

# Werkprogramma 2012





# Werkprogramm 2012

# 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, Landbouw en Innovatie. 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 2012*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20110257/1014, september 2011

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2011.

ISBN 978-94-61210-197

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

[www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

Ontwerp en opmaak:

[www.balyon.com](http://www.balyon.com)

Drukwerk:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Taken en werkwijze</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Overzicht van adviesonderwerpen</b>	<b>10</b>
3.1	Overzicht	10
3.2	Toelichting op de adviesonderwerpen	10
3.2.1	Onderwijs en de kenniseconomie	11
3.2.2	Kernfuncties van het onderwijs	13
3.2.3	Bestuur en organisatie	15
3.2.4	Leraren	17
3.2.5	Wetgevingsadviezen	18
<b>4</b>	<b>Overzicht van adviesonderwerpen op verzoek van de Tweede Kamer der Staten-Generaal</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>Verkenningen</b>	<b>22</b>
	<b>Bijlagen</b>	
	Bijlage 1: Overzicht raadsleden per 1 september 2011	25
	Bijlage 2: Overzicht kring externe deskundigen per 1 september 2011	27
	Bijlage 3: Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2011	29



# 1

## Inleiding

Voor de samenleving is onderwijs van onschatbare waarde. Via onderwijs dragen we kennis en cultuur over van de ene generatie op de andere. Leraren vervullen daarin een sleutelrol. Zij zorgen dat leerlingen over een stevige kennisbasis beschikken om met succes een opleiding te volgen en een plaats te verwerven op de arbeidsmarkt. Ook voor de sociale ontwikkeling van leerlingen zijn inspirerende en vakbekwame leraren onmisbaar. De kwaliteit van een samenleving staat of valt met mensen die bijdragen aan economische groei en innovatie; vakmensen, kenniswerkers en wetenschappers. En met mensen die op een kritisch-positieve manier bijdragen aan de sociale verbanden waar ze deel van uitmaken.

Van het onderwijs wordt veel gevraagd, de maatschappelijke verwachtingen zijn hoog. Op zijn beurt vraagt het onderwijs ook veel van leerlingen. Inzet, betrokkenheid en zo hoog mogelijke leerprestaties op een breed terrein. In eerdere adviezen gaf de raad aan dat er ruimte is voor het verhogen van het kennisniveau van leerlingen. Om deze ruimte te benutten moeten leerlingen onderwijs krijgen dat stimulerend is op hun eigen niveau en dat hen motiveert. De uitdaging voor de komende jaren is het verhogen van de leerprestaties van leerlingen voor de basisvakken Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde en voor de beroepsgerichte vakken, en tegelijkertijd te zorgen voor onderwijs dat leerlingen in de volle breedte voorbereidt op een succesvolle deelname aan de samenleving. (Jong)volwassenen moeten daartoe ook beschikken over kennis en inzicht in historische ontwikkelingen en natuurwetenschappelijke, politiek-maatschappelijke en economische vraagstukken.

Deze ambitie kan alleen maar worden gerealiseerd met voldoende goed opgeleide leraren. Dit is wellicht de grootste opgave waar we voor staan. Het lerarenkorps vergrijsd in snel tempo en met de uitstroom van leraren verdwijnen ook veel academici uit het onderwijs. In de optiek van de raad mogen er hoge eisen gesteld worden aan de professionaliteit van leraren. Zij kunnen immers het verschil maken voor leerlingen. Professionaliteit begint bij het niveau van de gevolgde lerarenopleiding, maar scholing gedurende de loopbaan zou eveneens vanzelfsprekend moeten zijn. Goede leraren opleiden is één ding, goede leraren voor het onderwijs behouden nog een heel ander. Hoe zorgen we dat het onderwijs een aantrekkelijke werkplek is voor hoogopgeleide professionals? Welke professionele ruimte hebben leraren nodig om hun capaciteiten optimaal te gebruiken en verder te ontwikkelen?

Onderwijs is niet voorbehouden aan de jeugd. Ook volwassenen hebben om velerlei redenen behoefte zich verder te ontwikkelen. Vanuit een maatschappelijk perspectief is voortgezette scholing van de beroepsbevolking noodzakelijk om de internationale concurrentie het hoofd te kunnen bieden. De economische dynamiek en de dreigende krapte op de arbeidsmarkt vragen bovendien om mobiliteit en weerbaarheid van mensen. Een flexibele inrichting van post-initieel onderwijs en voldoende mogelijkheden voor mensen om deel te kunnen nemen aan opleidingen is dan een eerste vereiste.

De Onderwijsraad adviseert kabinet en parlement over het beleid op het terrein van onderwijs. 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 alle 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 im-

plementatie van beleid. De adviezen komen tot stand in interactie met direct betrokkenen bij het onderwijs; met bestuurders, schoolleiders, leraren, studenten en leerlingen.

Adviezen zijn er om gelezen 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 2012* is ondersteunend voor het beleid van het Ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). In de *Kennisagenda OCW* worden 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?

In het regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* van het kabinet-Rutte wordt de focus gelegd op het realiseren van de ambitie van Nederland om te behoren tot de top/vijf van kennis-economieën. De basis voor de kennis-economie wordt in elk deel van het onderwijs in orde gebracht, zo stelt het regeerakkoord. Kernpunten uit dit akkoord op het gebied van onderwijs zijn:

- de kerntaak, het geven van goed onderwijs, staat centraal; ruimte voor vakmanschap om te komen tot excellent onderwijs;
- toewerken naar een absolute kwaliteitsnorm waarbij de toegevoegde waarde zwaar weegt; de basis op orde, de lat omhoog; en
- betere benutting van gebouwen, infrastructuur en faciliteiten in het onderwijs in week-einden en vakanties ten behoeve van activiteiten in het kader van een leven lang leren.

In verschillende beleidsdocumenten hebben de bewindslieden deze kernpunten per onderwijssector nader uitgewerkt.

De programmalijnen van de Onderwijsraad voor de komend jaren sluiten aan op de noodzaak de kwaliteit en effectiviteit van ons onderwijs verder te verbeteren, mede in het licht van de doelstelling te behoren tot de top vijf van kennis-economieën. De programmalijnen zijn:

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

De in het werkprogramma van de Onderwijsraad opgenomen adviesonderwerpen zijn afkomstig van de bewindslieden van OCW (*Krimp en groei, Burgerschap en sociale integratie, Cultuur-educatie*, en *Naar een nieuw evenwicht tussen overheid, onderwijsinstellingen en burger*) en van de Tweede Kamer (*Werk maken van een leven lang leren* en *Macrodoelmatigheid van mbo en hbo*). Daarnaast gaat de raad enkele verkenningen uitvoeren die van belang zijn voor het onderwijs



op de langere termijn (onder andere *Moderne professionaliteit* en *Duurzaamheid en innovatie*) en bereiden we de vierjaarlijkse *De stand van educatief Nederland* voor. 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 of inbreng van expertise uit andere adviesorganen wenselijk is. Vanzelfsprekend zal de raad evenzeer bereid zijn op verzoek van andere raden expertise in te brengen. De opstelling van de raad kenmerkt zich door het actief zoeken van synergie met betrokken raden. Zo ligt het in het voornemen van de raad bij te dragen aan het advies *Toezicht en verantwoordelijkheid* dat door de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) zal worden voorbereid.

Op zijn beurt vraagt de raad inbreng van andere raden en planbureaus bij de voorbereiding van verschillende adviezen, zoals het SCP (Sociaal Cultureel Planbureau) en het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) voor het onderwerp *Krimp en groei* en de Raad voor Cultuur voor het onderwerp *Cultuureducatie*.

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 2012 zal uitwerken. In hoofdstuk 5 wordt een beknopte schets gegeven van de meer verkennende activiteiten van de raad in 2012. De bijlagen bevatten een overzicht van de samenstelling van de raad in 2011, van de kring van externe deskundigen en van het secretariaat.

# 2

## Taken en werkwijze

### *Taken*

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement, opgericht in 1919. De raad adviseert – gevraagd en ongevraagd – de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Ook de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal vragen om advies. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid (bijvoorbeeld huisvesting van scholen) een beroep doen op de raad. Indien er verschil van inzicht bestaat tussen de minister van OCW en de Provincie Friesland over de kerndoelen Fries, zal de Onderwijsraad om advies worden gevraagd.

De raad adviseert over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het terrein van onderwijs, op verschillende momenten in de beleidscyclus. Sinds 1919 is advisering over onderwerpen die gerelateerd zijn aan het grondwetsartikel over onderwijs (artikel 23) een 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, openbaar bestuur of maatschappelijke organisaties. De raad bestaat momenteel uit tien 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 Kamer adviseert de raad over een doorgaans complex vraagstuk waarover nog weinig of geen concrete beleidsvoornemens zijn. Deze beleidsontwikkende adviezen zijn gericht op het verkennen van nieuwe opties en leiden tot een diepgaand advies met aanbevelingen vanuit een meerjarenperspectief. Ten behoeve van beleidsadvisering op de (middel)lange termijn stelt de raad tevens verkenningen op en voert studies uit. In de verkenningen worden maatschappelijke ontwikkelingen en trends gesignaleerd die van belang zijn voor een (her) bezinning op 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 Kamer ook over reeds ontwikkelde beleidsvoornemens die zijn neergelegd in beleidsnota's en in ontwerpen van wet- en regelgeving. Deze meer reactieve adviezen zijn gericht op beleidsvraagstukken van strategische aard waar op korte termijn een beslissing over wordt genomen. Afhankelijk van de vraag en de context kan de omvang en diepgang van een advies variëren. Zowel een briefadvies als een uitgebreidere publicatie zijn mogelijk. Ook een bijeenkomst met de verantwoordelijken voor het beleid of met de Kamer kan onderdeel van de advisering uitmaken.
- *Interactie en disseminatie.* 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 internet/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 in de vorm van films toegelicht en zijn op deze manier voor een breed publiek toegankelijk via de website.

### *Werkwijze*

De raad adviseert over alle aspecten en vormen van onderwijs en leren. Het reguliere onderwijs neemt daarbij een belangrijke plaats in. De raad vat echter het begrip onderwijs ruim op: het omvat ook de vervroeging van het kleuteronderwijs in de basisschool (driejarigen), de naschoolse kinderopvang en een leven lang leren voor alle volwassenen en in het bijzonder voor werknemers die al jaren geleden de schoolbanken hebben verlaten. Het gaat er steeds om te kijken welke bijdrage onderwijs, binnen of buiten onderwijsinstellingen, kan leveren aan de ontwikkeling van persoon en van samenleving, van staatsburgerschap en van maatschappelijk burgerschap. 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 zo veel mogelijk ook het onderwijsveld bij zijn advisering.

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 wordt 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 die de expertise van de raad aanvult dan wel anderszins versterkt. Dit kan zijn velddeskundigheid, specifieke disciplinaire kennis of meer generalistische kennis.

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 een meer inhoudelijk gericht *Jaarboekje*, in 2011 met als onderwerp *Vrijheid van onderwijs*.

# 3

## Overzicht van adviesonderwerpen

De raad heeft met de minister van OCW gesproken over de onderwerpen die bij de advisering door de raad in 2012 prioriteit verdienen. De minister van OCW heeft op 7 juli 2011 naar aanleiding van deze bespreking de raad verzocht een ontwerp voor het *Werkprogramma 2012* op te stellen.

### 3.1 Overzicht

De Onderwijsraad hanteert voor de komende periode per 1 januari 2012 de volgende programmalijnen:

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

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

#### **A Onderwijs en de kenniseconomie**

- 1 Krimp en groei

#### **B Kernfuncties van het onderwijs**

- 2 Burgerschap en sociale integratie
- 3 Cultuureducatie

#### **C Bestuur en organisatie**

- 4 Naar een nieuw evenwicht tussen overheid, onderwijsinstellingen en burgers

#### **D Leraren**

- 5 Sturingsmechanismen onderwijsarbeidsmarkt

Deze 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 burgerschap en sociale integratie. Bij de uitwerking van de onderwerpen wordt indien relevant ook het onderwijsaanbod door instellingen die vallen onder het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie betrokken (het agrarische onderwijs).

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

### 3.2 Toelichting op de adviesonderwerpen

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 worden verbindingen gelegd met beleidsdocumenten van het ministerie van OCW.

### 3.2.1 **Onderwijs en de kenniseconomie**

Het onderwijs legt een belangrijke basis voor de ontwikkeling van het individu en voor diens deelname aan de samenleving. De maatschappij 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 2012 zal binnen dit thema aandacht besteed worden aan gevolgen van demografische ontwikkelingen.

#### **1. Krimp en groei**

*Context: krimpende bevolking, kleine scholen en verdwijnende voorzieningen*

Door ontgroening en een trek naar de Randstad krimpt de bevolking in de randgebieden van Nederland, terwijl er sprake is van een bevolkingsgroei van 1,5 miljoen in de Randstad en Midden-Nederland. Vooral in Groningen, Zuid-Limburg en Zeeland vindt krimp plaats. In sommige gemeenten daalt de bevolking zelfs met 10% of meer. Bovendien verandert ook de samenstelling van de bevolking. Het zijn met name jonge, succesvolle hoogopgeleiden die wegtrekken uit de randgebieden, waardoor er relatief meer ouderen en laaggeschoolden overblijven. Dit heeft tot gevolg dat voorzieningen zoals onderwijs, zorg en culturele voorzieningen onder druk komen te staan. Tegelijk biedt de ontgroening kansen om onderwijs en aanverwante voorzieningen op een doelmatigere manier te organiseren.

Demografische veranderingen hebben daar waar het gaat om onderwijs vooral invloed op het primair en voortgezet onderwijs. In krimpregio's ontstaat het risico van te kleine scholen, van een verschrompeld onderwijsaanbod. Bovendien wordt het percentage achterstandsleerlingen groter, omdat juist hoogopgeleiden wegtrekken. De grote steden in de Randstad hebben te maken met een substantiële stijging van het aantal kinderen/jongeren in de leerplichtige leeftijd. Voor ieder van hen moet kwalitatief goed onderwijs beschikbaar zijn.

Scholen met weinig leerlingen zijn kwetsbaarder. Bekostiging van onderwijs, huisvesting en leerlingenvervoer kan een probleem opleveren, omdat zowel schoolbesturen als gemeenten over minder financiële middelen beschikken. De opvang van zorgleerlingen stelt hoge eisen aan het beperkte personeelsbestand. Het beleid is momenteel dat een school kan worden gesloten, indien er drie jaar achter elkaar – binnenkort wordt deze termijn verlengd naar vijf jaar – een te klein aantal leerlingen is. Indien er zicht is op toekomstige groei van het aantal leerlingen, de kwaliteit van het onderwijs voldoende is en er geen scholen in de directe omgeving zijn, dan heeft de minister de mogelijkheid om de te kleine school toch open te houden. Het open houden van scholen is van belang voor gemeenten en hun inwoners, omdat gemeenten die geen voorzieningen hebben minder aantrekkelijk zijn voor werkenden met kinderen. De kwaliteit van het onderwijs prevaleert echter vanzelfsprekend boven dit belang.

Scholen, gemeenten en andere overheden spelen nu al op verschillende manieren in op het dalende leerlingenaantal. Samenwerking tussen gemeenten, scholen en aanpalende voorzieningen (zoals kinderopvang, zorg, buurtcentra) blijkt hierbij essentieel. Zo zijn er verschillende experimenten gestart met als doel een hoogstaand en breed gevarieerd onderwijsaanbod

in stand te houden bij een dalend deelnemersaantal. Ook de samenwerkingscholen, waarbij openbare en bijzondere scholen in verschillende vormen samenwerken, kunnen bijdragen aan het opvangen van de krimp.

Het waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs is een van de grote opgaven waar krimpregio's voor staan. Door de afname van het aantal scholen kan de toegankelijkheid in deze gebieden in het gedrang komen. In hoeverre kan een andere inrichting van het onderwijs een oplossing voor krimp bieden? Kunnen scholen bijvoorbeeld een kernprogramma aanbieden met Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen als verplichte vakken voor iedere leerling, en daarnaast een aanvullend programma, waarin al naar gelang de leerlingenpopulatie en de wensen van ouders, bedrijfsleven en/of aansluitend onderwijs keuzes gemaakt worden in de vakken(pakketten) die worden aangeboden? Hoe kan op een slimme manier van ict gebruik gemaakt worden?

Scholen in gebieden waar de bevolking groeit hebben daarentegen weer andere problemen. Zo kunnen scholen te kampen krijgen met een tekort aan lokalen, terwijl ook hun fysieke omgeving weinig mogelijkheden tot uitbreiding biedt. Ook is er in sommige gebieden sprake van wachtlijsten en lotingen omdat zich meer leerlingen aanmelden voor een school dan er plaats is. Daarnaast komen groeiende scholen in eerste instantie altijd geld tekort om hun groei te financieren, aangezien scholen worden gefinancierd op basis van hun leerlingenaantal in het vorige jaar.

Het lerarentekort pakt verschillend uit voor krimp- en groeiregio's. Hoewel voor alle regio's een forse uitstroom van po- en vo-leraren in het verschiet ligt, varieert de vervangingsvraag sterk. Vanwege de verwachte ontwikkeling van het aantal leerlingen is er in de Randstad onvoldoende aanwas van nieuwe leraren. Het tekort aan leraren treft met name het voortgezet onderwijs in bepaalde vakken. Aan de onderwijsarbeidsmarkt op langere termijn zal de Onderwijsraad een apart advies wijden.

Samenvattend hebben zowel de bevolkingskrimp en –groei als ook de oplossingen die hiervoor worden gevonden mogelijk gevolgen op de gebieden van financiën, sociale verhoudingen en wetgeving, en op de kwaliteit van onderwijs en andere voorzieningen. Nieuwe samenwerkingsverbanden waarbij naast scholen ook andere partijen betrokken zijn (welzijn, woningbouw, zorg) hebben consequenties voor bijvoorbeeld de lokale/regionale sociale infrastructuur en voor het onderwijsstelsel.

*Adviesvraag: Zijn er beleidsmaatregelen nodig om de mogelijke gevolgen van de bevolkingskrimp en -groei voor het onderwijs op te vangen en zo ja, wat betekent dit voor het beleid van verschillende betrokken organisaties?*

*Aard van het advies: agenderend en instrumenteel*

In het advies wordt aandacht gevraagd voor de gevolgen van schommelingen in het bevolkingsaantal voor wetgeving en beleid. Het advies beoogt enkele handvatten te bieden waarmee de gevolgen van een krimpende en groeiende bevolking voor het onderwijs zo goed mogelijk opgevangen en/of benut kunnen worden. Het advies zal vooral betrekking hebben op het primair en voortgezet onderwijs, maar indien van toepassing ook ingaan op de gevolgen voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs en universiteiten. Bij de voorbereiding van dit advies vraagt de raad inbreng van het SCP en het CBS en zal de expertise op dit gebied van

de RLI (Raden voor de leefomgeving en infrastructuur) en RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) worden benut.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het vierde kwartaal van 2012.

### 3.2.2 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 meervoudige 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 kennisniveau van leerlingen bij Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde, voortijdig schoolverlaten, gebrek aan motivatie 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. Ook hier speelt het (kwalitatieve) lerarentekort het onderwijs parten.

Binnen het thema *Kernfuncties van het onderwijs* staan in 2012 twee onderwerpen geprogrammeerd: burgerschap en sociale integratie, en cultuureducatie.

## 2. Burgerschap en sociale integratie

*Context: weinig ontwikkeling zichtbaar in het burgerschapsonderwijs*

In zijn advies *Onderwijs en burgerschap* uit 2003 heeft de Onderwijsraad aangegeven dat de samenstelling van de bevolking aan veranderingen onderhevig is en dat de individualisering toeneemt. De roep om meer samenhang en betrokkenheid— ook in het onderwijs — werd op dat moment evident geacht. De raad achtte het bevorderen van burgerschap een taak voor alle scholen, van basisschool tot hogeschool en universiteit, en adviseerde de minister dan ook om dit uitgangspunt vast te leggen in de onderwijswetten. Burgerschapsvorming werd door de raad gedefinieerd als: het stimuleren van de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daaraan bij te dragen.

Op 1 februari 2006 werden in de WPO (Wet op het primair onderwijs), de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) en de WEC (Wet op de expertisecentra) wettelijke bepalingen opgenomen, die betrekking hebben op burgerschap en sociale integratie. Bijvoorbeeld artikel 8, derde lid WPO: "het onderwijs a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten."

De Inspectie ziet toe op de naleving aan deze opdracht en doet dat op basis van een toezichtkader. In het laatste Onderwijsverslag constateert de Inspectie dat "voor het derde opeenvolgende jaar weinig ontwikkeling zichtbaar is in het burgerschapsonderwijs. Burgerschap blijft vaak steken in een bundeling van meer of minder toevallige activiteiten en projecten, die scholen als invulling van de burgerschapsopdracht zien." Het streven van de wettelijke bepaling is echter scholen ertoe te bewegen om op een systematische manier vorm en inhoud te geven aan burgerschap op een manier die past bij hun leerlingenpopulatie en (levensbeschouwelijke) visie.

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de wettelijke bepaling ligt de vraag voor hoe scholen kunnen worden ondersteund bij het invullen van hun burgerschapsopdracht. Op welke manier(en) kan de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie praktisch en actief uitdrukking krijgen in het onderwijs? De raad zal in zijn advies nadrukkelijk aandacht besteden aan de beleidsvrijheid die scholen volgens de wet hebben.

Samenvattend vraagt de minister de raad te adviseren over de wijze waarop scholen in brede zin ondersteund zouden kunnen worden in hun vormgeving van burgerschap en hoe burgerschapsonderwijs in het verlengde daarvan van bruikbare instrumenten kan worden voorzien. Het gaat dan onder meer over het kennisdeel (kennis over de democratische rechtsstaat, over de kenmerken van de pluriforme samenleving) en om attitudevorming.

*Adviesvraag: Hoe kunnen scholen ondersteund worden bij de verdere ontwikkeling van burgerschapsonderwijs?*

*Aard van het advies: instrumenteel*

In het advies zullen de verschillen op het terrein van burgerschapsonderwijs tussen basis- en voortgezet onderwijs worden geëxpliciteerd, waarbij ook de positie van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs betrokken zal worden. Tevens zullen de verschillen tussen scholen onderling in ogenschouw worden genomen. Van daaruit zal nagegaan worden welke rol verschillende organisaties kunnen vervullen bij het ondersteunen van de verdere ontwikkeling van burgerschapsonderwijs. Bij de voorbereiding van dit advies zal tevens de expertise van de RMO worden benut.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het eerste kwartaal van 2012.

### **3. Cultuureducatie**

*Context: behoefte aan een duurzaam fundament voor cultuureducatie*

Cultuureducatie is een van de prioriteiten van het door het kabinet voorgestelde cultuurbeleid. Het kabinet vindt cultuureducatie, vooral voor de jeugd, belangrijk voor de persoonlijke ontwikkeling en voor de creativiteit van de samenleving. Met het cultuurbeleid wordt voortgebouwd op de Regeling versterking cultuureducatie in het primair onderwijs, die in 2004 is gestart met als doel de positie van cultuureducatie in het primair onderwijs te versterken. Scholen konden een bedrag van 10,90 euro per leerling ontvangen als zij hun visie op cultuureducatie in het schoolplan opnamen. Het geld was bedoeld om deze visie samen met culturele instellingen te vertalen in concrete activiteiten. Gemeenten en provincies zorgden hierbij voor de begeleiding van scholen en instellingen.

Uit de monitor cultuureducatie blijkt dat sindsdien de organisatorische randvoorwaarden voor cultuur-educatie zijn verbeterd. Dezelfde monitorgegevens leveren echter ook indicaties dat er in de praktijk op veel plekken sprake is van versnippering en dat er ruimte is voor verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie: het aantal vakdocenten in het primair onderwijs loopt gestaag terug (van 66% in 1988 naar 19% in 2009) en het aantal scholen dat werkt met een doorlopende leerlijn cultuureducatie is beperkt. Er zijn veel initiatieven die los van elkaar bestaan en waarbij sterk de nadruk ligt op een eerste kennismaking. Scholen en culturele instellingen werken vaak met incidentele projecten die vooral op vernieuwing gericht zijn. Er bestaan grote verschillen in werkwijze en aanpak, er wordt slechts bescheiden van elkaars ervaringen geleerd en er is nog weinig aandacht voor inhoudelijke samenhang. Dit alles is niet bevorderlijk voor een stevig fundament voor cultuureducatie.



In een brief aan de Tweede Kamer van 10 juni 2011 wordt het streven van het kabinet om te komen tot een verankering van cultuureducatie beschreven. "Cultuureducatie brengt kinderen en jongeren in aanraking met de rijkdom van cultuur. Het stimuleert hun creativiteit en vergroot hun historisch bewustzijn. In een wereld die steeds internationaler wordt en waarin we ons steeds meer moeten kunnen verplaatsen in anderen, vervult cultuur een belangrijke rol."<sup>1</sup>

Het advies gaat in op de vraag welk proces de overheid in gang moet zetten en/of welke instrumenten moeten worden ontwikkeld om scholen in staat te stellen invulling te geven aan de kerndoelen op het terrein van cultuureducatie. Welke fasering in de tijd past hierbij? Welke rol kan een doorgaande leerlijn voor de cultuurvakken spelen bij de vormgeving van het onderwijs binnen en buiten school en tussen schoolsoorten? Hoe kunnen partijen als het Fonds voor Podiumkunsten en Cultuurparticipatie en het Kennisinstituut voor Cultuureducatie en Amateurkunst in oprichting daaraan bijdragen? In het advies zal tevens aandacht worden besteed aan de professionalisering van leraren, aan de inrichting van de educatiefunctie van culturele instellingen en aan het toezicht op de kwaliteit van het cultuuronderwijs.

*Adviesvraag: Hoe kunnen scholen in brede zin ondersteund worden in hun vormgeving van de inhoudelijke kwaliteit van cultuureducatie en hoe kunnen culturele instellingen in het verlengde daarvan komen tot een op de kerndoelen afgestemd aanbod voor scholen?*

*Aard van het advies: instrumenteel*

Dit advies zal instrumenteel van aard zijn en zich richten op de rol die het Ministerie van OCW, scholen, culturele instellingen en betrokken bestuurlijke organen kunnen vervullen om cultuureducatie in het onderwijs stevig te verankeren. De focus ligt daarbij op het primair onderwijs. Het advies zal samen met de Raad voor Cultuur worden voorbereid.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het tweede kwartaal van 2012.

### 3.2.3 Bestuur en organisatie

In dit onderdeel komen onderwerpen aan de orde, die betrekking hebben op de inrichting van bestuur en organisatie. In 2012 richt de raad zich op de vraag naar een nieuw evenwicht tussen overheid, onderwijsinstellingen en burgers.

## 4. Naar een nieuw evenwicht tussen overheid, onderwijsinstellingen en burgers

*Context: veranderende tijden, groeiende behoefte aan andere verhoudingen*

Burgers en overheid vertrouwen de zorg voor de ontwikkeling van jongeren toe aan onderwijsinstellingen. In veranderende maatschappelijke omstandigheden past het de overheid om van tijd tot tijd te bezien of haar wijze van aansturing van deze instellingen het beste resultaat voor burgers oplevert. Hoe kan de overheid een maximale onderwijskwaliteit bevorderen met een minimum aan administratieve lasten?

In de literatuur wordt aangenomen dat een vorm van verticale sturing (overheid richting onderwijsinstelling) nodig is om de stap te maken van onvoldoende naar goed onderwijs, maar niet om van goed naar excellent onderwijs te komen. Daarvoor is de creativiteit van de mensen voor de klas nodig en een professionele schoolorganisatie. Bovendien zijn onderwijsinstellingen geen uitvoeringsorganen van de overheid, maar organisaties met een publieke

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2010-2011, 32820, nr. 1.

taak. Het maatschappelijk draagvlak voor de wijze waarop scholen deze taak invullen en de actieve betrokkenheid van burgers en ouders is van cruciaal belang.

Meer ruimte voor onderwijsinstellingen om het onderwijs in te richten en keuzen te maken, roept de vraag op naar de legitieme rol van de overheid. Beperkt de rol van de overheid zich tot het functioneren van het onderwijsstelsel als geheel en tot (het handhaven van) de wet- en regelgeving? Over welke instrumenten beschikt de overheid om kwaliteit te stimuleren? Hoe diep kan de overheid ingrijpen in de school, de klas? En in hoeverre kan de overheid innovatie bevorderen in een beleidscontext waarin de bal bij scholen zelf wordt gelegd?

Inspectietoezicht is een onlosmakelijk complementair onderdeel van overheidssturing. De wijze en mate van toezicht ontwikkelt zich parallel aan de wijze waarop de overheid wenst te sturen en de informatie die zij daarvoor nodig heeft. Inspectietoezicht stelt de overheid mede in staat zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs waar te maken. Het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen overheid, onderwijsinstellingen en burgers raakt dus ook aan de rol van de Inspectie en andere toezichthouders. Aan de ene kant wordt meer zicht gewenst op het onderwijsproces leidend tot bepaalde leerresultaten, terwijl er aan de andere kant de wens is om terughoudendheid te betrachten en de autonomie van scholen te versterken. Beschouwt men toezicht als instrument tot verbetering van het onderwijs in termen van kwaliteit, toegankelijk en doelmatigheid, dan komen meerdere instrumenten in beeld, die aan die resultaten kunnen bijdragen. In zijn advies zal de raad aandacht besteden aan de organisatie van interne en externe prikkels die de onderwijsinstelling ertoe aanzetten zichzelf kritisch te beschouwen en voortdurend verbetering te zoeken. Horizontale instrumenten zoals verantwoordings- en verbeteringscyclussen op verschillende niveaus binnen en buiten de schoolorganisatie (onder andere vensters voor verantwoording) zijn van belang omdat zij tevens de basis vormen voor het beoogde verticale inspectietoezicht.

Samenvattend stelt de raad in dit advies de vraag naar een optimale verhouding tussen overheidssturing en sturing door onderwijsinstellingen zelf. Verschilt dat per schoolsoort en per ontwikkelingsfase van een school? Ook zal gekeken worden naar overheidssturing in andere landen en de effecten daarvan op onderwijsleerresultaten. Sturingsvormen moeten voor langere tijd houdbaar zijn, gericht zijn op continuïteit en zo min mogelijk beleidsdrukte genereren. Betrokkenen moeten zich daarbij aangesproken voelen als verantwoordelijk burger in plaats van alleen als consument of in geval van bedrijven en andere arbeidsorganisaties als maatschappelijk ondernemer in plaats van alleen als afnemer van afgestudeerden.

*Adviesvraag: Welke mogelijke vormen van sturing en toezicht in het Nederlandse onderwijsstelsel zijn denkbaar om excellentie en brede vorming van leerlingen en professionaliteit binnen onderwijsinstellingen te bevorderen?*

*Aard van het advies: agenderend, conceptueel*

Dit advies heeft betrekking op alle sectoren van het onderwijs. Het verkent de verschillende manieren waarop de overheid de kwaliteit van het onderwijs kan bevorderen en brengt de effecten daarvan in kaart. Bij de voorbereiding van het advies zal gebruik worden gemaakt van de expertise van de RVZ (Raad voor Volksgezondheid & Zorg) en de WRR.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het derde kwartaal van 2012.

### Leraren

Onderwijs is succesvol indien het erin slaagt tijdig en goed in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen binnen een moderne dynamische samenleving. Dat vereist niet alleen een goede organisatie van onderwijs en leren, maar vooral ook professionele leraren.

Binnen deze programmalijn zal de raad in 2012 aandacht schenken aan sturingsmechanismen op de onderwijsarbeidsmarkt.

#### 5. Sturingsmechanismen onderwijsarbeidsmarkt

*Context: impuls lerarenbeleid*

Sinds het uitkomen van de kwaliteitsagenda *Krachtig Meesterschap* (2007) heeft het lerarenbeleid een belangrijke kwalitatieve en financiële impuls gekregen. Het huidige actieplan *Leraar 2020 – een krachtig beroep!* zet de destijds ingezette ambitie om het kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekort op te lossen voort.

De beleidsmaatregelen en de financiële middelen die worden ingezet zijn talrijk en richten zich zowel op aankomende en zittende leraren als op schoolleiders en schoolbesturen. Het carrièreperspectief van leraren wordt aantrekkelijker gemaakt door de inkorting van de salarisschalen, de mogelijkheden om door te stromen naar hogere schalen, een versterking van het human resources management beleid, experimenten met prestatiebeloning en betere mogelijkheden tot bij-, na- en opscholing.

De lerarenopleiding wordt geacht te zorgen voor een sterkere (academische) kennisbasis van aankomende leraren. Er komen meer mogelijkheden om in scholen zelf te worden opgeleid en onderwijsontwikkeling en onderwijsonderzoek worden binnen de school gehaald. Op de pabo moet een specialisatie voor het jongere en oudere kind bijdragen aan de professionaliteit van de basisschoolleerkracht. Alle studenten in het hoger onderwijs worden door middel van educatieve (vak)minors, kopopleidingen en samenwerking met het bedrijfsleven in de gelegenheid gesteld om zich te oriënteren op een baan voor de klas.

Met bestuurders en schoolleiders worden prestatieafspraken gemaakt over de verdere professionalisering van zowel het personeel als de organisatie. Schoolleiders worden bijgeschoold en er komt een beroepsorganisatie voor, door en van leraren en een beroepsregister. Collegiale visitaties worden gestimuleerd. Scholen gaan van elkaar leren en de versterking van de positie van de leraar en lerarenteams wordt bij wet geregeld.

De Onderwijsraad adviseerde het opleidingsniveau van leraren te verhogen. Voor nieuwe leraren in de onderbouw van het voortgezet onderwijs zou een opleiding op bachelorniveau de startkwalificatie moeten zijn. Binnen vijf jaar dienen ze een opleiding op masterniveau te hebben voltooid. Voor zittende leraren moet bij- en nascholing verplicht gesteld worden. Ook voor leraren die in het (middelbaar) beroepsonderwijs algemeen vormende vakken doceren, acht de raad postinitiële nascholing tot masterniveau nodig. Voor de beroepsgerichte vakken zou in ieder team expertise op masterniveau aanwezig moeten zijn. Ten slotte adviseerde de raad te investeren in excellente leraren en ze te laten fungeren als rolmodel. Kortom: er moeten meer goede (en excellente) leraren komen.

Gegeven de veelheid aan ingezette beleidsmaatregelen en de noodzaak hogere eisen te stellen aan het lerarenberoep, is het van belang om na te gaan wat de effecten zijn van de genomen maatregelen. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op de arbeidsmarkt en bij

de lerarenopleidingen? Is de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep toegenomen en welke onderliggende factoren zijn daarvoor verantwoordelijk? En hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot de trends op de langere termijn, zoals de vergrijzing en feminisering in het onderwijs? Zal het ingezette beleid duurzaam genoeg zijn om ervoor te zorgen dat er op de langere termijn (bijvoorbeeld in 2030) voldoende goede leraren zijn? Indien blijkt dat een extra inspanning nodig is, welke kansrijke maatregelen en sturingsmechanismen van de overheid en het onderwijsveld zijn dan nog denkbaar?

*Adviesvraag: Welke sturingsmechanismen van overheid en onderwijsveld ten aanzien van de onderwijsarbeidsmarkt zijn nodig om in 2030 te kunnen beschikken over voldoende en goede leraren?*

*Aard van het advies: instrumenteel*

Dit advies heeft betrekking op het funderend onderwijs. In het advies staan de middelen centraal die overheid en scholen kunnen inzetten om professionals (blijvend) te interesseren voor het onderwijs als werkplek.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het vierde kwartaal van 2012.

### 3.2.5 Wetgevingsadviezen

De Onderwijsraad zal ook in 2012 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 2012 zal de raad mogelijk aandacht besteden aan:

- wijziging WVO in verband met vereenvoudiging van de bekostiging;
- wijziging WVO in verband met toetsing;
- wijziging besluit vavo en educatie;
- wetsontwerp aansluiting hoger onderwijs; en
- kwaliteitsborging ervaringscertificaten ten behoeve van middelbaar en hoger beroeps-onderwijs.

Of over deze onderwerpen ook daadwerkelijk door de raad geadviseerd zal worden in 2012 is afhankelijk van het verloop van de verschillende wetgevingstrajecten.

# 4

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

Op 1 juli 2011 heeft de voorzitter van de Tweede Kamer een overzicht van adviesonderwerpen vastgesteld en vervolgens voorgelegd aan de Onderwijsraad, met het verzoek deze in het *Werkprogramma 2012* op te nemen. Over die adviesonderwerpen heeft voorafgaand overleg tussen de leden van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs en de Onderwijsraad plaatsgevonden. De adviesvragen vallen binnen de programmalijn *Onderwijs en de kenniseconomie*.

### 1. Werk maken van een leven lang leren/omgang met tweedekansonderwijs

*Context: het belang van een leven lang leren is onomstreden, maar komt het echt van de grond?*

Veel toekomststudies verwachten een beweeglijke arbeidsmarkt, waarin werknemers vaker van functie en werkgever veranderen of de arbeidsmarkt voor een korte periode verlaten. De eisen die vanuit de arbeidsmarkt aan de beroepsbevolking worden gesteld, zijn niet alleen aan voortdurende verandering onderhevig maar worden ook steeds hoger. Hierdoor ontstaat een doorgaande ontwikkelingsnoodzaak, met behoefte aan een blijvend aanbod voor een leven lang leren.

Het percentage lager opgeleide volwassenen dat zich blijft scholen is beduidend lager dan dat van middelbaar en hoger opgeleide werknemers. Ook de lager opgeleide beroepsbevolking zal echter moeten kunnen meegroeien met veranderende eisen op de arbeidsmarkt of een tweede kans moeten kunnen benutten. In vergelijking met landen als Finland, België (Vlaanderen) of Zweden ontbreekt het in Nederland aan een wijd verspreide leercultuur.<sup>2</sup>

Het is niet duidelijk of in het aanbod aan opleidingen en trainingen aan laagopgeleide werknemers sprake is van marktfalen. Voor de uitvoering van laaggeschoolde functies lijkt bijscholing minder noodzakelijk, maar gezien de wenselijke duurzame inzetbaarheid van deze beroepsgroep is het tegendeel waar. Zo zal de aard van de vraag naar laaggeschoold werk de komende jaren veranderen. Terwijl de behoefte aan laaggeschoolde banen in de industrie en landbouw zal verminderen, zullen er meer dienstverlenende banen komen.

Voor diegene die een ongeschikte beroepskeuze heeft gemaakt houdt, volgens de RWI (Raad voor Werk en Inkomen), de overheid een blijvende verantwoordelijkheid. Voor zowel horizontale als verticale aansluiting op de arbeidsmarkt kan het tweedekansonderwijs een belangrijke rol spelen om hen toch de benodigde kennis en vaardigheden eigen te laten maken.<sup>3</sup>

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de huidige inrichting van het initieel onderwijs en een leven lang leren in het algemeen nog onvoldoende toekomstbestendig is en drempels kent, die het benutten of beschikbaar stellen van doorgaande scholing belemmeren. Factoren als tijd, informatie en geld dragen bij aan onderbenutting van de mogelijkheden voor een leven lang leren.

Gegeven de beperkte publieke financiële middelen en het beroep daarop vanuit meerdere publieke domeinen, is het nodig dat er een betaalbare en duurzame variëteit aan opleidingsroutes ontstaat, die volwassenen de mogelijkheid biedt zich blijvend te ontwikkelen, aan-

<sup>2</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011. *Kennisagenda OCW*.

<sup>3</sup> Raad voor Werk en Inkomen, 2011. *Arbeidsmarktanalyse 2011*.

sluitend bij individuele en maatschappelijke behoeften. Ook een tweede kans in het onderwijs, wanneer men niet de 'traditionele route' heeft gevolgd, moet mogelijk zijn.

*Adviesvraag: Hoe kunnen we de bestaande verhouding en inrichting van initieel onderwijs en leven lang leren zodanig herijken dat een betaalbare en duurzame variëteit aan opleidingsroutes ontstaat, aansluitend bij individuele en maatschappelijke behoeften?*

*Aard van het advies: agenderend en waar mogelijk instrumenteel*

Dit advies zal zich richten op volwassenen vanaf 25 jaar die sinds minimaal twee jaar geen initieel onderwijs meer volgen. Daarbij zal bijzondere aandacht worden besteed aan werknemers die een opleiding hebben op ten hoogste het niveau mbo 3. Het advies heeft voornamelijk betrekking op reguliere opleidingen en trainingen en cursussen die worden afgesloten met een examen en diplomering, zowel publiek als privaat aangeboden. Ook trajecten die onder auspiciën van gemeenten worden aangeboden, zoals alfabetiseringscursussen, neemt de raad hierin mee. Bij de voorbereiding van dit advies zal mede de expertise van WRR en SER worden benut.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het eerste kwartaal van 2012.

## **2. Macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs**

*Context: veel variatie in opleidingen, maar zijn alle opleidingen ook arbeidsmarktrelevant?*

De bekostiging van instellingen voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs hangt voor een substantieel deel samen met het aantal leerlingen/studenten dat zich jaarlijks aanmeldt. Dit vormt een prikkel voor onderwijsinstellingen om opleidingen aan te bieden die door potentiële studenten aantrekkelijk worden gevonden. Daarmee is echter niet gezegd dat studenten na afronding van deze studie ook gemakkelijk werk zullen vinden. Wanneer dit niet het geval blijkt te zijn, is er een mismatch tussen onderwijs en arbeidsmarkt – in de afstemming van vraag en aanbod.

Momenteel is er sprake van een forse groei van allerlei nieuwe opleidingen. In het middelbaar beroepsonderwijs bestaan bijvoorbeeld 11.169 bekostigde opleidingen.<sup>4</sup> Het totale opleidingsaanbod in het hoger beroepsonderwijs omvat 1.500 bacheloropleidingen en 250 masteropleidingen. In het wetenschappelijk onderwijs gaat het om 450 bachelor- en 1.060 masteropleidingen. Gemiddeld worden er elk jaar in het hoger onderwijs meer dan 50 aanvragen voor nieuwe opleidingen of nieuwe vestigingsplaatsen of nevenvestigingen goedgekeurd.<sup>5</sup>

Er bestaan zorgen over het opleidingsaanbod in het middelbaar beroepsonderwijs. Onderlinge concurrentie tussen roc's (regionale opleidingscentra) leidt volgens het actieplan *Focus op vakmanschap 2011-2015* tot een versnippering van het aanbod, die ten koste gaat van de kwaliteit. Instellingen worden gestimuleerd om te komen tot een doelmatiger aanbod van beroepsopleidingen op regionaal niveau, dat aansluit bij de behoefte van het regionale bedrijfsleven. Wanneer instellingen het onderling niet eens worden over afspraken rond concentratie en taakverdeling, zou een onafhankelijke arbitragecommissie een rol moeten spelen.

Voor het hoger beroepsonderwijs bestaat de wens om te komen tot een herordening van het onderwijsaanbod. Periodieke sectorale analyses van de Commissie Doelmatigheid Hoger

<sup>4</sup> Bron: Inspectie van het Onderwijs, teldatum 1 oktober 2010.

<sup>5</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011. *Kwaliteit in verscheidenheid*.

Onderwijs moeten bijvoorbeeld bijdragen aan een betere regionale taakverdeling en afstemming. Het gaat daarbij zowel om vermindering van het aantal unieke opleidingen die sterk met elkaar verwant zijn (binnen de sector techniek bestaan bijvoorbeeld ruim zestig unieke opleidingsnamen), als om vermindering van het aantal locaties waarop eenzelfde opleiding wordt aangeboden.

Voor het wetenschappelijk onderwijs gaan de gedachten uit naar brede bacheloropleidingen. Binnen de brede bacheloropleidingen kunnen studenten zich dan door middel van bijvoorbeeld keuzevakken en afstudeerrichtingen (majors) specialiseren.

De ontwikkeling van nieuwe opleidingen biedt een mogelijkheid om in te spelen op de behoefte van individuele studenten en de vraag van de arbeidsmarkt. Nieuwe opleidingen lijken soms echter vooral gericht op het aantrekken van leerlingen en studenten, en minder op de vraag van de arbeidsmarkt. Dit betekent dat een goede procedure voor het beoordelen van nieuwe opleidingen van groot belang is. Bij de toelating van nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs vindt naast een inhoudelijke toets ook een macrodoelmatigheidstoets plaats: kan de nieuwe opleiding voldoende studenten bedienen en vormt het geen bedreiging voor de schaal, kwaliteit en levensvatbaarheid van andere opleidingen? Het is de vraag of bij de start van nieuwe opleidingen de arbeidsmarktrelevantie, ook op langere termijn, in voldoende mate in ogenschouw wordt genomen.

*Adviesvraag: Hoe kan de arbeidsmarktrelevantie van nieuwe opleidingen op een goede manier worden getoetst? Is een toekomstbestendige aanpak denkbaar die enerzijds tegemoet komt aan de vraag van individuele studenten en anderzijds aan de vraag van de arbeidsmarkt en de financiële haalbaarheid van de bekostiging.*

*Aard van het advies: instrumenteel*

Dit advies zal instrumenteel van aard zijn. De raad zal adviseren op welke manier een toetsing van de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod het beste kan worden vormgegeven en welke partijen daarin een rol zouden moeten spelen. Bij de voorbereiding van het advies zal overleg met de SER gevoerd worden.

Het advies zal naar verwachting verschijnen in het tweede kwartaal van 2012.

# 5

## Verkenningen

De in de voorgaande hoofdstukken beschreven adviesonderwerpen zullen voor een belangrijk deel de inzet van de Onderwijsraad in 2012 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 voornemens in 2012 enkele thema's nader te verkennen. Het is denkbaar dat deze verkenningen alsnog resulteren in een advies aan het kabinet of parlement.

Naar verwachting zullen in 2012 verkenningen worden uitgevoerd over de volgende onderwerpen.

### 1. Moderne professionaliteit

Er wordt al enige jaren gediscussieerd over de positie van de leraar binnen de school. Het rapport van de Commissie Leerkracht (2007) pleit voor het aantrekkelijk maken van het leraarschap door het versterken van de rol van de leraar binnen de onderwijsinstelling en de ontwikkeling naar een volwaardige professionele verantwoordelijkheid. Na het verschijnen van dit rapport zijn verschillende initiatieven genomen om dit doel te realiseren: het formeren van een beroepsvereniging, het ontwikkelen van een lerarenregister, het stimuleren van professionalisering door een lerarenbeurs, het bieden van carrièreperspectieven door functiedifferentiatie (functiemix), hogere beloningen en het opstellen van een statuut. De vraag is in hoeverre deze maatregelen voldoende zijn in het licht van een modern ideaal van professionaliteit. In deze verkenning wordt stil gestaan bij vragen als: Wat is moderne professionaliteit van de leerkracht? Waar liggen grenzen en waar liggen mogelijkheden? Wat zijn randvoorwaarden? Wat kunnen we leren van andere professies? Op welke manier kan moderne professionaliteit gestimuleerd worden? Welke rol kan de minister daarbij vervullen?

### 2. Duurzaamheid en innovatie

De huidige economische ontwikkeling trekt een sterke wissel op de ecologische veerkracht en de sociale solidariteit. Dit onderwerp staat al sinds de Club van Rome en het Brundtland-rapport in de belangstelling. De afweging tussen 'people', 'planet' en 'profit' is de laatste jaren als perspectief voor de toekomst meer gemeengoed geworden. Het kabinetsbeleid stelt duurzaamheid als randvoorwaarde, maar ook het bedrijfsleven ziet de noodzaak tot een mentaliteitsverandering, waarbij maatschappelijk verantwoord ondernemen steeds meer wordt gezien in het perspectief van innovatie. Wat betekent deze oriëntatie voor het onderwijs en het onderwijsbeleid? Sinds de jaren negentig zijn er interdepartementale beleidsprogramma's geweest over natuur- en milieueducatie en over leren voor duurzame ontwikkeling. In 2012 zal de raad verkennen in hoeverre deze programma's verder kunnen worden verankerd in het onderwijs. In een studie over 'ecologisering van het curriculum' wordt onder andere gekeken naar de plaats en de betekenis van duurzame ontwikkeling en de voorbeeldfunctie die scholen als maatschappelijk verantwoorde instellingen hebben.

### 3. Stand van educatief Nederland

In de *De stand van educatief Nederland* monitort de raad onderwijsontwikkelingen en plaatst deze in internationaal perspectief. Welke veranderingen hebben zich voorgedaan in het onderwijs(beleid)? Welke ontwikkelingen kunnen we nog verwachten op basis van internationale trends? Is het onderwijsbudget voldoende om de maatschappelijke doelstellingen te behalen en welke invloed heeft de huidige sociaaleconomische situatie op het onderwijs? Zijn leraren en schoolleiders in staat om te gaan met de ontwikkelingen? Ook kijkt de raad naar



nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs, zoals krimpscholen en concurrentie tussen scholen, meer flexibiliteit in onderwijstijd en -vormen, het betrekken van technologie in het onderwijs, de aandacht voor '21st century skills', het omgaan met sociale media in het onderwijs en de motivatie van leerlingen. Past ons onderwijs(systeem) nog bij deze tijd? Kortom: hoe staat het onderwijs in Nederland ervoor?

### **Ten slotte**

Het werkprogramma voor het jaar 2012 beperkt zich vooralsnog tot de hier genoemde adviesonderwerpen en de adviesvragen uit de Tweede Kamer. Evenals in vorige jaren het geval was, zullen zich ook in 2012 onderwerpen aandienen, die niet zijn opgenomen in het *Werkprogramma 2012* 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.



# **Bijlage 1**

Overzicht raadsleden per 1 september 2011

**Voorzitter:**

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

**Leden:**

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

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

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

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

Mevrouw drs. C.J. Drenthe  
Lid college van bestuur Stichting LMC Voortgezet Onderwijs

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 Christelijk Voortgezet Onderwijs Zuid-West Friesland

Mevrouw drs. J.M. Reijman  
Voorzitter college van bestuur Laurentius Stichting, Delft

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 kring externe deskundigen per 1 september 2011

De heer prof. dr. J.A. Bruijn  
Hoogleraar immunopathologie aan de Universiteit Leiden

De heer prof. dr. A. van der Leij  
Hoogleraar orthopedagogiek aan de Universiteit van Amsterdam

Mevrouw dr. C.H.C. Overes  
Universitair docent privaatrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Mevrouw drs. B.J.M. Renne MME  
Sectordirecteur vwo van OMO Scholengroep Tongerlo Norbertus College in Roosendaal

De heer prof. dr. M. Vermeulen  
Directeur van het IVA en Academic Director van het programma Management of Education aan de TiasNimbas Business School

Mevrouw dr. B.E. van Vucht Tijssen  
Associé van Boer & Kroon

De heer prof. dr. F. van Vught  
Lid van de groep adviseurs van de voorzitter van de Europese Commissie

## **Bijlage 3**

Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2011

**Secretaris-Directeur:**

drs. Adrie van der Rest

**Persvoorlichting en communicatie:**

drs. Cindy Rouwhorst

**Coördinerend stafmedewerker:**

dr. ir. Simone Bakker-Löhner

**Stafmedewerkers:**

dr. Mirjam Bakker

mr. René Flippo

drs. Inge van der Heul

dr. Myra Keizer

dr. Judith Soons

dr. Kathleen Torrance

dr. Ib Waterreus

**Algemene Zaken:**

drs. Maria Gresnigt-Bakx (hoofd)

drs. Paula van den Berg (documentalist)

Hans Danner (facilitair medewerker)

Corrie van Leeuwen-Harkes (facilitair medewerkster)

Marion Niessen-van Kampen (receptioniste/administratief medewerkster)

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

Elisabeth Tjin-Chin Fon Jie (office manager)

**Financiële Zaken:**

Wil Kortenbach





