

Werkprogramma 2017



Werkprogramm 2017

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 2017, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20160176/1121, september 2016

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2016.

ISBN 978-946121-053-1

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

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

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukwerk:

Drukkerij Excelsior B.V., Den Haag

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Taken en werkwijze	5
1.2	Meerjarenagenda 2015-2020	9
2	Adviesonderwerpen 2017	10
2.1	Adviezen op verzoek van de regering	10
2.2	Advies op verzoek van de Tweede Kamer	14
2.3	Wetgevingsadviezen	16
2.4	Tussentijdse wijzigingen	17
	Literatuur	18
	Bijlage 1	19
	Overzicht raadsleden en geassocieerde leden per 1 september 2016	
	Bijlage 2	23
	Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2016	
	Bijlage 3	27
	Meerjarenagenda 2015-2020. Naar een veerkrachtig onderwijsbestel	

Inleiding

De Nederlandse ambities op het gebied van onderwijs liggen hoog. Dat is ook nodig, omdat het onderwijs voor grote uitdagingen staat. De maatschappij verandert steeds, en daarmee ook de ideeën, wensen en behoeften als het gaat om onderwijs. Onderwijs wordt gemaakt in de groep, klas of collegezaal, in de interactie tussen leraar en leerling, docent en student. Het Nederlandse onderwijs scoort goed – zoals bijvoorbeeld de OESO (Organisatie voor Economische en Sociale Ontwikkeling) onlangs constateerde¹ –, maar op onderdelen zijn ook verbeteringen nodig of mogelijk. In en rondom het onderwijs wordt een aantal discussies intensief gevoerd, zoals over gelijkheid in en door het onderwijs en over curriculumontwikkeling. Met dit werkprogramma wil de Onderwijsraad energiek en voortvarend aan de slag gaan om een bijdrage aan dergelijke discussies te leveren.

De Onderwijsraad adviseert de regering en het parlement over het onderwijsbeleid. De advisering richt zich zowel op de hoofdlijnen van beleid op de langere termijn als op de toepassing van wet- en regelgeving en op adviesvragen van strategische aard die op korte termijn om een antwoord vragen. Waar nodig draagt de Onderwijsraad nieuwe concepten aan voor beleidsvraagstukken.

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

Het *Werkprogramma 2017* kan gezien worden als een uitsnede van de meerjarenagenda van de raad en geeft aan welke adviezen in 2017 te verwachten zijn. In hoofdstuk 2 worden eerst de taken en werkwijze van de Onderwijsraad nader toegelicht. Daarbij wordt tevens een schets gegeven van de meerjarenagenda van de raad. Hoofdstuk 3 biedt vervolgens de adviesonderwerpen voor het jaar 2017.

Het *Werkprogramma 2017* is mede opgesteld op basis van gesprekken met de bewindslieden van OCW en de Tweede Kamer. U vindt in het werkprogramma voor 2017 dan ook adviesonderwerpen die afkomstig zijn van de bewindslieden van OCW en van de Tweede Kamer.

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 van OCW, de raadsleden voor een periode van vier jaar. Zij kunnen worden herbenoemd. De minister draagt leden voor 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

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016.

benoemde leden zijn bij de voorbereiding van adviezen ook geassocieerde leden betrokken. De benoeming van geassocieerde leden is gebaseerd op artikel 19, lid 2 van de Kaderwet adviescolleges. Met de inzet van hun deskundigheid gedurende de gehele raadsperiode wordt de expertise van de raad aangevuld en versterkt. De 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 en van EZ (Economische Zaken). 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 minister van OCW en 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 overlegt de raad met de bewindslieden van OCW en EZ, met de Vaste Commissie Onderwijs van 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 staatssecretaris van OCW 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. Het betreft een stelselwijziging waarbij de samenwerking tussen diverse soorten onderwijs (scholen voor regulier onderwijs en voor speciaal onderwijs) en de samenwerking tussen onderwijs, jeugdhulp en gemeenten een belangrijke rol krijgen. Bij deze adviestaak maakt de raad gebruik van de onderzoeken die het NRO (Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek) binnen de programmering passend onderwijs uitzet. Het NRO-onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020) evalueert de invoering van passend onderwijs op beleids- en praktijkaspecten. Het programma bouwt voort op het werk van de ECPO (Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs). Het NRO heeft het onderzoek opgesplitst in een kortetermijnevaluatie (2014-2015) en een langetermijnevaluatie (2015-2020). In de kortetermijnevaluatie wordt onder meer aandacht besteed aan de stand van zaken en typologie van samenwerkingsverbanden, aan oudertevredenheid en aan bureaucratie. Vanaf mei 2015 is gestart met de langetermijnevaluatie passend onderwijs. Deze integrale evaluatie is opgezet om beleid en praktijk van informatie te voorzien over implementatie en effecten. De verwachting is dat de Onderwijsraad in 2016 en 2018 binnen deze context zal adviseren. Daarnaast kan de Onderwijsraad over dit onderwerp ook op ad-hocbasis adviseren.

Soorten producten

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

- *Beleidsadvisering op de (middel)lange termijn.* Op verzoek van de bewindslieden of de Kamers adviseert de raad over een doorgaans complex vraagstuk waarover nog weinig of geen concrete beleidsvoornemens zijn. Deze beleidsontwikkellende adviezen zijn gericht op het verkennen van nieuwe opties en leiden tot een diepgaand advies met aanbevelingen vanuit een meerjarenperspectief. Ten behoeve van beleidsadvisering op de (middel)

lange termijn stelt de raad tevens verkenningen op en geeft hij opdrachten tot het uitvoeren van studies. In de verkenningen worden maatschappelijke ontwikkelingen en trends gesignaleerd die van belang zijn voor de rol, de positie en de inrichting van het onderwijs. De verkenningen en studies worden, evenals de adviezen, als publicatie uitgebracht of zijn via de website van de Onderwijsraad te raadplegen. Soms worden ook 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 de bewindslieden of de Kamers 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 kan de omvang en diepgang van een advies variëren. Zowel een briefadvies als een uitgebreidere publicatie zijn mogelijk. Ook een bijeenkomst met de verantwoordelijken voor het beleid of met een van de Kamers (briefings of adviesgesprekken) kan onderdeel van de advisering uitmaken.
- *Interactie en verspreiding.* De raad ontwikkelt zijn gedachtegoed op basis van wetenschappelijke inzichten en in directe interactie met leraren, schoolbestuurders, ouders, leerlingen en studenten. Hij organiseert daartoe panelgesprekken, kleine conferenties, consultatiebijeenkomsten, dialogen, raadplegingen per e-mail en dergelijke. Met deze vormen van interactie beoogt de raad ook bij te dragen aan een effectieve en duurzame verankering van zijn adviezen in de onderwijspraktijk. Verspreiding van het gedachtegoed van de raad vindt verder plaats via presentaties als toelichting op een advies of artikelen in de vakpers.

Werkwijze

De raad adviseert over alle aspecten en vormen van onderwijs en leren. Mensen ontwikkelen zich gedurende hun hele leven. Het onderwijs legt daarvoor een belangrijke basis. Het onderwijs levert daarmee 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 voorschoolse 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 bestuurlijke verantwoordelijkheden in ogenschouw. Welke rol dient de overheid te spelen? Welke rol kunnen onderwijsinstellingen en docenten vervullen?

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.

Daarbij kunnen onder meer de volgende vragen aan de orde komen. Bevordert het advies de kwaliteit van het onderwijs en verdiept het de discussie over waar die kwaliteit uit 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 ervoor 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 de mogelijkheid voor deelnemers de school te kiezen die hen het meeste aanspreekt? Bevordert het advies de bijdrage die onderwijs aan sociale samenhang, inclusie en democratie in school en samenleving kan leveren? Bevordert het advies mogelijkheden voor (mede)verantwoordelijkheid van relevante actoren voor het onderwijs?

De adviezen van de raad kenmerken zich door een stevige wetenschappelijke basis en door praktijkgerichtheid. Tevens is er een vanzelfsprekende aandacht voor internationale ontwikkelingen en wordt waar mogelijk en nodig een multidisciplinaire benadering gehanteerd. 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. Indien specifieke deskundigheid over een bepaald onderwerp ontbreekt, worden experts van buiten de raad ingeschakeld. De adviezen komen tot stand in interactie met betrokkenen uit het onderwijsveld: leraren, leerlingen en hun ouders, studenten, schoolleiders en bestuurders. Naast het organiseren van seminars, panels, hoorzittingen en dergelijke, wordt de website van de raad actief benut om betrokkenen nadrukkelijk uit te nodigen mee te denken rondom adviesvragen. De raad hecht aan een afgewogen oordeelsvorming op grond van eigen inzichten en praktijkervaring alsmede op basis van empirisch onderzoek, gevalstudies, beleidsbrieven, literatuuroverzichten en gesprekken met uiteenlopende deskundigen, belangstellenden en belanghebbenden.

De expertise binnen de raad staat borg voor een wetenschappelijke en multidisciplinaire benadering. 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, 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. De raad laat op verschillende thema's kostenbatenanalyses uitvoeren of betreft bestaande analyses in de advisering. Hetzelfde geldt voor het juridische perspectief: 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. Ook kijkt de raad of juridische instrumenten passend zijn voor het onderwijs en de bestuurlijke verhoudingen binnen het bestel.

De Onderwijsraad gaat bij de voorbereiding van zijn adviezen na hoe de expertise uit andere adviesorganen, uit planbureaus en uit de wetenschap benut kunnen worden. Vanzelfsprekend is de raad evenzeer bereid op verzoek van andere adviesraden expertise in te brengen. De opstelling van de raad kenmerkt zich door het actief zoeken van synergie met betrokken raden en planbureaus.

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.

De raad heeft een meerjarenagenda opgesteld voor de periode 2015-2020. Dit biedt de mogelijkheid adviezen in samenhang met elkaar uit te brengen en geeft meer inzicht in het langetermijnperspectief van het onderwijs. Een deel van de tekst van deze publicatie treft u aan in bijlage 3.

De agenda geeft aan langs welke vijf programmalijnen de Onderwijsraad in deze periode zal adviseren:

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

Het overkoepelend thema van de meerjarenagenda is: naar een veerkrachtig onderwijsbestel. De Onderwijsraad buigt zich de komende jaren vooral over de vraag 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 werkt aan een verkenning van het gehele onderwijsbestel. Het onderwijsstelsel, dat hier de kern van vormt, zal worden gezien tegen het licht van trends in samenleving en onderwijs. De raad neemt nadrukkelijk ook het krachtenveld rondom het stelsel in ogenschouw. De knelpunten en witte vlekken in onderwijsstelsel en -bestel worden onderzocht, waarna de raad zal adviseren over de weg voorwaarts. Deze *Stand van educatief Nederland* is voorzien voor 2018.

Huis van het Onderwijs

In 2015, het eerste zittingsjaar van de raad in de huidige samenstelling, is tevens het Huis van het Onderwijs ingesteld. Binnen het Huis van het Onderwijs organiseert en faciliteert de Onderwijsraad ontmoetingen die leiden tot kennisvermeerdering en kennisdeling over alle aspecten van het onderwijs ten behoeve van de kwaliteit van de adviezen van de raad. Er worden onderwijsdialogen georganiseerd, waarbij verschillende groepen belanghebbenden en belangstellenden bij het onderwijs in debat gaan over onderwerpen 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, postdoc-onderzoekers en buitenlandse wetenschappers kunnen binnen het Huis van het Onderwijs tijdelijk onderdak vinden en hun onderzoek kan baat hebben bij de interactie met staf- en raadsleden.

2 Adviesonderwerpen 2017

De raad heeft met de minister en de staatssecretaris van OCW gesproken over de onderwerpen die bij de advisering door de raad in 2017 prioriteit verdienen. De minister van OCW heeft op 13 juli 2016 de raad verzocht een ontwerp voor het *Werkprogramma 2017* op te stellen, en heeft daarbij een aantal adviesvragen gesteld. De onderwerpen waarover de bewindslieden aan de raad advies hebben gevraagd zijn:

- Curriculumontwikkeling;
- Sociale cohesie en gelijke onderwijskansen; en
- Schoolleiders.

De raad heeft ook overleg gevoerd met de Tweede Kamer over het *Werkprogramma 2017*. De Tweede Kamer heeft aan de raad advies gevraagd over:

- Bekostiging van en sturing op kwaliteit in het onderwijs.

De adviesonderwerpen voor 2017 passen als volgt binnen de programmalijnen van de meerjarenagenda van de raad.

- Kerntaken van het onderwijs:
 - Curriculumontwikkeling.
- Onderwijsprofessionals:
 - Schoolleiders.
- Bestuur, organisatie en bekostiging:
 - Bekostiging van en sturing op kwaliteit in het onderwijs.
- Onderwijs en samenleving:
 - Sociale cohesie en gelijke onderwijskansen.
- Digitalisering:
 - De raad werkt momenteel aan een verkenning over digitalisering in het onderwijs; thema's uit deze verkenning zullen in de komende jaren nader uitgediept worden.

Naast de vier in dit werkprogramma uitgewerkte adviezen zal de raad in 2017 ook een aantal wetgevingsadviezen uitbrengen.

2.1 Adviezen op verzoek van de regering

(1) Curriculumontwikkeling

Context: er zijn stappen gezet om het formele curriculum te herijken.

Het onderwijs bereidt leerlingen en studenten voor op een maatschappij die hoge eisen stelt. De arbeidsmarkt van de eenentwintigste eeuw vraagt om hoogwaardige (vak)kennis. Bovendien wordt een beroep gedaan op uiteenlopende algemene vaardigheden, waaronder ict-geletterdheid, probleemoplossend vermogen, kritisch denken, creativiteit, sociale vaardigheden en vaardigheden om het eigen leren te kunnen sturen. Deze kwaliteiten zijn niet alleen nodig om een beroep te kunnen uitoefenen, maar ook om in de samenleving actief betrokken te zijn en een eigen positie in te nemen. Om ervoor te zorgen dat leerlingen beroepsmatig,

sociaal en persoonlijk goed kunnen functioneren, is het nodig dat het curriculum van de school aansluit bij de toekomstige eisen die de maatschappij stelt.

In zijn advies *Een eigentijds curriculum* (2014), adviseerde de raad dat het curriculum periodiek herijkt zou moeten worden. De raad stelde dat het actualiseren van het curriculum vooral een taak is van leraren, van school-, team- en afdelingsleiders en van besturen. De raad gaf echter ook aan dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft voor eigentijds onderwijs. Zij bepaalt immers, in samenspraak met het veld, de kerndoelen en eindtermen van het formele curriculum. Deze doelen en eindtermen dienen de actuele eisen van de maatschappij te weerspiegelen, voldoende houvast te bieden voor het onderwijsveld, en door middel van doorlopende leerlijnen voor samenhang te zorgen tussen schoolsoorten en sectoren.

Begin dit jaar heeft het Platform Onderwijs2032 advies uitgebracht over de toekomst van het curriculum. Op dit moment werken de Onderwijscoöperatie en een regiegroep aan een verdiepingsslag van het voorstel. In november 2016 worden de resultaten hiervan openbaar. De uitwerking van eerste curriculumvoorstellen naar formele onderwijsdoelen en de vertaling van deze doelen in onderwijs, toetsing en toezicht vormen een uitdaging voor het funderend onderwijs. Het is daarom belangrijk om het proces van curriculumontwikkeling op duurzame wijze vorm te geven.

Adviesvraag: leidt de ingeslagen weg tot curriculumvoorstellen die zowel houvast bieden voor de onderwijspraktijk en tegelijkertijd voldoende ruimte bieden voor eigen invulling, en versterken de voorstellen de samenhang in het onderwijs?

Het advies heeft een instrumenteel karakter. De raad evalueert de wijze waarop herijking van het curriculum in het primair en voortgezet onderwijs momenteel wordt nagestreefd. Daarnaast doet hij aanbevelingen, zowel voor het vervolg van het traject als voor curriculumontwikkeling in de toekomst. De volgende vragen kunnen daarbij aan de orde komen.

- Voorzien de curriculumvoorstellen in een balans tussen enerzijds houvast voor het veld en anderzijds ruimte voor eigen invulling? Bieden de curriculumvoorstellen de juiste aangrijpingspunten voor toetsing en examinering, en voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs?
- Dragen de curriculumvoorstellen bij aan samenhang binnen en tussen onderwijssectoren en onderwijssoorten?

(2) Sociale cohesie en gelijke onderwijskansen

Context: sociale cohesie is belangrijk voor het functioneren van de samenleving. Ook binnen het onderwijs is sociale cohesie relevant. Tegelijkertijd en in relatie daarmee blijkt het Nederlandse onderwijs in afnemende mate in staat om gelijke kansen te bieden.

Sociale en economische ongelijkheid staan hoog op de nationale en internationale agenda.² In Nederland zien we dat de ongelijkheid groeit en zich verscherpt. Toenemende ongelijkheid in een samenleving kan afnemende sociale cohesie tot gevolg hebben. Mensen met een verschillende culturele achtergrond of een verschillend opleidingsniveau komen elkaar – ook binnen scholen – steeds minder vaak tegen.

Het onderwijs kan een belangrijke rol spelen in het vergroten van gelijke kansen en het verkleinen van ongelijkheid. Via het onderwijs kan echter ook het tegenovergestelde worden

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014; Vrooman, Gijsberts & Van Dijk, 2014.

bewerkstelligd: het bestendigen of zelfs vergroten van de bestaande maatschappelijke ongelijkheid en het versterken van segregatie.

In de naoorlogse decennia van de twintigste eeuw waren de emancipatiefunctie van het onderwijs en het meritocratisch ideaal belangrijke bouwstenen voor het beleid. Het onderwijs moest iedereen, ongeacht sociale, economische of etnische achtergrond, kansen bieden om zich optimaal te ontwikkelen. Posities op de arbeidsmarkt en in de samenleving zouden zo veel mogelijk verdeeld moeten worden op basis van talenten en inzet. Recente monitors en onderzoeken³ wijzen er echter op dat het Nederlandse onderwijs in afnemende mate in staat blijkt om gelijke kansen te bieden aan leerlingen met in principe dezelfde capaciteiten.

Zo verdwijnen brede brugklassen en brede scholengemeenschappen, waardoor het selectiemoment verder vervroegd wordt. Tegelijkertijd worden scherpere eisen gesteld aan het overstappen naar een hoger schoolniveau, hetgeen opstromen en stapelen ontmoedigt. Het 'schaduwonderwijs' groeit: leerlingen met hoger opgeleide ouders worden vaker begeleid via betaalde huiswerkinstituten en bijlessen. In het hoger onderwijs vindt meer dan voorheen selectie plaats. Binnen de uiteenlopende schoolsoorten en opleidingen worden vaker excellentievarianten of -trajecten onderscheiden, zoals categorale gymnasia, technasia, scholen die tweetalig onderwijs bieden en 'university colleges'.

Deze ontwikkelingen hebben hun eigen achtergrond en logica. Op de arbeidsmarkt neemt het belang van een hoog opleidingsniveau toe. Scholen concurreren om leerlingen en spelen in op de wensen van ouders, bijvoorbeeld door leerwegen apart te huisvesten en bijzondere onderwijsconcepten aan te bieden. Het recente onderwijsbeleid richt zich op meer uitdaging voor 'excellente' leerlingen.

Sociale gelijkheid hangt nauw samen met sociale cohesie. Leerlingen moeten 'samen leren leven'. Pas dan kunnen zij door hun houding en gedrag, als individu en generatie, nu en in de toekomst, bijdragen aan de sociale cohesie van de samenleving. Als eerste zijn ouders verantwoordelijk voor de (juiste) sociale vorming van jongeren. Maar dat het onderwijs een aanvullende verantwoordelijkheid hierin heeft, is algemeen aanvaard. Om die rol waar te kunnen maken is het echter wel nodig dat leerlingen van verschillende achtergronden elkaar op school ontmoeten. Brede scholengemeenschappen kunnen voor jongeren een plek vormen waar zij medeleerlingen van verschillende achtergronden ontmoeten en een democratische omgang met elkaar oefenen. Het ontstaan van steeds meer categorale vo-scholen betekent een verlies van dergelijke oefenplaatsen en kan daardoor etnische en sociale segregatie in de hand werken. Dat betekent echter niet dat sociale cohesie op gemengde scholen een gegeven is: leerlingen uit verschillende culturen en lagen van de bevolking kiezen niet vanzelfsprekend elkaars nabijheid. Scholen staan voor ingewikkelde uitdagingen als het erom gaat aandacht te besteden aan democratisch burgerschap, niet alleen door burgerschapsvorming op te nemen in het curriculum, maar ook door democratie te maken tot iets dat leerlingen kunnen ervaren en bespreken.

³ Van de Werfhorst, Elffers & Karsten, 2015; Inspectie van het Onderwijs, 2016; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016.

Adviesvraag: in hoeverre en hoe kan het onderwijs gelijkheid en sociale cohesie vergroten?

Bovenstaande ontwikkelingen geven aanleiding voor een advies over onderwijs en gelijkheid. In het advies komen in ieder geval de volgende vragen aan de orde.

- Wat betekenen 'gelijkheid', 'sociale cohesie' en 'democratie' in het onderwijs, en in hoeverre worden deze binnen het huidige stelsel gerealiseerd?
- Hoe kan het onderwijs bijdragen aan meer kansengelijkheid, sociale cohesie en versterking van de democratie?
- Kunnen maatregelen om gelijkheid, sociale cohesie en democratie te bevorderen vorm krijgen binnen het huidige onderwijsstelsel of zijn aanpassingen nodig?

(3) Schoolleiders

Context: het belang van goede schoolleiders wordt in toenemende mate erkend.

Schoolleiders vervullen een sleutelrol in het onderwijs. De term schoolleider kan verwijzen naar verschillende functionarissen; de rol verschilt tussen het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en is afhankelijk van de inrichting van de schoolorganisatie. Een gemeenschappelijk kenmerk is dat schoolleiders functioneel leiding geven aan leraren. Hun sleutelrol is erin gelegen dat zij enerzijds in interactie staan met de onderwijsgevenden en anderzijds – direct of indirect – met het bestuur en de ruimere omgeving van de instelling, waar bijvoorbeeld ouders en de gemeente deel van uitmaken. Vanuit deze positie kunnen schoolleiders invloed uitoefenen op onder andere het instellingsbeleid, het school- en opleidingsbeleid en, via de docenten, het onderwijsleerproces zoals dat vorm krijgt in de klas.

Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat er een relatie is tussen enerzijds de kwaliteit van de schoolleider en anderzijds de kwaliteit van de lessen, een opbrengstgerichte werkwijze en de professionalisering van leraren.⁴ Ook ander onderzoek laat zien dat schoolleiders op uiteenlopende wijze invloed uitoefenen op de onderwijsorganisatie en daarmee uiteindelijk ook op de onderwijsopbrengsten.⁵ Deze onderzoeken betreffen het primair en het voortgezet onderwijs. Er is weinig bekend over het functioneren van schoolleiders in het middelbaar beroepsonderwijs.⁶

Het belang van een krachtige schoolleider is de afgelopen decennia toegenomen doordat onderwijsinstellingen in veel opzichten meer autonomie hebben gekregen. De rol van de schoolleider krijgt recentelijk meer aandacht van beleidsmakers, bestuurders en schoolleiders zelf. In het primair en voortgezet onderwijs zijn beroepsprofielen voor schoolleiders geformuleerd en worden schoolleiderregisters ingericht. Ook is er de afgelopen jaren aandacht voor de begeleiding van nieuwe schoolleiders, bijvoorbeeld door nieuwe inductieprogramma's te ontwikkelen. In het middelbaar beroepsonderwijs wordt de functie van collegedirecteur geformaliseerd. Deze formalisering dient de positie van dit type schoolleider te versterken en daarmee de afstand tussen bestuur en klaslokaal te verkleinen.⁷

4 Inspectie van het Onderwijs, 2014.

5 Zie: Waslander, Dückers & Van Dijk, 2012.

6 Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2016.

7 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015.

Deze initiatieven lijken niet afdoende te zijn. Een vergelijkende landenstudie laat zien dat de erkenning voor schoolleiders in Nederland nog relatief laag is. Schoolleiders worden relatief weinig betrokken bij de besluitvorming op hogere managementniveaus.⁸ Verder geeft onderzoek aan dat er ruimte is voor verdere professionalisering.⁹ De meeste Nederlandse schoolleiders hebben deelgenomen aan een inductieprogramma, maar de omvang en aard van deze programma's lopen sterk uiteen. Aanvullende professionaliseringsactiviteiten vinden te weinig plaats. Een aantal van de benodigde competenties – welke dit zijn verschilt tussen de sectoren – behoeft versterking om schoolleiders een krachtiger rol te laten vervullen.¹⁰

Hoe de verdere professionalisering vorm moet worden gegeven is echter niet geheel duidelijk. De beroepsstandaarden zijn nog maar in beperkte mate uitgewerkt en afgestemd op specifieke sectoren, in het bijzonder het middelbaar beroepsonderwijs. Ook is het voor sommige beroepsstandaarden onduidelijk hoe zij vertaald dienen te worden in opleidings- en inductieprogramma's voor schoolleiders. Duidelijk is wel dat het functioneren van de schoolleider niet op zichzelf staat en in relatie moeten worden beschouwd tot de docenten aan wie zij leiding geven en tot het bestuur van de instelling. Daarnaast dient het ruimere kennisnetwerk van schoolleiders en hun rol in de landelijke besluitvorming in beschouwing te worden genomen.

Adviesvraag: hoe kunnen schoolleiders een krachtigere rol vervullen in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs?

Het advies bestrijkt het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Het heeft een instrumenteel karakter en richt zich op de vraag hoe schoolleiders een krachtigere rol kunnen vervullen.

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van in elk geval de volgende deelvragen.

- Welke (verdere) professionalisering is nodig voor schoolleiders om een krachtigere rol te vervullen binnen hun school of afdeling en binnen de bestuurlijke besluitvorming?
- Hoe kan deze professionalisering het beste worden vormgegeven? Wie is daar verantwoordelijk voor?
- Welke aanvullende maatregelen zijn er, naast professionalisering van schoolleiders, nodig om hun positie te versterken?

2.2 Advies op verzoek van de Tweede Kamer

(1) Bekostiging van en sturing op kwaliteit in het onderwijs

Context: verschuivingen in bekostigingsmethodiek hebben invloed op bestuurlijke verhoudingen en sturingsmogelijkheden van de overheid

Het Nederlandse onderwijs wordt hoofdzakelijk publiek en door middel van een lumpsum per onderwijsinstelling bekostigd. Voor het primair en voortgezet onderwijs vindt de toekenning van de lumpsum plaats op basis van het aantal ingeschreven leerlingen, hun leeftijd en de onderwijssoort. Voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs wordt de omvang van de lumpsum vastgesteld op basis van het aantal ingeschreven studenten en het

⁸ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2016.

⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2014; zie ook Waslander, Dücker & Van Dijk, 2012.

¹⁰ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2016.

aantal behaalde diploma's. Binnen de wettelijke kaders die de basiskwaliteit van het onderwijs dienen te borgen, kunnen de instellingen de lumpsum naar eigen inzicht besteden.

Naast de lumpsumfinanciering worden ook aanvullende middelen verstrekt door de overheid, waaronder middelen op basis van specifieke beleidsafspraken tussen overheid, de instellingen en vaak ook de sectororganisaties. De afgelopen jaren geven een toename te zien van dit soort beleidsspecifieke bekostiging. In het primair en voortgezet onderwijs is de zogeheten prestatiebox ingevoerd, waarmee schoolbesturen kunnen aangeven dat zij middelen inzetten voor bijvoorbeeld wetenschap en techniek of professionalisering van docenten en schoolleiders. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs zijn afspraken met de centrale overheid over bijvoorbeeld studiesucces en professionalisering vastgelegd in instellingsplannen en prestatieafspraken. Ook op gemeentelijk niveau maken instellingen beleidsafspraken. Zo committeren zij er zich aan om de aanvullende middelen die de gemeente verstrekt ter bestrijding van achterstanden van leerlingen, daadwerkelijk aan dit doel te besteden.¹¹

De overheid draagt eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Beleidsspecifieke bekostiging kan de invloed van de overheid op het onderwijs vergroten. Het is echter de vraag onder welke voorwaarden dit mogelijk en wenselijk is en of dit daadwerkelijk bijdraagt aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Om deze vragen te beantwoorden dient niet alleen te worden nagegaan of de beoogde beleidsdoelen worden gerealiseerd, maar dient ook de gewenste verhouding tussen de overheid en onderwijsinstellingen en de daarbij passende mate van transparantie in beschouwing te worden genomen.¹²

Op dit moment is het voor veel van de aanvullende middelen die aan instellingen voor specifieke beleidsdoelen zijn verstrekt niet goed vast te stellen of ze aan deze doelen zijn besteed, noch of ze bijdragen aan het realiseren van de doelen.¹³ Aanscherping van de verantwoordingsplichten van instellingen zou dit misschien beter mogelijk maken. Het is echter de vraag of deze aanscherping wenselijk is. Deze vorm van verticale verantwoording verkleint namelijk de mogelijkheden voor instellingen om zelf, in interactie met hun directe omgeving, prioriteiten te stellen. Daarbij geldt dat de bestedingsruimte van onderwijsinstellingen al aanzienlijk wordt ingeperkt door enerzijds de absolute omvang van de bekostiging en anderzijds de personele kosten, die immers grotendeels zijn gebonden aan normen. Beleidsspecifieke bekostiging brengt ook onzekerheid met zich mee, omdat instellingen er altijd rekening mee moeten houden dat de beleidsspecifieke bekostiging kan worden beëindigd.

Aanscherping van de verantwoordingsplichten kan ook leiden tot een grote administratielast. Wanneer instellingen zich alleen hoeven te verantwoorden over prestaties (en niet het proces), kan dit de administratielast beperken, maar het is de vraag of prestatieafspraken de beoogde effecten sorteren en of er geen ongewenste of zelfs perverse prikkels van uitgaan. Zeker is dat het op zinvolle wijze maken en nakomen van prestatieafspraken een groot beroep doet op de professionaliteit en bestuurskracht van de instelling.

De overheid bekostigt niet alleen de onderwijsinstellingen, maar ook de bredere infrastructuur. De afgelopen jaren is de directe publieke bekostiging van veel ondersteunende diensten op het gebied van professionalisering, onderwijsontwikkeling en praktijkgericht onderzoek stopgezet. Scholen dienen veel van deze diensten thans uit de lumpsum te betalen of mee te

11 Zie Onderwijsraad, 2013.

12 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016.

13 Zie: Algemene Rekenkamer, 2015; *Motie van het lid Duisenberg c.s.* (2016)

dingen met subsidieprogramma's die zijn opgezet als een open competitie. De vraag is of de overheid daarmee voldoende mogelijkheden behoudt om te sturen op kwaliteit. Hierbij geldt dat structurele publieke bekostiging een waarborg kan vormen voor de continuïteit van de kennisontwikkeling en kan voorkomen dat instellingen met elkaar concurreren op terreinen waar juist samenwerking nodig is.

Het onderwijs in Nederland wordt voornamelijk maar zeker niet alleen publiek bekostigd. Door het stellen van voorwaarden aan het privaat bekostigd onderwijs, bijvoorbeeld gesponsord onderwijs, kan de overheid invloed uitoefenen op de omvang en de kwaliteit van (deze onderdelen van) het onderwijs. Daarnaast kan de overheid sturen op onderwijskwaliteit door de mate waarin en de wijze waarop zij publiek-private samenwerkingen aangaat waarbij private opleiders geheel of deels worden betaald met overheidsgeld. De vraag is welke voorwaarden de overheid dient te stellen en in hoeverre zij privaat bekostigd onderwijs of publiek bekostigd onderwijs door private aanbieders kan en dient te stimuleren.

Adviesvraag: in hoeverre dient de overheid via (voorwaarden aan) de bekostiging de kwaliteit van het onderwijs te sturen?

Het advies heeft een agenderend karakter. Het richt zich op de vraag in hoeverre de overheid via financiële middelen de kwaliteit van het onderwijs kan en moet sturen. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van drie deelvragen.

- Welke methoden zijn er voor de overheid om via publieke financiering en voorwaarden die zij stelt aan publieke en private financiering invloed uit te oefenen op de kwaliteit van onderwijs?
- Welke eisen stellen deze methoden aan het besturingsvermogen en de verantwoording door de onderwijsinstellingen?
- Welke bekostigingsmethodiek sluit aan bij de nagestreefde bestuurlijke verhoudingen en verschaft de overheid de juiste mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs?

2.3 Wetgevingsadviezen

Naast de adviezen over de hierboven genoemde onderwerpen zal de Onderwijsraad in 2017 ook over een aantal wetsontwerpen adviseren. Uitgangspunt daarbij is dat het gaat om belangrijke wetsontwerpen waarover de raad recent niet separaat adviseerde, of om wetsontwerpen die samenhangen met artikel 23 Grondwet. In 2017 zal de raad mogelijk aandacht besteden aan:

- wetsvoorstel NLQF (Nederlands kwalificatiekader);
- onderwijs op een andere locatie: thuisonderwijs, voorwaarden voor vrijstelling van de leerplicht;
- modernisering deugdelijkheidseisen;
- juridische verankering toekomst voortijdig schoolverlaten/kwetsbare jongeren;
- verruiming wettelijke mogelijkheden voor innovatie in het onderwijs;
- maatwerk voor uitzonderlijke gevallen; en
- modernisering Wet op het voortgezet onderwijs.

2.4 Tussentijdse wijzigingen

Het werkprogramma voor het jaar 2017 beperkt zich vooralsnog tot de hier genoemde adviesonderwerpen. Evenals in vorige jaren het geval was, kunnen zich in 2017 onderwerpen aandienen die niet zijn opgenomen in het werkprogramma, maar die wel betrekking hebben op de hoofdlijnen van beleid of van wetgeving en die vragen om strategische advisering door de raad op de korte termijn. Ook kunnen zich ontwikkelingen in de praktijk voordoen waarover een advies van de raad aangewezen is. Dit werkprogramma heeft dan ook nadrukkelijk een dynamisch karakter; tussentijdse wijzigingen in de programmering zijn mogelijk.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2015). *Onderwijsmonitor: Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Inspectie van het Onderwijs (2014). *De kwaliteit van schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). *De menselijke maat in het mbo*. Brief van 26 november 2015 van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Kamerstukken II 2015-2016, 31524, 256.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016). *Reactie op de motie van het lid Duisenberg c.s. over alternatieven voor of naast de lumpsum*. Brief van 10 mei 2016 van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Kamerstukken II 2015-2016, 34300 VIII, 143.
- Motie van het lid Duisenberg c.s.* (2016). Kamerstukken 2015-2016, 34300 VIII, 27.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2016). *Netherlands 2016: Foundations for the Future*. OECD Publishing, Paris.
- Onderwijsraad (2013). *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Van de Werfhorst, H., Elffers, L. & Karsten, S. (red.) (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken: Leren, werken en burgerschap*. Amsterdam: Didactief onderzoek.
- Vrooman, C., Gijsberts, M. & Boelhouwer, J. (2014). *Vershil in Nederland*. Den Haag: SCP.
- Waslander, S., Dückers, M. & Van Dijk, G. (2012). *Professionalisering schoolleiders in het voortgezet onderwijs*. Tilburg/Utrecht: TiasNimbas Business School & VO-Raad.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014). *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. Den Haag: WRR.

Bijlage 1

Overzicht raadsleden en geassocieerde leden per 1 september 2016

Voorzitter:

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

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 teammanager vmbo aan het Calvijn met Junior College te Amsterdam

Mevrouw dr. S.P. (Saskia) Schenning: voorzitter college van bestuur van 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: bijzonder hoogleraar pedagogische dimensies van onderwijs, opleiding en vorming aan de Universiteit voor Humanistiek

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

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

Secretaris:

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

Bijlage 2

Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2016

Secretaris-directeur:

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

Persvoorlichting en communicatie:

Mevrouw F. (Fenna) Knops MSc.

Coördinerend stafmedewerker/plaatsvervangend secretaris:

Mevrouw dr. J.K. (Karin) Westerbeek

Stafmedewerkers:

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

Mevrouw dr. A.M. (Marije) Boonstra

Mevrouw dr. M. (Martine) Braaksma

De heer dr. H. (Hein) Broekkamp

Mevrouw E.S.M.L. (Eva) Feron MSc.

Mevrouw dr. mr. A. (Antina) de Jong

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

De heer dr. T. (Tyas) Prevoo

Mevrouw dr. R. (Regina) Stoutjesdijk

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

Algemene Zaken:

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

De heer H.P. (Hans) Danner (facilitair medewerker)

Mevrouw C.J. (Corrie) van Leeuwen-Harkes (facilitair medewerkster)

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

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

Mevrouw E.J.J. (Elisabeth) Tjin-Chin Fon Jie (office manager)

Financiële Zaken:

De heer W.A.S. (Wil) Kortenbach

Bijlage 3

Meerjarenagenda 2015-2020. Naar een veerkrachtig onderwijsbestel¹⁴

¹⁴ 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 onderwijs-economische en onderwijs-juridische 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 onderwijs-wetgeving 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.¹⁵ 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 daarin welke rol te spelen heeft.

¹⁵ De raad heeft zich recentelijk al gebogen over het thema veerkracht op het niveau van het stelsel. Zie Onderwijsraad, 2014a.

3.1 Trends in samenleving en onderwijs

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 Euro-

pese 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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.

¹⁶ www.nederlandineuropa.nl.

¹⁷ 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.¹⁸ 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."¹⁹ 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 leerlingpopulatie 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-

¹⁸ Planbureau voor de Leefomgeving, 2013.

¹⁹ Joerres, 2011.

schillende sociale strata komen elkaar nauwelijks meer tegen.²⁰ De rol van het onderwijs in het bevorderen van sociale samenhang verdient nadrukkelijk aandacht.

De 'New Lens Scenarios'²¹ 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 spreuk: "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 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.²² In de onlangs verschenen *Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025*²³ 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'?

²⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014.

²¹ Shell, 2013.

²² Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010.

²³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015.

- 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?²⁴

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 vooralsnog 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.²⁵

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".²⁶ Figuur 1 geeft een vereenvoudigd overzicht van de onderwijsorganisaties en (typen) organisaties rondom het onderwijs.²⁷ Daarbij worden de belangrijkste actoren binnen het bestel aangeduid. De raad heeft niet gestreefd naar volledigheid.

²⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b.

²⁵ Onderwijsraad, 2014a.

²⁶ Bronneman-Helmers, 2011.

²⁷ 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”.²⁸ Figuur 2 geeft het huidige onderwijsstelsel schematisch weer. Daarbij is met kleuren het onderscheid in sectoren aangegeven.²⁹ 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 onderwijs³⁰, 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.³¹ 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 overvloede wijst de raad erop dat eerst een gedegen probleemanalyse moet zijn uitgevoerd voordat aanbevelingen gedaan kunnen worden over mogelijke bestelwijzigingen.

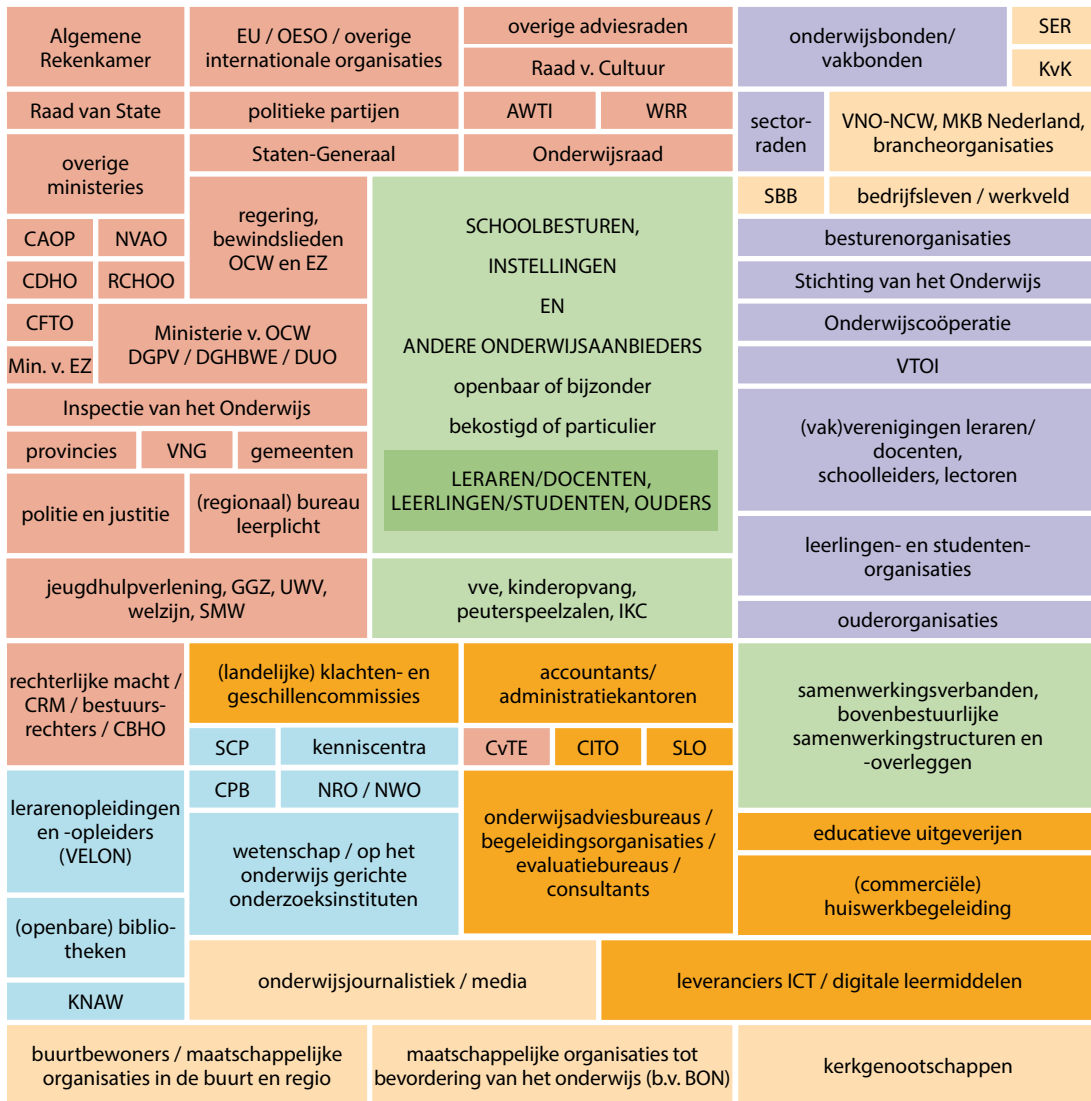
28 Bronneman-Helmers, 2011, p.13.

29 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.

30 Onderwijsraad, 2014a.

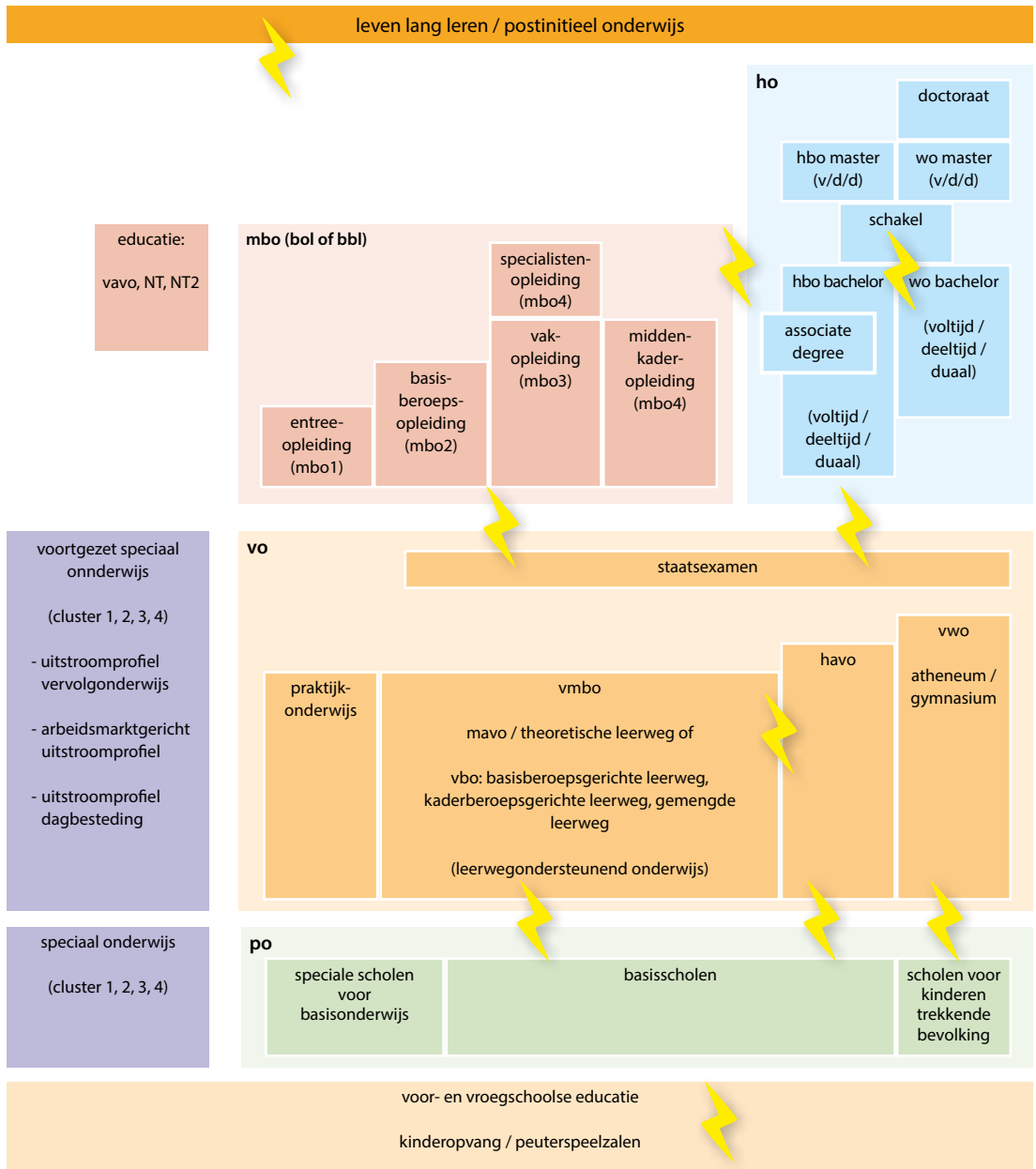
31 Bijvoorbeeld Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

Figuur 1 Het Nederlands onderwijsbestel



- Overheid
- Onderwijsorganisaties
- Kennisomgeving
- Belangenorganisaties in het onderwijsveld
- Maatschappelijke omgeving
- Ondersteunende organisaties

Figuur 2 Het Nederlands onderwijsstelsel



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 bewindslieden 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.³² 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.³³ 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.³⁴

De raad heeft geadviseerd over een nieuwe structuur van het vmbo en breekt een lans voor een vmbo met een sterke vakmanschapspoot.³⁵ 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.³⁶

Binnen de programmatische 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.

³² Ledoux, Blok & Veen, 2015.

³³ Onderwijsraad, 2013a.

³⁴ Westershuis, Christoffels, Van Esch & Vermeulen, 2015.

³⁵ Onderwijsraad, 2015a.

³⁶ 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 moet 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.³⁷ 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-

³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹ Het opleidingsniveau moet omhoog⁴⁰. Het opleidingstraject van leraren in de school moet voldoen aan duidelijke voorwaarden om de kwaliteit te kunnen garanderen.⁴¹

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.⁴²

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.⁴³ 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.⁴⁴ 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-

38 Onderwijsraad, 2013b.

39 Onderwijsraad, 2005a; Onderwijsraad, 2009.

40 Onderwijsraad, 2011c.

41 Onderwijsraad, 2005b.

42 Onderwijsraad, 2015b.

43 Onderwijsraad, 2011b.

44 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 theoretisch 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 opleidingscholen 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 onder-

wijsonderzoek 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.⁴⁵

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.⁴⁶ 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.⁴⁷

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.⁴⁸

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 verant-

⁴⁵ Onderwijsraad, 2002. Onderwijsraad, 2006.

⁴⁶ Onderwijsraad, 2008.

⁴⁷ Onderwijsraad, 2012.

⁴⁸ Onderwijsraad, 2013d; Putter, 2015.

woording met elkaar in evenwicht zijn. De horizontale verantwoording (aan de directe omgeving) kan evenwel nooit volledig in de plaats komen van de verticale verantwoording aan de overheid.⁴⁹

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.⁵⁰

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 doordenken 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.

49 Onderwijsraad, 2004.

50 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?⁵¹ 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.⁵² 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

⁵¹ Onderwijsraad, 2001.

⁵² 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.⁵³

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 baanzekerheid, en vooral hoger opgeleiden zullen opteren voor flexibele arbeidsrelaties. De zelfredzaamheid die hoger opgeleiden op de

⁵³ 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.⁵⁴

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 is⁵⁵. 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.⁵⁶

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-

54 Maassen van den Brink et al., 2013.

55 Biesta, 2010.

56 Biesta, 2011.

lijkheid die daarmee gepaard gaat.⁵⁷ 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.⁵⁸

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 onderwijsgedre-

⁵⁷ Biesta, 2015.

⁵⁸ Onderwijsraad, 2014b.

ven in plaats van technologiegedreven innovaties? Voor welke onderwijsinhoud is het wel en 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
bbi	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.
- Joerres, 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 2017 worden de onderwerpen beschreven waarover de raad in 2017 zal adviseren.