

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Den Haag  
16 juli 2004

Ons kenmerk  
ASEA/DIR/2004/31749

Onderwerp

Kabinetsreactie verkenning Onderwijsraad "Leren  
in een kennissamenleving" en de bijbehorende  
adviezen "Leren in samenspel" en "www.web-  
leren.nl"

## 1. Inleiding

Dit is een kabinetsreactie op de verkenning "Leren in een kennissamenleving" en de bijbehorende adviezen "Leren in samenspel" en "www.web-leren.nl". Enerzijds vraagt de verkenning om meedenken over ontwikkelingen die onze toekomst kunnen beïnvloeden en hoe daarmee om te gaan, anderzijds om een reactie op concrete aanbevelingen uit de adviezen voor het hier en nu om ons beleid te bestendigen voor die toekomst.

In die zin beslaat deze reactie twee tijdspannen: het beleid voor de komende jaren en overwegingen voor de langere termijn. De eerste stappen voor de komende jaren zijn reeds gezet: veel van de aanbevelingen in de adviezen zijn inmiddels opgenomen in beleid(-svorming) bij OCW. Denk bijvoorbeeld aan de recent uitgebrachte Koers PO, Koers VO en Koers BVE en het HOOP. Maar ook aan de nota "Leren met ICT" en de notitie "Een nieuwe kwalificatiestructuur voor het onderwijs" uit najaar 2003. De beleidsreactie zal hier daarom slechts kort op ingaan. Het zwaartepunt ligt bij de toekomst: wat zijn, gegeven de ontwikkelingen die door de Onderwijsraad worden geschetst in de verkenning, aandachtspunten die op middellange termijn nog (verdere) uitwerking behoeven.

Verkenningen willen nog wel eens in de valkuil lopen van het voorspellen van de toekomst. Of een verkenning al dan niet nuttig is, hangt samen met de geloofwaardigheid van de uitkomsten van de verkenning. De Onderwijsraad heeft met de verkenning "Leren in een kennissamenleving" zich niet laten verleiden tot koffiedikkijken, maar heeft de relatie tussen het leren van individuen en de ontwikkeling van de samenleving op een grondige wijze uitgediept en geduid. Voor deze gedegen verkenning verdient de Onderwijsraad dan ook veel lof. Het siert de raad daarnaast dat zij het niet bij een verkenning alleen heeft gelaten, maar ook met eerste adviezen is gekomen om de omslag in denken over leren handen en voeten te geven. Deze nieuwe werkwijze van de Onderwijsraad bevat het kabinet goed: een duidelijke strategische visie neerzetten en die visie meteen helder vertalen in beleidsadvisering.

Deze reactie begint met korte samenvattingen van de verkenning en de adviezen. Daarna zal in eerste instantie worden gekeken naar de vertaling van de adviezen in beleid. De reactie heeft echter niet de pretentie om alle geadresseerde ontwikkelingen en aandachtspunten in de verkenning van replek te voorzien. Naast aantonen hoe de adviezen hun plek hebben gekregen in het beleid voor de komende jaren, is het daarom wellicht nog belangrijker om mét de Onderwijsraad de langere termijn te beschouwen en aandachtspunten te adresseren die uit deze beschouwing voortvloeien. De reactie

presenteert daarom een agenda voor verdere advisering en uitwerking ten behoeve van de langere termijn. U kunt verwachten dat deze agenda een rol speelt bij de gesprekken met de Onderwijsraad over het werkprogramma voor 2005 maar ook in verdere discussies met het veld en maatschappelijke stakeholders.

Voor deze kabinetsreactie hebben we ook nadrukkelijk samengewerkt met andere partijen. Het advies van de Onderwijsraad was vorig jaar onderwerp van een conferentie met maatschappelijk middenveld, scholen en overheden. De conclusies uit die conferentie zijn meegenomen in deze kabinetsreactie. Deze kabinetsreactie is voorbereid met de ministers van LNV, VWS, SZW, Financiën en EZ.

## 2. Samenvatting van de verkenning en de adviezen.

In "*Leren in een kennissamenleving*" staan twee vragen centraal:

1. Welke eisen aan kennis en leren brengt de kennissamenleving met zich mee?
2. Hoe kunnen onderwijs en andere leervoorzieningen daarop inspelen?

De Onderwijsraad concludeert dat ontwikkelingen in de kennissamenleving andere eisen stellen aan de kennis die lerenden opdoen. Ten eerste eist de kennissamenleving een verschuiving in de gewenste leeropbrengsten van schoolse kennis naar bredere competenties. Als gevolg daarvan moeten leerarrangementen<sup>1</sup> meer lijken op de kennisontwikkeling zoals individuen die in de kennissamenleving doormaken.

Ten tweede vraagt de kennissamenleving dat mensen meer, langer en breder leren. De Onderwijsraad constateert dat de initiatieven hiertoe in de initiële sector niet voldoende zijn. Efficiënt omgaan met leertrajecten<sup>2</sup> die mensen vóór, naast en na het initieel onderwijs kunnen doorlopen kan een alternatief zijn. Leerarrangementen en leertrajecten waarin schools leren nadrukkelijker wordt gecombineerd en afgewisseld met buitenschools leren zouden hier uitkomst kunnen bieden.

De Onderwijsraad schetst drie strategieën om binnen- en buitenschools te combineren:

- Vervlechten in leerarrangementen: het binnen de school halen van buitenschoolse elementen en vice versa (bijvoorbeeld werkpleksimulaties).
- Verbinden tot leertrajecten: binnen- en buitenschoolse elementen elkaar laten aanvullen, dan wel (ten dele) laten vervangen (bijvoorbeeld stages of cursussen).
- Stapelen: het gelijktijdig of achtereenvolgens doorlopen van de verschillende leertrajecten (bijvoorbeeld baan in combinatie met studie).

Een analyse leert dat een dergelijke benadering nog onvoldoende wordt gevolgd door leervoorzieningen.

Beperkingen hierbij zijn onder andere regelgeving en materiële situatie.

Ten slotte noteert de raad een aantal vragen over de verdeling van verantwoordelijkheden. Wat is de verantwoordelijkheid van lerende, onderwijsinstellingen, werkgevers en (delen van) de overheid? Is de balans tussen de uitvoerende verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen en de eindverantwoordelijkheid van de overheid adequaat? De verkenning sluit af met een indicatie van de thema's die voor nadere advisering in aanmerking komen.

Het advies "*Leren in samenspel*" gaat verder in op de mogelijkheden om in leerarrangementen schools leren aan te vullen met buitenschools leren. Nu organiseren lerenden, vaak weinig gestructureerd, zelf hun leerloopbaan. Leraren en andere ondersteuners kunnen de lerenden ondersteunen bij het planmatiger vormgeven van hun leerloopbaan en zo een balans aanbrengen tussen zelfsturing en externe sturing van de lerende.

De raad komt zo tot een aantal agendapunten voor de verschillende actoren. Voor de lerende zijn dit 'competentiekaarten', instrumenten die leerervaringen kunnen vaststellen en –leggen, zoals bijvoorbeeld portfolio's en EVC-procedures (Erkenning van - elders - verworven competenties) en een wijziging in de bekostigingssystematiek. Voor de leraar agendeert de raad drie punten: de ontwikkeling van een samenhangende competentiestructuur, de ontwikkeling van een daarop aansluitende kwalificatiestructuur en een bijpassende opleidingsstructuur.

Tot slot de agendapunten voor de organisatie van het leren. De raad vindt dat hier de facilitering van lerende en leraar het belangrijkste zijn, met als kernpunten: flexibilisering van de organisatie van leerprocessen, samenwerking in interdisciplinaire teams en aanpassing van de infrastructuur.

Om een samenhangend programma te realiseren met deze instrumenten, dient het beleid van autonomievergroting op onderwijskundig vlak doorgezet te worden. De raad adviseert de minister om eventuele

<sup>1</sup> Leerarrangementen zijn een combinatie van (de activiteiten van) leerling, leraar en onderwijsomgeving

<sup>2</sup> Leertrajecten zijn een aaneenschakeling van leerarrangementen (of leersituaties) die tezamen leiden tot het verwerven van expertise in een bepaald kennis- of competentiedomein.

andere knelpunten in regelgeving voor nieuwe leerarrangementen op te heffen en het benodigde ontwikkelwerk te bevorderen voor de genoemde agendapunten. Tot slot adviseert de raad om onderzoek te laten doen naar de effecten van verschillende leerarrangementen.

In het advies "www.web-leren.nl" onderzocht de Onderwijsraad wat de functie kan zijn van web-leren bij de verruiming van de leermogelijkheden. De raad geeft in zijn advies aan dat het benutten van het web vraagt om een arsenaal aan nieuwe vaardigheden, zoals het ontdekkend of 'browsend' leren. Met name lerarenopleidingen en opleidingsscholen hebben een belangrijke rol om de webcompetenties aan te leren. Leerlingen hebben naast praktische vaardigheden ook behoefte aan filtervaardigheden om onderscheid te kunnen maken tussen waardeloze en waardevolle informatie.

Om binnen- en buitenschools leren te verbinden, acht de raad partnerschappen van belang, wellicht via een platform als een elektronische leeromgeving. Uitgangspunt bij al deze veranderingen is wel dat alle scholen een gelijkwaardige, betaalbare toegang hebben tot het web. In zijn advies doet de raad aanbevelingen met het oog op het realiseren van webleermogelijkheden en aanbevelingen die daarnaast van betekenis kunnen zijn voor de bijdrage die de school kan leveren aan de vergroting van deze leermogelijkheden.

### 3. Het "leren" en de lerende staan centraal

Het kabinet deelt de hiervoor weergegeven analyse van de Onderwijsraad over de ontwikkeling van het leren in een kennissamenleving. Deze ontwikkelingen stellen politiek en onderwijsveld voor scherpe keuzes. Kennis wordt immers steeds belangrijker, maar verandert ook van aard: het gaat meer om competenties en minder om de traditionele schoolse kennis. Het formele onderwijs neemt hierbij steeds minder een centrale plaats in de samenleving in dan voorheen. Leren dat zich in buitenschoolse situaties voordoet, non-formeel en informeel, draagt meer en meer bij aan de ontwikkeling van de benodigde competenties. Non-formeel leren behelst leeractiviteiten die bedoeld zijn om iemand iets bij te brengen, bijvoorbeeld scouting of scholing in een bedrijf. Informeel leren is het leren dat gebeurt in een context die niet specifiek op leren is ingesteld. Vaak gebeurt dit in privé-situaties als sport, vrijwilligerswerk of via het surfen op het internet. Om de sterke punten van zowel schools als buitenschools leren te benutten, zullen leerarrangementen ontwikkeld moeten worden die beide vormen van leren op een intelligente wijze combineren. De manier waarop dit gebeurt kan per leerling en per sector sterk verschillen.

Het probleem zit hem er niet zozeer in dat de voor de kennissamenleving benodigde kennis niet voorradig zou zijn. Het probleem is dat erkend moet worden dat de benodigde kennis niet uitsluitend te vinden is binnen de muren van het traditionele schoolgebouw. Leren voor de kennissamenleving is niet beperkt tot onderwijsinstellingen alleen. Het onderwijsstelsel in de huidige afgebakende vorm kan niet in al die leerbehoeften van mensen voorzien. Leertrajecten omvatten de schoolse omgeving én de buitenschoolse. Er zijn daarom goede verbindingen nodig tussen beide omgevingen om zodanig een geïntegreerde wijze van kennis opdoen te bewerkstelligen.

Daarbij is het van belang dat de lerende in dit vraagstuk centraal staat. Want de leerloopbaan van die lerende vertoont een grote diversiteit, samenhangend met de diversiteit aan deelnemers. Belangrijke kenmerken die van invloed zijn op de leerloopbaan zijn onder meer: de culturele achtergrond, het referentiekader, de cognitieve bagage, de sociale vaardigheden, de leeftijd, de mate waarin eigen verantwoordelijkheid kan worden gedragen, en het tempo waarin en de onderwijsintensiteit waarmee een opleiding kan worden afgerond. Vanwege deze diversiteit moeten leermogelijkheden vanuit de lerende worden geordend in plaats van vanuit de instelling. Sommige aanbieders doen dat al, anderen zouden op eigen wijze moeten volgen.

#### 3.1 De eerste stappen: beleid voor de nabije toekomst

Dat deze reactie pas laat volgt op de uitgebrachte adviezen brengt met zich mee dat aanbevelingen deels al zijn meegenomen in beleid dan wel in de beleidsvorming. Het is bijvoorbeeld niet toevallig dat in de Koersdocumenten en het HOOP de lerende het uitgangspunt is. De lijn geschetst in de Verkenning van de Onderwijsraad is dan ook nadrukkelijk meegenomen bij de totstandkoming van deze Koersdocumenten en daarmee in het beleid van de komende jaren. Maar ook andere (beleids-) initiatieven getuigen van een met de Onderwijsraad gedeelde opvatting. Hieronder volgt een korte weergave van de wijze waarop aanbevelingen uit de adviezen en de denktrant uit de verkenning zijn "geland" in acties voor de nabije toekomst.

### *Koers en HOOP*

Zo kondigt Koers PO acties aan om verkokering te bestrijden om de school de ruimte te bieden in haar maatschappelijke omgeving tot de gewenste arrangementen te komen. Bij ouders van leerlingen in het primair onderwijs is een groeiende behoefte aan een sluitende dagindeling waarin opvang, educatie, zorg en vrijetijdsaanbod zo zijn belegd dat de ontwikkelingskansen van kinderen optimaal worden benut. In verschillende plaatsen is de afgelopen jaren de ontwikkeling van brede scholen op gang gekomen. Deze kunnen een meerwaarde hebben bij het bieden van een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen van 0 tot 12 jaar. OCW en andere departementen, overheden en uitvoerders pakken dit op binnen Operatie Jong (thema 'Samenhang voorzieningen voor 0-12 jaar'). In Koers VO gaan de gedachten ten aanzien van het behalen van de startkwalificatie uit naar het voldoen aan de eisen voor dit niveau met niet louter en alleen onderwijsprestaties. Het zou mogelijk moeten zijn het minimale niveau te behalen door onderwijs aan te vullen met buitenschoolse leerarrangementen. Koers VO kondigt aan dat er meer mogelijkheden zullen worden geboden om buitenschools en informeel leren te integreren in het onderwijsprogramma en deze leerervaringen te erkennen, bijvoorbeeld naar analogie van Elders Verworven Competenties of door middel van portfolio's. Daarnaast worden mogelijkheden voor uitbreiding van duale en leerwerktrajecten in het vmbo onderzocht. Koers BVE stelt de deelnemer eveneens centraal. De diversiteit aan deelnemers in de BVE-sector en de veranderde samenleving waaraan zij deelnemen, vraagt om competentiegericht beroepsonderwijs met nieuwe vormen van leren, doorlopende leerlijnen binnen het beroepsonderwijs, leren leren, gecombineerde trajecten theorie/praktijk (duale trajecten) en een brede toegankelijkheid van de onderwijsinstellingen, zowel bekostigd als niet bekostigd. Het bevorderen van kenniscirculatie en –verspreiding met het MKB en het bevorderen van ondernemerschap bij zowel de onderwijsinstelling, de docent als de deelnemer, is een ander aandachtspunt uit Koers BVE. In het hoger onderwijs zijn met name hogescholen nog teveel onderwijsaanbieder in plaats van kennisinstituut. Activiteiten die worden ondernomen om dit te verbeteren zijn onder meer: de invoering van lectoraten en kenniskringen, de invoering van RAAK teams (Regionale Aandacht en Actie voor Kenniscirculatie), het bevorderen van ondernemerschap van zowel school, docent als student (in het kader van het traject Technopartner), het bevorderen van een grotere vraaggerichtheid van onderwijsinstellingen door het creëren van ruimte in regelgeving en het mogelijk maken van competentiegericht leren.

### *Leren met ICT*

Zoals het advies "www.web-leren.nl" reeds aangeeft kan ICT een belangrijke rol spelen bij het verbinden van de schoolse en buitenschoolse omgevingen. De beleidsnota "Leren met ICT", uitgebracht in oktober 2003, volgt in belangrijke mate het advies. Een kernpunt van de beleidsnota is dat de overheid aanspreekbaar is op de beschikbaarheid en kwaliteit van een aantal ICT basisvoorzieningen, zoals toegang tot het internet, standaarden en landelijk opererende ondersteuningsinstanties. Dit gebeurt door het beschikbaar stellen van middelen, en ook door andere organisaties te faciliteren, zoals stichting Kennisnet, Surf, stichting Ict op school, het Ruud de Moor Centrum van de Open Universiteit en de Digitale Universiteit. Daarmee is een belangrijke stap gezet: de infrastructuur is beschikbaar. Nog belangrijker is het nu deze infrastructuur te benutten voor de bovengeschetste doeleinden. De focus is van "learn to use" verschoven naar "use to learn". Om dat mogelijk te maken wordt ICT meer en meer geïntegreerd in het reguliere onderwijsbeleid. Een voorbeeld hiervan uit de nota "Leren met ICT" is de introductie van de dienst Entree. Deze dienst stimuleert de transformatie naar webbased methodegebonden content.

### *Het lerarenbeleid*

Voor de leraar agendeert de Raad in "Leren in samenspel" drie punten: de ontwikkeling van een samenhangende competentiestructuur, de ontwikkeling van een daarop aansluitende kwalificatiestructuur en een bijpassende opleidingenstructuur. De Raad gaat hier dieper op in in het advies van oktober 2003: "Een nieuwe kwalificatiestructuur voor het onderwijs". De aanbevelingen uit dit advies zijn meegenomen in de notitie van OCW uit 2003: "Een samenhangend opleidingsstelsel voor de onderwijsberoepen". De Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO), die in februari 2004 door de Tweede Kamer is aangenomen, is een onderdeel van het streven om te komen tot een samenhangende kwalificatiestructuur en de daarbij passende opleiding en scholing. Deze wet regelt dat leraren en onderwijsondersteunend personeel in het primair en voortgezet onderwijs en in de sector beroepsonderwijs en volwasseneducatie moeten voldoen aan bepaalde bekwaamheidseisen.

Deze bekwaamheidseisen worden onder meer met het oog op de kwaliteit van het onderwijspersoneel vastgesteld in een algemene maatregel van bestuur. Het in de notitie genoemde Landelijk Platform zal de dialoog voeren over de gewenste kwalificaties en over de samenhang daarin en voert het gesprek met deskundigen van opleidingen voor onderwijspersoneel over daarbij passende opleiding en scholing. Daarmee geeft het Landelijk Platform een kader waarmee de minister initiatieven voor nieuwe opleidingen kan beoordelen. Commissies per beroep ontwikkelen op basis van door het Landelijk Platform geaccordeerde competentieprofielen een basispakket van bekwaamheidseisen per onderwijsberoep en leggen dat aan het Landelijk Platform voor. Het Landelijk Platform stelt over de basispakketten ten behoeve van de minister een rapport op over bekwaamheidseisen. Dit rapport kan de basis zijn voor een algemene maatregel van bestuur.

Met deze maatregelen treedt een structuur in werking waarbinnen beroepen in het onderwijs zich verder kunnen ontwikkelen. Dat die ontwikkeling ingrijpend kan zijn moge blijken uit de adviezen en verkenning van de Onderwijsraad. Zo is het voor de leraar van groot belang dat hij bij het ontwerpen van een leerarrangement voor een leerling niet alleen kijkt naar wat binnen de school (en onder zijn 'jurisdictie') maar ook wat buitenschools geleerd wordt. In de concept-bekwaamheidseisen van de leraar komt dit ook tot uiting. Dat betekent erkenning door de leraar dat ook het buitenschoolse leren van groot belang is. Het betekent ook erkenning van de inbreng van allerlei buitenschoolse leermeesters (m/v): de voetbaltrainer, de buurthuiswerker etc. De leraar zal meer als lid van een multidisciplinair team gaan opereren, waar hij zijn onmisbare vakkennis aan toevoegt.

#### *Initiatieven uit de onderwijspraktijk*

Maar niet alleen in overheidsbeleid zijn de adviezen terug te zien. In het primair onderwijs organiseren steeds meer scholen (delen van) het onderwijs op basis van het niveau van de leerling in plaats van de leeftijd van de leerling. Daarnaast zijn er enkele kleinere en grotere projecten waarbij scholen het binnen- en buitenschoolse leren op elkaar proberen af te stemmen. Een vooralsnog kleinschalig project als Ontdeknet probeert op innovatieve wijze de leerervaringen van leerlingen te verrijken met hulp van ervaring buiten de school. De organisatie van leren wordt ook meer en meer aangepast om buitenschools leren te benutten. Zo hebben de afgelopen jaren 24 basisscholen in het kader van het project (team)onderwijs op maat (TOM) geëxperimenteerd met onderwijs op maat door een team op maat, in lijn met een aanbeveling uit "Leren in samenspel" voor de organisatie van het leren. Het doel van dit project is een omslag in de schoolcultuur te bereiken: van een organisatie met traditionele kenmerken naar een organisatie die een combinatie biedt van eigentijds onderwijs en eigentijds personeelsbeleid. In de komende tijd worden de ervaringen uit het TOM project breed verspreid in het primair onderwijs. In het VMBO voorzien de leerwerktrajecten die nu beginnen in een behoefte van veel jongeren die in het bestaande systeem uit dreigen te vallen. En er is geen reden te veronderstellen waarom dergelijke leervormen niet zouden kunnen werken in de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Daarnaast doet het voortgezet onderwijs nu ook ervaring op met maatschappelijke stages door een proef op een kleine groep scholen. Een ander goed voorbeeld is het veel geroemde Slash 21-project van de stichting Carmel College en de KPC Groep in het voortgezet onderwijs, waar inzichten uit het constructivisme zijn omgezet in praktijk op schoolniveau. Dergelijk herontwerp van onderwijs, die nu breed in het onderwijsveld voorkomen, geeft dit kabinet dan ook graag de ruimte omdat veel van de door de raad genoemde uitgangspunten daaraan ten grondslag liggen. Ook zijn er al ROC's, AOC's, hogescholen en universiteiten die experimenteren met de erkenning van elders verworven competenties. Verder wordt met het Kenniscentrum Erkenning Verworven Competenties ingezet op versnelling van de ontwikkeling en implementatie van het EVC-instrumentarium<sup>3</sup>.

#### *Velden verschillen*

Ontwikkelingsrichtingen als bovenstaande sluiten aan bij aanbevelingen van de Onderwijsraad in zijn adviezen en de ontwikkelingen die worden geschetst in de verkenning. De ideeën van het centraal stellen van de lerende en het verknopen van kennis binnen met kennis buiten de school doen daarbij breed opgeld. Er kan echter niet voorbij worden gegaan aan het feit dat de verschillende

---

<sup>3</sup> Het Kenniscentrum loopt op 31 december 2004 af. In de tweede helft van 2004 wordt het KC geëvalueerd en mede op basis daarvan wordt besloten over een eventuele voortzetting van het KC of inbedding van de verworvenheden van het KC in de reguliere infrastructuur.

onderwijssectoren, oftewel de verschillende stadia die een lerende mogelijkerwijze doorloopt in de leerloopbaan, anders moeten worden benaderd. Voor het betrekken van de buitenwereld wordt immers binnen het BVE-veld al snel gekeken naar de natuurlijke partner: het bedrijfsleven. Deze speelt echter in het primair onderwijs een minder voorname rol als leverancier van kennis, maar juist meer een rol als het gaat om (innovatieve vormen van) kennistoepassing. Daar komt nog bij dat we moeten erkennen dat niet iedere sector even “ver” is met het centraal stellen van de lerende en het binnenhalen van de buitenwereld. Zo wordt in het primair onderwijs nu al op alle scholen het onderwijs in meer of mindere mate aangepast aan de individuele leerling. In het VMBO is ook een ontwikkeling in de richting van de aanbevelingen van de Onderwijsraad zichtbaar, maar voor het voortgezet onderwijs als geheel zijn de implicaties van deze aanbevelingen nog behoorlijk verstrekkend en nog lang geen gemeengoed. Het innovatiebeleid VO waarover OCW recent een brochure naar scholen heeft gestuurd<sup>4</sup>, is ondermeer bedoeld als stimulans om scholen te helpen bij deze ontwikkeling en is in lijn met de aanbeveling uit “Leren in samenspel” om ontwikkelwerk via stimuleringsfondsen te bevorderen en goed practises te verspreiden. De stimulans maakt het ook mogelijk voor scholen om een aanvullende bekostiging én ontheffingen van inrichtings- en examenvoorschriften te krijgen voor innovaties die het leren van de jongeren centraal stellen.

### 3.2 Vervolgstappen: de langetermijnagenda

Bovenstaande geeft weer op welke wijze de aanbevelingen uit beide adviezen en de denktrant uit de verkenning hun weg hebben gevonden in beleid voor de komende jaren en in ‘grassroot’ initiatieven. Met name de verkenning, maar ook de adviezen, vragen echter om meer en worden daarom niet afgedaan met bewijzen waaruit blijkt dat we het allemaal “al doen”. Dat is niet zo en daar moeten we eerlijk over zijn; de eerste stappen zijn weliswaar gezet maar er is nog werk aan de winkel op de langere termijn zowel voor de overheid als voor de instellingen én actoren uit het buitenschoolse circuit.

In 2003 is door OCW een conferentie belegd over deze verkenning en adviezen van de Onderwijsraad. Hierbij zijn mensen betrokken uit het onderwijsveld, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheden. Bij deze conferentie is in kleinere gezelschappen gediscussieerd over het funderend onderwijs, leven lang leren, het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs in het licht van de door de Onderwijsraad geschetste ontwikkelingen. De dagvoorzitter van de conferentie, dhr. H. Wijffels, sloot de dag met de constatering dat we leven in een overgang van een industrieel naar een meer organisch tijdperk. Bij die overgang krijgt het onderwijs ook een gewijzigde opdracht mee van de samenleving: help de jongeren om vaardigheden te leren die in deze nieuwe samenleving nuttig zullen zijn. Dit geeft het onderwijs, zo besloot de voorzitter, een nieuwe maatschappelijke legitimatie. Maar hier hangt wel een paradigmawisseling mee samen, die niet in één klap kan worden gemaakt.

Het is, zoals de Onderwijsraad opmerkte, nodig de knelpunten voor de lerende nader in kaart te brengen maar ook vragen te adresseren ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het leren.

Hieronder doen wij een aanzet voor een discussie daaromtrent die de denk- en handelingsrichting voor de langere termijn vorm kan geven door een aantal concrete aandachtspunten op tafel te leggen. Als randvoorwaarden stellen we daarbij dat een en ander binnen de bestaande budgettaire kaders kan worden gerealiseerd en volgens de vigerende besturingsfilosofie.

De vragen die we aan de orde willen stellen (overigens niet limitatief) vallen in twee groepen uiteen: de zogenaamde “instrumentele vragen” die voortvloeien uit de praktijk van het lesgeven en de vragen die betrekking hebben op de verdeling van de verantwoordelijkheden in de nieuwe constellatie. Hoewel gegeven de breedte van het begrip “leren” voor alle vragen wel alle actoren als aanspreekpunt kunnen worden genoemd, doen we waar mogelijk een poging de vraag specifiek te richten. In de hiernavolgende paragraaf zullen de vragen nader worden toegelicht.

#### *De “instrumentele vragen”*

- Samenvoeging van schools en buitenschools vereist het valideren en erkennen van competenties die niet binnen het schoolgebouw zijn opgedaan. Er dient zich zogezegd mogelijk een scheiding aan tussen aanbod en validatie. Hoe zorgen we er voor dat elders (buitenschools) verworven

<sup>4</sup> Vooruit! Innoveren in het voortgezet onderwijs (mei 2004, brochure OCW)

competenties op goede wijze worden gevalideerd en erkend? Hiertoe zijn de nodige initiatieven genomen maar hoe regelen we dit nu echt goed zonder een verscheidenheid aan naast elkaar bestaande systemen te creëren en hoe houden we het voor de lerende zelf overzichtelijk? En daarbij, hoe groot is het probleem van sociaal-economische tweedeling door het toepassen van EVC? Is het mogelijk om toch iedereen gelijke kansen te geven buitenschoolse competenties op te doen?

Na het verschijnen van de Hoofdlijnenbrief over Leven Lang Leren in de zomer van 2004 zal OCW bekijken of het Kenniscentrum EVC deze vraag van een antwoord kan voorzien.

- Zijn er oplossingen te vinden om de samenwerking tussen de betrokken partijen structureel op te zetten? Daarbij zullen we moeten oppassen om bureaucratische rompslomp te veroorzaken of in te druisen tegen toenemende autonomievergroting. Met simpele ingrepen kan al veel worden gedaan. Scholen hebben bijvoorbeeld baat bij goede voorbeelden en uitwisseling van ervaringen. Waar liggen er kansen voor het verspreiden van “best-practices” en nuttige experimenten? En, welke rol kan ICT daarbij vervullen? Deze vragen zullen logisch gezien aan bod komen bij de verdere uitwerking van de besturingsfilosofie en de innovatiestrategie in de Koersdocumenten, maar ook in het Beleidsplan Onderwijspersoneel. Daarbij zal ook mogelijk een beroep worden gedaan op de Onderwijsraad. Meer daarover in paragraaf 5.

#### *Vragen ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling*

- Niet iedere lerende is in staat de regie te voeren over de eigen leerloopbaan. Wie zorgt er voor de “achterblijvers”? De overheid is hierbij de van oudsher eerst aangewezen maar hoe past dit in de nieuwe besturingsfilosofie en verantwoordelijkheidsverdeling?
- Als de lerende (en het leren) centraal staat, waar begint en eindigt dan de verantwoordelijkheid van de betrokken bewindslieden? Het Ministerie van OCW is het Ministerie van Leren en Kennis. Er moeten echter verbanden worden gelegd met terreinen buiten het traditionele veld van OCW: het bedrijfsleven, sportverenigingen, maatschappelijke organisaties, het gezin etc. Een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling is geboden. Bij het verwezenlijken van de Koersdocumenten zal dit nadrukkelijk een aandachtspunt zijn.
- Hoe kan de overheid, zonder op de verantwoordelijkheid van scholen in te breken, de aanpak van competentiegericht onderwijs voor scholen zowel haalbaar als aantrekkelijk maken? We geven scholen meer ruimte en kunnen dus niet voorschrijven hoe de zaken aan te pakken. Dat willen we ook niet. Wel willen we bijvoorbeeld onderzoeken hoe instellingen van elkaar kunnen leren.
- Hoe om te gaan met de roep om maatwerk enerzijds en centraal overeengekomen doelen voor het onderwijs anderzijds? We mogen onze nationale ambities niet uit het oog verliezen, de kenniseconomie bijvoorbeeld vraagt om hoog opgeleide mensen en om competenties gericht op het leven lang kunnen leren.

#### **4. Het waarom van deze vragen**

Tijdens de eerder genoemde conferentie bleek dat veel scholen openstaan voor buitenschools leren. Buitenschools leren kan zowel non-formeel als informeel leren zijn. De school betreft zelf elementen van buitenschools leren bij het leerproces. Dit is onder meer te zien in projectweken die scholen in het voortgezet onderwijs uitvoeren. Leerlingen verwerven op die manier buiten de school andere

competenties die waardevol zijn. Ze blijken het ook erg leuk te vinden om op deze wijze te leren. Buitenschools leren werkt motivatieverhogend en het maakt de baan van leraar aantrekkelijker.

#### 4.1 EVC en het weghalen van “schotten”

Problemen werden ook benoemd op de conferentie. Zo werd de overladenheid van het programma in het voortgezet onderwijs genoemd als een belemmering voor de ontwikkeling van buitenschools leren. Voor scholen is de opdracht om meer af te stemmen met de omgeving. Bij het in kaart brengen van de gang van de leerling en het op elkaar aan laten sluiten van de opeenvolgende schoolsectoren kan een digitaal portfolio helpen.

Maar er zijn ingrijpendere knelpunten. Hét probleem waar de lerende in zijn leerloopbaan mee wordt geconfronteerd is dat het leren in de schoolse en buitenschoolse omgevingen niet of niet voldoende verenigbaar is. Er zitten nog teveel schotten tussen deze omgevingen waar die niet zouden moeten zitten. Dat is niet in het belang van de lerende, en ook niet in het belang van de samenleving. Om in staat te zijn zowel te leren in de schoolse als in de niet-schoolse omgeving dient de lerende bovendien goede keuzes te kunnen maken ten aanzien van de leeromgeving. Met erkenning van elders (buitenschools) verworven competenties kunnen lerenden met meer vrijheid en zekerheid dan nu het geval is buitenschoolse omgevingen benutten voor het ontwikkelen van competenties en deze in hun eigen leertraject inpassen. Daarvoor is transparantie van leeromgevingen (naast een heldere vraag-articulatie van de lerende zelf) wel een randvoorwaarde. De lerende moet immers weten waar de juiste competenties op te doen zijn en waar deze te valideren. Een ander aspect is de *integraliteit van de leerloopbaan*. Idealiter moet de lerende zonder problemen van primair naar voortgezet onderwijs kunnen doorstromen zonder te worden geconfronteerd met verschillende systemen (niet doorlopende leerlijnen) en benaderingen van bijvoorbeeld EVC. Maar EVC kan mogelijk ook ongewild bijdragen aan een (sociaal-economische) tweedeling.

Dat we niet in isolatie antwoord moeten vinden op deze vragen blijkt uit internationale ontwikkelingen. Ook in EU verband wordt gekeken naar principes voor het valideren van leren buiten het formele stelsel. Activiteiten met betrekking tot het instellen van een “Europass”, waarmee het vrije verkeer van personen op de Europese arbeidsmarkt moet worden vergemakkelijkt, wijzen eveneens in die richting. Nederland is in OESO-verband ook één van de voorlopers in het project *Schooling for Tomorrow Toolbox for Forward-thinking, Innovation and School System Change*. In dit project worden instrumenten ontwikkeld voor scholen én beleidsmakers om toekomstdenken en innovatie te versterken. Zo heeft de OESO in samenspraak met anderen zes onderwijsscenario's ontwikkeld die kunnen helpen bij het maken van nieuw beleid, zowel op schoolniveau als op overheidsniveau. In het kader van dit OESO-project zal ook een inventarisatie gedaan worden van innovatiebeleid dat succesvol lijkt te zijn.

Zoals eerder aangegeven kan ICT, meer dan nu het geval is, een belangrijke rol spelen bij het binnen de school halen van de buitenwereld. Daarvoor dient dan wel meer gebruik te worden gemaakt van de mogelijkheden die dit biedt. Ook van de leraren wordt een grotere rol verwacht. Alhoewel de behoefte aan de traditionele “kennisrol” van de leraar uiteraard ook in de nieuwe constellatie overeind blijft, heeft deze een grote verantwoordelijkheid ten aanzien van het organiseren van de leerloopbaan. Zeker voor lerenden die met de regie over de eigen leerloopbaan geen raad weten. De leraar zal meer moeten optreden als “coach” en “kennismakelaar”. Aan beide aspecten wordt gewerkt zoals hierboven is weergegeven.

De ontwikkelingen in de kennissamenleving kunnen aan scholen ook vragen om een andere rol te gaan spelen. Zij zullen de omslag moeten maken van onderwijsaanbieder naar kennisinstituut. Dit betekent dat zowel waar het gaat om de vorm van het leren als waar het gaat om de inhoud wijzigingen nodig zijn. Daarnaast dienen ze de spilfunctie te bekleden in het (regionale) netwerk dat de lerende ter beschikking staat om zich te ontplooien.

Ten slotte vraagt het centraal stellen van de lerende en het leren om wijzigingen in de financierings-systeematiek, meer in de vorm van vraagvolgende financiering. In meest extreme vorm zou dan gedacht kunnen worden aan leerling dan wel lerende gebonden budgetten of aan “vouchers”. Ervaringen in deze richting hebben echter nog geen uitsluitsel kunnen verschaffen over de meest ideale vorm. Daarnaast brengt de vervlechting en verbinding van activiteiten van scholen en bedrijven spanning met zich mee wat betreft rekenschap, zeker op het financiële vlak. Dit thema komt ook aan bod bij de beleidsreactie op het Onderwijsraadadvies “Werk maken van een leven lang leren”.



#### 4.2 Wie doet wat?

De lerende centraal stellen heeft gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen. De overheid geeft aan de instellingen de verantwoordelijkheid én de ruimte om de lerende centraal te stellen. Een besturingsfilosofie, waarbij de overheid vooraf kaders stelt en instellingen ambities formuleren in overleg met hun omgeving, zal dus verder geïmplementeerd en geëffectueerd worden. Dit vraagt om nieuwe bestuurlijke verhoudingen, waarin de regio meer ruimte krijgt (zie Koers BVE).

Een nieuw besturingsparadigma dient zich aan. Enerzijds geeft de overheid instellingen meer autonomie waardoor de verhouding tussen overheid en instellingen wijzigt. Anderzijds verschuift de regie voor de leerloopbaan meer naar de lerende waardoor de verhouding tussen lerende en instelling wijzigt. Een aantal verantwoordelijkheden is hiermee nog niet belegd. De lerende als regisseur van zijn eigen leerloopbaan is een mooi streven. Dit gaat echter niet zonder een vorm van vangnetconstructie. Niet iedere lerende is immers in staat dan wel bereid regie te voeren over zijn eigen leerloopbaan. Zoals gezegd is daar een rol weggelegd voor de leraar maar misschien dat dit aspect vraagt om een meer generieke aanpak.

Bij het opstellen van nieuw beleid op het terrein van leven lang leren wordt het individu reeds geacht zelf verantwoordelijkheid te nemen voor zijn inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en zijn persoonlijke ontplooiing. Daarvoor moet het individu dan wel, door overheid én werkgever, gefaciliteerd worden om die verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Het gaat dan onder andere om randvoorwaarden als flexibiliteit, maatwerk en transparantie van het scholingsaanbod, om het vormgeven (van persoonsgebonden) financieringsmogelijkheden, het bieden van leermogelijkheden onafhankelijk van plaats en tijd en een goed werkend EVC-instrumentarium. Het kabinet zal in de zomer van 2004 een Hoofdlijnenbrief Leven Lang Leren aan de Tweede Kamer sturen waarin verder zal worden ingegaan op maatregelen om het leven lang leren verder te stimuleren en te beïnvloeden.

De Onderwijsraad agendeert in zijn advies "Leren in samenspel" de verschillende verantwoordelijkheden van de verschillende actoren voor het leren in samenspel. Onderstaande kabinetsopvattingen hierover sluiten nauw aan bij de opvattingen van de Onderwijsraad. Allereerst dient *de lerende* meer en meer de regisseur te worden van zijn eigen leerproces. Wat heeft de lerende nodig om verantwoordelijke keuzes te kunnen maken in leertrajecten? Dit laat zich samenvatten in één zin: een transparant overzicht met goede leerarrangementen en goede faciliteiten om te kunnen leren. Dit neemt niet weg dat de lerende bij het maken van deze keuzes ook rekening zal moeten houden met de behoefte die de maatschappij en arbeidsmarkt heeft aan (voldoende en de juiste) gediplomeerde mensen. Hieruit vloeien de verantwoordelijkheden voor andere actoren voort, zoals voor *aanbieders van leerarrangementen*. Onderwijsinstellingen moeten aandacht hebben voor de leerloopbaan van de deelnemers. Maar ook andere leeraanbieders hebben een verantwoordelijkheid. Het faciliteren van leerloopbanen kan het onderwijs immers niet alleen, het vergt een brede inzet van allerlei maatschappelijke partners, gericht op samenwerking, innovatie en duale trajecten. Die maatschappelijke partners kunnen bedrijven zijn, maar ook maatschappelijke instellingen zoals sportclubs. Dit vereist van instellingen kennis van en afstemming met buitenschoolse aanbieders en de zorg voor een gedeelde verantwoordelijkheid. De partijen worden bepaald door de keuzes van de lerende. Hierbij dient zich de vraag aan in hoeverre lerenden en andere actoren zélf in staat zijn hun rol op te pakken. Het bedrijf is bijvoorbeeld een belangrijke leeromgeving en deze functie lijkt in een kennissamenleving alleen maar belangrijker te worden. Het belang van het investeren in kennis van je (toekomstige) personeel wordt echter door veel bedrijven nog niet als kerntaak gezien, terwijl dit voor de lange termijn noodzakelijk is voor het vergroten van de arbeidsproductiviteit. Met name wanneer het economisch minder goed gaat, wordt er juist minder geïnvesteerd in onderwijs. Zo is het op dit moment steeds moeilijker voor deelnemers en studenten om aan stageplekken te komen. Bedrijven (naast het personeel) zijn zélf verantwoordelijk voor investeringen in de kennis van hun personeel. Er wordt nog te vaak gekeken naar de overheid om prikkels in te bouwen voor dit type investeringen. *De overheid* heeft de verantwoordelijkheid om de lerende en de organisatie van het leren te faciliteren. Deze verantwoordelijkheid wordt door twee criteria beperkt, zoals ook de Onderwijsraad opmerkt in de verkenning. Ten eerste dient het om leren te gaan waarbij een maatschappelijke belang wordt veiliggesteld. Ten tweede dient het om leren te gaan dat organiseerbaar is. Daarnaast roept de lerende als regisseur vragen op naar de balans tussen zelfsturing en externe sturing van de lerende. Een gevolg van het leren in verschillende contexten is dat een balans tussen individualiteit en verbondenheid gevonden moet worden. Daarbij zal dit kabinet in lijn met de huidige besturingsfilosofie er voor waken dat het initiatief zoveel mogelijk aan de maatschappij zelf wordt gelaten en zal zelf ruimte creëren voor

dit initiatief. Dat neemt niet weg dat de overheid een kaderstellende rol zal behouden en voor een dekkend stelsel van rekenschap zal zorgen.

De verdeling van deze verantwoordelijkheid *binnen* de rijksoverheid is nadrukkelijk een aandachtspunt. In de verhouding tussen departementen heeft OCW in deze een dubbele pet. Aan de ene kant heeft het de functie van een vakdepartement voor de bedrijfstak onderwijs. Maar OCW heeft niet het monopolie op leren. Daarmee is (goede) interdepartementale afstemming een vereiste. Aan de andere kant is OCW het meest aangewezen departement als het om leren en kennis(ontwikkeling) gaat.

Leeromgevingen bestrijken meer dan de onderwijsinstellingen alleen, daarover zijn we het eens.

Voor een wezenlijke verdere stap met het leren in een kennissamenleving zullen vragen aangaande verantwoordelijkheidsverdeling eerst beantwoord moeten worden. Daarbij zijn we wellicht als kabinet als eerste aan zet.

### 5. Slotopmerking aan de Onderwijsraad

Het kabinetsvoornemen is zoals gezegd om gezamenlijk én met andere actoren aan de slag te gaan om bovengenoemde vragen aan te pakken. De Onderwijsraad heeft met de verkenning en de adviezen belangrijk werk geleverd en het zou zonde zijn de opgedane kennis in het verdere traject niet te benutten. Daarom doen wij een beroep op de raad bij het werk dat voor ons ligt.

Aan het eind van de verkenning Leren in een kennissamenleving agendeert de Onderwijsraad enkele thema's die zich lenen voor verdere advisering. Zo stelt hij dat één van de randvoorwaarden voor vernieuwing de beschikbaarheid van "ruimte" is. Deze is, zo geeft de Onderwijsraad ook aan, in principe aanwezig maar wordt niet optimaal benut. Het kabinet deelt dit. Directeuren in andere landen zijn wel eens jaloers op de ruimte die onderwijsinstellingen in Nederland hebben om het onderwijs volgens eigen visie vorm te geven. Echter, het nemen van de verantwoordelijkheid om deze ruimte te benutten is een tweede. Instellingen dienen zich voortdurend af te vragen hoe dit zodanig te doen dat de lerenden (de "doelgroep") daarmee het best worden gediend. Ook tijdens de conferentie bleek dat scholen de weg naar vernieuwing niet altijd weten te vinden. Op zich zijn er voorbeelden van vernieuwingen, er is ook ruimte en beleid dat vernieuwing stimuleert. Maar toch lijkt er niet voldoende vernieuwing te gebeuren.

Dat brengt ons tot een aantal vervolgvragen aan de Onderwijsraad. Welke ruimte wordt niet door scholen benut en waarom niet? Welke instrumenten kan de rijksoverheid nog inzetten om scholen tot educatief ondernemerschap te stimuleren? En, de door de Raad zelf opgeworpen vraag, wat zijn de effecten van verschillende leerarrangementen?

Ten slotte willen wij de Raad verzoeken waakzaam en alert te blijven. Houd, samen met het kabinet, alstublieft een "vinger aan de pols" van de geschetste ontwikkelingen en volg de ondernomen en de te ondernemen acties daaromtrent met een kritische blik. Zo kunnen we samen werken aan het leren voor en in een kennissamenleving.

De minister van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De staatssecretaris van  
Onderwijs,

(Maria J.A. van der Hoeven)

(Mark Rutte)