

Werkprogramma 2019



Werkprogramm 2019

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 2019, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20180240/1157, september 2018

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2018.

ISBN 978-946121-064-7

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Prins Willem Alexanderhof 20

2595 BE 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
1.1	Taken en werkwijze	5
1.2	Meerjarenagenda 2015-2020	9
2	Adviesonderwerpen 2019	10
2.1	Adviezen op verzoek van de regering	12
2.2	Advies op verzoek van de Tweede Kamer	19
2.3	Verkenning uit eigen beweging	20
2.4	Wetgevingsadviezen	22
2.5	100 jaar Onderwijsraad	23
	Literatuur	24
	Bijlage 1	27
	Overzicht raadsleden en geassocieerde leden per 1 september 2018	
	Bijlage 2	31
	Overzicht medewerkers bureau per 1 september 2018	
	Bijlage 3	35
	Meerjarenagenda 2015-2020. Naar een veerkrachtig onderwijsbestel	

Voor u ligt het *Werkprogramma 2019* van de Onderwijsraad. Het jaar 2019 is voor de raad een mijlpaal: hij viert dan zijn honderdjarig bestaan. Al honderd jaar adviseert de Onderwijsraad de regering en het parlement over het onderwijsbeleid. Zijn advisering richt zich zowel op hoofdlijnen van beleid op de langere termijn als op adviesvragen van strategische aard die op korte termijn om een antwoord vragen. Daarnaast is ook de toepassing van wet- en regelgeving een prominent onderdeel van de advisering.

Als strategisch adviesorgaan streeft de Onderwijsraad ernaar de kwaliteit van de publieke besluitvorming over onderwijs te bevorderen. Daarbij richt hij zich op het beleid van de bewindslieden van het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en dat van andere overheidsinstanties, maar ook op wat er in en rond onderwijsinstellingen gebeurt. Als onafhankelijk adviesorgaan met een wettelijk verankerde positie beoogt de raad een bijdrage te leveren aan de verbinding tussen overheid en samenleving. De raad wil een kritische gesprekspartner zijn van de rijksoverheid én van het onderwijsveld. De raad initieert daartoe bijvoorbeeld dialogen en bijeenkomsten over belangrijke en actuele thema's op onderwijsgebied.

Dit werkprogramma geeft een overzicht van de adviezen die in 2019 te verwachten zijn en kan gezien worden als een uitsnede van de *Meerjarenagenda 2015-2020* van de raad. De zittingsperiode van de raad in de huidige samenstelling loopt tot en met december 2018. Dat betekent dat de zittende raadsleden een deel van de adviezen uit het *Werkprogramma 2019* in voorbereiding zullen nemen, waarna deze afgerond zullen worden door de raad in de nieuwe samenstelling. De nieuwe raad zal binnen het werkprogramma ook zelf accenten aanbrengen. Eventueel kunnen nog aanvullende adviezen worden uitgebracht.

In hoofdstuk 1 van dit werkprogramma worden de taken en werkwijze van de Onderwijsraad nader toegelicht. Vervolgens worden in hoofdstuk 2 de voorziene adviesonderwerpen voor het jaar 2019 beschreven. Het werkprogramma is opgesteld mede op basis van gesprekken met de bewindslieden van OCW, leden van de Eerste en Tweede Kamer en een groot aantal betrokkenen in het onderwijsveld. U vindt in het werkprogramma adviesvragen namens de regering en een adviesvraag namens de Tweede Kamer. Vanwege het honderdjarig bestaan is uit eigen beweging ook een verkenning over onderwijsvrijheid opgenomen.

1.1

Taken en werkwijze

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement, opgericht in 1919. De Kroon benoemt, op voordracht van de minister(s) van OCW, de raadsleden voor een periode van vier jaar. Zij kunnen worden herbenoemd. De raadsleden worden voorgedragen op basis van een gezaghebbende positie in relevante wetenschappelijke disciplines, in sectoren van het onderwijs, in openbaar bestuur of in maatschappelijke organisaties. Naast de door de Kroon benoemde leden kunnen bij de voorbereiding van adviezen ook geassocieerde leden betrokken worden. De benoeming van geassocieerde leden is gebaseerd op artikel 19, lid 2 van de Kaderwet adviescolleges. De raad bestaat momenteel uit tien leden en drie geassocieerde leden (zie bijlage 1).

Taken

De raad adviseert gevraagd en ongevraagd de regering, in het bijzonder de bewindslieden van OCW. Ook de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal vragen om advies. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid (huisvesting van scholen in relatie tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting) een beroep doen op de raad. Indien er verschil van inzicht bestaat tussen de ministers van OCW en de Provinciale Staten van Friesland over de kerndoelen Fries, wordt de Onderwijsraad om advies gevraagd.

De raad adviseert over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het terrein van onderwijs, op verschillende momenten in de beleidscyclus. Sinds 1919 is advisering over onderwerpen die gerelateerd zijn aan het grondwetsartikel over onderwijs (artikel 23) een kenmerkende activiteit van de raad. Over de programmering van adviezen voert de raad jaarlijks overleg met de bewindslieden van OCW, met de Tweede Kamer en met de Eerste Kamer. De resultaten van dit overleg worden vertaald in het jaarlijkse werkprogramma.

Ook adviseert de Onderwijsraad op verzoek van de regering binnen het kader van artikel 2, lid b van de Wet op de Onderwijsraad 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 uitkomsten van het onderzoeksprogramma *Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020)* van het NRO (Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek). Daarmee wordt de invoering van passend onderwijs op beleids- en praktijkaspecten geëvalueerd. Deze integrale evaluatie is opgezet om beleid en praktijk van informatie te voorzien over implementatie en effecten. De Onderwijsraad heeft in 2016 over passend onderwijs geadviseerd en zal in 2019 opnieuw een advies uitbrengen over dit thema.

Soorten producten

Als strategisch adviesorgaan heeft de Onderwijsraad verschillende taken die resulteren in verschillende soorten producten:

- *Beleidsadvisering op de (middel)lange termijn.* De raad adviseert over complexe vraagstukken waarover nog weinig of geen concrete beleidsvoornemens bestaan. Beleidsontwikkende adviezen zijn gericht op het verkennen van nieuwe opties en bevatten aanbevelingen vanuit een meerjarenperspectief. Ten behoeve van beleidsadvisering op de (middel) lange termijn kan de raad tevens opdracht geven tot het uitvoeren van studies. In verkenningen worden maatschappelijke ontwikkelingen en trendsesignaleerd die van belang zijn voor de rol, de positie en de inrichting van het onderwijs. Verkenningen en studies worden, evenals adviezen, als publicatie uitgebracht en zijn via de website van de Onderwijsraad te raadplegen. Soms worden adviezen gegeven in de vorm van een presentatie aan bijvoorbeeld de Tweede Kamer, waarna een brochure of verslag op de website wordt geplaatst.
- *Beleidsadvisering op de korte termijn.* De raad adviseert ook over reeds ontwikkelde beleidsvoornemens die zijn neergelegd in beleidsnota's en in ontwerpen van wet- en regelgeving. Deze 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 kunnen de omvang en diepgang van een advies variëren. Zowel een briefadvies als een uitgebreidere publicatie zijn mogelijk. Ook briefings of adviesgesprekken kunnen onderdeel van de advisering uitmaken.
- *Interactie en verspreiding.* De raad ontwikkelt zijn gedachtegoed op basis van wetenschappelijke inzichten en in directe interactie met leraren, schoolleiders, schoolbestuurders, ouders, leerlingen en studenten. Hij organiseert daartoe onder andere panelgesprekken,

consultatiebijeenkomsten, dialogen en raadplegingen via internet. Interactie met het veld vindt plaats tijdens de voorbereiding van de adviezen, maar ook achteraf. Hiermee beoogt de raad 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 en artikelen in de vakpers.

Werkwijze

De advisering van de raad strekt zich uit over de volle breedte van het onderwijs: van voor-schoolse voorzieningen en basisschool tot universiteit en permanente educatie. Het gaat erom te kijken welke bijdrage onderwijs, binnen of buiten onderwijsinstellingen, kan leveren aan de ontwikkeling van individu en samenleving. De raad neemt daarbij steeds de verdeling van verantwoordelijkheden in ogenschouw. Welke rol dient de overheid te spelen? Welke rol kunnen onderwijsinstellingen en leraren vervullen? Wat behoort tot het domein van ouders en leerlingen?

Vijf criteria

De adviezen van de Onderwijsraad zijn gericht op continue bevordering van de volgende publieke waarden:

- kwaliteit;
- toegankelijkheid;
- doelmatigheid;
- keuzevrijheid en pluriformiteit; en
- sociale samenhang, inclusie en democratie.

Deze waarden fungeren als inhoudelijke, normatieve criteria voor de raad bij zijn advisering. De raad beseft daarbij dat aan deze criteria vaak niet tegelijkertijd volledig tegemoet gekomen kan worden. Daarom dienen zij steeds tegen elkaar afgewogen te worden. Ook zijn de criteria op meerdere niveaus (actoren binnen het onderwijs, het onderwijsstelsel, de overheid) toepasbaar.

Bij het criterium *kwaliteit* gaat het om vragen als: bevordert het advies de kwaliteit van het onderwijs en verdiept het de discussie over waar die kwaliteit uit bestaat? Schept het advies voorwaarden en verschaft het garanties voor deugdelijk onderwijs? De grondtoon van de raad op dit criterium is dat de zorg voor de onderwijskwaliteit het overheidshandelen op dit punt legitimeert. De raad bevordert geïnformeerde en geëngageerde discussie over de vraag waar de kwaliteit van onderwijs uit bestaat en hoe kwaliteit in brede zin bevorderd en geborgd kan worden.

Bij het criterium *toegankelijkheid* gaat het om de vraag of het advies voor zo veel mogelijk mensen onderwijskansen schept. Zorgt het advies ervoor dat geschiktheid het principiële richtpunt is bij toelating tot een school, schoolniveau of opleiding? De grondtoon van de raad op dit criterium is dat ons sterk gedifferentieerd onderwijsstelsel keuzevrijheid biedt en er mede voor zorgt dat het stelsel veerkrachtig is. De raad is daarbij wel van mening dat de differentiatie in het stelsel de toegankelijkheid van het onderwijs niet onder druk mag zetten: er moeten ruime mogelijkheden zijn voor doorstroom en voor het stapelen van diploma's.

Bij *doelmatigheid* gaat het om de vraag of het advies de kostenefficiëntie van het onderwijsstelsel in relatie tot de maatschappelijke opbrengst bevordert. De raad vat doelmatigheid ruim op. Het gaat niet alleen om kostenefficiëntie in enge zin (hadden resultaten ook met minder middelen bereikt kunnen worden of had met dezelfde middelen meer bereikt kunnen worden?). Het gaat er ook om dat inhoudelijke doelen gesteld worden, die doelen gekoppeld worden aan financieel beleid en nagegaan wordt of deze doelen bereikt zijn.

Bij *keuzevrijheid en pluriformiteit* gaat het in de eerste plaats om de constitutionele kaders van ons staatsbestel, in het bijzonder artikel 23 van de Grondwet. Centrale vraag daarbij is of het voorgestane beleid de mogelijkheid voor deelnemers bevordert om de school te kiezen die hen het meeste aanspreekt. Pluriformiteit moet zichtbaar blijven in het aanbod en de keuzemogelijkheden voor leerlingen en hun ouders. De raad staat daarbij een benadering voor waarin behoeften, interesses en wensen van leerlingen, studenten en ouders in balans zijn met publieke en maatschappelijke belangen.

Ten slotte kijkt de raad naar de bijdrage die het onderwijs aan *sociale samenhang, inclusie en democratie* in school en samenleving kan leveren. De school is een sociale gemeenschap en een oefenplaats voor democratisch samenleven. De school als sociale gemeenschap vraagt om inbreng en commitment van alle betrokkenen. In de adviezen van de raad vertaalt dit zich in terughoudendheid als het gaat om het toekennen van doorzettingsmacht. Om democratisch samenleven te kunnen oefenen is het van belang dat leerlingen van verschillende achtergronden en capaciteiten elkaar op school ontmoeten. De raad hecht er grote waarde aan dat in het onderwijs voldoende aandacht bestaat voor burgerschap. Ook dit is nodig om leerlingen voor te bereiden op het leven in een pluriforme samenleving, waarin de democratische principes het onderliggend kader vormen.

Vorbereiding van adviezen

De raad hecht aan een afgewogen oordeelsvorming op grond van eigen inzichten en praktijkervaring alsmede op basis van empirisch onderzoek, gevalsstudies, beleidsbrieven, literatuuroverzichten en gesprekken met uiteenlopende deskundigen, belangstellenden en belanghebbenden. De adviezen van de raad kenmerken zich door een stevige wetenschappelijke basis in combinatie met praktijkgerichtheid. Aandacht voor internationale ontwikkelingen is vanzelfsprekend. Daarnaast heeft de raad een scherp oog voor de uitvoering van beleid. Om zijn rol te vervullen dient de raad goed op de hoogte te zijn van de behoeften, zorgen en vragen van betrokkenen bij het onderwijs.

De voorbereidende werkzaamheden voor de adviezen vinden plaats in door de raad ingestelde commissies van raadsleden. De expertise binnen de raad staat borg voor een wetenschappelijke en multidisciplinaire benadering, met een goed oog voor de onderwijspraktijk en maatschappelijke ontwikkelingen die het onderwijs raken. Raadsleden zijn afkomstig uit alle sectoren van het onderwijs of hebben daarmee een bijzondere band. Verschillende levensbeschouwingen en opvattingen zijn vertegenwoordigd, evenals verschillende wetenschappelijke disciplines, met name onderwijskunde, onderwijssociologie, onderwijs economie en onderwijsrecht. In de raad hebben zowel wetenschappers en docenten als onderwijsbestuurders en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en de publieke sector zitting. Naast onderwijskundige, pedagogische, sociologische en filosofische invalshoeken, komen in de advisering van de raad nadrukkelijk ook onderwijs economische en onderwijsrechtelijke perspectieven aan bod. Adviezen worden getoetst aan artikel 23 van de Grondwet en aan (consistentie binnen) de onderwijswetgeving en ander relevant recht. De raad beschouwt de wet daarbij overigens niet als vaststaand; hij stelt ook wetswijzigingen voor.

De Onderwijsraad gaat bij de voorbereiding van zijn adviezen na hoe de expertise uit andere adviesorganen, uit planbureaus en uit de wetenschap benut kan worden. Waar dat mogelijk en zinvol is wordt samengewerkt, wat kan leiden tot adviezen die namens twee of meer raden worden uitgebracht. Vanzelfsprekend is de raad evenzeer bereid op verzoek van andere adviesraden expertise in te brengen. Als lid van EUNEC, het internationaal verband van onderwijsraden, wisselt de raad ook kennis en expertise uit met onderwijsraden in Europa en daarbuiten.

De Onderwijsraad beoogt met zijn adviezen bij te dragen aan een beter politiek en maatschappelijk debat over onderwijs. Adviezen worden veel gelezen en gebruikt in het onderwijsbeleid en de onderwijswetgeving en zeker zo veel in het onderwijsveld zelf. Van de reacties op zijn adviezen doet de raad verslag in zijn administratief jaarverslag.

1.2 Meerjarenagenda 2015-2020

De raad heeft in 2015 een meerjarenagenda opgesteld voor de periode 2015-2020. Een meerjarenagenda biedt de mogelijkheid adviezen in samenhang met elkaar uit te brengen en geeft meer inzicht in het langetermijnperspectief op het onderwijs.

De agenda geeft aan langs welke vijf programmalijnen de Onderwijsraad heeft geadviseerd en zal adviseren:

- Kerntaken van het onderwijs.
- Onderwijsprofessionals.
- Bestuur, organisatie en bekostiging.
- Onderwijs en samenleving.
- Digitalisering.

Het overkoepelend thema van de meerjarenagenda is: naar een blijvend veerkrachtig onderwijsbestel. De vraag die daarbij centraal staat is aan welke eisen het onderwijsbestel moet voldoen om enerzijds kwaliteitsverbetering te stimuleren en ruimte te bieden voor innovatie, en om anderzijds een samenhangend, kwalitatief hoogstaand en toegankelijk onderwijsaanbod voor iedereen te garanderen. De raad brengt nog in 2018 een verkenning uit van het gehele onderwijsbestel (*Stand van educatief Nederland 2018*). Het onderwijsstelsel wordt hierin bezien tegen het licht van trends in samenleving en onderwijs. De knelpunten en witte vlekken in onderwijsstelsel en -bestel worden onderzocht, waarna de raad zal adviseren over de weg voorwaarts.

Ook de adviesthema's voor 2019 zijn binnen de vijf programmalijnen te plaatsen.

Huis van het Onderwijs

In het eerste zittingsjaar van de huidige raad (2015) is het Huis van het Onderwijs opgericht. Binnen het Huis van het Onderwijs organiseert en faciliteert de Onderwijsraad ontmoetingen die leiden tot kennisvermeerdering en kennisdeling over alle aspecten van het onderwijs. Daarmee beoogt de raad de kwaliteit van de adviezen van de raad en de doorwerking daarvan te bevorderen. Er worden onderwijsdialogen georganiseerd, waarbij verschillende groepen belanghebbenden en belangstellenden in debat gaan over thema's uit het meerjarenprogramma van de raad. Raadsleden verzorgen binnen het Huis van het Onderwijs masterclasses over hun vakgebied en wetenschappers presenteren hun onderzoek tijdens lunchseminars. Promovendi, postdoctorale onderzoekers en buitenlandse wetenschappers kunnen binnen het Huis van het Onderwijs tijdelijk onderdak vinden en hun onderzoek bespreken met staf- en raadsleden.

2 Adviesonderwerpen 2019

De raad heeft met de bewindslieden van OCW gesproken over de onderwerpen die bij de advisering door de raad in 2019 prioriteit verdienen. De ministers hebben de raad verzocht een ontwerp voor het werkprogramma op te stellen en hebben daarbij een aantal adviesthema's aangereikt. De onderwerpen waarover de bewindslieden aan de raad advies vragen zijn:

- Lezen en leesbevordering (in samenwerking met de Raad voor Cultuur); en
- De rol van onderwijsbesturen.

In het werkprogramma van 2018 was op aanvraag van de toenmalige minister van OCW een adviesvraag over het volgende onderwerp opgenomen. Dit advies is doorgeschoven naar 2019:

- De educatieve infrastructuur.

Daarnaast wordt in 2019 opnieuw advies uitgebracht over passend onderwijs, in het kader van de speciale taak die de Onderwijsraad hierin heeft.

De raad heeft ook overleg gevoerd met de Tweede Kamer over het werkprogramma. De Tweede Kamer heeft aan de raad gevraagd een verkenning uit te brengen over:

- Verschillen tussen jongens en meisjes in het onderwijs.

De raad brengt uit eigen beweging een verkenning uit over:

- De vrijheid van onderwijs.

Naast de zes in dit werkprogramma uitgewerkte adviezen zal de raad in 2018 ook een aantal wetgevingsadviezen uitbrengen. In beginsel zijn dat de volgende:

- Verruiming wettelijke mogelijkheden voor innovatie in het onderwijs;
- Modernisering bekostiging primair onderwijs;
- Thuisonderwijs; en
- Wetsvoorstel NLQF (Nederlands kwalificatiekader).

De samenhang van de adviesonderwerpen met de programmalijnen wordt weergegeven in onderstaande tabel, die behalve de nieuwe adviesonderwerpen ook de reeds uitgebrachte adviezen in de raadsperiode 2015-2018 weergeeft. De tabel is te beschouwen als een geactualiseerde versie van de meerjarenagenda. Deze agenda heeft nadrukkelijk een dynamisch karakter. Het is mogelijk dat nieuwe adviesonderwerpen worden toegevoegd of dat binnen de genoemde onderwerpen andere adviesvragen beantwoord worden. In de volgende paragrafen worden de adviesonderwerpen toegelicht.

Programmalijn	2015	2016	2017	2018	2019
1. Kerntaken van het onderwijs	Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap	De volle breedte van onderwijskwaliteit	De leerling centraal?	Toetsing en examinering	Lezen en leesbevordering (i.s.m. Raad voor Cultuur)
	Maatwerk binnen wettelijke kaders			Curriculumontwikkeling	Verschillen tussen jongens en meisjes in het onderwijs
	Een goede start voor het jonge kind			Wetsvoorstel verruiming wettelijke mogelijkheden voor innovatie in het onderwijs	Wetsadvies thuisonderwijs
	Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025			Wetsvoorstel wijziging inrichtingsbesluit WVO & regels doorstroom vmbo-havo	Wetsadvies verruiming wettelijke mogelijkheden voor innovatie
2. Onderwijsprofessionals	Wetsvoorstel lerarenregister	Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs	Schoolleiders Wetsvoorstel besluit lerarenregister	Loopbanen van onderwijsprofessionals	De rol van onderwijsbesturen
3. Bestuur, organisatie en bekostiging	Kwaliteit in het hoger onderwijs	Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs Wetsvoorstel nieuwe scholen	Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd	Educatieve dienstverlening aan onderwijsinstellingen	De educatieve infrastructuur
	Wetsvoorstel samenwerkingscholen		Bekostiging van en sturing op kwaliteit in het onderwijs	Wetsvoorstel modernisering bekostiging po	Wetsadvies modernisering bekostiging primair onderwijs
			Wetsvoorstel modernisering WVO		
4. Onderwijs en samenleving		Vakmanschap voortdurend in beweging	Vluchtelingen en onderwijs	Een veerkrachtig onderwijsbestel	De vrijheid van onderwijs
		Internationaliseren met ambitie	Wetsvoorstel Nederlands kwalificatiekader	Wetsvoorstel aanpassing gewichtenregeling	Wetsadvies NLQF
5. Digitalisering			Doordacht digitaal		
6. Passend onderwijs		Passend onderwijs		Evaluatie van de verdere implementatie van passend onderwijs	Advies op basis van evaluaties Passend onderwijs

(1) Lezen en leesbevordering

Context: Kinderen, jongeren en volwassenen lezen minder. Niet alleen (literaire) fictie wordt minder gelezen, ook het lezen van andersoortige lange teksten wordt door steeds minder jongeren gedaan. Daarnaast neemt het technisch leesniveau van de Nederlandse leerlingen langzaam maar gestaag af en neemt het aantal laaggeletterden toe.

Er lijken zich twee gerelateerde ontwikkelingen voor te doen als het gaat om lezen en leesvaardigheid. Ten eerste zijn er signalen dat het leesniveau van de Nederlandse jeugd daalt. De inspectie signaleerde in 2018 een afname van het percentage leerlingen dat het streefniveau lezen behaalt en een stijging van het aantal leerlingen dat het onderwijs laaggeletterd verlaat.¹ Bijna twee op de tien vijftienjarigen heeft grote moeite met lezen.² Ten tweede is er sprake van 'ontlezing': Nederlandse jongeren en volwassenen lezen steeds minder teksten, zowel fictie als non-fictie.³ Uit een recente PIRLS-studie (Progress in International Reading Literacy Study) kwam naar voren dat ongeveer een derde van de Nederlandse tienjarigen geen of weinig leesplezier ervaart; dat is twee keer zo hoog als het internationaal gemiddelde.⁴

De groep laaggeletterden bestaat uit leerlingen die het onderwijs laaggeletterd verlaten en mensen die daarna alsnog laaggeletterd worden, omdat ze na de schoolcarrière niet of nauwelijks meer lezen. Laaggeletterden zijn geen analfabeet: ze kunnen eenvoudige zinnen lezen en schrijven, maar het lezen van langere en ingewikkelde teksten kost hen grote moeite. Zij vermijden daardoor vaak situaties waarin zij moeten lezen. Dat belemmert hen niet alleen in het onderwijs, maar ook daarbuiten, bijvoorbeeld bij het begrijpen van de bijsluiters bij medicijnen, bij het behalen van theorie-examens, bij het schrijven van sollicitatiebrieven, bij het afsluiten van een hypotheek of bij het voorlezen aan hun kinderen. Om laaggeletterdheid tegen te gaan zijn tal van initiatieven gestart, waarbij ook de overheid een belangrijke (veelal subsidiërende) rol speelt.

Het probleem van de ontlezing van de Nederlandse bevolking wordt verschillend geduid. Wie het belang van het voortbestaan van het boek hoog in het vaandel heeft staan, vindt het in cultureel en maatschappelijk opzicht een gemis dat jongeren en volwassenen steeds minder in aanraking komen met (literaire of non-fictie) teksten. De Nederlandse bibliotheken en de literaire sector doen al vele jaren pogingen om jongeren en volwassenen ertoe aan te zetten meer te lezen en hen te verleiden tot het lezen van literatuur, met wisselend succes. Vanuit het oogpunt van leesvaardigheid is de ontlezing een zorgelijke ontwikkeling omdat mensen steeds minder 'leeskilometers' maken en daardoor een grotere kans lopen om laaggeletterd te worden.

Daarbij verlopen de leesprestaties en de leerresultaten op andere domeinen van de 'lezers' al vanaf groep 5/6 in het basisonderwijs voorspoediger dan die van de 'niet-lezers'.⁵ In het voortgezet onderwijs en daarna worden die verschillen groter. Zo groeit de kloof tussen hooggeletterden en laaggeletterden.⁶ De overheid faciliteert interventies gericht op het stimuleren van

¹ Inspectie van het onderwijs, 2018a.

² Feskens, Kuhlmeier & Limpens, 2016.

³ Wennekers, Huysmans & De Haan, 2018.

⁴ Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek, 2018.

⁵ Mol & Bus, 2011a; 2011b.

⁶ Raad voor Cultuur, 2018.

lezen en taalvaardigheid. Zo werkt de Stichting Lezen al vele jaren aan het verhogen van de leesmotivatie. Ook is er een door de ministeries van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en OCW ondersteund actieprogramma *Tel mee met taal*. Daarbinnen hebben vele interventies gericht op het voorkomen en bestrijden van laaggeletterdheid een plaats.⁷ Deze interventies hebben de trend van afnemende leesvaardigheid en afnemend leesplezier nog niet weten te keren.

Voor zowel de toenemende laaggeletterdheid als voor de 'ontlezing' worden verschillende oorzaken genoemd, die overigens lang niet alle worden gestaafd door onderzoek. Een deel van die oorzaken ligt binnen, een deel buiten het onderwijs. Het leesniveau van Nederlandse leerlingen zou gedaald zijn als gevolg van de veranderde visie van schoolleiders en schoolbesturen. Zo wordt gezegd dat er steeds meer scholen zijn die zich profileren als gezonde school, actieve school, duurzame school of tweetalige school, terwijl steeds minder scholen zich profileren op goed taalonderwijs. Ook een laag ambitieniveau in het Nederlandse leesonderwijs zou een rol spelen: zijn scholen te snel tevreden, ligt de lat niet hoog genoeg? Staat het belang van goed technisch lezen, en de bijbehorende didactiek, voldoende op het netvlies van leraren? Kritiek op het leescurriculum is ook te horen: veel Nederlandse basisscholen zouden na groep 3 te weinig doen aan technisch leesonderwijs. Hoeveel tijd scholen daadwerkelijk aan de verschillende onderdelen van het curriculum besteden is niet bekend; de Inspectie van het Onderwijs zal daar in 2019 proberen zicht op te krijgen.⁸

Een oorzaak voor het geringe enthousiasme van leerlingen voor het lezen van boeken zou kunnen zijn dat leraren zelf ook steeds minder lezen en het daarom moeilijk vinden om aan te sluiten bij de leesbehoeften van leerlingen. Ook is een goedgevulde bibliotheek lang niet in alle scholen aanwezig. Buitenschoolse factoren zijn vooral ouders die weinig lezen en weinig boeken in huis hebben. Ook de verlokkingen van tv en sociale media worden veelvuldig genoemd.

Laaggeletterdheid en leesbevordering raken elkaar omdat jongeren die niet goed en niet graag lezen, beduidend minder groei doormaken in hun leesvaardigheid (zowel technisch lezen als begrijpend lezen) dan jongeren die wel graag lezen. Van leerlingen goede lezers maken is gunstig voor de rest van hun schoolloopbaan (een hoger technisch en begrijpend leesniveau, meer kennis van de wereld en een grotere woordenschat, leidend tot betere prestaties) en voor hun perspectieven na het onderwijs (vinden en behouden van een baan, flexibiliteit op de arbeidsmarkt, maatschappelijk functioneren).

In de kerndoelen van het onderwijs nemen lezen en leesbevordering een belangrijke plaats in, evenals in de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs op scholen. Er rijzen echter vragen bij de mate waarin en de wijze waarop deze onderwerpen in het onderwijs aan de orde komen. Er bestaat over het algemeen nog weinig zicht op de relatie tussen de inspanningen van scholen en de leesvaardigheid en leesmotivatie van hun leerlingen, hoewel er ook interventies bestaan waarvan het effect wel is aangetoond.⁹

Deze ontwikkelingen richting slechter lezen en minder lezen vormen voor de bewindslieden van OCW aanleiding om advies te vragen over laaggeletterdheid en leesbevordering, en het samenspel daartussen. Omdat lezen raakt aan zowel onderwijs als cultuur, is aan de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur gezamenlijk een advies gevraagd.

⁷ Stichting Lezen, 2018.

⁸ Inspectie van het onderwijs, 2018b.

⁹ Zie onder andere Stichting Lezen, 2018.

Adviesvraag: Hoe kan het onderwijs bijdragen aan het bevorderen van de leesmotivatie en leesvaardigheid om daarmee de kans op laaggeletterdheid te verkleinen?

(2) De rol van onderwijsbesturen: professioneel bestuurlijk handelen

Context: besturen krijgen meer verantwoordelijkheden en worden daar in toenemende mate op aangesproken.

Onderwijsbesturen nemen in het Nederlandse onderwijssysteem een centrale plaats in. Zij beschikken over veel autonomie om hun eigen doelen te bepalen. Besturen vormen de schakel tussen enerzijds de eisen en verwachtingen vanuit de externe omgeving en anderzijds het reilen en zeilen op de onderwijsinstelling(en), met de daarbij behorende strategie en sturing. Zij vormen het belangrijkste aangrijpingspunt en eerste aanspreekpunt voor het ministerie van OCW. Deze sleutelpositie is het resultaat van een jarenlange (inter)nationale ontwikkeling van overheidssturing naar 'governance'.¹⁰ Bij deze vorm van sturing wordt de verantwoordelijkheid voor onderwijsbeleid en onderwijskwaliteit gedeeld en verspreid over meerdere actoren. De besturing van onderwijsorganisaties wordt daarmee een gezamenlijke activiteit van diverse interne en externe partijen.¹¹ Om het professionele handelen van besturen te waarborgen is er een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden ('checks and balances'), waar ook het intern en extern toezicht deel van uitmaken.

Tegenwoordig wordt van besturen niet alleen verwacht dat zij sturen op onderwijskwaliteit, dat zij zorgdragen voor de bedrijfsvoering, het financieel beleid en het personeelsbeleid, dat zij de organisatie strategisch positioneren en dat zij ethisch verantwoord besturen.¹² Ook wordt van hen gevraagd om een aantal andere complexe opgaven op te pakken, zoals het vormgeven van passend onderwijs, het versterken van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, het tegengaan van schooluitval en de gevolgen opvangen van daling van leerlingenaantallen. Voor veel van deze opgaven is samenwerking met andere partijen in de regio een voorwaarde. De combinatie met een grotere zelfstandigheid en een overheid op afstand maakt dat er veel op de schouders van besturen terechtkomt. Dat vraagt om professioneel bestuurlijk handelen.

In het funderend onderwijs bestaan aanzienlijke kwaliteitsverschillen tussen besturen. De verantwoording door besturen is bijvoorbeeld een aandachtspunt.¹³ Daarnaast blijkt dat een deel van de besturen moeite heeft met het stellen van ambitieuze doelen en het systematisch verbeteren en ontwikkelen van hun school of scholen.¹⁴ Tegelijkertijd is het investeren in de eigen professionele ontwikkeling onder bestuurders geen gemeengoed. Een ander verbeterpunt betreft de kwaliteit van het intern toezicht. Jaarlijkse ontwikkelgesprekken en beoordelingen van de bestuurder door de toezichthouder zijn niet vanzelfsprekend. Ook stellen toezichthouders zich nog vaak te afhankelijk van de bestuurders op en vervullen niet de rol van stevige, kritisch meedenkende sparringpartner.¹⁵

Binnen de onderwijspraktijk en het onderwijsbeleid staat het belang van professionalisering van het bestuur al enige tijd op het netvlies. In het funderend onderwijs heeft dit geleid tot de agenda *Versterking bestuurskracht onderwijs*.¹⁶ De agenda bevat initiatieven gericht op het leren

¹⁰ Bronneman-Helmers, 2011.

¹¹ Hooge, Janssen, Van Look, Moolenaar & Slegers, 2015.

¹² Commissie-Meurs, 2013.

¹³ Organisation for Economic Cooperation and Development, 2016; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017.

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2013; 2014.

¹⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2013; 2017.

¹⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013a; 2013b.

van elkaar, maar zet ook voorzichtige stappen richting beroepsvorming.¹⁷ Zo worden binnen het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs lerende netwerken gefaciliteerd en pilots opgestart met bestuurlijke visitaties.¹⁸ Hoewel deze ontwikkelingen kunnen dienen als vliegwiel voor professionalisering van bestuurders, is het de vraag of deze in verhouding staan tot de toegenomen verantwoordelijkheden van besturen en of de kwaliteit van besturen daarmee voldoende versterkt kan worden.

Bovendien is schaalgrootte ook een factor van betekenis. Voor een goede bestuurlijke inrichting en goede bestuurlijke verhoudingen hebben (besturen van) scholen en instellingen een zekere schaal nodig. Tussen onderwijsinstellingen bestaan aanzienlijke schaalverschillen: tegenover eenpitters met één kleine basisschool staan grote organisaties met tientallen scholen of een groot regionaal opleidingscentrum. De variatie brengt verschillen in capaciteit, expertise, bestuurskracht en lokale verankering met zich mee.¹⁹ In de verantwoording zijn deze verschillen een indicatie voor risico's voor de kwaliteit en de financiële continuïteit van het onderwijs.²⁰ Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de kwaliteit van het bestuurlijk handelen bij grotere besturen doorgaans beter is dan bij eenpitters.²¹ Daar staat tegenover dat in grote organisaties met tientallen scholen de afstand tussen bestuur en onderwijspraktijk te groot kan zijn, waardoor onvoldoende zicht bestaat op wat er in de scholen gebeurt.

Over de jaren heen, maar ook zeer recent, vonden bij onderwijsinstellingen verscheidene grote en spraakmakende incidenten plaats die het belang van professioneel bestuurlijk handelen extra onderstrepen.²² Besturen dragen immers niet alleen de verantwoordelijkheid voor goed onderwijs binnen hun eigen organisatie, maar ook voor het bredere publieke belang.²³ Gelet op de verwachtingen en eisen die in de huidige tijd aan onderwijsbesturen worden gesteld, roepen bovengenoemde aandachtspunten de vraag op hoe besturen beter toegerust kunnen worden om de autonomie van onderwijsorganisaties op een adequate wijze te benutten.

Adviesvraag: Hoe kunnen onderwijsbesturen hun rol optimaal vervullen?

Bij het beantwoorden van deze vraag zal onder meer aandacht uitgaan naar verschillen in de bestuurskracht tussen scholen en tussen onderwijssectoren, waarbij ook wordt gekeken naar wat er in dit opzicht te leren valt van andere (semi)publieke sectoren, zoals de zorg. Welke ondersteuning hebben besturen nodig, en van wie, om binnen een context van autonomie een zo hoog mogelijke onderwijskwaliteit te kunnen realiseren? In de voorbereiding van het advies van de Onderwijsraad zal ook rekening worden gehouden met onderzoek dat het ministerie van OCW in 2019 over dit onderwerp uit zal laten voeren.

De Onderwijsraad bracht de afgelopen jaren adviezen uit over de professionele ruimte van de leraar en over versterking van het schoolleiderschap.²⁴ Deze adviezen maakten gebruik van het perspectief van handelingsvermogen. Handelingsvermogen verwijst naar de mogelijkheden van een persoon om op geïnformeerde wijze oordelen te vormen over wat er in een bepaal-

17 Terpstra, 2017; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017.

18 Lubberman, Wein & Willems, 2016.

19 Onderwijsraad, 2017.

20 Inspectie van het Onderwijs, 2016.

21 Inspectie van het Onderwijs, 2013; 2016.

22 Voorbeelden zijn Hogeschool InHolland (2010), Amarantis Onderwijsgroep (2012), ROC Leiden (2015) en VMBO-Maastricht (2018).

23 Onderwijsraad, 2013.

24 Onderwijsraad, 2016a; 2018.

de situatie gedaan moet worden, deze oordelen te rechtvaardigen en ernaar te handelen.²⁵ Handelvormen gaan over wat mensen zelf moeten meebrengen en doen (competenties) én over de condities waaronder ze werken (structuur en cultuur). De afstemming tussen het niveau van de klas, het schoolniveau en het bestuursniveau is daarbij van belang. Na leraren en schoolleiders concentreert de raad zich in deel drie van deze reeks op bestuurders. De drie adviezen worden ook met elkaar verbonden: hoe werkt het handelen van besturen door in het functioneren van schoolleiders en leraren? Het advies bestrijkt het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

(3) De educatieve infrastructuur

Context: Om het onderwijsstelsel heen bevindt zich een schil van organisaties en bovenschoolse verbanden die van invloed zijn op het onderwijs. Deze 'educatieve infrastructuur' is in beweging. Dat geldt ook voor de verhouding tussen de educatieve infrastructuur, de overheid en de onderwijspraktijk.

Rondom het onderwijs bestaat een aanzienlijke educatieve infrastructuur van organisaties die – als ondersteuner, uitgever, behandelaar, methodemaker, opleider, toetsontwikkelaar, projectaanjager, en dergelijke – uiteenlopende 'educatieve diensten' verlenen aan onderwijsinstellingen.²⁶ Deze educatieve dienstverlening betreft onder meer (a) het ontwikkelen, implementeren en evalueren van methodieken, leerplannen, leermiddelen en deskundigheidsprogramma's; (b) het geven van specialistische pedagogische begeleiding aan leerlingen met specifieke behoeften; (c) het begeleiden van leraren en schoolleiders in hun professionele ontwikkeling; (d) het uitvoeren van praktijkgericht onderwijsonderzoek; en (e) het werken aan algehele verbetering van de schoolorganisatie. Educatieve dienstverlening vindt vaak plaats op commerciële basis, maar diensten worden ook op niet-commerciële basis aangeboden door (semi) overheidsorganisaties (waaronder de rijksoverheid en de sectororganisaties) en soms ook door ideële organisaties of het bedrijfsleven.²⁷

De educatieve infrastructuur is in beweging. De belangrijkste ontwikkeling in het primair en voortgezet onderwijs is de omslag die in 2008 plaatsvond van aanbodgestuurde naar overwegend vraaggestuurde educatieve dienstverlening. Sindsdien gaat het overgrote deel van de middelen voor onderwijsondersteuning rechtstreeks, als onderdeel van de lumpsum, naar de scholen. Scholen hebben daardoor volledige bestedingsvrijheid over deze middelen. Deze omslag is nog geen voltooid proces. Er bestaan grote verschillen tussen scholen in de mate waarin zij educatieve dienstverlening inschakelen en op welke manier zij dit doen. Ook de overheid, die rondom educatieve dienstverlening verschillende rollen vervult, probeert verschillende strategieën uit. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is er al langere tijd sprake van vraagsturing.

Een belangrijke vraag voor de onderwijsinstellingen is of zij educatieve diensten van externe organisaties betrekken of deze zelf organiseren. In het primair en voortgezet onderwijs zijn schoolbesturen de afgelopen jaren groter en professioneler geworden. Dit brengt met zich

²⁵ Priestley, Biesta & Robinson, 2015.

²⁶ Educatieve dienstverlening aan scholen is een specifiek begrip dan het begrip onderwijsondersteuning zoals gehanteerd door Gorter (2007) en de Onderwijsraad (2010), dat zowel interne (door de instelling verzorgde ondersteuning) als externe ondersteuning (door andere organisaties) omvat.

²⁷ De educatieve dienstverlening maakt onderdeel uit van de educatieve infrastructuur, naast onder andere: initiële lerarenopleidingen, aanbieders van leermiddelen, toezichthoudende organisaties (waaronder de Inspectie van het Onderwijs), onderwijsbeleidsorganisaties (waaronder landelijke en gemeentelijke onderwijsdepartementen van de overheid), belangenorganisaties (waaronder de sectororganisaties) en instituten voor wetenschappelijke onderwijsonderzoek.

mee dat zij ondersteuning die zij voorheen inkochten, vaker zelf organiseren, bijvoorbeeld door het aanstellen van interne coördinatoren, experts en coaches. Een andere ontwikkeling is dat scholen die onder hetzelfde schoolbestuur of onder verschillende besturen vallen, vaker met elkaar samenwerken en bijvoorbeeld audits organiseren of gezamenlijk optrekken bij onderwijsinnovaties. Dergelijke ontwikkelingen zorgen er tot op zekere hoogte voor dat scholen minder afhankelijk worden van externe educatieve dienstverleners. Eén voorbeeld in dit verband is de opkomst van academische werkplaatsen, waarin groepen van scholen samen met kennisinstellingen projecten uitvoeren op het gebied van onderwijsinnovatie, professionalisering en onderzoek.²⁸ In het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is de schaal van de instellingen al langer zo groot dat veel ondersteuningstaken en ontwikkeltaken intern kunnen worden belegd. Het wel of niet inschakelen van externe ondersteunende diensten blijft echter ook voor deze sectoren een kwestie van belang. Tegenover de voordelen van het intern beleggen van taken – continuïteit, opbouw deskundigheid, functiedifferentiatie en loopbaanmogelijkheden – staan voordelen van externe inhuur: een frisse blik van buiten, deskundigheid en flexibele inzet.

Met de omslag naar vraagfinanciering is de rol van de overheid veranderd. De landelijke schoolbegeleidingsdiensten en pedagogische centra zijn voor de overheid lange tijd een belangrijk instrument geweest om landelijk onderwijsbeleid voor het primair en voortgezet onderwijs te ontwikkelen en te implementeren. Ook werden de ondersteunende diensten vanzelfsprekend ingeschakeld wanneer de inspectie signaleerde dat scholen ondersteuning nodig hadden. De educatieve infrastructuur had een belangrijke kennisfunctie: de overheid kon op elk moment expertise benutten over allerhande onderwijsvraagstukken. De afgelopen jaren heeft de overheid echter op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau programma's aangeboden of gefinancierd op het gebied van schoolverbetering, innovatie en professionalisering.²⁹ Dit aanbod kwam bovenop de diensten van een aantal vaste ondersteuningsorganisaties van de overheid, die in 2008 intact bleven.³⁰ Tegelijkertijd is een deel van de instellingen die de overheid kon inzetten ten behoeve van het onderwijsveld verdwenen. Veel van de kennis is verloren gegaan of niet geactualiseerd.

De verschillende ondersteuningsinitiatieven van de overheid hebben niet zelden een tijdelijk karakter. Dat geeft aan dat de overheid nog steeds op zoek is naar de invulling en afbakening van haar eigen rol als educatieve dienstverlener. Belangrijke vragen hierbij zijn welke ondersteuningsorganisaties, programma's en subsidies zij moet initiëren of continueren en in welke vorm en voor welke duur dit moet gebeuren. Behalve doelmatigheid van de ondersteuning spelen ook andere afwegingen een rol, zoals de sturingsinvloed die uitgaat van door de overheid geïnitieerde dienstverlening,³¹ de duurzaamheid van innovaties en de continuïteit van deskundige dienstverlening.

In 2010 bracht de Onderwijsraad, op verzoek van de Tweede Kamer, het advies *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs* uit. In dit advies heeft de raad erop gewezen dat de overheid naast een rol als aanbieder ook een rol als regisseur en facilitator kan innemen om zo de kwaliteit van de educatieve dienstverlening te vergroten en ervoor te zorgen dat instellingen doelmatige

²⁸ Enkele van deze werkplaatsen worden ondersteund met subsidie van het NRO.

²⁹ Op landelijk niveau bood de overheid bijvoorbeeld programma's aan als *Vliegende brigades* en *School aan zet*. Ook (co)financierde zij ondersteuningsprogramma's van sectororganisaties, zoals *Stap 2* en *Leren Verbeteren*, of andere semi-overheidsorganisaties en samenwerkingsverbanden zoals Doorbraakprojecten ICT, Datateams en Stichting Leerkracht.

³⁰ Het gaat in het primair en voortgezet onderwijs om overheidsorganisaties als Stichting Leerplanontwikkeling en Kennisnet, en in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs om bijvoorbeeld SURF.

³¹ Waslander, Hooge, & Theisens, 2017.

keuzes maken uit dit aanbod. In het advies *Doordacht digitaal* uit 2017 constateert de raad dat de overheid dergelijke regisserende en faciliterende rollen weliswaar vervult, maar dit op sommige terreinen nog krachtiger kan doen. In het advies geeft de raad aan dat de precieze rollen die de overheid en andere organisaties hierbij dienen te vervullen, nog nadere uitwerking behoeven.

De ontwikkelingen op het gebied van educatieve dienstverlening geven aanleiding voor de regering om de raad te vragen een advies uit te brengen over dit onderwerp. Dit advies dient vooral gericht te zijn op de rol van de overheid. De regering vraagt de ideeën uit eerdere raadsadviezen nader uit te werken en te bezien in het licht van een brede strategie van de overheid ten aanzien van de educatieve dienstverlening. De regering vraagt de raad daarbij in te gaan op actuele ontwikkelingen en sectorverschillen.

Adviesvraag: Welke rol heeft de overheid ten aanzien van de educatieve dienstverlening aan onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs?

(4) Passend onderwijs II

Context: meer maatwerk voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte.

Passend onderwijs is op 1 augustus 2014 ingegaan. Een belangrijk doel van passend onderwijs is het leveren van meer maatwerk in de begeleiding van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Andere doelen zijn grotere oudertevredenheid over de ondersteuning en de plaatsing van hun kind, daling van het aantal leerlingen dat gebruikmaakt van aparte onderwijsvoorzieningen, afname van bureaucratie en beheersbaarheid van het budget voor ondersteuningsmiddelen.³² Deze algemene doelen worden geëvalueerd in het evaluatieonderzoek passend onderwijs van het NRO. De betere slaagkans van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in het vervolgonderwijs, op de arbeidsmarkt en in de maatschappij is daar als doel aan toegevoegd.³³ Het onderzoek loopt van 2015-2020.

Ook de Onderwijsraad heeft een taak met betrekking tot de evaluatie van passend onderwijs: hij adviseert ten minste drie keer tijdens de looptijd van het evaluatieonderzoek over de implementatie van passend onderwijs. Het betreft een specifiek toegewezen adviestaak van de raad, naast de gebruikelijke gevraagde advisering. In zijn eerste advies heeft de raad aandachtspunten meegegeven voor de verdere ontwikkeling van passend onderwijs.³⁴ Hij wijst onder andere op de ontoereikende informatie op leerlingniveau, het ontbreken van een dekkend ondersteuningsaanbod en de beperkte betrokkenheid van de onderwijspraktijk bij de uitvoering van passend onderwijs. De raad bracht zijn advies in 2018 nogmaals onder de aandacht in een brief aan het ministerie van OCW. In deze brief blikte de raad terug op de thema's thuiszitters, kansongelijkheid en governance van de samenwerkingsverbanden en legde daarbij een relatie met recente ontwikkelingen en nieuw onderzoek.

In 2019 brengt de raad opnieuw een advies uit over passend onderwijs. De raad zal daarbij gebruikmaken van nieuwe gegevens uit NRO-onderzoeken. Ook worden zo veel mogelijk andere gegevens meegenomen. Zo beschrijft de onderwijsinspectie in het *Jaarwerkplan 2019*³⁵

³² Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs, 2013.

³³ Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek, 2014.

³⁴ Onderwijsraad, 2016b.

³⁵ Inspectie van het onderwijs, 2018b.

dat gegevens verzameld zullen worden in het kader van de onderzoekslijn *Leerlingen met extra ondersteuning*, onder meer over de governance van samenwerkingsverbanden. Afhankelijk van de op dat moment beschikbare (onderzoeks)gegevens, hoopt de raad in te kunnen gaan op de langetermijneffecten en meer te kunnen zeggen over de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van passend onderwijs.

2.2 Advies op verzoek van de Tweede Kamer

(1) Verschillen tussen jongens en meisjes in het onderwijs

Context: In het onderwijs presteren meisjes over de gehele linie beter dan jongens en de oorzaak hiervoor is onduidelijk.

Nog maar enkele decennia geleden bereikten meisjes structureel een lager opleidingsniveau dan jongens. Meisjes hebben die achterstand ingehaald. Sterker nog, onderzoeksresultaten laten consistent zien dat meisjes beter presteren. Zo blijkt dat halverwege de middelbare school jongens vaker dan meisjes op een lager schoolniveau terechtkomen dan aan het einde van de basisschool was geadviseerd.³⁶ Ook behalen meisjes vaker dan jongens uiteindelijk een diploma op een hoger niveau dan het basisschooladvies. Verder halen meisjes voor een groot deel van de vakken hogere cijfers, blijven ze minder vaak zitten, stromen ze vaker onvertraagd door naar hun examen en zijn ze inmiddels ook in de meerderheid op hogescholen en universiteiten (daar is 55% van de studenten vrouw), waar zij bovendien minder vaak uitvallen en vaker onvertraagd hun studie doorlopen.

Deze meisjesvoorsprong is geen typisch Nederlands fenomeen; ook in andere Europese landen doet dit verschijnsel zich voor. Eén van de mogelijke verklaringen is dat het huidige onderwijs te zeer is gericht op meisjes en 'meisjesgedrag'.³⁷ Meisjes zouden bevoordeeld worden doordat het huidige onderwijs veel nadruk legt op sociaal wenselijk gedrag, op samenwerking (in plaats van competitie), op 'talig' leren, op zelfsturend leren en op nauwkeurigheid. Jongens zouden meer sturing nodig hebben dan meisjes en meer behoefte hebben aan fysieke activiteit. In het bijzonder aan dat laatste komt het onderwijs nauwelijks tegemoet.³⁸ Internationaal gezien is het gebruikelijker om in de pedagogische en didactische aanpak meer onderscheid te maken tussen jongens en meisjes. De Angelsaksische landen en IJsland experimenteren bijvoorbeeld met verschillende manieren van leren en kennen verschillende lesmethodes voor jongens en meisjes.

Hoewel het verre van bewezen is dat jongens en meisjes werkelijk gebaat zijn bij een verschillende aanpak, laat onderzoek zien dat jongeren in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs vaardigheden nodig hebben die ze op dat moment nog onvoldoende hebben ontwikkeld. Het gaat om motivatie, keuzegedrag, planning en prioritering. Die vaardigheden bepalen voor een belangrijk deel het studiesucces. Jongens lopen achter op meisjes als het gaat om de ontwikkeling van die vaardigheden.³⁹ Dat heeft onder meer te maken met de rijping van de hersenen. De onderzoekers geven daarentegen ook aan dat de verschillen binnen de meisjesgroep en binnen de jongensgroep kleiner zijn dan tussen de twee groepen.

³⁶ Bron: CBS-data.

³⁷ Zie bijvoorbeeld Eerkens, 2015.

³⁸ Nederlandse Sportraad, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving & Onderwijsraad, 2018.

³⁹ Belfi, Levels & Van der Velden, 2015.

Een andere ontwikkeling die vaak in verband wordt gebracht met de minder goede prestaties van jongens in het onderwijs is de ‘feminisering van het onderwijs’. Het aantal mannelijke leerkrachten is, zeker in het primair, maar ook in het voortgezet onderwijs, sterk teruggelopen.⁴⁰ Leraar is van een mannenberoep een vrouwenberoep geworden. Deze ontwikkeling wordt in de media veelal negatief geduid en genoemd als verklaring voor het lagere welzijn en de lagere prestaties van jongens in het onderwijs. Door het gebrek aan meesters op school zou het jongens ontbreken aan mannelijke rolmodellen. Ook zouden vrouwelijke leraren typisch jongensgedrag minder begrijpen en tolereren dan mannelijke leraren. Jongens zouden door hun vrouwelijke leraren vaker als lastig ervaren worden en vaker worden gediagnosticeerd met bijvoorbeeld ADHD en dyslexie.

De nadelige effecten van de feminisering van het onderwijs voor het schoolsucces van jongens wordt niet gestaafd door onderzoek.⁴¹ Als er al een positief effect lijkt te zijn van meer mannen voor de klas, geldt dat effect voor zowel jongens als meisjes.⁴² In 2016 werd een initiatiefnota ingediend waarin werd voorgesteld maatregelen te nemen om meer “kerels voor de klas” te krijgen.⁴³ De achterliggende reden was niet dat jongens minder goed presteerden dan meisjes, maar dat meer diversiteit in de lerarenkamer goed zou zijn voor jongens en meisjes, leraren én schoolteams.

De raad wil zich in een verkenning buigen over de verschillen tussen meisjes en jongens in het onderwijs. Van welke verschillen is sprake en waar doen die zich voor? Moeten de verschillen als problematisch worden geduid? Is sprake van achterstelling van een bepaalde groep, of zijn de verschillen een reflectie van iets anders? Welke factoren binnen het onderwijs kunnen de verschillen verklaren? Als er iets aan gedaan moet worden, wat zou dat dan zijn? Is het een taak van de overheid om te proberen verschillen tussen jongens en meisjes te doen afnemen, en als dat zo is, welke mogelijke beleidsmaatregelen komen daar dan voor in aanmerking?

2.3 Verkenning uit eigen beweging

(1) De vrijheid van onderwijs: een voorwerp van voortschrijdende reflectie

Context: Ontwikkelingen in onderwijs en samenleving vragen om een doordenking van het concept vrijheid van onderwijs.

Artikel 23 van de Grondwet biedt al een eeuw een kader voor enerzijds overheidszorg voor het onderwijs en anderzijds de vrijheid van onderwijsaanbieders om onderwijs te verzorgen op een door hen gewenste wijze. Er ligt een visie in besloten op de verhoudingen tussen overheid en onderwijsveld en op hun wederzijdse begrenzing. Aan de ene kant zorgt de overheid voor de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs. Dit doet zij door bekwaamheids- en deugdelijkheidseisen te stellen en toezicht te houden, door het onderwijs onder voorwaarden en voor openbaar en bijzonder onderwijs naar dezelfde maatstaf te bekostigen en door zelf een aanbod aan neutraal en algemeen toegankelijk onderwijs te garanderen en te regelen. Aan de andere kant is er ruimte voor onderwijsaanbod door private aanbieders en waarborgt de Grondwet, naast gelijke behandeling van scholen, dat niet de overheid één visie op goed onderwijs aan alle scholen oplegt. Zo ontstaat een pluriform onderwijsbestel. De gedachte is

⁴⁰ AD-dossier over daling mannen in het leraarsvak.

⁴¹ Timmerman & Van Essen, 2004.

⁴² Sinclair & McGrath, 2013.

⁴³ Bruins, 2016.

dat ouders op die manier – indirect – hun recht kunnen waarmaken om hun kinderen onderwijs te laten volgen dat aansluit bij hun levensvisie.

Als constitutioneel kader voor een onderwijsbestel binnen een open en pluriforme samenleving is artikel 23 van de Grondwet van grote waarde. Om dat te blijven, hoort het een levende bepaling te zijn, die zodanig meebeweegt met maatschappelijke ontwikkelingen dat het steeds opnieuw houvast biedt en tegelijkertijd betekenisvol is. Dat vraagt om periodieke reflectie. De Onderwijsraad heeft zich in 2012 voor het laatst fundamenteel uitgesproken over *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*.⁴⁴ Hij grijpt zijn honderdjarig bestaan aan om in 2019 een verkenning uit te brengen naar een moderne en bestendige betekenis van de vrijheid van onderwijs, passend bij de huidige samenleving en hoe die zich ontwikkelt. De raad vertrekt daarbij vanuit de volgende vraag.

Hoe kan onderwijsvrijheid betekenisvol blijven?

Diverse ontwikkelingen in de samenleving, de onderwijspraktijk en het onderwijsbeleid nodigen uit om de vrijheid van onderwijs fundamenteel te beschouwen. Er zijn twee invalshoeken van waaruit de raad de vrijheid van onderwijs in ieder geval wil belichten.

Wiens vrijheid?

De vrijheid van onderwijs van artikel 23 van de Grondwet is een vrijheid van de onderwijsgevende. In lijn hiermee stelt de Grondwet de relatie tussen (centrale) overheid en bevoegd gezag centraal. Ook de wetgever en de inspectie richten zich tot het bevoegd gezag. Die dominantie van het bevoegd gezag als drager van de onderwijsvrijheid wordt door diverse bewegingen in de onderwijspraktijk gerelativeerd. Mede onder invloed van het internationaal recht komt het recht op onderwijs of het 'leerrecht' van kinderen meer naar voren. Discussies als die rondom maatwerk, gepersonaliseerd leren en toelatings- of doorstroomrechten laten zien dat er spanning kan bestaan tussen de vrijheid van onderwijs als aanbiedersrecht en het recht op onderwijs van de onderwijsvragers. In de praktijk lijkt een verschuiving gaande ten gunste van de laatste positie.

Ook wordt de centrale positie van het bevoegd gezag gerelativeerd door de nadruk op de professionele ruimte van leraren/docenten en pogingen om af te bakenen wat 'des leraars' is. Wie 'geeft het onderwijs' eigenlijk wanneer we zeggen dat het geven van onderwijs vrij is? Er kan spanning ontstaan tussen de gerichtheid van de overheid op het bevoegd gezag en de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur jegens de overheid aan de ene kant en het eigenaarschap en de positie van onderwijsprofessionals (leraren en schoolleiders) aan de andere kant. Bovendien is door schaalvergroting en bestuurlijke professionalisering bij veel scholen de afstand tussen het bevoegd gezag en het schoolteam toegenomen, wat die spanning nog kan vergroten.

Een reële vrijheid van stichting?

Bij de onderwijsvrijheid gaat het in eerste instantie om de vrijheid van stichting. Niemand heeft een vergunning van de overheid nodig om onderwijs te geven. Voor bekostiging door de overheid gelden wel bekostigingsvoorwaarden en procedures rondom de planning van het aanbod aan scholen en opleidingen. Op dat vlak is veel in beweging. Aan de ene kant lijkt het bestel op slot te zitten. Het is zeer moeilijk voor nieuwe onderwijsaanbieders om toe te treden – zeker als het gaat om nieuwe of kleine stromingen in de samenleving – en er wordt strenger

⁴⁴ Onderwijsraad, 2012.

gekeken of een opleiding (nog) doelmatig is qua omvang en qua arbeidsmarktrelevantie. Aan de andere kant zijn er initiatieven om onderwijs vanuit bepaalde onderwijsconcepten of pedagogische visies te verzorgen en is er voortdurend discussie over de komst van nieuwe scholen. Daarbij rijst de vraag of de vrijheid van stichting in de praktijk nog wel reëel is en of het huidige aanbod nog aansluit bij maatschappelijke behoeften. De raad zal aandacht besteden aan een mogelijk verband tussen segregatie en het bestaan van bijzondere scholen met een specifieke grondslag. Bestaat er nog draagvlak voor een pluriform onderwijsbestel dat de diversiteit van de samenleving weerspiegelt? Dat alles roept vragen op over wie het onderwijsaanbod bepaalt en welke waarborgen voor kwaliteit, doelmatigheid en sociale samenhang nodig zijn.

2.4 Wetgevingsadviezen

De Onderwijsraad adviseert ook over voorgenomen onderwijswet- en regelgeving (artikel 2, lid 1, onder a Wet op de Onderwijsraad) en de toepassing van wet- en regelgeving op onderwijsterrein (artikel 2, lid 1, onder b Wet op de Onderwijsraad). In het eerste geval gaat het om belangrijke voorstellen die raken aan de hoofdlijnen van beleid en/of samenhangen met artikel 23 van de Grondwet. Welke ontwerpen daaronder vallen en aan de raad worden voorgelegd, wordt in samenspraak met het ministerie van OCW bepaald. Daarover vindt tussen de raad en de directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie afstemmingsoverleg plaats. Daarbij worden alle binnen OCW lopende wetgevingstrajecten doorgenomen. Indien de raad recentelijk uitgebreid heeft geadviseerd over het desbetreffende onderwerp, blijft advisering achterwege. In het tweede geval kan het gaan om elke situatie waarin een van de OCW-bewindslieden advies van de Onderwijsraad wenst. In het bijzonder betreft het hier vragen over nieuwe richtingen of nog niet bestaande combinaties van richtingen. Het is gebruikelijk dat de Onderwijsraad zich over dergelijke vragen buigt voordat de minister over een bekostigingsaanvraag beslist.

De raad reageert – zo veel mogelijk binnen zes weken na ontvangst van de adviesaanvraag – in de vorm van een briefadvies. Dat gebeurt in beginsel na de internetconsultatie en voordat de Raad van State gehoord wordt. Net als bij andere adviezen richt de raad zich bij adviezen over wet- of regelgeving op de publieke waarden rondom onderwijs: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid en pluriformiteit alsmede sociale samenhang, inclusie en democratie. Daarnaast kijkt de raad naar uitvoerbaarheid, overeenstemming met artikel 23 van de Grondwet en consistentie van de onderwijswetgeving.

Ook in 2018 zal de raad een aantal adviezen over ontwerpen van wet- of regelgeving uitbrengen. In elk geval zijn dat de volgende:

- Wetsvoorstel NLQF (Nederlands kwalificatiekader).
- Verruiming wettelijke mogelijkheden voor innovatie in het onderwijs.
- Modernisering bekostiging primair onderwijs.
- Thuisonderwijs.

De lijst is niet uitputtend; in de loop van 2018 zullen vermoedelijk meer adviesonderwerpen volgen.

De Onderwijsraad bestaat in 2019 100 jaar. Daarmee is de Onderwijsraad een van de oudste adviesorganen van Nederland: een adviesorgaan dat van betekenis is geweest en zal blijven voor het onderwijs en onderwijsbeleid in ons land. In 2019 viert de raad deze bijzondere verjaardag samen met het onderwijsveld. We kijken terug op een eeuw productief advieswerk en op de mensen die dat werk gedragen hebben. We kijken ook vooruit naar de toekomst: de toekomst van het onderwijs én hoe de raad een wezenlijke rol kan blijven spelen in het onderwijsbestel van de eenentwintigste eeuw.

In 2019 zal de raad verschillende lustrumactiviteiten organiseren, zoals een fotowedstrijd voor leerlingen en studenten en een tentoonstelling in samenwerking met het Nationaal Onderwijsmuseum. Hoogtepunt van de lustrumviering is het eeuwfeest op 22 juni 2019, dat in het teken zal staan van datgene wat het Nederlandse onderwijs mooi en uitzonderlijk maakt.

Literatuur

- Belfi, B., Levels, M. & Van der Velden, R. (red.) (2015). *De jongens tegen de meisjes. Een onderzoek naar verklaringen voor verschillen in studiesucces van jongens en meisjes in mbo, ho en wo*. Maastricht: ROA; Amsterdam: Centrum Brein & Leren, Vrije Universiteit; Enschede: CHEPS.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: SCP.
- Bruins, E.E.W. (2016). *Kerels voor de klas, onderwijsmaatregelen die goed zijn voor jongens én meisjes (en ook voor juffen en meesters)*. Initiatiefnota. Kamerstukken II 2016-2017, 34587, 2.
- Commissie-Meurs (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- Eerkens, M. (2015). *Waarom jongens op school slechter presteren (en hoe je dat tegengaat)*. Geraadpleegd op 10 september 2018 via <https://decorrespondent.nl/2904/waarom-jongens-op-school-slechter-presteren-en-hoe-je-dat-tegengaat/200959704-336a29a4>.
- Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (2013). *Routeplanner Passend Onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Feskens, R., Kuhlemeier, H. & Limpens, G. (2016). *Resultaten PISA-2015*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling Arnhem.
- Gorter, R. (2007). *Jong geleerd, oud gedaan*. Lectorale rede. Den Haag: Hogeschool INHOLLAND.
- Hooge, E.H., Janssen, S.K., Van Look, K., Moolenaar, N. & Sleegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs. Mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2014). *De kwaliteit van schoolleiders*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Verantwoording over goed bestuur in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2017). *De financiële staat van het onderwijs 2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2018a). *De Staat van het Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2018b). *(Ontwerp) Jaarwerkplan 2019. Doelen en activiteiten Inspectie van het Onderwijs*.
- Lubberman, J., Wein, B. & Willems, R. (2016). *Ingrediënten voor professionalisering. Een verkennende studie naar professionalisering en een beroepsstandaard voor bestuurders voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013a). *Agenda versterking bestuurskracht onderwijs*. Brief van de Minister en de Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 3 oktober 2013. Kamerstukken II 2013-2014, 33495, 33.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013b). *Versterking bestuurskracht onderwijs*. Brief van de Minister en de Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 19 april 2013. Kamerstukken II 2012-2013, 33495, 10.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Kwaliteitsborging Bestuur en intern toezicht onderwijs*. Brief van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, 23 juni 2017. Kamerstukken I 2016-2017, 34251, H.
- Mol, S.E. & Bus, A.G. (2011a). Lezen loont een leven lang. *Levende Talen Tijdschrift*, 12(3), 3-15.

- Mol, S.E. & Bus, A.G. (2011b). To read or not to read: A meta-analysis of print exposure from infancy to early adulthood. *Psychological Bulletin*, 137(2), 267-296.
- Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (2014). *Programmering Evaluatie Passend Onderwijs. Lange termijn programmering 2015-2020*. Den Haag: NRO.
- Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (2018). *Vergelijkend onderzoek leesprestaties groep 6 basisonderwijs – PIRLS 2016*. Geraadpleegd op 10 september 2018 via <https://www.nro.nl/nro-projecten-vinden/?projectid=411-20-332-vergelijkend-onderzoek-leesprestaties-groep-6-basisonderwijs-pirls-2016>.
- Nederlandse Sportraad, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving & Onderwijsraad (2018). *Plezier in bewegen*. Den Haag: Nederlandse Sportraad.
- Onderwijsraad (2010). *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016a). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016b). *Passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2016). *Review of National Policies for Education: Netherlands 2016*. Parijs: OECD Publishing.
- Priestley, M., Biesta, G.J.J. & Robinson, S. (2015). *Teacher Agency: An Ecological Approach*. London: Bloomsbury Academic.
- Raad voor Cultuur (2018). *De daad bij het woord*. Sectoradvies Letteren en Bibliotheken. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Sinclair, M. & McGrath, K. (2013). Innovation in an Emasculated Profession: Please Ma'am, can we have some more blokes teaching in Primary Schools? *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, 1(2), 142-158.
- Stichting Lezen (2018a). *Jaarverslag 2017*. Stichting Lezen.
- Stichting Lezen (2018b). *Leesmonitor*. Webpagina. Geraadpleegd op 10 september 2018 via <https://www.leesmonitor.nu/nl>.
- Terpstra, S. (2017). *Het besturen van onderwijsorganisaties: een veeleisende en uitdagende professie. Een voorzet voor een professionaliseringskader voor bestuurders in het funderend onderwijs*. Utrecht: VO-academie.
- Timmerman, M. & Van Essen, M. (2004). De mythe van het vrouwegevaar: Een historiserende inventarisatie van (inter)national onderzoek naar de relatie tussen feminisering en 'jongenproblemen' in het onderwijs. *Pedagogiek*, 24(1), 57-71.
- Waslander, S., Hooge, E. & Theisens, H. (2017). *Zicht op Sturingsdynamiek*. Tilburg: School for Business and Society.
- Wennekers, A., Huysmans, F. & De Haan, J. (2018). *Lees: Tijd. Lezen in Nederland*. Den Haag: SCP.

Bijlage 1

Overzicht raadsleden en geassocieerde leden per 1 september 2018

Voorzitter:

Mevrouw prof. dr. H. (Henriëtte) Maassen van den Brink: hoogleraar onderwijs- en arbeids-economie aan de Universiteit van Amsterdam.

Leden:

De heer drs. R. (Rob) Schuur (vicevoorzitter): voorzitter van het college van bestuur van het regionaal opleidingscentrum Noorderpoort te Groningen.

Mevrouw drs. K.F.B. (Kristel) Baele: voorzitter van het college van bestuur van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De heer prof. dr. mr. S. (Steven) ten Have: partner en organisatieadviseur bij Ten Have Change Management te Utrecht en hoogleraar strategie en verandering aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

De heer prof. dr. mr. P.W.A. (Pieter) Huisman: bijzonder hoogleraar onderwijsrecht aan de Erasmus School of Law te Rotterdam en senior adviseur bij Hobéon te Den Haag.

De heer R. (René) Kneyber: leraar wiskunde aan het Oosterlicht College te Nieuwegein.

De heer drs. M.A.G.J. (Michiel) Leenaars: directeur strategie van de stichting NLnet te Amsterdam en directeur van de vereniging Internet Society Nederland te Den Haag.

De heer S. (Sofyan) Mbarki: lid van de gemeenteraad van Amsterdam (PvdA) en lid van het managementteam van het Calvijn college (vmbo-mbo) te Amsterdam.

Mevrouw dr. S.P. (Saskia) Schenning: voorzitter van het college van bestuur van de Laurentius Stichting voor katholiek primair onderwijs te Delft.

Mevrouw prof. dr. S. (Sietske) Waslander: hoogleraar sociologie aan TIAS, School for Business and Society te Tilburg.

Geassocieerde leden:

De heer prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta: Professor of Education en Director of Research aan het Department of Education van Brunel University London en NIVOZ-hoogleraar voor de pedagogische dimensies van onderwijs, opleiding en vorming aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht.

De heer dr. F.H.G. (Ferry) Haan: leraar economie en onderzoekscoördinator aan het Jac. P. Thijsse College te Castricum.

De heer dr. R. (Richard) Toes: voorzitter van het college van bestuur van het Wartburg College te Rotterdam en Dordrecht

Secretaris a.i.:

De heer drs. C. (Cees) van 't Veen MBA

Bijlage 2

Overzicht medewerkers bureau per 1 september 2018

Directeur a.i.:

De heer drs. C. (Cees) van 't Veen MBA

Coördinerend stafmedewerker/plaatsvervangend secretaris:

Mevrouw dr. J.K. (Karin) Westerbeek

Beleidsadviseurs (staf):

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

Mevrouw B. (Bregje) Beerman

Mevrouw dr. A.M. (Marije) Boonstra

Mevrouw dr. M. (Martine) Braaksma

De heer dr. H. (Hein) Broekkamp

De heer mr. dr. R.M.H. (Raymond) Kubben

De heer dr. M.H.G. (Tyas) Prevoo

Mevrouw dr. R. (Regina) Stoutjesdijk

De heer dr. S.R. (Stijn) Verbeek

Mevrouw mr. dr. H.E. (Hanneke) Wegman

Persvoorlichting en communicatie:

Mevrouw F. (Fenna) Knops MSc.

Algemene Zaken:

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

Mevrouw E.J.J. (Elisabeth) Chin Fon Jie (officemanager)

Mevrouw J.M. (Marion) Niessen-van Kampen (receptioniste/administratief medewerkster)

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

Mevrouw S. (Susanne) van der Wilk (facilitair medewerkster)

Financiële Zaken:

Mevrouw drs. T. (Thea) Dijkshoorn

Bijlage 3

Meerjarenagenda 2015-2020. Naar een veerkrachtig onderwijsbestel⁴⁵

⁴⁵ Onderstaande tekst verscheen eerder als hoofdstuk 3 in *Meerjarenagenda 2015-2020. Naar een veerkrachtig onderwijsbestel*. De nummering van de voetnoten komt niet overeen met de nummering in genoemde publicatie.

Mensen ontwikkelen zich gedurende hun hele leven. Het onderwijs legt daarvoor een belangrijke basis. Het levert zo ook een bijdrage aan het goed functioneren van de samenleving. De advisering van de raad strekt zich uit over de volle breedte van het onderwijs: van basisschool tot universiteit, en van voorschoolse tot permanente educatie. De raad richt zich daarbij op de volgende publieke waarden:

- kwaliteit;
- toegankelijkheid;
- doelmatigheid;
- keuzevrijheid en pluriformiteit; en
- sociale samenhang, inclusie en democratie.

De adviezen van de Onderwijsraad zijn gericht op continue verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs, de keuzevrijheid en pluriformiteit binnen het onderwijs en de mate waarin het onderwijs de sociale samenhang, inclusie en democratie in school en samenleving bevordert. Daarbij stelt de raad zich onder meer de volgende vragen. Bevordert het advies de kwaliteit van het onderwijs en verdiept het de discussie over waaruit die kwaliteit bestaat? Schept het voorwaarden en verschaft het garanties voor deugdelijk onderwijs? Schept het advies voor zo veel mogelijk mensen kansen, met inachtneming van de capaciteiten van de deelnemers? Zorgt het dat geschiktheid het principiële richtpunt is bij toelating? Bevordert het advies de kostenefficiëntie van het onderwijssysteem in relatie tot de maatschappelijke opbrengst? Beweegt het advies zich binnen de constitutionele kaders van ons staatsbestel? Bevordert het voorgestane beleid dat deelnemers de school kunnen kiezen die hen het meest aanspreekt? Bevordert het advies dat onderwijs bijdraagt aan sociale samenhang, inclusie en democratie in school en samenleving? Bevordert het advies mogelijkheden voor (mede)verantwoordelijkheid van relevante actoren voor het onderwijs?

Naast onderwijskundige, pedagogische, sociologische en filosofische invalshoeken komen in de advisering van de raad nadrukkelijk ook onderwijseconomische en onderwijsjuridische perspectieven aan bod. De raad laat op diverse thema's kosten-batenanalyses uitvoeren en betreft bestaande analyses in de advisering. Hetzelfde geldt voor het juridische perspectief: adviezen worden getoetst aan artikel 23 van de Grondwet, (consistentie binnen) de onderwijswetgeving en ander relevant recht. De wet wordt daarbij overigens niet als onwrikbaar gegeven beschouwd: de Onderwijsraad stelt ook wetswijzigingen voor. Ook kijkt de raad of juridische instrumenten passend zijn voor het onderwijs en de bestuurlijke verhoudingen binnen het bestel.

Om te komen tot de juiste adviesthema's voor de (middel)lange termijn heeft de raad een Meerjarenagenda 2015-2020 opgesteld. Over de programmering van adviezen overlegt de raad met de bewindslieden van OCW en EZ, met de vaste commissie voor Onderwijs van de Tweede Kamer en met de Eerste Kamer. De opbrengst wordt vertaald in jaarlijkse werkprogramma's. In de Meerjarenagenda 2015-2020 staat een veerkrachtig onderwijsbestel centraal.⁴⁶ De Onderwijsraad buigt zich de komende jaren vooral over de vraag aan welke eisen een bestel – en het onderwijsstelsel in het bijzonder – moet voldoen dat enerzijds kwaliteitsverbetering stimuleert en ruimte biedt voor innovatie en anderzijds een samenhangend, kwalitatief hoogstaand en toegankelijk onderwijsaanbod voor iedereen garandeert. Tevens bekijkt de raad wie daarbinnen welke rol te spelen heeft.

⁴⁶ De raad heeft zich recentelijk al gebogen over het thema veerkracht op het niveau van het stelsel. Zie Onderwijsraad, 2014a.

Hoewel het onderwijs sinds jaar en dag in beweging is en continu interacteert met een veranderende samenleving, is de heersende mening dat het onderwijs nu voor grotere uitdagingen staat dan lange tijd het geval is geweest. Maatschappelijke veranderingen gaan snel en sommige raken het fundament van het onderwijs. Na een jarenlange roep om meer rust in het onderwijs, een breed gedeeld verzoek van scholen en instellingen aan de overheid om het onderwijs even met rust te laten, komen nu vragen op als: is het huidige onderwijsstelsel in Nederland nog wel houdbaar in de eenentwintigste eeuw? Is dit stelsel werkelijk het beste of nopen maatschappelijke veranderingen tot fundamentele aanpassingen? De raad heeft oog voor de benodigde rust in het onderwijs; hij baseert zijn adviezen steeds op grondige probleemanalyses. Of het huidige stelsel en bestel toekomstbestendig zijn en of er alternatieven zijn die beter zijn, zijn vooralsnog open vragen voor de raad.

De maatschappelijke ontwikkelingen waartoe het onderwijs zich (opnieuw) te verhouden heeft, zijn vooral:

- technologisering;
- internationalisering/Europese integratie;
- flexibilisering van de arbeidsmarkt;
- demografische ontwikkelingen; en
- individualisering en afnemende sociale samenhang.

Deze versterken elkaar. De ontwikkelingen zijn weliswaar in grote lijnen te schetsen, maar in uitwerking van het onderwijs moeilijk te voorspellen.

Bij *technologisering* gaat het in de eerste plaats om de opkomst van ict (informatie- en communicatietechnologie) en internet; en alle toepassingen die daarop gebaseerd zijn. Het overgrote deel van de Nederlanders maakt gebruik van internet. De hoeveelheid beschikbare informatie groeit exponentieel en wordt voor meer mensen direct toegankelijk. In hoog tempo ontstaan nieuwe communicatiemogelijkheden. Sociale media hebben de manier waarop mensen met elkaar (kunnen) communiceren en informatie uitwisselen, ingrijpend veranderd. Veel routinematige processen worden geautomatiseerd en gerobotiseerd. De kans dat een leerling of student wordt opgeleid voor een beroep dat straks niet meer bestaat, is aanzienlijk. Sommigen menen dat de gevolgen van technologisering nog ingrijpender zullen zijn, ook als het gaat om onderwijs. Zijn er bijvoorbeeld straks nog wel scholen en leerkrachten nodig?

Technologische ontwikkelingen hebben een katalyserende werking op *internationalisering*. Landen en culturen raken toenemend met elkaar verknoopt, ook economisch. Geld- en handelsstromen krijgen net als productieketens een mondiaal karakter, waarbij grenzen tussen landen in betekenis afnemen. Hetzelfde geldt voor media, wetenschap en kunst, politiek en recht, sociale verbanden, migratiestromen en toerisme, georganiseerde misdaad en terrorisme, milieuproblemen en epidemieën.

Zeker voor Nederland, als klein land met een open economie, zijn internationalisering en samenwerking binnen Europa van grote invloed. Om de verworven welvaart ook in de toekomst te behouden, wil Nederland zich ontwikkelen in de richting van een sterke en mondiaal concurrerende kennis- en diensteneconomie. Nederland heeft ook een rol van betekenis te spelen binnen Europa. Het is een van de 28 lidstaten die met elkaar verbonden zijn in de Europese Unie. Grensoverschrijdende problemen vragen om samenwerking op Europees niveau. Inmiddels is meer dan de helft van *de nieuwe wetten* in Nederland het gevolg van Europees

beleid.⁴⁷ Hoewel de Europese samenwerking ervoor zorgde dat de welvaart gestegen is en de internationale handel eenvoudiger is geworden, spelen voor Nederland als kleine lidstaat met een zelfbewuste populatie ook vragen rondom het behoud van 'eigenheid' en soevereiniteit.

Voor het realiseren van de Nederlandse ambitie ook internationaal een rol van betekenis te spelen, is het ontwikkelen, verwerven, verspreiden en benutten van kennis essentieel, evenals het vermogen te innoveren. Het onderwijs dient op een aantal manieren in te spelen op deze internationalisering. Leerlingen en studenten moeten kennis en vaardigheden opdoen om in een internationale context te kunnen opereren, wat een aanpassing van het curriculum vereist. Er komen meer studenten uit andere landen naar Nederland, terwijl veel Nederlandse studenten hun licht in het buitenland opsteken. Er ontstaat internationale concurrentie om de beste studenten en docenten. In dat licht is het zorgwekkend dat Nederlandse leerlingen en studenten over het algemeen minder gemotiveerd zijn voor hun studie dan hun 'peers' in andere landen.

Ontwikkelingen op het gebied van technologisering en internationalisering brengen met zich mee dat van iedereen meer *flexibiliteit* en *lerend vermogen* wordt verwacht. De OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) constateerde in 2008 dat werknemers, al dan niet uit vrije wil, vaker van baan of functie veranderen als gevolg van tijdelijke projecten en contracten, reorganisaties en verdwijnende en opkomende vormen van werkgelegenheid. Het wordt daarom steeds belangrijker dat mensen hun hele leven blijven leren en steeds nieuwe kennis en vaardigheden opdoen. Om de eigen 'employability' te waarborgen wordt van mensen bovendien zelfsturing in de eigen leer- en arbeidsloopbaan verwacht. Dit geldt niet alleen voor werknemers in hogere functies. Gezien het belang van menselijk kapitaal voor economische groei en ontwikkeling, de ingrijpende veranderingen op de arbeidsmarkt in de komende jaren en de gevolgen voor de wijze waarop werk in ondernemingen is georganiseerd, is het essentieel dat de Onderwijsraad aandacht heeft voor de ontwikkeling van talenten in relatie tot de eisen van de arbeidsmarkt.⁴⁸ Een goed functionerend onderwijsstelsel en goed functionerende arbeidsmarkt zijn cruciaal voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat. "Menselijk kapitaal is de allerbelangrijkste grondstof van de Nederlandse economie." Menselijk kapitaal vormt het fundament voor economische groei. Recent micro- en macro-economisch onderzoek wijst uit dat door één extra jaar scholing het bnp (bruto nationaal product) per hoofd van de bevolking in de OESO-landen met 5% toeneemt. Meer dan de helft van dit effect is toe te schrijven aan het feit dat kennis en vaardigheden arbeidsparticipatie en werkgelegenheid stimuleren, en daarmee het potentieel voor economische groei doen toenemen. Overigens omvat menselijk kapitaal meer dan de kennis en vaardigheden die door scholing worden verkregen. Het gaat ook om aspecten als motivatie, veerkracht en houding die werknemers van huis uit, op school en in bedrijven meekrijgen. In brede zin omvat menselijk kapitaal dus ook het sociaal, cultureel en psychologisch kapitaal van werknemers en niet betaald werkende burgers. De Onderwijsraad zal in zijn adviezen over een leven lang leren en educatie in brede zin dan ook nadrukkelijk aandacht besteden aan het sociaal, cultureel en psychologisch kapitaal in lijn met de kwalificerende, socialiserende en persoonlijkheidsvormende doelstellingen van het onderwijs.

⁴⁷ www.nederlandineuropa.nl.

⁴⁸ Deze visie van de Onderwijsraad past binnen de opvatting van Joerres dat "...optimizing human potential will be the single most important determinant of future business success and growth". Zie Joerres, 2011.

Demografische ontwikkelingen hebben onvermijdelijk gevolgen voor het onderwijs en onderwijsgerelateerde voorzieningen.⁴⁹ De samenstelling van de Nederlandse bevolking verandert. De bevolking als geheel krimpt, in bepaalde regio's veel sterker dan elders. Ook is sprake van vergrijzing en ontgroening. Daar staat tegenover dat er, vooral in de grote steden, ook immigranten bijkomen, uit telkens andere landen. "Today's global workforce is on the move."⁵⁰ Hoe slaagt Nederland erin het benodigde talent aan te trekken, te ontwikkelen en te behouden? De mondiale allocatie van internationaal toptalent is van belang voor zowel hoger als lager opgeleiden. Het onderwijs wordt geacht in te spelen op deze veranderingen in de samenleving, terwijl de sector zelf wordt geconfronteerd met een vergrijzend docentenbestand.

Het grotere beroep op eigen verantwoordelijkheid en zelfsturing van mensen sluit aan bij toenemende *individualisering*. De vrijheid om het eigen leven vorm te geven neemt toe en er ligt meer nadruk op zelfontplooiing en eigen verantwoordelijkheid. Hierdoor verandert de manier waarop mensen zich met elkaar verbinden en gemeenschappen vormen. Individuele vrijheid, non-conformiteit, zelfexpressie en autonomie zijn inmiddels belangrijke culturele waarden in de Nederlandse samenleving. Mensen willen hun leven inrichten naar eigen inzicht en laten zich minder leiden door voorgeschreven regels of normen van kerk of familie. Waar vroeger de verzuiling op basis van religie de samenleving verticaal ordende, komen nu horizontale vormen van sociale stratificatie op. Opleiding hangt steeds meer samen met kansen op de arbeidsmarkt, gezondheid en levensverwachting, en maatschappelijke en politieke participatie. Een succesvolle schoolloopbaan is belangrijker dan ooit. De roep om differentiatie naar onderwijsniveau, meer keuzemogelijkheden en maatwerk neemt toe. Een moreel kompas wordt minder aangereikt door instituties van buitenaf en moet actief worden ontwikkeld. Het onderwijs heeft daar een taak in. De huidige samenleving doet niet alleen een beroep op mensen om hun eigen leven vorm te geven, maar ook sociale netwerken en gemeenschappen op te bouwen en te onderhouden. Het belang van zelfredzaamheid van burgers neemt toe, binnen nieuwe vormen van solidariteit en zorg voor elkaar. Het onderwijs krijgt te maken met ouders die zich ten zeerste bewust zijn van het belang van het onderwijs aan hun kind en die veel willen investeren in de onderwijsloopbaan van hun kind. Zij stellen hoge eisen aan de mate waarin het onderwijs tegemoetkomt aan de individuele behoeften van hun kind.

Een andere relevante ontwikkeling is de *afnemende sociale samenhang*. De samenleving wordt steeds gevarieerder. Zo is er een grote verscheidenheid aan gezinsvormen. Er groeien minder kinderen op in een traditioneel gezinsverband. Er zijn meer eenoudergezinnen en meer kinderen die op twee locaties opgroeien of te maken hebben met samengestelde gezinnen. In de afgelopen decennia is daarnaast het aantal inwoners met een niet-westerse achtergrond sterk toegenomen. Dit proces gaat nog steeds door. Met name in de grote steden kent de leerlingenpopulatie een grote etnische, linguïstische en culturele diversiteit. Maatschappelijke scheidslijnen zijn verscherpt, met name doordat een aantal scheidslijnen (deels) met elkaar samenvalt, zoals opleiding, gezondheid, inkomen en sociale participatie. Onderlinge solidariteit is niet meer vanzelfsprekend. Hoger opgeleiden domineren de politieke instituties en arena's. De afgelopen decennia is de sociale segregatie op basis van genoten opleiding toegenomen. Ook de vermogensongelijkheid is licht gestegen, hoewel Nederland wereldwijd tot de landen met de minste inkomensongelijkheid behoort. Het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) wees er in 2014 op dat de sociaaleconomische scheidslijnen in Nederland sterker worden. Mensen uit ver-

49 Planbureau voor de Leefomgeving, 2013.

50 Joerres, 2011.

schillende sociale strata komen elkaar nauwelijks meer tegen.⁵¹ De rol van het onderwijs in het bevorderen van sociale samenhang verdient nadrukkelijk aandacht.

De 'New Lens Scenarios'⁵² die Shell heeft ontwikkeld, noemen drie paradoxen die de huidige uitdagingen voor het bedrijfsleven, de samenleving en ook het onderwijs in perspectief helpen plaatsen. De eerste is de '*prosperity paradox*' (de welvaartsparadox). Enerzijds zorgt de economische groei voor een verhoging van de levensstandaard voor miljoenen mensen wereldwijd. Deze welvaartsstijging heeft echter ook tot gevolg dat milieuschade optreedt, dat de beperkte natuurlijke hulpbronnen opraken en dat financiële, politieke en sociale spanningen en scheidslijnen kunnen ontstaan. De internationalisering heeft geleid tot meer gelijkheid *tussen* landen, maar meer ongelijkheid *binnen* die landen. Meer welvaart betekent niet automatisch meer welzijn: mensen zien anderen floreren en stellen hun verwachtingen over de eigen toekomst en die van hun kinderen zo sterk naar boven bij dat dit leidt tot teleurstelling.

De '*connectivity paradox*' (verbondenheidsparadox) bestaat eruit dat de groeiende wereldwijde verbondenheid en internationalisering enerzijds leiden tot meer individuele mogelijkheden voor expressie en ontplooiing, maar anderzijds ook tot kuddegedrag. De grote hoeveelheid beschikbare informatie zorgt voor meer transparantie, inzicht en kennis, maar tegelijkertijd is het ingewikkeld geworden om in het woud van informatie te zoeken naar wat werkelijk waarde heeft. Dat geeft verwarring.

De '*leadership paradox*' (leiderschapsparadox), ten slotte, gaat over de toenemende diversiteit in de internationale context. Deze vertegenwoordigt een grote rijkdom, maar geeft gevestigde belangen ook ruimte om vooruitgang te blokkeren. Een Afrikaanse spreukwoord: "Als je snel wilt gaan, ga alleen. Als je ver wilt komen, ga dan samen", illustreert de paradox, omdat de huidige tijd ons noodzaakt zowel snel als ver te gaan. Allerlei nieuwe scheidslijnen, nieuwe groeperingen, nieuwe belangen vragen om sterk leiderschap en samenwerking die grenzen overstijgt. In een tijdperk van individualisering en gerichtheid op de eigen belangen levert dat ingewikkelde uitdagingen op. De leiderschapsparadox geeft ook aan dat enerzijds veel gevraagd wordt van overheden, maar dat die anderzijds minder bekwaam zijn om in hun eenzame de grote uitdagingen het hoofd te bieden.

Bovenstaande ontwikkelingen en paradoxen illustreren de uitdagingen waarvoor het onderwijs staat. Een onderwijssysteem dat voldoet aan de basiskwaliteit is niet langer voldoende. Er wordt meer gevraagd. Dat geldt voor de voorschoolse voorzieningen en het primair, voortgezet, beroeps- en wetenschappelijk onderwijs. In 2010 stelde de commissie-Veerman de vraag: hoe toekomstbestendig is het Nederlands hoger onderwijs? Dat bleek tegen te vallen.⁵³ In de onlangs verschenen *Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025*⁵⁴ ontvouwt minister Bussemaker haar plannen om het hoger onderwijs toekomstbestendig te maken. Daarnaast heeft zij de OESO in februari 2015 verzocht het Nederlandse onderwijssysteem tegen het licht te houden. Deze 'review' zal in 2016 verschijnen. In haar brief aan de OESO noemt de minister vier thema's die volgens haar prioriteit hebben "in het Nederlandse politieke en publieke onderwijsdebat".

- Hoe kunnen de kwaliteit en de opbrengsten van het stelsel zich ontwikkelen van 'goed' naar 'uitstekend'?

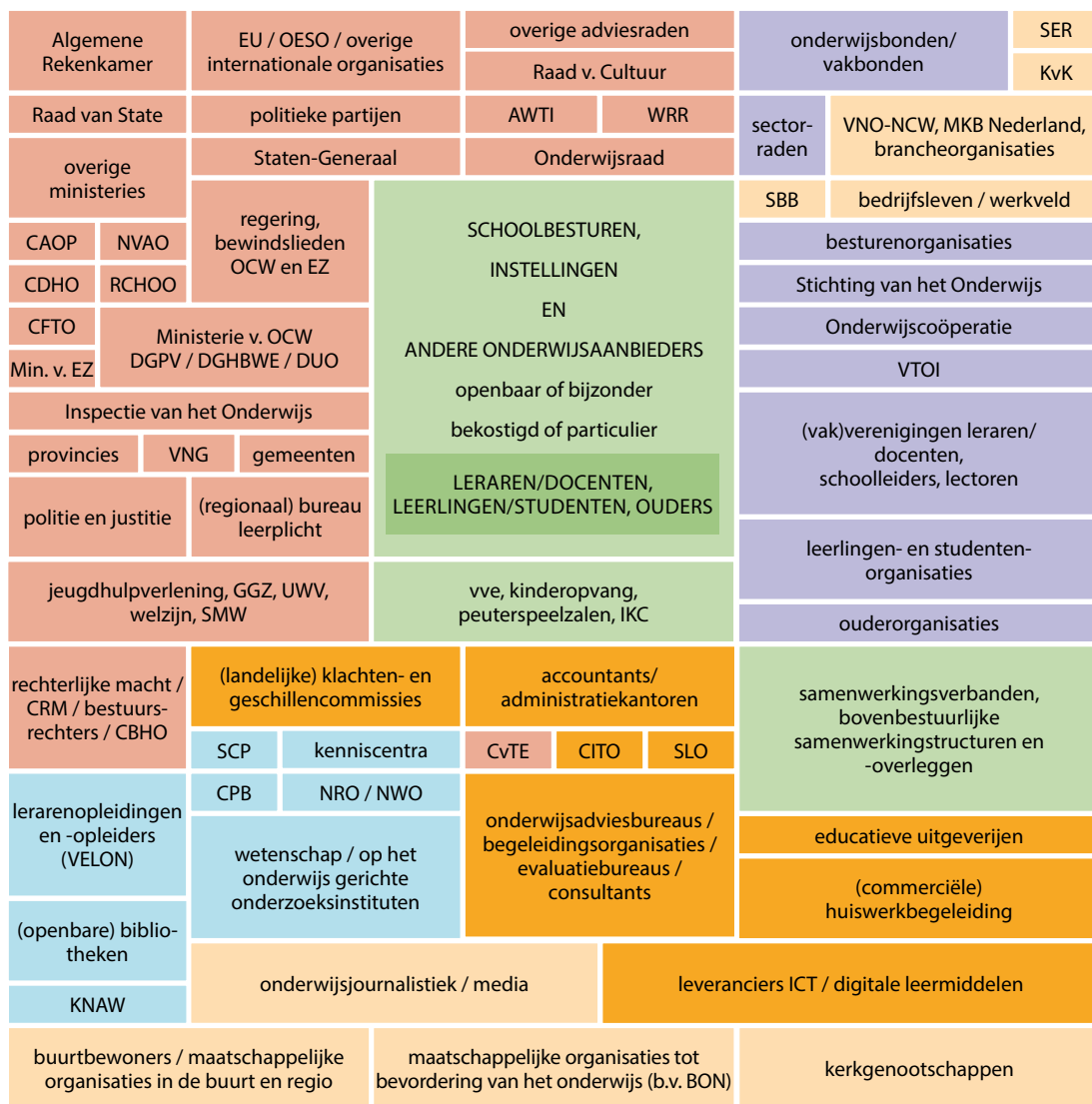
⁵¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014.

⁵² Shell, 2013.

⁵³ Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010.

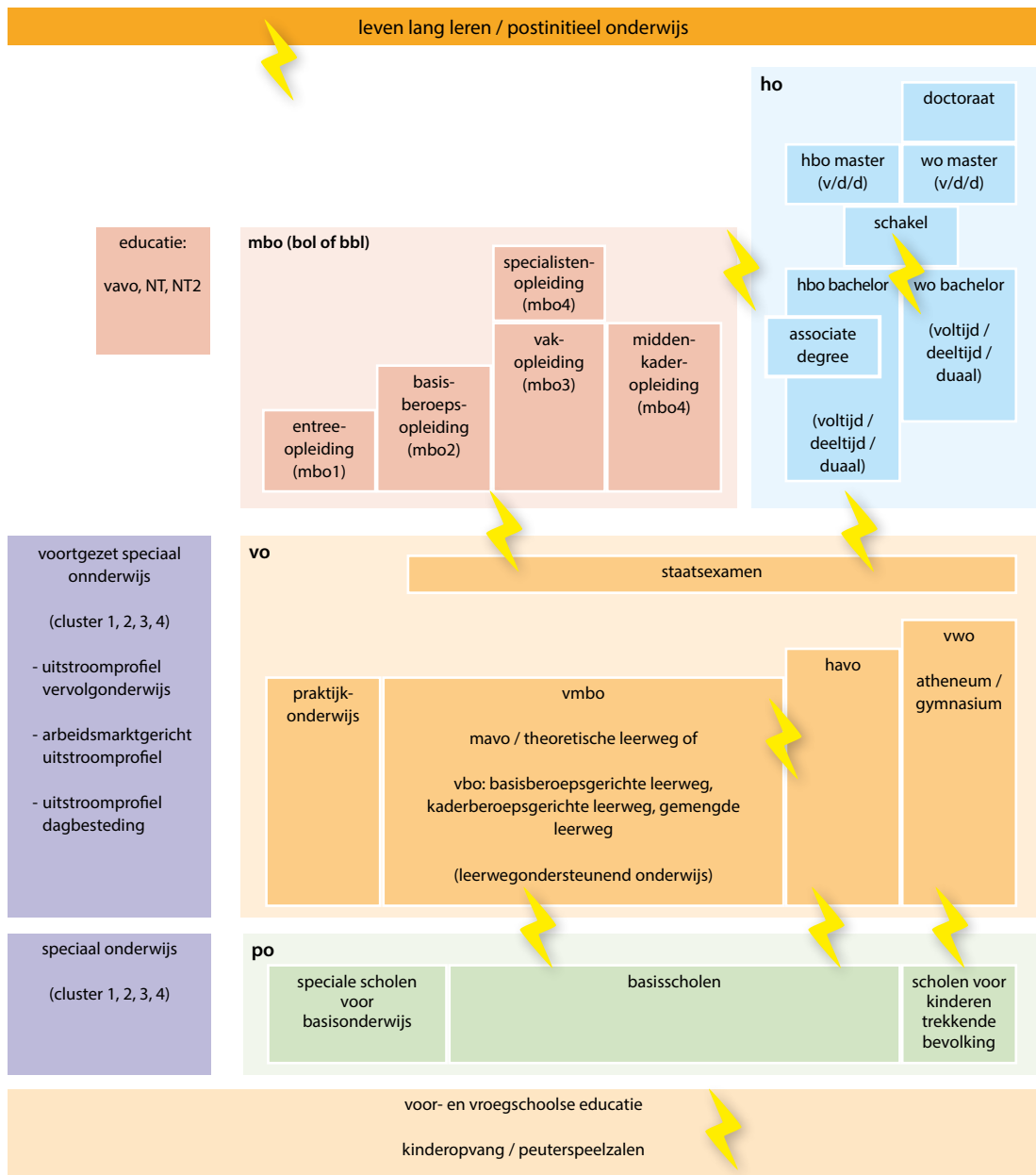
⁵⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015.

Figuur 1 Het Nederlands onderwijsbestel



	Overheid
	Onderwijsorganisaties
	Kennisomgeving
	Belangenorganisaties in het onderwijsveld
	Maatschappelijke omgeving
	Ondersteunende organisaties

Figuur 2 Het Nederlands onderwijsstelsel



- Hoe kunnen Nederlandse leerlingen/studenten gemotiveerd worden het beste uit zichzelf te halen?
- Op welke manier kunnen de rollen van leraren en schoolleiders worden geoptimaliseerd?
- Welk potentieel heeft het stelsel om zijn responsiviteit (veerkracht) te verhogen?⁵⁵

De Onderwijsraad heeft meermalen betoogd dat deze ontwikkelingen vooral veerkracht van het onderwijsstelsel vragen: het vermogen om mee te bewegen met maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook weerstand te bieden aan kortdurende 'hypes'. Toch blijft het moeilijk de impact van maatschappelijke ontwikkelingen op het onderwijs in te schatten. Het zou goed zijn hiervoor een aantal scenario's te schetsen, op basis van een structurele analyse van maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot het onderwijs. Een van de functies van het ontwikkelen van scenario's is mensen bijeenbrengen om samen te ontdekken waar de 'onbekende onbekenden' zitten, zodat ze uiteindelijk betere beslissingen nemen op basis van rijkere overwegingen over de wereld om hen heen.

De Onderwijsraad beoogt dit te doen in een verkenning van bestel en stelsel, *Stand van educatief Nederland*, die in 2018 zal worden gepresenteerd. Vanaf 2016 wordt hiermee een begin gemaakt. Onder andere zal samen met de Stichting Toekomstbeeld der Techniek via een horizonscan uitgezocht worden wat de grote uitdagingen voor de toekomst zijn in het onderwijs.

Een kritische reflectie op het huidige Nederlandse onderwijsbestel betekent niet op voorhand dat het onderwijsstelsel dient te worden aangepast. Of het huidige stelsel en bestel toekomstbestendig zijn en of er alternatieven zijn die beter zijn, zijn voorsnog open vragen. De Onderwijsraad heeft zelf in eerdere adviezen aangegeven waar de belangrijkste knelpunten zitten. De zwakke schakels in het systeem zijn: de overgangen tussen de schoolsoorten, in het bijzonder de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs; een sterke scheiding tussen beroeps- en algemeen vormend onderwijs; en versnippering van pre- en postinitiële voorzieningen. Op deze punten moet de overheid actief alternatieven stimuleren. Daarnaast is het haar taak de grenzen van vernieuwing te bewaken. Alle scholen moeten goed onderwijs bieden en alle leerlingen moeten kansen krijgen.⁵⁶

Dat brengt de raad op de overkoepelende vraag wat er nodig is om het onderwijs veerkrachtig te maken en te houden. Hoe kan het onderwijs zich blijven aanpassen aan veranderende eisen vanuit de samenleving en weerstand bieden aan onwenselijke ontwikkelingen?

3.2 Het bestel en het stelsel schematisch weergegeven

Het onderwijsbestel omvat "het onderwijsstelsel [en ...] het geïnstitutionaliseerde krachtenveld waardoor dat wordt beïnvloed: het geheel van overheden, instanties en organisaties binnen en buiten het onderwijsveld dat zich richt op het functioneren, voortbestaan en ontwikkelen van het onderwijsstelsel".⁵⁷ Figuur 1 geeft een vereenvoudigd overzicht van de onderwijsorganisaties en (typen) organisaties rondom het onderwijs.⁵⁸ Daarbij worden de belangrijkste actoren binnen het bestel aangeduid. De raad heeft niet gestreefd naar volledigheid.

⁵⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b.

⁵⁶ Onderwijsraad, 2014a.

⁵⁷ Bronneman-Helmerts, 2011.

⁵⁸ Het overzicht is geïnspireerd door de weergave van Edith Hooge; zie Hooge, 2013, p.19. De betekenis van de afkortingen wordt achter in het advies weergegeven.

Het onderwijsstelsel is “het geheel van scholen, instellingen, schooltypen en opleidingen, alsmede de wet- en regelgeving die daarop van toepassing is”.⁵⁹ Figuur 2 geeft het huidige onderwijsstelsel schematisch weer. Daarbij is met kleuren het onderscheid in sectoren aangegeven.⁶⁰ De bliksemschichten stellen de knelpunten voor: vroege selectie van leerlingen bij de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs, het scherpe onderscheid tussen beroeps- en algemeen vormend onderwijs, en gebrekkige stroomlijning van voorzieningen voor pre- en postinitieel onderwijs⁶¹, alsmede de overgangen van het voortgezet onderwijs naar het vervolgonderwijs en de doorstroom van het middelbaar beroepsonderwijs naar het hoger onderwijs en binnen het hoger onderwijs.

Sinds 2007 hebben onderzoekers in opdracht van de Onderwijsraad negen ‘acquis’ opgesteld waarin ze vanuit telkens een ander perspectief de balans opmaakten van de ontwikkelingen in het onderwijs. Naast sectorspecifieke acquis, van onderwijs aan het jonge kind tot aan hoger onderwijs, zijn ook meer thematische acquis opgesteld over kwaliteit, toegankelijkheid en gelijke kansen, bestuur en organisatie, leraren en sociale cohesie. De in het schema door bliksemschichten gesymboliseerde knelpunten in het Nederlandse onderwijsstelsel komen naar voren in de acquis en zijn opgenomen in de *Stand van educatief Nederland* in 2005, 2009 en 2013.

Stand van educatief Nederland 2018

Ter voorbereiding van de *Stand van educatief Nederland* in 2018 en als voeding voor de adviezen en verkenningen, werkt de raad aan de uitwerking en verdieping van zijn visie op het onderwijsbestel. De raad beziet waartoe het onderwijs dient en waar het onderwijsbestel veerkrachtig moet zijn. De raad belicht het waarom achter het onderwijsbestel vanuit grote maatschappelijke trends en toekomstscenario's waartoe het onderwijs zich heeft te verhouden.⁶² Welke eisen stellen die trends aan het onderwijs en welke kansen bieden ze? Op basis daarvan zet de raad de stap naar de vraag wat het onderwijs(bestel) dan moet kunnen. Wat is er nodig om in de toekomst en gelet op de geconstateerde trends de doelen van het onderwijs te verwezenlijken? Welke uitgangspunten, principes, waarden, ijkpunten, condities en randvoorwaarden passen bij het waarom achter het onderwijs van de toekomst? Hoe moet het onderwijsbestel er dan uitzien? Die vragen worden systematisch en analytisch doordacht op onderdelen van het bestel. Ten slotte zet de raad de stap naar de vraag hoe het onderwijsbestel veerkrachtig en toekomstbestendig kan worden. Dat vergt een analyse van de huidige situatie en een confrontatie daarvan met de gewenste toestand. Waar komt het huidige bestel niet overeen met het gewenste? Waar zitten knelpunten of zwakke plekken in het bestel? Waar blijven kansen onbenut? En welke veranderingen of ingrepen zijn nodig om tot een veerkrachtig bestel te komen?

Ten overvloedige wijst de raad erop dat eerst een gedegen probleemanalyse moet zijn uitgevoerd voordat aanbevelingen gedaan kunnen worden over mogelijke bestelwijzigingen.

⁵⁹ Bronneman-Helmers, 2011, p.13.

⁶⁰ Het overzicht is gebaseerd op de in de sectorwetten genoemde schooltypen en soorten opleidingen. De betekenis van de afkortingen wordt achter in het advies weergegeven.

⁶¹ Onderwijsraad, 2014a.

⁶² Bijvoorbeeld Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

De raad werkt de overkoepelende thematiek van een veerkrachtig onderwijsbestel uit in vijf programmalijnen:

- Kerntaken van het onderwijs.
- Onderwijsprofessionals.
- Bestuur, organisatie en bekostiging.
- Onderwijs en samenleving.
- Digitalisering.

Bij de programmalijn kerntaken van het onderwijs gaat het om de inhoud van het onderwijs en de taken van het onderwijs. Waartoe dient het onderwijs? Wat hoort in het onderwijs aan bod te komen? Bij de programmalijn onderwijsprofessionals staan belangrijke randvoorwaarden voor goed onderwijs centraal: de kwaliteit van de professionals in het onderwijs en de condities waaronder zij optimaal hun werk kunnen doen. De programmalijn bestuur, organisatie en bekostiging gaat over de institutionele vormgeving van het bestel. De programmalijn onderwijs en samenleving richt zich op de context waarbinnen het onderwijsbestel functioneert. De programmalijn digitalisering besteedt aandacht aan een belangrijke maatschappelijke trend waartoe het onderwijsbestel zich heeft te verhouden. Die trend loopt door alle thema's heen, maar krijgt in deze programmalijn extra aandacht.

In overleg met de bewindsliden van OCW en EZ en de beide Kamers der Staten-Generaal zullen per jaar onderwerpen voor adviezen worden gekozen, rekening houdend met de vijf programmalijnen en het overkoepelende thema van een veerkrachtig onderwijsbestel. De in de komende jaren uit te brengen adviezen vormen zo bouwstenen voor de aangekondigde bestelverkenning. Hierna worden de programmalijnen beschreven.

A Kerntaken van het onderwijs

Onderwijs heeft drie kerntaken: (1) kwalificatie en allocatie, (2) socialisatie en (3) persoonsvorming. *Kwalificatie* gaat over het hele spectrum van wat je moet weten en kunnen om een vak uit te oefenen tot wat je moet weten en kunnen om in een complexe samenleving te leven. Het gaat dus niet alleen over voorbereiding op een beroep/loopbaan, maar ook over voorbereiding op functioneren in de samenleving in meer brede zin. *Allocatie* draait om het toewijzen van kinderen en jongeren aan verschillende onderwijsniveaus op grond van aanwezige talenten en competenties. *Socialisatie* betreft het inleiden in bestaande tradities en praktijken – zowel maatschappelijke als professionele. Bij *persoonsvorming* gaat het om de ontwikkeling van de leerling of student als mens. Scholen en instellingen hebben de opdracht om op basis van deze drie taken en vanuit een eigen visie een voor hun leerlingen of studenten passend onderwijsaanbod te realiseren en de verantwoordelijkheid te nemen voor de onderwijskwaliteit. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om op alle onderscheiden taken de kwaliteit van het onderwijs te bewaken.

Binnen de programmalijn kerntaken van het onderwijs buigt de Onderwijsraad zich over de vraag hoe de kerntaken van het onderwijs gewaarborgd kunnen worden door overheid, scholen/instellingen en andere actoren. Juist voor het uitvoeren van de drie kerntaken is een veerkrachtig bestel nodig waarbinnen het onderwijs kan inspelen op veranderingen en verschillen. Maar hier past ook reflectie op de betekenis van de drie kerntaken in de toekomst. Het Platform Onderwijs 2032 buigt zich inmiddels over een toekomstbestendig curriculum. Maatschappelijke trends zoals internationalisering, digitalisering en de flexibilisering van de arbeidsmarkt beïnvloeden de onderscheiden taken en hun onderlinge verhouding. Wat is nu bijvoorbeeld

nodig om voor de toekomst gekwalificeerd te zijn en te blijven? En moeten we in het onderwijs focussen op specialisatie of juist generalisatie?

De raad heeft meerdere adviezen uitgebracht waarin de kerntaken van het onderwijs centraal staan. Zo heeft de raad in eerdere adviezen aangegeven het belangrijk te vinden dat de leeropbrengsten in het basisonderwijs worden verhoogd.⁶³ Ook pleit de raad voor een eigentijds en breed curriculum, waarin de nadruk niet eenzijdig op taal en rekenen ligt, maar ook aandacht is voor 'Bildung' en eenentwintigste-eeuwse vaardigheden.⁶⁴ De raad vindt dat ook jonge kinderen recht hebben op goede voorzieningen. Onlangs nog pleitte de raad in de Tweede Kamer voor voorzieningen van goede kwaliteit, met goed geschoolde professionals en een goede doorgaande lijn naar het basisonderwijs. Zo'n integrale voorziening zou voor alle kinderen vanaf 2,5 jaar beschikbaar moeten zijn. Voor het beroepsonderwijs bepleit de Onderwijsraad de zogenoemde drievoudige kwalificatieopdracht.⁶⁵

De raad heeft geadviseerd over een nieuwe structuur van het vmbo en breekt een lans voor een vmbo met een sterke vakmanschapspoot.⁶⁶ Dit kan de organiseerbaarheid verbeteren en bovendien het idee doorbreken dat beroepsonderwijs bestemd is 'voor kinderen die niet slim genoeg zijn'. De raad pleit voor meer differentiatie in het onderwijs, maar vindt tevens dat de overheid de waarde van diploma's, de professionaliteit van het onderwijspersoneel en de beschikbaarheid van toereikende publieke middelen dient te bewaken.⁶⁷

Binnen de programmalijn kerntaken van het onderwijs gaat de aandacht uit naar de volgende onderwerpen.

Brede vorming in het onderwijs

In een veranderlijke samenleving geven traditionele morele kaders minder richting. Daarnaast heeft de individualisering zijn sporen nagelaten. Dat brengt vrijheid en onafhankelijkheid, maar kan ook leiden tot onrust en onzekerheid; zeker voor kinderen en jongeren die opgroeien in een steeds complexere wereld. Om zich te kunnen bezinnen op wat het betekent om te leven in een democratie, zijn leerlingen en studenten gebaat bij vorming die oriëntatie biedt op waarden, doelen en idealen. Ook voor een veranderlijke arbeidsmarkt is een brede vorming belangrijk. Deze maakt leerlingen en studenten wendbaar en weerbaar en biedt hen algemene vaardigheden waarmee zij zich op de arbeidsmarkt kunnen bewegen. Aandacht voor het ontwikkelen van zelfregulatievaardigheden bij leerlingen behoort ook tot brede vorming. Deze vaardigheden zijn van belang voor succesvolle deelname aan onze maatschappij. Ze zijn nodig voor leren, interacties met anderen en succesvolle arbeidsparticipatie. Docenten spelen hierbij een cruciale rol als overdragers van kennis en vaardigheden, en als ervaringsdeskundigen en voorbeelden. Een 'smalle kijk' op de taken van het onderwijs past daarom niet. De vraag is hoe het onderwijs een goed evenwicht kan vinden tussen de drie taken kwalificatie en allocatie, socialisatie en persoonsvorming en hoe daarbij zowel het gemeenschappelijke als het individuele perspectief tot zijn recht kan komen.

63 Ledoux, Blok & Veen, 2015.

64 Onderwijsraad, 2013a.

65 Westerhuis, Christoffels, Van Esch & Vermeulen, 2015.

66 Onderwijsraad, 2015a.

67 Onderwijsraad, 2014a.

Omgaan met verschillen

De toenemende culturele diversiteit en de uiteenlopende verwachtingen die de samenleving van het onderwijs heeft, maken dat het Nederlandse onderwijs rekening hoort te houden met verschillen tussen leerlingen en studenten. Al op jonge leeftijd zijn er grote verschillen in cognitief niveau, belangstelling, motivatie, normen en waarden, leerstijl en beperkingen, waaronder leer- en gedragsproblemen. Bij het werken aan de drie kerntaken is omgaan met verschillen een belangrijk thema. Om leerlingen en studenten in staat te stellen hun talenten te ontwikkelen, is differentiatie van het onderwijsaanbod nodig. Daar staat tegenover dat diversiteit en personalisering consequenties hebben voor leerlingen/studenten, scholen/instellingen en leraren/docenten. Ze kunnen op gespannen voet staan met de standaardisatie die nodig is om de kwalificerende en socialiserende functie van het onderwijs te waarborgen. De Onderwijsraad zal zich buigen over de vraag hoe het juiste evenwicht bewaard kan worden binnen en tussen de drie taken van het onderwijs en tussen flexibiliteit, uniformiteit en standaardisatie.

Didactiek

Binnen een veerkrachtig bestel worden de kerntaken steeds vertaald in goede didactiek die is afgestemd op de leerlingen of studenten en past bij het betreffende onderwijs. Dat geldt in het funderend onderwijs, maar bij uitstek ook in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Bij een veerkrachtig bestel past aandacht voor de ontwikkeling van eigentijdse en gevarieerde didactiek. Ook passen kennisdeling en het leren van ontwikkelingen elders en ervaringen van anderen. Ondanks de opkomst van didactische aantekeningen en basiskwalificaties onderwijs lijkt er met name in het hoger onderwijs weinig systematische aandacht te zijn voor op dat onderwijs toegespitste didactiek. De kwaliteit van het hoger onderwijs staat volop in de belangstelling. Van afgestudeerden uit het hoger onderwijs wordt verwacht dat zij kunnen functioneren als creatieve dragers van de kenniseconomie, als innovatieve professionals binnen bedrijfsleven, overheid en maatschappelijke organisaties, als verantwoordelijke burgers binnen de democratische rechtsstaat en als de intellectuele voorhoede binnen de samenleving. Dat vraagt veel van het hoger onderwijs. Tot nu toe is er in het wetenschappelijk onderwijs en in mindere mate in het hoger beroepsonderwijs weinig aandacht voor didactiek. Ondertussen bieden 'learning analytics' steeds meer inzicht in het leren van studenten en vinden op vele plekken discussies plaats over 'blended learning', probleemgestuurd onderwijs, 'research-based learning', 'flipping the classroom', MOOCs ('massive open online course'), enzovoort. Ook vanwege de opkomst van didactische training van docenten in het hoger onderwijs is aandacht voor didactiek nodig. Wat zijn de contouren en randvoorwaarden voor een op het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs toegespitste didactiek? Hoe komen we tot een didactiek die aansluit bij de opdracht van het hoger onderwijs?

B Onderwijsprofessionals

Goed onderwijs staat of valt met de kwaliteit van de professionals die het onderwijs in de praktijk vormgeven. Om te zorgen dat leerlingen zich ten volle kunnen ontwikkelen, zijn goed opgeleide docenten en vakbekwame schoolleiders nodig die zich professioneel blijven ontwikkelen.⁶⁸ Dat geldt voor degenen die met peuters werken net zo goed als voor degenen die met kleuters, kinderen, pubers of (jong)volwassenen werken. Onderwijsprofessionals zijn een wezenlijke voorwaarde voor een veerkrachtig bestel. Goede docenten weten hun leerlingen of studenten te enthousiasmeren en stellen hen in staat hun talenten optimaal te benutten. Goede docenten kunnen dit niet alleen. Zij werken in een onderwijsorganisatie samen met andere onderwijsprofessionals, onder wie collega-docenten, intern begeleiders en onderzoekers. Ook schoolleiders zijn van groot belang voor onderwijskwaliteit. Regelmatig combineren onder-

⁶⁸ Onderwijsraad, 2011a.

wijsprofessionals een aantal rollen. Elk vergt specialistische kennis, die de professional verwerft tijdens de initiële opleiding, in de praktijk en in postinitiële trainingen en opleidingen.

De Onderwijsraad heeft de afgelopen jaren diverse malen geadviseerd over aspecten van het leraarschap. De raad is van mening dat het beleid van het afgelopen decennium vooral gericht is geweest op het kwantitatieve lerarentekort, en heeft daarom meermalen een stevige kwaliteitsslag bepleit.⁶⁹ Een sterke beroepsgroep draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs en trekt op termijn andere, aankomende hoogopgeleiden aan om voor het leraarschap te kiezen.

De raad heeft ook meermaals geadviseerd over de opleidingen die tot het leraarschap leiden.⁷⁰ Het opleidingsniveau moet omhoog⁷¹. Het opleidingstraject van leraren in de school moet voldoen aan duidelijke voorwaarden om de kwaliteit te kunnen garanderen.⁷²

De continue professionalisering van leraren en schoolleiders vindt de raad van cruciaal belang. Daarom moeten bij- en nascholing van leraren en schoolleiders verplicht zijn, en is de raad voorstander van een lerarenregister.⁷³

Excellente leraren zouden op hun school kunnen fungeren als inspirerend voorbeeld. Als zij de eigen kwaliteiten verder kunnen ontwikkelen en die van collega's weten te bevorderen, komt dit ten goede aan de kwaliteit van het hele onderwijs en daarmee aan de prestaties van leerlingen.⁷⁴ Het gaat de raad ook om het erkennen van de autonomie van de leraar. De positie van de leraar stond centraal in een advies van 2007. In 2013 verscheen een verkenning van de professionaliteit van de leraar.⁷⁵ In 2015 zal de raad advies uitbrengen over de professionele ruimte van de leraar.

Inmiddels bestaan er in alle onderwijssectoren meer mogelijkheden om aan professionalisering te werken. Deze mogelijkheden kunnen doorgaans nog beter gebruikt worden. Ook wisselen docenten op veel plaatsen het lesgeven vaker af met andere taken die bijdragen aan de onderwijskwaliteit. Tegelijkertijd worden deze ontwikkelingen afgeremd door de bureaucratie en werkdruk die men ervaart.

Binnen de programmalijn onderwijsprofessionals buigt de Onderwijsraad zich over de vraag wat het in deze tijd betekent om onderwijsprofessional te zijn en wat er nodig is om de verschillende rollen die zij kunnen vervullen in het onderwijs verder te verstevigen en werkbaar te maken. Bovendien wordt een antwoord gezocht op de vraag hoe wij de beste mensen voor het onderwijs kunnen werven en behouden.

Professionaliteit

De opleiding en nascholing van docenten zijn van groot belang voor goed onderwijs en een veerkrachtig bestel. De professionaliteit van de docent blijkt steeds weer cruciaal voor het onderwijs en de leeropbrengsten van leerlingen en studenten. Het lerend vermogen van docenten en de onderwijsorganisatie is van grote invloed op het aanpassingsvermogen van het onderwijs aan maatschappelijke ontwikkelingen. Het afgelopen decennium is de aan-

⁶⁹ Onderwijsraad, 2013b.

⁷⁰ Onderwijsraad, 2005a; Onderwijsraad, 2009.

⁷¹ Onderwijsraad, 2011c.

⁷² Onderwijsraad, 2005b.

⁷³ Onderwijsraad, 2015b.

⁷⁴ Onderwijsraad, 2011b.

⁷⁵ Onderwijsraad, 2013c.

dacht voor de professionaliteit van de docent dan ook sterk toegenomen. Tegen de achtergrond van maatschappelijke trends en een veerkrachtig bestel worden nieuwe eisen gesteld aan de bekwaamheid, bevoegdheid en de professionalisering van docenten en hun kennis van leerprocessen. Dit roept vragen op over het aanbod van professionaliseringstrajecten, zowel initiële en postinitiële lerarenopleidingen en andere trajecten, als van en met elkaar leren in professionele leergemeenschappen en binnen het schoolteam. Welke eisen stellen deze trajecten aan de bekwaamheid van docenten? Wordt van alle docenten hetzelfde gevraagd? Komen verschillen in niveau tot uitdrukking in de afgegeven bevoegdheid, verantwoordelijkheden en arbeidsvoorwaarden? Hoe kunnen de eisen, de toetsing en de waardering van professionaliseringstrajecten optimaal recht doen aan verschillen in bekwaamheid en inspanning?

Werkbaar leraarschap

Het leraarschap wordt beschouwd als een beroep met werkdruk door administratieve lasten, door hogere eisen vanuit ouders en bedrijfsleven en doordat het onderwijs geacht wordt zich tot steeds meer maatschappelijke kwesties te verhouden en daarvoor een oplossing te bieden. Tegelijkertijd krijgt de rol van de docent nieuwe dimensies, bijvoorbeeld door de decentralisering van allerlei zorgtaken. Hierdoor blijft de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar onder druk staan en kan de veerkracht van het onderwijsbestel in de knel komen. De raad vindt werkbaar leraarschap dan ook een belangrijk thema. Wat kan er gedaan worden om de ervaren werkdruk te beheersen en de persoonlijke professionaliteit meer tot bloei te laten komen?

Schoolleiderschap

Binnen alle sectoren verdient onderwijskundig leiderschap aandacht. In het funderend onderwijs ontwikkelt het schoolleiderschap zich inmiddels tot een professie. Dat komt onder andere tot uitdrukking in de inrichting van schoolleidersregisters in het primair en voortgezet onderwijs. In het beleid is voor de kracht van schoolleiderschap echter relatief weinig aandacht geweest. Er zijn grote kwaliteitsverschillen tussen schoolleiders. Ook de professionalisering van schoolleiders verdient dus aandacht. Wat doet een goede schoolleider en wat doet hij niet? Waar liggen kansen om het beroep van schoolleider te versterken?

Relatie onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk

Onderwijsonderzoek in nauwe relatie tot de praktijk kan bijdragen aan de veerkracht van het bestel. Onderwijsonderzoek kan onderwijsprofessionals inzichten aanreiken. Het kan ook het leren van en door onderwijsprofessionals stimuleren. De relatie tussen het onderwijsonderzoek en de onderwijspraktijk, en de rol van de docent daarbinnen zijn al geruime tijd onderwerp van discussie in de onderwijswereld. Aanvankelijk werd vooral afstand tussen het onderwijsonderzoek en de onderwijspraktijk geconstateerd. Inmiddels gaat het over strategieën om onderzoek en praktijk dichter bij elkaar te brengen. Denk aan thematische stroomlijning van onderzoek, het bewaken van kwaliteitscriteria van onderzoek en het verbinden van theorie- en praktijkgericht onderzoek. Maar het is ook belangrijk professionals te stimuleren onderzoek te benutten in onderwijs en onderwijsmaterialen, professionaliseringsprogramma's aan te bieden en professionals te ondersteunen bij de verwerving van vaardigheden voor het analyseren, vertalen en toepassen van onderzoek. Ook het samenwerken van onderzoekers en professionals speelt een rol, bijvoorbeeld in de vorm van academische werkplaatsen en opleidingsscholen en het NRO. Het gericht inzetten van een brede set strategieën om onderzoek en onderwijs dichter bij elkaar te brengen, is relatief nieuw. Bovendien wordt het binnen het onderwijsbeleid steeds gebruikelijker vernieuwingen in te zetten via pilots. Dat heeft voordelen, maar kan ook vragen oproepen over de legitimiteit. Het is tijd voor een tussenbalans waarbij gekeken wordt of de nieuwe strategieën vruchten afwerpen en hoe de relatie tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk versterkt kan worden ten behoeve van de veerkracht van

het onderwijsbestel. De betekenis van pilots voor het onderwijsbeleid wordt daarbij uitdrukkelijk meegenomen.

C Bestuur, organisatie en bekostiging

De veerkracht van het onderwijsbestel raakt aan de bestuurlijke verhoudingen, de bekostiging van het onderwijs en de manier waarop de overheid zich tot het onderwijs verhoudt. De institutionele vormgeving van het bestel schept grenzen en beperkingen, maar biedt ook kansen en mogelijkheden. Bestuur, organisatie en bekostiging vergen dan ook aandacht.

Binnen de programmalijn bestuur, organisatie en bekostiging buigt de Onderwijsraad zich over de vraag hoe de institutionele vormgeving van het onderwijsbestel optimaal kan bijdragen aan veerkracht. Wat betekenen veranderingen in het stelsel en de manier waarop onderwijs verzorgd wordt voor de institutionele vormgeving van het onderwijs? Hoe kunnen bestuurlijke verhoudingen en bekostiging veranderingen in het stelsel en het aanpassingsvermogen van het bestel faciliteren?

De Onderwijsraad heeft zich de afgelopen jaren ook gebogen over bestuurlijke kwesties in het onderwijs. De raad besteedt in zijn adviezen consequent aandacht aan de verhouding en de balans tussen sturing van de overheid en ruimte voor onderwijsinstellingen om hun onderwijs naar eigen inzicht in te richten.⁷⁶

Het voor het onderwijs geldende subsidiariteitsbeginsel houdt in dat bevoegdheden zo laag mogelijk zijn belegd en worden afgedaan. Dat geldt zowel voor de relatie tussen de overheid en instellingen als binnen de instellingen zelf.⁷⁷ Er moet een goede balans zijn tussen centrale normstelling (om de kwaliteit van het onderwijs te borgen) en de noodzakelijke variëteit in het stelsel. De overheid heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau. Scholen hebben echter ruimte nodig om zich aan lokale omstandigheden aan te passen. Alleen zo kunnen zij toekomstige ontwikkelingen het hoofd bieden. De rol van de overheid is in ieder geval op cruciale kwaliteitsgebieden zoals vakinhoud, prestaties, examinering en bevoegdheidseisen aan leerkrachten duidelijke normen te stellen en te handhaven.⁷⁸

De verdeling van verantwoordelijkheden in het Nederlandse onderwijs luistert nauw. De overheid moet zich ervan vergewissen dat aanbieders van onderwijs zich bewegen binnen de kaders die de wet stelt. Kinderen en hun ouders, deelnemers en studenten moeten erop kunnen vertrouwen dat hun school of opleiding goed onderwijs biedt. De verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke onderwijsinstellingen ligt echter bij de besturen. Zij zijn onmisbare knooppunten in de bestuurlijke verhoudingen. Goed onderwijsbestuur betekent dat bestuurders beseffen publieke belangen te dienen en dat ook tonen.⁷⁹

Bij autonome bevoegdheden horen evenredige verantwoording en adequaat intern toezicht. Degelijk onderwijsbestuur is een taak van het bevoegd gezag. De overheid heeft hier een voorwaardenscheppende rol. Functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht is een centraal principe voor goed bestuur. Een ander centraal principe is dat verticale en horizontale verantwoording met elkaar in evenwicht zijn. De horizontale verantwoording (aan de directe omge-

⁷⁶ Onderwijsraad, 2002. Onderwijsraad, 2006.

⁷⁷ Onderwijsraad, 2008.

⁷⁸ Onderwijsraad, 2012.

⁷⁹ Onderwijsraad, 2013d; Putters, 2015.

ving) kan evenwel nooit volledig in de plaats komen van de verticale verantwoording aan de overheid.⁸⁰

Als eindverantwoordelijke voor kwalitatief goed onderwijs mag de overheid een discussie over het stelsel niet uit de weg gaan. Het is aan de overheid om het stelsel als geheel te bezien en zo nodig maatregelen te nemen die het hele stelsel raken.⁸¹

In de komende jaren zal binnen de programmalijn bestuur, organisatie en bekostiging aan de volgende onderwerpen aandacht worden besteed.

Bestuurlijke verhoudingen

De bestuurlijke verhoudingen en governance in, alsmede de bekostiging van het onderwijs zijn onderwerp van permanente discussie. Wat is de beste manier om het onderwijs te organiseren? Wie heeft waarover zeggenschap? Wie is waarvoor verantwoordelijk en hoe verhouden de betrokkenen zich tot elkaar? Hoe functioneren het interne toezicht en de medezeggenschap? Er zijn allerhande specifieke vragen aangaande de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs, zoals die rondom bestuurlijke schaalgrootte en schoolstichting. Ook over de rol en positie van verschillende overheden (met name het Rijk en gemeenten), bestuurlijke vormen en de inrichting van onderwijswetgeving kunnen vragen worden gesteld vanuit het perspectief van een veerkrachtig bestel. Samengevat gaat het erom vast te stellen wat nodig is om het onderwijs binnen een veerkrachtig bestel bestuurbaar te laten zijn.

Kwaliteitszorg en toezicht

De rijksoverheid geeft op verschillende manieren vorm aan haar verantwoordelijkheid voor het onderwijs, in het bijzonder wat betreft kwaliteitsbewaking en -bevordering. Externe kwaliteitszorg en toezicht op de kwaliteit/deugdelijkheid van het onderwijs en van examens alsmede het functioneren van besturen van scholen en instellingen zijn een belangrijk instrument. Centraal daarbij staat de Inspectie van het Onderwijs met haar toezichtkaders, en in het hoger onderwijs de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie). De inspectie werkt met proportioneel en risicogericht toezicht op (de kwaliteit van) het onderwijs en werkt aan een systeem van gedifferentieerd toezicht. Daarnaast zijn er interne toezichthouders en wordt sterker ingezet op horizontale verantwoording en medezeggenschap. Voorzieningen die formeel niet tot het onderwijs behoren, maar wel vaak in verbinding staan of overlap vertonen met het onderwijs, zoals kinderopvang, kennen eigen toezichthouders met normen en kaders. De invulling van het interne en externe onderwijstoezicht en de onderlinge afstemming van toezichtregimes zijn wezenlijk voor de veerkracht van het bestel. De verscheidenheid en stapeling in toezichtregimes vergen daarom aandacht. Zijn de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk? Vervullen, bijvoorbeeld, de Inspectie van het Onderwijs, raden van toezicht, medezeggenschapsraden en colleges van bestuur de rollen die van hen verwacht mogen worden en het onderwijs ten goede komen? Toezicht en de manier waarop toezicht wordt uitgeoefend raken aan diverse governancevraagstukken binnen het onderwijsbestel. Daarbij gaat het in de kern om de plaats van toezicht in en ten opzichte van bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en scholen/instellingen. Ook is het belangrijk te bedenken welke effecten toezicht en verantwoording hebben op het lerend vermogen en de cultuur binnen scholen/instellingen en op de motivatie van professionals en leerlingen/studenten.

80 Onderwijsraad, 2004.

81 Onderwijsraad, 2014b.

Bekostiging

Adequate bekostiging is een randvoorwaarde voor goed onderwijs. De bekostigingssystematiek kan bovendien prikkels geven tot bepaald gedrag en daarmee gedrag faciliteren of juist beperkingen opwerpen. Ondersteunen de bekostiging en bekostigingssystematiek de inhoudelijke doelstellingen van het onderwijs? Tegen de achtergrond van veranderend overheidsbeleid is financiële stabiliteit een belangrijk aandachtspunt. Dat geldt ook voor twee centrale trends in de bekostiging. In de eerste plaats beweegt het Nederlandse onderwijs in de richting van prestatiebekostiging of financiering op basis van output. Het is zaak de voordelen van die financieringsvormen goed af te wegen tegen nadelen en onbedoelde neveneffecten. In de tweede plaats neemt de marktwerking in het onderwijs toe en dienen zich vragen aan over de afweging tussen publieke en private financiering. Waar eindigt de markt en begint de taak van de overheid? Hoe kunnen aanbod- en vraagkant van de markt gereguleerd worden? Hoe moet worden omgegaan met private financiering en private betrokkenheid bij het onderwijs?⁸² Welke rollen zouden de overheid en de private sector idealiter in de financiering van het onderwijs vervullen? Blijven publieke belangen gewaarborgd bij (gedeeltelijke) private financiering van het onderwijs?

Educatieve infrastructuur

Ook ouders, leerlingen/studenten en werkgevers spelen elk een belangrijke rol in en om het onderwijs. Rondom onderwijsinstellingen heeft zich bovendien een scala aan organisaties en voorzieningen ontwikkeld. Deze educatieve infrastructuur speelt inmiddels een belangrijke rol binnen het Nederlandse onderwijsbestel en kan wezenlijk bijdragen aan de verbetering van het onderwijs binnen scholen. Het is de vraag of de educatieve infrastructuur daartoe adequaat in elkaar steekt en of scholen voldoende zijn toegerust om als kritische consument de juiste keuzes te maken. Welke sturingsmechanismen – de vrije markt, bureaucratische planning en andere vormen – leiden tot een optimale werking van de educatieve infrastructuur? Dit thema raakt ook aan de vraag naar de verdeling van taken en verantwoordelijkheden: Wat hoort echt bij de school of de leraar en wat kan worden uitbesteed aan andere organisaties?

D Onderwijs en samenleving

De samenleving beïnvloedt het onderwijs en het onderwijs beïnvloedt de samenleving. Demografische ontwikkelingen, ontwikkeling van de kenniseconomie en heersende visies over het belang van gelijkheid, talent en excellentie, zijn daar voorbeelden van.

De Onderwijsraad heeft zich in de afgelopen jaren meermaals gebogen over de maatschappelijke taken van het onderwijs. Het bevorderen van de sociale samenhang heeft de raad in diverse adviezen uitgewerkt. Leerlingen moeten ‘samen leren leven’. Door hun houding en gedrag, als individu en generatie, kunnen zij bijdragen aan de sociale cohesie binnen de samenleving. De raad vindt dat het onderwijs een taak heeft sociale vorming te bevorderen. In *Een smalle kijk op onderwijs (2013)* geeft de raad aan dat het onderwijs ook expliciet tot doel kan hebben de sociale cohesie te vergroten. Onderwijs in burgerschap en democratische waarden, en werken aan een vreedzaam schoolklimaat, zijn belangrijk in dit verband.

De relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt neemt een belangrijke plaats in bij de advisering van de Onderwijsraad.⁸³ De raad gebruikt het ‘drievoudig kwalificeren’ als richtsnoer voor het beroepsgericht onderwijs. Dit onderwijs moet opleiden voor een beroep, voorbereiden voor het vervolgonderwijs en een leven lang leren én leerlingen voorbereiden op actieve deelname

⁸² Onderwijsraad, 2001.

⁸³ Westerhuis, Christoffels, Van Esch & Vermeulen, 2015.

aan de maatschappij. De raad vindt een leven lang leren belangrijk en ziet hier een rol voor de overheid als de markt onvoldoende voorziet in goed vraaggestuurd aanbod.

Het onderwijs wordt geacht goed in te spelen op de veranderende maatschappelijke wensen en behoeften, of het nu gaat om inzichten op het gebied van sociale stratificatie en gelijkheid, het belang van een leven lang leren, internationalisering, nieuwe innovaties, radicalisering of andere ontwikkelingen. De overheid legt maatschappelijke wensen en problemen bij onderwijsinstellingen neer, waardoor het onderwijs voortdurend in beweging is. Ook de kaders waarbinnen de school aan die maatschappelijke wensen tegemoet moet komen, zoals wet- en regelgeving en financiële ruimte, veranderen. Er is niet altijd voldoende oog voor de vraag wat deze veranderingen opleveren, en of nieuw beleid ook werkelijk tot de gewenste andere resultaten leidt. Ondanks de continue veranderingen blijft de opdracht van het onderwijs: het voorbereiden van leerlingen op een rol in de ongewisse samenleving van morgen. Hierbij speelt ook de rol van onderwijs binnen onze democratie mee.

Binnen de programmalijn onderwijs en samenleving buigt de Onderwijsraad zich over de vraag hoe onderwijs en samenleving zich tot elkaar verhouden. Hoe kan het onderwijs omgaan met de veranderende maatschappelijke wensen en behoeften? Hoe kan de overheid omgaan met het onderwijs?

Menselijk kapitaal wordt productief gemaakt binnen bedrijven. De benutting van dat menselijk kapitaal in een baan, in een bedrijf, leidt tot economische groei. Een goed functionerende arbeidsmarkt zorgt voor een optimale aansluiting tussen het aangeboden menselijk kapitaal en de gevraagde vaardigheden in een baan. De arbeidsmarkt zal de komende decennia veranderen. Op korte termijn leiden de recessie en de lage economische groei tot hogere werkloosheid. Echter, onder invloed van de daling van de (beroeps)bevolking zal op de langere termijn arbeidsmarktkrapte het dominante beeld worden. Dit heeft gevolgen voor arbeidsrelaties. Toename van de arbeidsproductiviteit wordt cruciaal. Bij een dalende beroepsbevolking moet de motor van de economische groei worden gevonden in een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Human capital door scholing en training is de motor van de productiviteitsgroei. De wijze waarop het werk wordt georganiseerd, bepaalt de mate waarin deze vaardigheden daadwerkelijk productief gemaakt worden. Tegelijkertijd wordt het door de toenemende arbeidsmobiliteit en -flexibiliteit voor individuele werkgevers minder aantrekkelijk om te investeren in scholing van werkenden. Zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel) en ondernemers volgen minder vaak een opleiding dan werknemers. Dit alles vraagt om andere vormen en organisatie van scholing van werkenden.⁸⁴

De kwaliteit van het menselijk kapitaal wordt het onderscheidende element in de mondiale concurrentie. Het is een factor bij de vestiging van bedrijven uit het buitenland en bij de expansie van bedrijven die in ons land gevestigd zijn. De kwaliteit van het initiële onderwijs en van een leven lang leren is hierbij essentieel. De kwaliteit van het menselijk kapitaal werkzaam in maatschappelijke voorzieningen – zoals gezondheidszorg, onderwijs, cultuur – is daarnaast een factor voor hoog geschoolde buitenlandse werknemers en hun gezinnen om zich in ons land te vestigen.

Hoger opgeleiden zullen in veel opzichten meer profiteren van deze ontwikkelingen dan lager opgeleiden. De laatsten zullen blijven hechten aan baan zekerheid, en vooral hoger opgeleiden zullen opteren voor flexibele arbeidsrelaties. De zelfredzaamheid die hoger opgeleiden op de

⁸⁴ Maassen van den Brink et al., 2013.

arbeidsmarkt tonen, zullen veel lager opgeleiden niet hebben. Scholing van lager opgeleiden wordt steeds belangrijker. Een leven lang leren zal regel moeten zijn. Het onderwijsbestel is hier echter nog niet op toegesneden.⁸⁵

Onderwijs en arbeidsmarkt

De aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt verdient dan ook voortdurend aandacht. In een steeds internationaler georiënteerde samenleving waarin er veel onzekerheid is over welke vaardigheden in de toekomst van belang zijn, is het onwaarschijnlijk dat de vaardigheden aangeleerd tijdens de initiële periode in het onderwijs zullen volstaan gedurende de hele arbeidsperiode. De samenleving van morgen betekent iets voor het onderwijs van nu. Welke ontwikkelingen zien we en op welke wijze moet het onderwijs daarop reageren? Onderwijs dient 'bij de tijd' te zijn. Van het onderwijs wordt de flexibiliteit gevraagd in te kunnen spelen op belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. Tegelijkertijd wordt van het onderwijs stabiliteit gevraagd: onderwijsinstellingen dienen niet mee te deinen op elke maatschappelijke golf of hype. Het onderwijs dient de balans tussen flexibiliteit en stabiliteit zorgvuldig te bewaken. De afgelopen economische crisis heeft ook aangetoond dat de kansen van pasafgestudeerden erg conjunctuurgevoelig zijn. Sinds 2008 is de jeugdwerkloosheid sterk gestegen. In 2014 was bijna 18% van de 15- tot 25-jarige beroepsbevolking werkloos. Kunnen het onderwijs en de overgang van het tertiair onderwijs naar de arbeidsmarkt anders ingericht worden zodat jongeren in een tijd van economische neergang minder hard getroffen worden? Ook de middengroepen hebben het moeilijk op de arbeidsmarkt. Aan hoogopgeleid personeel blijft behoefte en aan bepaald laaggeschoold werk eveneens, maar degenen met een opleiding op mbo-niveau zien hun werk vaak verdwijnen of gerobotiseerd worden. Ten slotte bestaan er op de arbeidsmarkt in bepaalde sectoren structurele tekorten, terwijl in andere sectoren juist structurele overschotten optreden. Voor sommige studies is het aanbod van afgestudeerden groter dan de vraag, terwijl voor andere domeinen te weinig afgestudeerden uitstromen. Moeten er meer prikkels ingevoerd worden die studenten stimuleren een opleiding te kiezen met voldoende baanperspectief? Hoe kan een leven lang leren zo vormgegeven en gestimuleerd worden dat zo veel mogelijk mensen een goede positie behouden op de arbeidsmarkt?

Sociale stratificatie

Ook nieuwe vormen van sociale stratificatie roepen vragen op. Opleidingsniveau en menselijk en cultureel kapitaal zijn belangrijke factoren bij verschillen tussen groepen in de samenleving. Mensen met een verschillend opleidingsniveau komen elkaar in sociale verbanden en in netwerken steeds minder vaak tegen. Sommigen spreken van een maatschappelijke breuklijn tussen hoog- en laagopgeleiden. Is dit wat wij wensen? Het gaat in onderwijs en opvoeding om de omvorming van wat gewenst wordt naar wat wenselijk is⁸⁶. Een omvorming die niet louter vanuit het perspectief van het individu en diens wensen kan worden gezien, maar altijd een bekommernis met de ander en het andere vereist.⁸⁷

De gesignaleerde ontwikkeling naar nieuwe vormen van sociale stratificatie raakt direct aan de doeldomeinen van onderwijs: socialisatie en subjectificatie. Bij socialisatie draait het om manieren waarop wij via onderwijs deel worden van bestaande tradities en praktijken, zowel maatschappelijke (culturele, sociale, politieke, religieuze) als professionele (beroepspraktijk). Subjectificatie, persoonsvorming, gaat over emancipatie en vrijheid en over de verantwoorde-

85 Maassen van den Brink et al., 2013.

86 Biesta, 2010.

87 Biesta, 2011.

lijkheid die daarmee gepaard gaat.⁸⁸ Is het Nederlandse onderwijsstelsel met zijn vrije schoolkeuze, vroege selectie en gescheiden locaties voor verschillende leerwegen voldoende toegerust om ervoor te zorgen dat hoger en lager opgeleiden en hun kinderen elkaar ontmoeten? En staat het streven naar sociale samenhang en inclusie andere behoeften in de weg, zoals de toenemende roep om maatwerk in het onderwijs?

E Digitalisering

Ict is niet meer weg te denken uit de hedendaagse samenleving. Computers, digiborden, tablets en apps maken volstrekt vanzelfsprekend deel uit van de leefwereld van jongeren. Digitale media vinden steeds meer hun weg naar de onderwijspraktijk. De ontwikkeling van digitale middelen met educatieve doeleinden gaat snel. Ict wordt inmiddels ingezet als onderdeel van leermethoden die op maat en activerend zijn en het leerproces van de leerling centraal stellen. Tegelijkertijd is niet alles wat op de markt komt van goede kwaliteit. Ict wordt ook ingezet om het onderwijs organisatorisch en administratief te ondersteunen.

De Onderwijsraad is in zijn adviezen www.web-leren.nl (2003) en *Onderwijs en open leermiddelen* (2008) ingegaan op het belang van digitalisering in het onderwijs en de rol van de overheid daarbij. Een getechnologiseerde samenleving doet een appel op het onderwijs daarbij aan te sluiten. Kunnen omgaan met ict is een vereiste voor vrijwel ieder beroep. Door technologie is kennis ook meer toegankelijk geworden. Weten hoe en waar je betrouwbare informatie kunt vinden en die vervolgens kunnen selecteren en valideren, behoort inmiddels tot het basisgereedschap waarover iedere burger moet beschikken.

Dat geldt ook voor het veilig en respectvol communiceren via sociale media. Het onderwijs dient, zo vindt de raad, hierop in te spelen door te zorgen dat leerlingen niet alleen in aanraking komen met ict, maar hiermee ook goed kunnen omgaan. De overheid heeft een taak in curriculumvernieuwing en dient daarbij voorrang te geven aan eenentwintigste-eeuwse vaardigheden, waaronder ict.⁸⁹

Binnen de programmalijn digitalisering buigt de Onderwijsraad zich over de vraag hoe de kansen die digitalisering biedt binnen het onderwijs, kunnen worden benut en wat daarvan de implicaties zijn voor het onderwijsstelsel, de functies van het onderwijs, de onderwijskwaliteit en de onderwijsorganisatie. Digitalisering is een belangrijke maatschappelijke trend die door de hele thematiek van een veerkrachtig onderwijsbestel loopt. Binnen deze programmalijn krijgt digitalisering in relatie tot het onderwijs bijzondere aandacht.

Benutting van de mogelijkheden van ict kan gevolgen hebben voor de onderwijsopbrengsten, de manier waarop het onderwijs wordt ingericht en de wijze waarop de taken van het onderwijs worden ingevuld. Het gebruik van digitale middelen in het onderwijs roept nog veel vragen op. Welke plek verdienen ict als leer- en innovatiedomein (digitale geletterdheid) en eigentijdse informatie- en communicatievaardigheden in de kerndoelen en eindtermen van het onderwijs? Welke rol heeft het onderwijs in het werken aan digitale weerbaarheid en het bewustzijn van de risico's van digitale media, onder andere op het gebied van privacy? Hoe sluiten digitale leermiddelen aan bij de pedagogisch-didactische vaardigheden van leraren (digitale didactiek)? Hoe zit het met de toegankelijkheid van digitale leerstof en met de afstemming van digitale leermiddelen op de onderwijspraktijk? Hoe komen we tot onderwijsgedreven in plaats van technologiegedreven innovaties? Voor welke onderwijsinhoud is het wel en

⁸⁸ Biesta, 2015.

⁸⁹ Onderwijsraad, 2014b.

niet verstandig met digitale media te werken? Wat werkt het best voor welke leerlingen? Hoe kunnen digitale media worden ingezet bij het differentiëren in een klas? Welke randvoorwaarden gelden bij het gebruik van ict-toepassingen bij toetsing? En wat betekent toetsing met ict voor de waarde van diploma's en de erkenning van verworven competenties? Hoe zit het met het civiel effect en de inpassing in het reguliere onderwijs van MOOCs? Welke infrastructuur is nodig binnen de school, en welke professionalisering voor medewerkers? Ict brengt ook risico's met zich mee, vooral wat betreft privacy en de positie van het onderwijs ten opzichte van krachtige marktpartijen. Ook dit roept tal van vragen op. Hoe kan gewaarborgd worden dat leerling- en studentgegevens binnen ict-systemen uitsluitend gebruikt worden voor de juiste doelen en dat het leerproces met inzet van digitale media zich in een veilige omgeving voltrekt?

Daarnaast spelen meer fundamentele vragen. Welke gevolgen heeft de inzet van ict voor het onderscheid in schoolniveaus en het leerstofjaarklassensysteem? Wat betekent het gebruik van ict voor de verhouding tussen kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming? Wat zijn in het digitale tijdperk met al zijn mogelijkheden om tijd- en plaatsonafhankelijk kennis en vaardigheden op te doen nog de rol en betekenis van de school of universiteit als fysieke plek waar leerlingen of studenten met docenten samenkomen? Is het nodig het onderwijs aan te passen aan de (neurologische) ontwikkeling van kinderen die zijn opgegroeid met digitale media? Zo ja, hoe?

Afkortingen bij bijlage 3

AWTI	Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
BON	Beter Onderwijs Nederland
CAOP	Centrum voor Arbeidsverhoudingen bij Overheidspersoneel
CBHO	College van Beroep voor het Hoger Onderwijs
CDHO	Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs
CFTO	Commissie Fusietoets Onderwijs
CITO	Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling
CPB	Centraal Planbureau
CRM	College voor de Rechten van de Mens
CvTE	College voor Toetsen en Examens
DGHBWE	Directoraat-Generaal Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie
DGPV	Directoraat-Generaal Primair en Voortgezet Onderwijs
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ECPO	Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
ggz	geestelijke gezondheidszorg
gl	gemengde leerweg
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
ict	informatie- en communicatietechnologie
ikc	integraal Kindcentrum
KNAW	Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen
KvK	Kamer van Koophandel
mavo	middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mkb	midden- en kleinbedrijf
MOOC	Massive Open Online Course
NRO	Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek
NT	Nederlandse taal
NT2	Nederlands als tweede taal.
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
po	primair onderwijs
RCHOO	Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek
SBB	stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling Nederland
smw	schoolmaatschappelijk werk
tl	theoretische leerweg
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

vavo	voortgezet algemeen onderwijs voor volwassenen
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
VELON	Vereniging van Lerarenopleiders
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
vo	voortgezet onderwijs
VTOI	Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen
vve	voor- en vroegschoolse educatie
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
wo	wetenschappelijk onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
zzp	zelfstandigen zonder personeel

Literatuur bij bijlage 3

- Biesta, G.J.J. (2010). *Good Education in an Age of Measurement: Ethics, Politics, Democracy*. Boulder: Paradigm.
- Biesta, G.J.J. (2011). *Learning Democracy in School and Society*. Rotterdam/Boston/Taipei: Sense.
- Biesta, G.J.J. (2015). *Het prachtige risico van onderwijs*. Edinburgh: Phronese.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010). *Differentiëren in drievoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs*. Den Haag: Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel.
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Tilburg: Universiteit Tilburg.
- Joeres, J. (2011). *Entering the Human Age: Thought Leadership Insights*. Milwaukee: ManpowerGroup.
- Ledoux, G., Blok, H. & Veen, A. (2015). *Acquis basisonderwijs en onderwijs aan het jonge kind; adviezen en verkenningen van de Onderwijsraad tussen 2002 en 2014*. Geraadpleegd op 2 september 2015 via <https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/Acquis-basisonderwijs-en-onderwijs-aan-het-jonge-kind.pdf>.
- Maassen van den Brink, H. et al. (2013). *Werk Maken van Talent*. Amsterdam: Amsterdam Economic Board.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015a). *De waarde(n) van weten: Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015b). Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de OECD, 19 februari 2015. Referentie 724527.
- Onderwijsraad (2001). *De markt meester?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Bestuur, toezicht en verantwoording in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, de bve-sector en het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *Kwaliteit en inrichting van de lerarenopleiding*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Leraren opleiden in de school*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009). *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011a). *Een stevige basis voor iedere leerling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011b). *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011c). *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013a). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013c). *Leraar zijn*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013d). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014a). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2014b). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014c). *Een eigentijds curriculum*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015a). *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015b). *Wetsvoorstel Lerarenregister*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2004). *International Schooling for Tomorrow Forum. Background OECD Papers: the Schooling Scenarios*.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2013). *Demografische ontwikkelingen 2010-2040*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Putters, K. (2015). *Moedig onderwijsbestuur*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Shell (2013). *New Lens Scenarios*. Geraadpleegd op 2 september 2015 via <http://www.shell.com/global/future-energy/scenarios/new-lens-scenarios.html>.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2014). *Vershil in Nederland. Sociaal en cultureel rapport*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Westerhuis, A., Christoffels, I., Van Esch, W. & Vermeulen, M. (2015). *Balanceren van belangen; de Onderwijsraad over beroepsgericht opleiden*. Geraadpleegd op 2 september 2015 via <https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/Balanceren-van-belangen.pdf>.

In het Werkprogramma 2019 worden de onderwerpen beschreven waarover de raad in 2019 zal adviseren.