Ons kenmerk
AD.2300223

Contactpersoon
M. van Leeuwen

Plaats/Datum
Den Haag, 18 december 2023

Uw kenmerk

Doorkiesnummer
070-310 00 00

Onderwerp
Toekomstverkenning middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R. Dijkgraaf
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Meneer de Minister,

Op 8 september jl. bood u de toekomstverkenning *Vandaag is het 2040* met uw reactie aan de Tweede Kamer aan.[1] Er zijn goede redenen om de toekomst te verkennen. Onze maatschappij verandert onder invloed van veel factoren. Door vergrijzing en migratie wijzigt de samenstelling van de Nederlandse bevolking en de omvang van de beroepsbevolking. Klimaatverandering stelt ons voor de uitdagingen van adaptatie en energietransitie. Nieuwe ontwikkelingen in technologie veranderen onderwijs, onderzoek en de productiewijze van de economie. Dit alles heeft gevolgen voor het onderwijs dat onze kinderen en jongeren voorbereidt op deelname aan de samenleving en arbeidsmarkt.

U heeft de Onderwijsraad gevraagd te reflecteren op de toekomstverkenning. Aangezien uw reactie vele beleidsterreinen raakt, kiest de raad ervoor vooral op uw brief in te gaan en indirect op de toekomstverkenning. Met deze brief geeft de raad u en uw ambtsopvolger enkele aanbevelingen mee en aandachtspunten die niet mogen ontbreken in een doordenking van de toekomst van ons onderwijsstelsel.[2]

Maak een lange-termijnagenda voor het hele onderwijs
De raad beveelt aan om één lange-termijnagenda op te stellen voor het funderend onderwijs en het vervolgonderwijs. Ontwikkelingen in het vervolgonderwijs zijn niet los te zien van die in het funderend onderwijs en vice versa. In uw brief identificeert u drie vraagstukken die in samenhang moeten worden doordacht. De Onderwijsraad ziet een lange-termijnagenda voor het hele onderwijs als dé manier om dat te doen. Daarbij rekening houdend met de internationale en Europese context waarin het Nederlandse onderwijsstelsel opereert.[3]

Een goede doordenking van de toekomst brengt de verschillende doelen en waarden van het onderwijs met elkaar in balans. De toekomstverkenning *Vandaag is het 2040* beschouwt beleidsvraagstukken vanuit het perspectief van (1) werk, economie en innovatie; (2) grote maatschappelijke vraagstukken en (3) ontplooiing van individueel talent.[4] U wijst erop dat deze perspectieven met elkaar gecombineerd moeten worden. De raad onderschrijft dat. Goed onderwijsbeleid bestaat erin zorgvuldig te balanceren tussen deze soms tegenstrijdige perspectieven.

---

[1] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023). Kamerbrief Aanbieding Toekomstverkenning voor middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap. Den Haag: OCW.
[2] Onderwijsraad (2023). Onderwijs in een nieuw regeerakkoord. Brief aan een nieuw kabinet, 27 november 2023. Den Haag: Onderwijsraad.
[3] Onderwijsraad (2023). *Actief in Europa*. Den Haag: Onderwijsraad.
[4] Eimers, T. (red.) (2023). *Vandaag is het 2040. Toekomstverkenning voor middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap*. Nijmegen/Utrecht/Enschede/Amsterdam: KBA Nijmegen/ResearchNed/Andersson Elffers Felix/CHEPS/ Kohnstamm Instituut.

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
Nederland

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00

Aanvullend benadrukt de Onderwijsraad dat bij doordenking van het onderwijs in de toekomst drie wezenlijke functies moeten worden bewaakt en gekoesterd. De eerste is de functie die onderwijs heeft in een *democratische samenleving*. Namelijk door het onderwijs te enten op waarden van de democratisch rechtsstaat; deze waarden voor te leven; jongeren een democratisch houding en dito gedrag te laten oefenen en hen zo voor te bereiden op het leven en werken in een pluriforme en democratische samenleving. Ten tweede heeft onderwijs een *sociale functie*. Op scholen en opleidingen spelen persoonlijke contacten en sociale interactie een grote rol.[5] Het zijn sociale gemeenschappen waarin leerlingen, studenten en hun docenten deelnemen aan sociale activiteiten, en relaties ontwikkelen. Tot slot heeft onderwijs een *pedagogische functie*, namelijk de opdracht te zorgen dat jonge mensen zich ontwikkelen tot zelfstandig denkende en verantwoordelijke volwassenen.[6]

Hieronder reageert de Onderwijsraad op de vraagstukken die u in uw aanbiedingsbrief bespreekt, te weten: waardering en kansengelijkheid; de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt; en sturing en de rol van de regio. De raad voegt daaraan zelf het vraagstuk van digitale technologie toe.

Vier vraagstukken voor een toekomstgericht stelsel

1. Waardering en kansengelijkheid
In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer noemt u de emancipatoire functie van onderwijs. U wijst op de noodzaak jongeren gelijke kansen te bieden en op het belang dat jongeren van verschillende achtergronden elkaar ontmoeten. De Onderwijsraad onderschrijft dit van harte en wijst op enkele kernelementen.

Instroom en overgangen
In het vervolgonderwijs zijn de instroom in en overgangen tussen middelbaar beroeps-, hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs kwetsbare momenten in de onderwijsloopbaan van jongeren. In ons sterk gelaagde stelsel zijn ruimhartige mogelijkheden voor soepele instroom, doorstroom en wisselstroom cruciaal om leerlingen en studenten op de plek te laten komen die aansluit bij hun wensen, talenten en ambities.

Voortgezet onderwijs
De grootste uitdaging met betrekking tot kansengelijkheid ligt echter al eerder in de schoolloopbaan. De vroege selectie in het Nederlandse stelsel kan kansengelijkheid en sociale ontmoeting in de weg staan, zoals u opmerkt. De Onderwijsraad adviseert om het moment van selectie in het voortgezet onderwijs uit te stellen[7].

De raad pleit ook voor minder schoolsoorten en leerwegen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Nu zijn er zes uitstroomniveaus, van praktijkonderwijs tot vwo. Dit alles heeft consequenties voor de aansluiting op het vervolgonderwijs. De raad pleit voor

---

[5] Terzi, L. (2014). Reframing inclusive education: Educational equality as capability equality. *Cambridge Journal of Education*, *44* (4), 479-493.
[6] Onderwijsraad (2020). Advies strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek: Houdbaar voor de toekomst. Brief aan de minister van OCW, 27 januari 2020. Den Haag: Onderwijsraad.
[7] Onderwijsraad (2021). *Later selecteren, beter differentiëren.* Den Haag: Onderwijsraad.

intensievere samenwerking tussen het vmbo en mbo en adviseert het eerst behaalde schooldiploma het niveau van startkwalificatie (ten minste mbo-2) te laten hebben.[8] Ook een vraagstuk als de binariteit in het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs (onderscheid hogeschool en universiteit) kan pas goed doordacht worden in samenhang met de inrichting van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.

Waardering
Verder beschrijft u in uw brief de onderwaardering van het middelbaar beroepsonderwijs in vergelijking met het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs en pleit u voor waardering van alle talenten. Ook de raad constateert dat er sprake is van een verschil in maatschappelijke waardering van onderwijssoorten.[9] Eerder heeft de Onderwijsraad geadviseerd beroepsgerichte vakken aan te bieden in *alle* schoolsoorten van het voortgezet onderwijs, dus ook in het havo en vwo. Hierdoor kunnen alle leerlingen zich breed ontwikkelen en zich beroepsmatig oriënteren. Dit versterkt de waardering van vakmanschap en maakt van beroepsonderwijs een positieve keuze – ook voor havisten en vwo'ers.[10]

2. Onderwijs en arbeidsmarkt
In uw brief benadrukt u het belang van samenwerking tussen onderwijs en arbeidsmarkt. U noemt personeelstekorten en de veranderende en meer eisende arbeidsmarkt als aandachtspunten voor de komende decennia. De oplossingen die u schetst, liggen in de lijn van regionale samenwerking, een leven lang ontwikkelen en een adaptief onderwijsaanbod.

Regionale insteek
De Onderwijsraad onderstreept het belang van regionale samenwerking in het vervolg-onderwijs, net als de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) in een reflectie op de toekomstverkenning.[11] Het duale systeem, waarin onderwijs geworteld is in de (veelal regionale) beroepspraktijk, vormt de grote kracht van het Nederlandse beroepsonderwijs, zowel voor de studenten als voor de arbeidsmarkt. Het verbindt vmbo-, mbo- en hbo-instellingen met de regionale economie. De raad steunt de oproep tot regionale samenwerking tussen onderwijsinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen. Wel plaatst de raad kanttekeningen bij de vorming van regionale *boards* als extra bestuurslaag (zie onder Sturing en de rol van de regio).

Een leven lang ontwikkelen
De Onderwijsraad is het met u eens dat een onderwijsaanbod voor werkenden niet alleen privaat moet zijn. Aanbod van bij-, om- en nascholing moet toegankelijk, betaalbaar en niet versnipperd zijn. Overheid, onderwijsinstellingen, bedrijven en individuen dragen hierbij een gedeelde verantwoordelijkheid.[12] Het is van groot belang in te zetten op betere geletterdheid en gecijferdheid. Deze zijn cruciaal om te kunnen deelnemen aan een leven lang ontwikkelen en volwaardige deelname aan de maatschappij.

---

[8] Onderwijsraad, 2021.
[9] Ibid.
[10] Onderwijsraad, 2019.
[11] AWTI (2023). Toekomst van middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap. Brief aan de minister van OCW, 20 september 2023. Den Haag: AWTI.
[12] Onderwijsraad, 2019.

Flexibel onderwijsaanbod
Een leven lang ontwikkelen is gebaat bij flexibiliteit, bijvoorbeeld de mogelijkheid om losse onderwijsonderdelen (modules) te volgen of op verschillende momenten in te stromen in het onderwijsaanbod, en werk en onderwijs te combineren. De Onderwijsraad onderschrijft het belang van een flexibel en adaptief onderwijsaanbod. Ook bij initiële studenten kan flexibilisering tegemoetkomen aan hun toenemende behoefte om eigen keuzes te maken, nu en in de toekomst.

De raad wil een aantal randvoorwaarden bij flexibilisering benadrukken. Ten eerste mogen flexibele leerroutes niet ten koste gaan van de samenhang van onderwijsprogramma's en (de borging van) de kwaliteit. De raad vindt het van groot belang dat duidelijk blijft wat de waarde van een diploma is.[13] De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat iemand die het diploma haalt, beschikt over kwaliteiten waarvoor het diploma staat, en dus bepaalde professionele rollen kan vervullen in die samenleving. Verregaande flexibilisering kan dit ondergraven. Doordat er veel varianten ontstaan, is minder duidelijk wat een diploma voorstelt.[14] Tot slot mag het sociale element van onderwijs niet onder flexibilisering lijden, bijvoorbeeld als er versnippering optreedt en veel opgeknipte modules en trajecten ontstaan die studenten individueel doorlopen, waardoor groepsvorming en samen onderwijs doorlopen in cohorten onder druk komt.

3. Sturing en de rol van de regio
De raad acht regionale samenwerking van het beroeps- en hoger onderwijs, van vmbo tot wo, met beroepenveld, bedrijfsleven en maatschappelijke partners van groot belang. Het onderwijs is een onmisbare schakel in de regionale economie en samenleving. Regionale samenwerking roept wel vragen op over de sturing. In uw brief roept u op na te denken over het spanningsveld tussen overheid en instellingen en tussen overheid en regio's.[15] Ook de toekomstverkenning beschrijft een aantal manieren waarop de verhouding tussen overheid, regio en onderwijsinstellingen vorm kan krijgen.

Heldere verhoudingen
Het Nederlandse onderwijsbestel kent een afgewogen balans tussen de autonomie van onderwijsinstellingen enerzijds en de stelselverantwoordelijkheid van de overheid anderzijds. Onderwijsinstellingen hebben de vrijheid zelf het onderwijs inhoud en vorm te geven, maar wel binnen wettelijke kaders van kwaliteit en deugdelijkheid die de overheid heeft vastgesteld. Onderwijsinstellingen hebben daarnaast een hoge mate van vrijheid in de besteding van de hen verstrekte publieke middelen. Daar hoort bij dat onderwijsinstellingen zich over de besteding van het publieke geld verantwoorden. De overheid dient de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen, onderwijsinstellingen adequaat te bekostigen en te bewaken dat instellingen de publieke middelen rechtmatig en doelmatig besteden.[16] Deze sturingsverhoudingen moeten te allen tijde helder blijven.

---

[13] Onderwijsraad (2010). *Een diploma van waarde*. Den Haag: Onderwijsraad.
[14] Onderwijsraad (2015). Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.
[15] Ministerie van OCW, 2023.
[16] Onderwijsraad (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden*. Den Haag: Onderwijsraad.

Regionale boardvorming
De Onderwijsraad is dan ook sceptisch over de rol van de regionale *social boards* zoals die in de toekomstverkenning beschreven worden.[17] Elders in de toekomstverkenning gaat het over bekostiging via een specifieke autoriteit met een brede publieke vertegenwoordiging, die afspraken maakt met de onderwijsinstellingen.[18] In uw aanbiedingsbrief stelt u dat de overheid beter moet aansluiten bij de rol die de regio pakt. U bevraagt daarbij de ideale verhouding tussen nationale regie en regionale autonomie.[19] Regionale boardvorming als extra bestuurslaag is in de ogen van de Onderwijsraad niet te verenigen met de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. De laatste kan haar verantwoordelijkheid ten aanzien van kwaliteit en bekostiging niet delegeren aan een andere autoriteit of aan regionale boards.

4. Digitale technologie
Digitalisering is een van de trends die de toekomstverkenning beschrijft. De Onderwijsraad vraagt met nadruk aandacht voor de rol van digitale technologie in het onderwijs.[20] Vanwege zowel de kansen als de risico's van inzet van digitale technologie in het onderwijs moeten overheid en onderwijsinstellingen zich actief bemoeien met de digitalisering van het onderwijs.

Stimuleren onder voorwaarden
Mits goed ingezet biedt digitale technologie kansen om onderwijs te verrijken. Denk aan open leermiddelen en adaptieve leermiddelen. Technologie kan bijdragen aan het inclusiever maken van onderwijs.[21] Maar als digitale technologie verkeerd wordt ingezet, kan dit het onderwijs eenzijdig maken of de professionele autonomie van docenten aantasten.

Overheid en onderwijsinstellingen moeten digitalisering daarom stimuleren onder specifieke voorwaarden. Beide hebben erop toe te zien dat docenten bij digitalisering volop de mogelijkheid blijven houden om het onderwijs te monitoren, vorm te geven en bij te stellen. Dit vereist dat ze beschikken over de nodige kennis en vaardigheden of dat ze de kans krijgen die te ontwikkelen. Verder is het aan de overheid om publiek-private samenwerking regionaal, nationaal en internationaal te organiseren en te reguleren. Technologie-aanbieders hebben publieke waarden te respecteren en moeten docenten betrekken bij het ontwerp, zodat de technologie bruikbaar, transparant, instelbaar en aanpasbaar is, ook wanneer het gaat om intelligente technologie.

Balans
Technologie mag niet ten koste gaan van het sociale karakter van onderwijs. Idealiter vullen technologie en docenten elkaar aan, behouden docenten gezag en betrokkenheid bij hun studenten, en profiteren alle studenten evenveel van de technologie. Er moet altijd een

[17] Eimers, 2023.
[18] Ibid.
[19] Ministerie van OCW, 2023.
[20] WRR (2021). Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie. Den Haag: WRR. SURF (2023). *Trendrapport Future Campus. Een blik op de toekomst van de campus in het mbo, hbo en wo in 2040*. Utrecht/Amsterdam: SURF.
[21] Onderwijsraad (2022). *Inzet van intelligente technologie*. Den Haag: Onderwijsraad.

balans blijven tussen individuele en gezamenlijke activiteiten; tussen gesloten, welomschreven leerdoelen en open en meer complexe leerdoelen; en tussen zelfwerkzaamheid en instructie en begeleiding. Ook mogen onderwijsactiviteiten met scherm het onderwijs zonder scherm niet verdringen.

Kansengelijkheid
In relatie tot kansengelijkheid is de digitale kloof van belang. Dit is de kloof die bestaat tussen groepen leerlingen of studenten die meer profiteren van de inzet van technologie dan andere groepen. Deze verschillen hangen samen met achtergrondfactoren zoals sociaaleconomische status, migratieachtergrond en sekse. Inzet van digitale technologie mag de digitale kloof en de kansenongelijkheid niet vergroten.[22]

Tot slot
Regeren is vooruitzien. De Onderwijsraad waardeert dat u heeft gekozen voor het laten uitvoeren van een toekomstverkenning, in plaats van een nieuwe strategische hoger-onderwijsagenda voor de komende vier jaar op te stellen. De raad ziet hiermee een goede gelegenheid om te komen tot een strategische agenda voor het hele onderwijsstelsel van primair tot en met wetenschappelijk onderwijs, met een perspectief van minstens tien jaar.

Met beleefde groet,

prof. dr. E.H. Hooge
voorzitter

drs. M. van Leeuwen
secretaris-directeur

[22] Onderwijsraad, 2022.