verkennend en agenderend

Het advies heeft primair reflectie op de bestaande praktijk en daaruit voortvloeiende vragen met betrekking tot vorming op het oog. Het karakter van het advies is daardoor vooral verkennend en zo mogelijk agenderend en besteed aandacht aan de specifieke rol van de Eerste Kamer ten aanzien van het adviesonderwerp.

De raad verwacht dit advies in het derde kwartaal van 2010 aan de Eerste Kamer te kunnen aanbieden.

Ten slotte

Het werkprogramma voor het jaar 2010 beperkt zich vooralsnog tot de hier genoemde adviesonderwerpen en de adviesvragen uit de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Evenals in vorige jaren het geval was, kunnen zich ook in 2010 onderwerpen aandienen, die niet zijn opgenomen in het *Werkprogramma 2010*, maar wel betrekking hebben op de hoofdlijnen van beleid of van wetgeving; het betreft hier voornamelijk beleidsreactieve advisering. Daarnaast kunnen er ook onderwerpen zijn die volgens het kabinet en de Kamerleden om advies vragen. Zoals eerder opgemerkt heeft het werkprogramma dus een dynamisch karakter en zijn tussentijdse wijzigingen (toevoeging en verwijdering respectievelijk vooruitschuiving) in de programmering mogelijk.

Bijlage 1

Overzicht raadsleden per 1 september 2009

Voorzitter:

De heer prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Hoogleraar onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam

Leden:

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

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

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

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

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

De heer prof.dr. F.A. van der Duyn Schouten
Hoogleraar operations research Universiteit van Tilburg

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

De heer drs. B. Kamphuis
Voorzitter van het College van Bestuur van het ROC Alfa-college Groningen

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

Mevrouw dr. J. Snippe MBA
Lid College van Bestuur Hogeschool INHOLLAND

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

Secretaris:

drs. A. van der Rest

Bijlage 2

Overzicht medewerkers secretariaat per 1 oktober 2009

Secretaris-Directeur:

drs. Adrie van der Rest

Persvoorlichting en communicatie:

drs. Cindy Rouwhorst

Coördinerend stafmedewerker:

dr. ir. Simone Bakker-Löhner

Stafmedewerkers:

dr. Mirjam Bakker

drs. Maaïke Beuving

dr. Peter Gramberg

mr. dr. Pieter Huisman

mr. Cees van Leest

dr. Kathleen Torrance

dr. Judith Soons

dr. Ib Waterreus

dr. Anneke de Wolff

Algemene Zaken:

drs. Maria Gresnigt-Bakx (hoofd)

drs. Paula van den Berg (documentalist)

Hans Danner (facilitair medewerker)

Marion Niessen (receptioniste/administratief medewerkster)

Corrie van Leeuwen-Harkes (facilitair medewerkster)

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

Elisabeth Tjin-Chin Fon Jie (office manager)

Financiële Zaken:

Wil Kortenbach