Werkprogramma 2015

ONDERWIJS raad

Werkprogramma 2015

Colofon

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

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

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

Werkprogramma 2015, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20140172/1078, september 2014

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2014.
ISBN 978-946121-041-8

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:
Drukkerij Excelsior B.V., Den Haag

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

Inhoud

1 Inleiding 5

2 Taken en werkwijze 7

3 Overzicht van adviesonderwerpen 9

4 Adviesonderwerpen op verzoek van de regering 11

5 Adviesonderwerpen op verzoek van de Tweede Kamer 14

6 Verkenningen 18

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht raadsleden en geassocieerde leden per 1 september 2014 19

Bijlage 2: Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2014 21

1 Inleiding

De Nederlandse ambities op het gebied van onderwijs liggen hoog. Om deze ambities waar te maken is het van belang doelgericht te blijven werken aan de verdere kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

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

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

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

Het *Werkprogramma 2015* beoogt perspectieven te bieden voor het beleid van de ministeries van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en EZ (Economische Zaken). In het regeerakkoord Bruggen slaan van het kabinet-Rutte II wordt voortgebouwd op de ambities van het kabinet-Rutte I. Dit wordt uitgewerkt in de paragraaf *Van goed naar excellent onderwijs*. De Onderwijsraad zal in 2015 een aantal adviezen uitbrengen die daarmee direct verband houden, zoals *Flexibilisering in het primair en voortgezet onderwijs* en *Leergemeenschappen in het hoger onderwijs*.

Om zijn adviesonderwerpen te ordenen hanteert de Onderwijsraad vier programmalijnen. Deze sluiten aan op de wens de kwaliteit en effectiviteit van ons onderwijs verder te verbeteren, mede in het licht van de doelstelling te behoren tot de top vijf van kenniseconomieën. De programmalijnen zijn:

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

De in het werkprogramma van de Onderwijsraad opgenomen adviesonderwerpen zijn afkomstig van de bewindslieden van OCW en EZ en van de Eerste en Tweede Kamer. Daarnaast zal de raad op verzoek van de minister van onderwijs een verkenning uitvoeren over de leercultuur in het hoger onderwijs . Tot slot laat het werkprogramma ruimte voor adviesvragen die gaandeweg het jaar aan de raad gesteld worden.

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

Hoofdstuk 2 van dit werkprogramma beschrijft de taken en de werkwijze van de raad. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de programmalijnen en van de adviesonderwerpen die de raad in 2015 zal uitbrengen. Deze worden nader uitgewerkt in de hoofdstukken 4 (onderwerpen op verzoek van de regering) en 5 (onderwerpen op verzoek van de beide Kamers). In hoofdstuk 6 wordt een beknopte schets gegeven van de meer verkennende activiteiten van de raad in 2015. De bijlagen bevatten een overzicht van de samenstelling van de raad in 2014 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 OCW en van EZ. Ook de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal vragen om advies. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid (bijvoorbeeld huisvesting van scholen) een beroep doen op de raad. Indien er verschil van inzicht bestaat tussen de minister van OCW en de Provincie Friesland over de kerndoelen Fries, zal de Onderwijsraad om advies worden gevraagd. Vanaf 2015 zal de Onderwijsraad binnen het kader van artikel 2 lid b van de Wet op de Onderwijsraad regelmatig adviseren over de voortgang en implementatie van passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Bij deze adviestaak maakt de raad gebruik van de onderzoeken die het NRO (Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek) binnen de programmering passend onderwijs uitzet.

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

Samenstelling

De Kroon benoemt, op voordracht van de minister van OCW, de raad voor een periode van doorgaans vier jaar, waarbij na vier jaar alle leden aftreden; zij kunnen worden herbenoemd. In de praktijk wordt gewoonlijk de helft van de leden herbenoemd en de helft nieuw benoemd. De minister draagt leden voor op basis van een gezaghebbende positie in relevante wetenschappelijke disciplines, sectoren van het onderwijs, openbaar bestuur of maatschappelijke organisaties. Naast de door de Kroon benoemde leden zijn bij de voorbereiding van adviezen ook geassocieerde leden betrokken (zie Werkwijze). De raad bestaat momenteel uit negen leden en vier geassocieerde leden.

Soorten producten

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

- *Beleidsadvisering op de (middel)lange termijn.* Op verzoek van de minister of de Kamer adviseert de raad over een doorgaans complex vraagstuk waarover nog weinig of geen concrete beleidsvoornemens zijn. Deze beleidsontwikkelende adviezen zijn gericht op het verkennen van nieuwe opties en leiden tot een diepgaand advies met aanbevelingen vanuit een meerjarenperspectief. Ten behoeve van beleidsadvisering op de (middel)lange termijn stelt de raad tevens verkenningen op en geeft hij opdrachten tot het uitvoeren van studies. In de verkenningen worden maatschappelijke ontwikkelingen en trends gesignaleerd die van belang zijn voor de rol, de positie en de inrichting van het onderwijs. De studies zijn gericht op de (wetenschappelijke) onderbouwing van een beleidsadvies. De verkenningen en studies worden, evenals de adviezen, als publicatie uitgebracht of zijn via de website van de Onderwijsraad te raadplegen.
- *Beleidsadvisering op de korte termijn.* De raad adviseert de minister of de Kamer ook over reeds ontwikkelde beleidsvoornemens die zijn neergelegd in beleidsnota's en in ontwerpen van wet- en regelgeving. Deze meer reactieve adviezen zijn gericht op beleidsvraagstukken van strategische aard waar op korte termijn een beslissing over wordt genomen.

Afhankelijk van de vraag en de context kan de omvang en diepgang van een advies variëren. Zowel een briefadvies als een uitgebreidere publicatie zijn mogelijk. Ook een bijeenkomst met de verantwoordelijken voor het beleid of met de Kamer kan onderdeel van de advisering uitmaken (briefings en adviesgesprekken).

- *Interactie en verspreiding.* De raad ontwikkelt zijn gedachtegoed niet alleen op basis van wetenschappelijke inzichten, maar tevens in directe interactie met leraren, schoolbestuurders, ouders, leerlingen en studenten. Hij organiseert daartoe panelgesprekken, kleine conferenties, consultatiebijeenkomsten, raadplegingen per e-mail en dergelijke. Met deze vormen van interactie beoogt de raad ook bij te dragen aan een effectieve en duurzame verankering van zijn adviezen in de onderwijspraktijk. Verspreiding van het gedachtegoed van de raad vindt verder plaats via presentaties als toelichting op een advies of artikelen in de vakpers. De adviezen van de Onderwijsraad worden ten slotte óók door middel van video's op de website toegelicht.

Werkwijze

De raad adviseert over alle aspecten en vormen van onderwijs en leren. Het reguliere onderwijs neemt daarbij een belangrijke plaats in. De raad vat echter het begrip onderwijs ruim op: het omvat ook de educatie van het jonge kind, de naschoolse kinderopvang, en een leven lang leren voor alle volwassenen en in het bijzonder voor werknemers die al jaren geleden de schoolbanken hebben verlaten. Het gaat er om te kijken welke bijdrage onderwijs, binnen of buiten onderwijsinstellingen, kan leveren aan de ontwikkeling van persoon en samenleving. De raad neemt daarbij steeds de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden in ogenschouw. Welke rol dient de overheid te spelen? Welke rol kunnen onderwijsinstellingen en docenten vervullen? Bij de advisering neemt het internationale perspectief een prominente plek in. Hoe behoudt Nederland zijn plaats tussen de naties? Vaak komt dit naar voren in een vergelijking met andere landen. Welke oplossingen zijn elders al bedacht? En hoe functioneren ze in de praktijk?

De expertise binnen de raad en de staf staat borg voor een wetenschappelijke en multidisciplinaire benadering. Raadsleden zijn afkomstig uit alle sectoren van het onderwijs of hebben daarmee een bijzondere band. Verschillende disciplines zijn vertegenwoordigd, met name onderwijskunde, economie en rechten. De voorbereidende werkzaamheden vinden plaats in door de raad ingestelde commissies. Indien specifieke deskundigheid over een bepaald onderwerp ontbreekt, schakelen deze commissies ook andere experts in. Verder betrekt de raad altijd ook het onderwijsveld bij zijn advisering. Naast het organiseren van seminars, panels, hoorzittingen, en dergelijke, wordt de website van de raad actief benut om betrokkenen nadrukkelijk uit te nodigen mee te denken rondom adviesvragen.

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

De adviezen van de Onderwijsraad dragen bij aan een beter politiek en maatschappelijk debat over onderwijs, ze worden veel gelezen en gebruikt in het onderwijsbeleid en de onderwijswetgeving en zeker zo veel in het onderwijs zelf. Van deze reacties doet de raad jaarlijks verslag in zijn administratief jaarverslag.

3 Overzicht van adviesonderwerpen

De adviesonderwerpen voor het komende jaar kunnen worden ondergebracht in verschillende programmalijnen. De Onderwijsraad hanteert voor het komend jaar de volgende programmalijnen.

- *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.
- *Kernfuncties van het onderwijs.* Het is gebruikelijk om een drietal hoofdfuncties van het onderwijs te onderscheiden: kwalificatie, selectie en socialisatie. De doelen van onderwijs zijn voor een groot deel te relateren aan deze functies. In de wijze waarop de school gestalte geeft aan haar meervoudige opdracht worden in de tijd gezien wisselende accenten gelegd. Scholen lopen tegen problemen aan bij het realiseren van de verschillende doelen. Problemen gerelateerd aan kwalificatie zijn onder meer het kennisniveau van leerlingen bij Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde; voortijdig schoolverlaten; en gebrek aan motivatie. Problemen gerelateerd aan selectie doen zich vooral voor in de aansluiting tussen opleidingen (reparatieprogramma's) en in de aansluiting met de arbeidsmarkt. Het behalen van doelen gericht op socialisatie ten slotte wordt onder andere bemoeilijkt door toename van het aantal leerlingen met gedragsproblemen en door een groeiende kloof tussen de opvoedingscultuur thuis en die op school.
- *Bestuur en organisatie.* Binnen deze programmalijn komen onderwerpen aan de orde, die betrekking hebben op de inrichting van bestuur en organisatie.
- *Leraren.* Onderwijs is succesvol indien het erin slaagt tijdig en goed in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen van een moderne dynamische samenleving. Dat vereist niet alleen een goede organisatie van onderwijs en leren, maar vooral ook professionele leraren. Het is dan ook vanzelfsprekend dat aan de rol van leraren aandacht wordt besteed.

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

A Onderwijs en de kenniseconomie

- Internationaliseringsagenda voor het onderwijs 2015-2020 (verzoek regering).
- Aan de wieg van levenslang leren: een goede start voor het jonge kind (verzoek Tweede Kamer).

B Kernfuncties van het onderwijs

- Het zichtbaar maken van moeilijk meetbare onderwijsresultaten (verzoek Eerste Kamer).
- Leergemeenschappen in het hoger onderwijs (verkenning op verzoek regering).

C Bestuur en organisatie

- Flexibel onderwijs in primair en voortgezet onderwijs (verzoek regering).

D Leraren

- Professionele ruimte in relatie tot het beleid vanuit het perspectief van leraar en schoolleiding (verzoek Tweede Kamer).

Wetgevingsadviezen

Naast de adviezen over de hierboven genoemde onderwerpen zal de Onderwijsraad in 2015 ook over enkele wetsontwerpen adviseren. Uitgangspunten daarbij zijn dat het gaat om belangrijke wetsontwerpen waarover de raad recent niet separaat adviseerde, of wetsontwerpen die samenhangen met artikel 23 Grondwet. In 2015 zal de raad mogelijk aandacht besteden aan:

- invoering beroepsregister leraren ;
- samenwerkingsschool;
- wijziging bekwaamheidseisen godsdienstonderwijs;
- wijziging WEB en WHW ter implementatie van het nationaal kwalificatiekader;
- wijziging WVO met het oog op vereenvoudiging van de bekostiging; en
- wijziging Leerplichtwet in verband met thuisonderwijs.

Tussentijdse wijzigingen

Het werkprogramma voor het jaar 2015 beperkt zich vooralsnog tot de hier genoemde adviesonderwerpen. Evenals in vorige jaren het geval was, zullen zich ook in 2015 onderwerpen aandienen die niet zijn opgenomen in het werkprogramma, maar wel betrekking hebben op de hoofdlijnen van beleid of van wetgeving en vragen om strategische advisering van de raad op de korte termijn. Dit werkprogramma heeft dan ook nadrukkelijk een dynamisch karakter. Tussentijdse wijzigingen in de programmering zijn mogelijk.

4 Adviesonderwerpen op verzoek van de regering

De raad heeft met de minister en staatssecretaris van OCW gesproken over de onderwerpen die bij de advisering door de raad in 2015 prioriteit verdienen. De minister van OCW heeft op 8 juli 2014 naar aanleiding van deze bespreking de raad verzocht een ontwerp voor het *Werkprogramma 2015* op te stellen. De onderwerpen waarover de minister aan de raad advies heeft gevraagd zijn:

- Internationaliseringsagenda voor het onderwijs 2015-2020.
- Flexibel onderwijs in primair en voortgezet onderwijs.
- Leergemeenschappen in het hoger onderwijs (zie hoofdstuk 6).

De hierboven vermelde onderwerpen vloeien voort uit de beleidsprioriteiten van de bewindslieden en uit initiatieven van de kant van de raad. Sommige onderwerpen raken rechtstreeks aan eerdere door de raad uitgebrachte adviezen, zoals de derde editie van de Stand van educatief Nederland, *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit* (2013). Bij de uitwerking van de onderwerpen wordt indien relevant ook het onderwijsaanbod door instellingen die vallen onder het Ministerie van EZ betrokken (het agrarische onderwijs).

(1) Internationaliseringsagenda voor het onderwijs 2015-2020

Context: voortgaande globalisering noopt tot reflectie op de internationale oriëntatie van ons onderwijs

Het onderwijs dient burgers voor te bereiden op participatie in een globaliserende wereld. Niet alleen de arbeidsmarkt, ook de leefwereld raakt steeds internationaler georiënteerd. Internationalisering in het onderwijs is niet nieuw. Het komt vooral tot uitdrukking in de volgende drie hoofdgebieden:

- vreemdetalenonderwijs;
- leerinhouden met een internationale oriëntatie; en
- grensoverschrijdende uitwisseling.

Deze drie vormen van internationalisering zijn volop in ontwikkeling. Steeds meer basisscholen bieden bijvoorbeeld Engels al in de eerste leerjaren aan. Ook is er een toenemend aantal basisscholen dat andere vreemde talen aanbiedt. In het voortgezet onderwijs wordt echter nog weinig rekening gehouden met de verschillen in (Engelse) taalvaardigheid van de instromende leerlingen. De verdergaande Europese samenwerking heeft een meer internationale oriëntatie van de leerstof tot gevolg. Het belang van grensoverschrijdende uitwisseling blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er in Nederland een tekort aan stageplaatsen is voor jongeren in de beroepsopleidingen van het middelbaar beroepsonderwijs, terwijl in Duitsland het aantal stageplaatsen juist groter is dan het aantal jongeren dat een stageplaats zoekt. Een ander voorbeeld is het afnemende aantal studenten die voor een deel of het geheel van hun opleiding naar het buitenland gaan. Aangezien er veel te leren valt van tijdelijk elders studeren, is dit voor Nederland geen gunstige ontwikkeling. Wel komen er veel buitenlandse studenten naar Nederland.

Er zijn ook nieuwe vormen van internationalisering. Steeds meer scholen onderhouden via sociale media contact met andere scholen, internet doet grenzen vervagen, en steeds meer middelbare scholen sluiten zich aan bij internationale netwerken zoals iEARN of Twinning. In

het hoger onderwijs wordt gewerkt aan de realisering van recent in convenanten geformuleerde ambities.

Hoewel toenemende internationalisering in het onderwijs een gegeven is, is het formuleren van een visie hierop iets dat vooral in het hoger onderwijs en met mate in het beroepsonderwijs voorkomt. In het funderend onderwijs is het nog geen gemeengoed. Wat is de waarde van diverse vormen van internationalisering voor leerlingen en studenten in de verschillende onderwijstypen, en hoe kunnen scholen daar vorm en inhoud aan geven? Wat zijn de gevolgen van internationalisering voor doorlopende leerlijnen van basisonderwijs tot en met hoger onderwijs, en voor de inrichting van het curriculum van de lerarenopleidingen?

Adviesvraag: Hoe kan de verdergaande internationalisering vorm krijgen in het onderwijs?
Welke ontwikkelingen in onderwijs en maatschappij nopen tot een nieuwe oriëntatie op internationalisering in het Nederlandse onderwijs? Wat is nodig om hieraan vorm te geven? Welke bijdrage kan het onderwijs leveren in het aantrekken en behouden van buitenlandse talenten? Is het aanbod van internationale scholen toereikend? Ook komt de vraag aan de orde of macrodoelmatigheid van onderwijsaanbod over de landsgrenzen heen mogelijk is.

Aard van het advies: instrumenteel en agenderend
Het advies heeft betrekking op het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Mogelijk zal ook het hoger onderwijs in het advies worden betrokken. Het advies zal naar verwachting verschijnen in het vierde kwartaal van 2015.

(2) Flexibel onderwijs in primair en voortgezet onderwijs
Context: maatschappelijke ontwikkelingen vragen om wendbaar onderwijs
Eén van de bepalende kenmerken van de meeste scholen in het funderend onderwijs is het leerstofjaarklassensysteem. In dit systeem moeten leerlingen op dezelfde leeftijd op hetzelfde tijdstip binnen dezelfde tijd succesvol presteren voor dezelfde leerstof. De leerlingenpopulatie in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is de afgelopen decennia steeds diverser geworden. Het leerstofjaarklassensysteem doet onvoldoende recht aan deze diversiteit. Op de arbeidsmarkt is flexibilisering één van de belangrijkste trends vanaf de jaren zeventig. Dit contrasteert steeds sterker met het traditioneel ogende karakter van het onderwijs. Ook zijn er belangrijke technologische veranderingen. Ict maakt plaats- en tijdonafhankelijk leren en werken een stuk makkelijker en men kan zich afvragen of de nieuwe technologische mogelijkheden in het onderwijs voldoende worden benut.

In het advies *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit* (2013, derde editie van de Stand van educatief Nederland) heeft de Onderwijsraad geadviseerd om scholen te stimuleren en te faciliteren om onderwijsprogramma's meer flexibel in te richten en beter af te stemmen op individuele leerlingen. Uit onderzoek blijkt dat dit een positief effect heeft op de prestaties van leerlingen. In dit advies zal de raad deze aanbeveling nader uitwerken.

Het onderwerp flexibilisering wordt in het publieke debat vooral gekoppeld aan onderpresteren van getalenteerde leerlingen en het gebrek aan vakmensen. Zoals de raad eerder constateerde (2007) komt onderpresteren echter in alle groepen leerlingen voor. In dit advies zal de flexibilisering van het onderwijs dan ook bekeken worden met betrekking tot de gehele range van begaafdheden. Flexibilisering is immers niet alleen relevant voor de doelgroepen van het toptalentenbeleid en het onderwijsachterstandenbeleid, maar ook voor de grote groep leerlingen die noch opvalt door heel goed, noch door ver onder het gemiddelde te presteren.

Adviesvraag: Hoe kan meer ruimte geboden worden voor flexibilisering?
In hoeverre en hoe kan de flexibilisering van het funderend onderwijs worden gefaciliteerd en gestimuleerd, zonder het funderende karakter ervan in gevaar te brengen? Wat is een goede balans tussen uniformering en flexibilisering en wat vraagt dit van de overheid en van scholen?

In het advies zullen allerlei manieren om de flexibilisering van het funderend onderwijs te faciliteren en te stimuleren worden onderzocht. Te denken valt aan:

- Institutionele randvoorwaarden. Wat zijn bijvoorbeeld de consequenties van meer individuele variatie in diploma's voor vervolgopleidingen?
- Technische randvoorwaarden. Goed gebruik van ict zou de flexibilisering van het funderend onderwijs mede mogelijk kunnen maken.
- Materiële randvoorwaarden. Potentieel is individueel maatwerk een kostbare aangelegenheid. Momenteel kunnen leerlingen in vmbo en havo in principe al vakken volgen op een hoger niveau, maar slechts weinigen maken daarvan gebruik.
- Wettelijke randvoorwaarden. Bijvoorbeeld de gehanteerde definitie van onderwijstijd, de regelgeving met betrekking tot diplomering en het civiel effect van diploma's.

Het advies zal ook ingaan op één van de centrale uitdagingen van de flexibilisering van het onderwijs: voorkomen dat het funderend karakter ervan in gevaar komt. Een uniforme, gedeelde minimumkwaliteit – een standaard, maatstaf – is noodzakelijk in de hedendaagse complexe samenleving. Bij een overmaat aan individuele variatie in diploma's kunnen deze onvoldoende inzichtelijk en vergelijkbaar worden. In het advies zullen de voor- en nadelen van de flexibilisering integraal worden bekeken. Daarbij betrekt de raad ook het vraagstuk van doelmatigheid.

Aard van het advies: instrumenteel
Het advies richt zich met name op het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Het streven is dit advies in het tweede kwartaal van 2015 uit te brengen.

5 Adviesonderwerpen op verzoek van de Eerste en Tweede Kamer

Op 20 mei 2014 is tijdens een bijeenkomst tussen de leden van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs en de Onderwijsraad gesproken over de programmering voor 2015. Bij die gelegenheid zijn door de Tweede Kamerleden verschillende thema's naar voren gebracht. Op 3 juli 2014 is tijdens een vergadering van de Vaste Kamercommissie een overzicht van adviesonderwerpen vastgesteld en vervolgens voorgelegd aan de Onderwijsraad, met het verzoek deze in het *Werkprogramma 2015* op te nemen. De adviesvragen vallen binnen de programmalijnen onderwijs en kenniseconomie *(Aan de wieg van levenslang leren: een goede start voor het jonge kind)* en leraren *(Professionele ruimte in relatie tot het beleid vanuit het perspectief van leraar en schoolleiding)*.

In een bespreking op 15 april 2014 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 zichtbaar maken van moeilijk meetbare onderwijsresultaten. De Onderwijsraad heeft vervolgens deze thematiek binnen het kader van de programmalijn kernfuncties van het onderwijs opgenomen in het *Werkprogramma 2015*.

(1) Aan de wieg van levenslang leren: een goede start voor het jonge kind
Context: de wetenschappelijke en maatschappelijke belangstelling voor de vroege jeugd is groot, maar duidelijke antwoorden over de juiste aanpak ontbreken nog.
De hersenontwikkeling bij jonge kinderen gaat erg snel. In de eerste levensjaren worden, onder invloed van stimuli, verbindingen aangelegd die later niet meer aan te leggen zijn. Zowel positieve als negatieve prikkels hebben op jonge leeftijd de meeste impact. De vroege jeugd vormt in die zin een belangrijke "window of opportunity".

Ook wetenschappers uit andere disciplines benadrukken hoe essentieel de eerste levensjaren zijn, en welke effecten interventies in de vroege jeugd hebben op de latere school- en levensloopbaan. Investeren in heel jonge kinderen wordt door economen de meest verstandige investering genoemd die men in het onderwijs kan doen. Volgens econoom Heckman wordt elke geïnvesteerde dollar in de vroege kindertijd zevenvoudig terugverdiend. Taalkundigen laten zien dat kinderen van lager opgeleide ouders gemiddeld 30 miljoen woorden minder gehoord hebben dan kinderen van hoogopgeleide ouders, op het moment dat zij hun schoolloopbaan beginnen. Deze "30 million word gap" is niet goed te maken door het onderwijs, maar benadrukt wel het belang van een vroege start.

Ook in Nederland beginnen jonge kinderen uit gezinnen met lager opgeleide ouders hun schoolcarrière met een achterstand. Het Nederlandse onderwijssysteem gooit, in internationaal perspectief, hoge ogen in het bewerkstelligen van gelijke onderwijskansen. Toch zijn ook in Nederland de verschillen tussen leerlingen uit verschillende sociaaleconomische groepen aanzienlijk. Verschillen tussen kinderen bij aanvang van het onderwijs worden in het algemeen gedurende de schoolloopbaan groter. Vanuit het perspectief van gelijke kansen lijkt het dan ook gewenst om kinderen zo vroeg mogelijk te laten beginnen met kwalitatief hoogwaardig aanbod.

Momenteel is het aanbod voor jonge kinderen in Nederland versnipperd. Er zijn kinderen die tot hun vierde thuis verblijven; veel kinderen gaan enkele dagdelen per week naar een peuterspeelzaal (al dan niet met voor- en vroegschoolse educatie); en veel kinderen van werkende ouders gaan naar de kinderopvang. Daarnaast zijn er projecten waarbij jonge kinderen (vanaf 2,5 jaar) al in het basisonderwijs te vinden zijn (bijvoorbeeld start- of peutergroepen). Ook is er een kleine groep kinderen die – aangezien de leerplicht pas bij vijf jaar begint – tussen hun vierde en vijfde jaar nog (gedeeltelijk) thuis worden gehouden.

Hoewel er veel ontwikkelingen gaande zijn om de reikwijdte, integratie en kwaliteit van opvang en educatie aan jonge kinderen te verbeteren, bestaat er geen structurele aandacht voor een goed pedagogisch aanbod voor het jonge kind. Het debat over wat goed is voor jonge kinderen is nog volop gaande, meer dan in veel van de landen om ons heen.

Adviesvraag: Welke inrichting van het (voor)schoolse stelsel is het meest adequaat om alle kinderen een goede start in het onderwijs te bieden? Wat is ervoor nodig om dit te bewerkstelligen?
Waar moet op gelet worden bij het aanbod aan jonge kinderen? Hoe kan het onderwijsstelsel zo worden ingericht dat een goed aanbod gegarandeerd is, en er tevens een goede doorgaande lijn naar groep 1, 2 en verder ontstaat? Welke rol speelt de leerplicht hierin – zou een vervroeging het gewenste effect opleveren? Vormt de school de plaats waar jonge kinderen het meest op hun plek zijn, of moet het lerend spelen en spelend leren elders gebeuren?

Aard van het advies: instrumenteel
Het advies zal naar verwachting verschijnen in het derde kwartaal van 2015.

(2) Professionele ruimte in relatie tot het beleid vanuit het perspectief van leraar en schoolleiding
Context: er is een roep om meer professionele ruimte en minder regeldruk en administratieve lasten, maar wat moet en mag er nu eigenlijk wel en niet?
De beroepseer van professionals in de publieke sector staat in de belangstelling. Professionals, ook in het onderwijs, voelen zich ondergewaardeerd. Deze geschonden beroepseer zou het gevolg zijn van een gebrek aan professionele handelingsvrijheid, miskenning van vakkennis en vakmanschap, en te veel regels, papierwerk en protocollen. De kracht van de werkvloer zou onvoldoende tot zijn recht komen doordat vernieuwingen vooral top-down worden ingevoerd. Hierdoor voelen leraren zich steeds meer uitvoerders in plaats van professionals.

Het begrip professionele ruimte duidt de vrijheid aan die leraren krijgen om, binnen de kaders van wet- en regelgeving en de visie van de school, hun onderwijs zelf vorm te geven. Scholen, leraren en schoolleiders hebben ruimte nodig om hun verantwoordelijkheid voor het onderwijs waar te kunnen maken. Hun werk vraagt steeds opnieuw om analyse van specifieke situaties en om daarop gebaseerde beslissingen. Hun deskundigheid schept een zekere vrije ruimte, vrij van invloed van de overheid, en, voor docenten, ook los van de hiërarchische (arbeids)relatie met het bevoegd gezag en de leiding van de organisatie.

Hoewel het belang van professionele ruimte wordt onderkend, blijkt het lastig om professionele ruimte vorm te geven in de praktijk. Hoe groot moet die professionele ruimte zijn? Hoeveel externe verantwoording is wenselijk? Hoe verhoudt de ruimte van de leraar zich tot de ruimte en zeggenschap van andere collega's, van de schoolleider, van de Inspectie en van de overheid? Wie gaat over wat? Wie bepaalt de inhoud van het curriculum, de didactiek, de lesplanning, de manier van toetsing? Aandacht voor deze zaken is nodig om professionele ruimte

beter te realiseren. Bovendien vraagt het versterken van de professionele ruimte van leraren om een verandering in de cultuur. Het vraagt om een manier van leiderschap waarbij ruimte is voor de inbreng van leraren en waarbij samenwerken aan voortdurende verbetering van het onderwijs centraal staat. Deze inbreng van leraren kan gefaciliteerd worden door de zeggenschap van leraren (de invloed op besluitvorming) goed te organiseren en door vast te leggen op welke manier de leraren zich zouden moeten verantwoorden.

Hoewel stappen gezet worden om de professionele ruimte van leraren te versterken, blijft het ingewikkeld om dit concreet te maken in de praktijk. Zo'n 45% van de leraren in het voortgezet onderwijs geeft aan een eind op weg te zijn met het vormgeven van professionele ruimte op hun school. De overige 35% geeft aan dat het zoeken is naar een manier waarop de ruimte kan worden vormgegeven. Ook zijn leraren lang niet altijd tevreden over de zeggenschap die zij hebben in de school. Leraren zijn over het algemeen het meest tevreden over de zeggenschap die zij hebben over de zaken die binnen de muren van hun klaslokaal plaatsvinden. Ontevredenheid over zeggenschap is meestal terug te voeren op top-down besluitvorming waarbij leraren zich niet gehoord voelen, de besluitvormingslijnen niet duidelijk zijn en regels en protocollen soms te strikt zijn. Vaak wordt ook meer zeggenschap gewenst als het gaat om onderwijskundig beleid. Op het punt van het versterken van zeggenschap en professionele ruimte van leraren valt dus nog het een en ander te winnen. Anderzijds is het de vraag of leerkrachten ook werkelijk de professionele ruimte die hen geboden wordt, volledig gebruiken.

Adviesvraag: Hoe kan de professionele ruimte van leraren en schoolleiders vergroot worden?
In het advies wordt aandacht besteed aan de volgende punten: Hoe groot is de professionele ruimte al binnen het geheel aan regels? Op welke punten is meer zeggenschap en ruimte nodig? Hoe kan deze zeggenschap en ruimte worden gecreëerd en geborgd? Kan professionele ruimte worden vastgelegd in een wet of een statuut? Welke vormen van leiderschap passen bij het versterken van de professionele ruimte van leraren? Welke rol hebben leraren zelf bij het versterken van hun professionele ruimte?

Aard van het advies: agenderend en instrumenteel
Het advies zal naar verwachting in het vierde kwartaal van 2015 worden uitgebracht en richt zich op het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs .

3) Het zichtbaar maken van moeilijk meetbare onderwijsresultaten
Context: onderwijs bestaat uit meer dan taal en rekenen, maar het zichtbaar maken van andere resultaten is niet eenvoudig
De afgelopen jaren is er een landelijke tendens geweest om zo veel mogelijk resultaten van processen in het onderwijs meetbaar te maken. Daaraan zijn duidelijke voordelen verbonden. Wanneer goed gevalideerde instrumenten worden gebruikt, verschijnt met deze cijfers een objectief oordeel over het onderdeel van het onderwijs dat wordt gemeten. Deze cijfers kunnen onder meer worden gebruikt voor interne kwaliteitsprocessen binnen de school, voor kwaliteitscontrole door de Inspectie en voor onderlinge vergelijking van scholen door ouders van (potentiële) leerlingen. Meetbare resultaten vormen ook het uitgangspunt voor de begrippen leerwinst en toegevoegde waarde.

De Onderwijsraad bracht in 2014 een advies uit over leerwinst en toegevoegde waarde. Daarin werd geconstateerd dat deze begrippen goed bruikbaar zijn om scholen te helpen hun onderwijs te verbeteren, maar niet geschikt voor een oordeel over de kwaliteit van de school als geheel. Een reden daarvoor is onder meer dat de brede ontwikkeling van leerlingen, met inbe-

grip van non-cognitieve processen, in deze cijfers niet tot uitdrukking komt. Door de nadruk op meetbare resultaten kunnen bepaalde thema's, zoals vorming, burgerschap en cultuureducatie, onderbelicht raken. Daarnaast kan het uitsluitend gebruik van meetbare resultaten voor beoordeling van scholen leiden tot verschillende vormen van strategisch gedrag. Toetsbare onderdelen komen meer en meer centraal te staan, de bredere onderwijskwaliteit komt mogelijk in het gedrang. Innovatie wordt minder aantrekkelijk, want risicovol. En leerlingen van wie onzeker is of ze op een bepaald niveau goede resultaten zullen halen, krijgen minder de kans dit te proberen, omdat scholen worden afgerekend op deze resultaten.

Om deze onbedoelde effecten van het streven naar meetbare resultaten te mitigeren, zou het helpen als ook minder kwantificeerbare onderwijskwaliteit zichtbaar gemaakt kan worden. Een aantal ontwikkelingen op dit vlak is al gaande. Zo houdt de Inspectie van het Onderwijs sinds 2011 een leerstoel in stand aan de Universiteit van Amsterdam, waar onderzoek wordt gedaan naar sociale opbrengsten van het onderwijs. Bij de jaarlijkse nominatie en benoeming van excellente scholen worden veel meer elementen dan alleen kwantitatieve beoordelingen meegenomen; ook maatwerk, schoolklimaat, schoolleiderschap en de vraag of de school een lerende organisatie is, leggen gewicht in de schaal. En ook *Vensters VO*, de site waar ouders en scholen zelf resultaten met andere scholen kunnen vergelijken, wordt vanaf het najaar 2014 breder opgezet. Er zullen nu ook decentrale indicatoren worden opgenomen, die scholen zelf kunnen vullen; tevens komt er meer ruimte voor toelichting bij gepresenteerde cijfers.

Afzonderlijke initiatieven leiden echter nog niet tot een systematisch beeld. Daarom zal de Onderwijsraad in 2015 een advies over dit thema uitbrengen.

Adviesvraag: Hoe kan verdere vooruitgang worden geboekt in het zichtbaar maken van moeilijk meetbare onderwijsresultaten?
Vragen die daarbinnen aan de orde komen, zijn bijvoorbeeld: Welke elementen van brede onderwijskwaliteit zijn kwantitatief in beeld te brengen, en voor welke elementen is het gebruik van kwalitatieve indicatoren aangewezen? Welke kwalitatieve indicatoren zijn geschikt? Hoe dienen kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren zich tot elkaar te verhouden?

Aard van het advies: agenderend.
In het advies wordt alleen het funderend onderwijs betrokken. Het advies zal naar verwachting verschijnen in het derde kwartaal van 2015.

6 Verkenningen

De raad gaat op verzoek van de minister van onderwijs in 2015 de leercultuur in het hoger onderwijs nader verkennen.

(1) Leergemeenschappen in het hoger onderwijs

Context: de versterking van de onderwijscultuur in het hoger onderwijs vergt aandacht

Een manier om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen is het ontwikkelen van scholen tot professionele leergemeenschappen. Niet alleen leerlingen behoren te leren binnen de school, ook leraren en schoolleiding zouden structureel aandacht dienen te hebben voor kwaliteitsverbetering en verdere professionalisering (zie bijvoorbeeld ook het onderwijsraadadvies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*, 2013). Veel scholen in het primair en voortgezet onderwijs leggen zich inmiddels op een of andere wijze toe op het vormen van leergemeenschappen. Deze zorgen voor sociale binding en motiveren docenten om hun talenten te investeren in hoogwaardig onderwijs.

In deze verkenning staat de vraag centraal in hoeverre deze kwaliteitscultuur ook het hoger onderwijs heeft bereikt. Op instrumentele aspecten van professionalisering in het hoger onderwijs vindt centrale sturing plaats. Denk bijvoorbeeld aan het vergroten van het aantal masteropgeleide docenten in het hoger beroepsonderwijs en het versterken van didactische vaardigheden in het wetenschappelijk onderwijs via het systeem van basis- en seniorkwalificaties. Deze ontwikkelingen worden middels prestatieafspraken met de instellingen gestimuleerd.

Het versterken van de onderwijscultuur binnen het hoger onderwijs lijkt beleidsmatig relatief minder aandacht te krijgen. Werken aan kwalitatief hoogstaand onderwijs vergt een cultuur waarin dit gestimuleerd wordt. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat docenten individueel en in teams zich eigenaar voelen van het onderwijs, van elkaar leren en innovatief bezig kunnen zijn met de verbetering van het onderwijs? Hoe kan de onderwijscultuur in het hoger onderwijs versterkt worden, zodat er een ontwikkeling ontstaat naar een lerende gemeenschap? De Onderwijsraad zal zich buigen over professionele leergemeenschappen in het hoger onderwijs. Bestaan ze al, en in welke vorm? Welke eigenschappen bezit een 'goede' leergemeenschap? Welke sturingsmechanismen dragen bij aan deze leergemeenschappen, of hebben daarop juist een negatief effect? Hoe kunnen leergemeenschappen worden aangemoedigd en versterkt?

Verkenningsvraag: Hoe kan de onderwijscultuur in het hoger onderwijs versterkt worden?

In de verkenning zal onder meer aandacht worden besteed aan de vraag welke rol kwaliteitsafspraken tussen overheid en instellingen kunnen vervullen in het versterken van de onderwijscultuur in het hoger onderwijs en welke andere aanvullende beleidsmaatregelen daarnaast nodig zijn. Tevens zal de onderzoeksfunctie van het hoger onderwijs in de beschouwing worden betrokken. Het betreft hier een verkenning die naar verwachting in het tweede kwartaal van 2015 zal verschijnen.

Bijlage 1

Overzicht raadsleden en geassocieerde leden per 1 september 2014

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

Leden:
De heer prof. dr. F.A. (Frank) van der Duyn Schouten (vicevoorzitter)
Rector magnificus van de Vrije Universiteit Amsterdam; hoogleraar Stochastische Operations Research, VU

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

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

Mevrouw drs. E.D.C.M. (Ursie) Lambrechts
Voorzitter van het bestuur van het Schoolleiderregister PO

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

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

Mevrouw prof. dr. S. (Sietske) Waslander
Hoogleraar sociologie aan de Tias School for Business and Society te Tilburg

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

Geassocieerde leden:
Mevrouw drs. K.F.B. (Kristel) Baele
Voormalig lid van het college van bestuur van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en voorzitter van Gelderland Valoriseert

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

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

Mevrouw prof.dr. M.P.C. (Greetje) van der Werf
Hoogleraar onderwijzen en leren aan de Rijksuniversiteit Groningen en vice-decaan van de Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen

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

Bijlage 2

Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2014

Secretaris-Directeur
De heer drs. A. (Adrie) van der Rest

Persvoorlichting en communicatie:
Mevrouw drs. C.T. (Cindy) Rouwhorst

Coördinerend stafmedewerker:
Mevrouw dr. J.K. (Karin) Westerbeek

Stafmedewerkers:
Mevrouw dr. M.E.J. (Mirjam) Bakker
Mevrouw drs. C. (Christel) Bastings (tijdelijk)
De heer drs. D. (Djoerd) de Graaf
Mevrouw mr. dr. A. (Antina) de Jong
Mevrouw dr. M.E. (Myra) Keizer
De heer mr. dr. R.M.H. (Raymond) Kubben
Mevrouw dr. E. (Edith) de Meester
Mevrouw dr. J.P.M. (Judith) Soons
Mevrouw dr. R. (Regina) Stoutjesdijk
De heer dr. S. (Stijn) Verbeek

Algemene Zaken:
Mevrouw drs. M.E. (Maria) Gresnigt-Bakx (hoofd)
De heer H.P. (Hans) Danner (facilitair medewerker)
Mevrouw C.J. (Corrie) van Leeuwen-Harkes (facilitair medewerkster)
Mevrouw J.M. (Marion) Niessen-van Kampen (receptioniste/administratief medewerkster)
De heer drs. M. (Meile) Tamminga (editor/webmaster/office-assistant)
Mevrouw E.J.J. (Elisabeth) Tjin-Chin Fon Jie (office manager)

Financiële Zaken:
De heer W.A.S. (Wil) Kortenbach

ONDERWIJS raad

Nassaulaan 6 - 2514 **js** Den Haag
www.onderwijsraad.nl

In dit werkprogramma worden de onderwerpen beschreven, waarover de Onderwijsraad in 2015 zal adviseren.