

2024-2025

werk
program
ma

..raad
..wijs
onder

1	Woord vooraf	5
2	Onderwijs als brug tussen generaties	7
3	Werkprogramma 2024-2025	13
3.1	Advies over onderwijs als investering	14
3.2	Advies over lerarenopleidingen	14
3.3	Verkenning over welzijn en onderwijs	15
3.4	Stand van educatief Caribisch Nederland	16
3.5	Advies over meertaligheid	16
3.6	Advies over de positie van de beroepsgroep leraren	17
3.7	Verkenning over armoede en onderwijs	17
3.8	Advies over onderwijshuisvesting	18
3.9	Advies over de toekomstverkenning middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap	18
3.10	Advies over jongeren in justitiële jeugdinrichtingen en residentiële jeugdhulp	19
3.11	Wetgevingsadviezen	19
4	Taken en werkwijze	21



woord vooraf

Onderwijs loopt als een rode draad door onze samenleving en verbindt verleden, heden en toekomst. Het geeft kinderen en jongeren telkens weer de benodigde bagage om zelfstandig de toekomst aan te kunnen, de samenleving vorm te geven, de uitdagingen van hun tijd het hoofd te bieden en nieuwe wegen in te slaan.

Net als de samenleving is het onderwijs, als spiegel hiervan, voortdurend in beweging. Er gaat veel aandacht uit naar deze cruciale publieke voorziening. In de adviezen en verkenningen buigt de Onderwijsraad zich vaak over stelselvraagstukken vanuit een langetermijnperspectief. Dat doet de raad ook de komende periode. Onder meer met een stelselanalyse van het onderwijs in Caribisch Nederland en een advies over onderwijshuisvesting. Daarnaast heeft de raad altijd oog voor groepen in het onderwijs of delen van het stelsel die extra aandacht vergen. De komende periode kijkt de raad specifiek naar hoe het onderwijs kan omgaan met armoede en de negatieve effecten hiervan op de ontwikkeling van leerlingen en studenten. En naar het onderwijs voor leerlingen en studenten in een justitiële jeugdinrichting of residentiële jeugdzorgvoorziening.

Dit werkprogramma schetst welke adviezen en verkenningen de Onderwijsraad de komende twee jaar onder handen heeft. Het wordt jaarlijks geactualiseerd. De raad heeft zich voor dit werkprogramma mede gebaseerd op gesprekken met de bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, met het parlement en met vertegenwoordigers van organisaties van leerlingen en studenten, ouders, leraren, schoolleiders en andere onderwijsprofessionals, profielorganisaties, vakbonden, sectorraden en kinderopvangorganisaties. En op de reacties die zijn binnengekomen via de digitale oproep 'Denkt u mee?'. De raad dankt iedereen voor de inhoudelijke bijdragen.

Edith Hooge
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur



2 onderwijs als brug tussen generaties

Onderwijs verbindt generaties en geeft kennis, inzichten, vaardigheden en ervaringen door. Het rust kinderen en jongeren toe om op hun beurt de samenleving vorm te geven en antwoorden te vinden op de vraagstukken van morgen.

Inleiding op het werkprogramma van de Onderwijsraad

Onderwijs is onder meer te zien als een uitwisseling tussen generaties: door scholing en vorming wordt culturele en intellectuele bagage uit het verleden ontsloten en doorgegeven aan nieuwe generaties. Zodat kinderen en jongeren de wereld en de geschiedenis ervan in de vingers krijgen om de toekomst aan te kunnen.

Vanuit deze transactionele kijk op onderwijs als verbinding tussen vroegere, huidige en toekomstige samenlevingen en gemeenschappen, ziet de Onderwijsraad vier uitgangspunten voor de scholing en vorming waarin het Nederlandse onderwijsstelsel voorziet.

Ten eerste dat bestaande kennis, inzichten, vaardigheden en ervaringen steeds opnieuw moeten worden ontsloten, omdat elk kind, elke generatie, telkens weer 'vanaf nul' begint met leren over de wereld en de geschiedenis ervan. Het leren beheersen van rekenen, wiskunde en taal is hier een essentieel onderdeel van. Het tweede uitgangspunt is dat het onderwijs culturele en intellectuele bagage ontsluit voor elk kind, voor alle jongeren. Het derde dat volwassen generaties via onderwijs niet alleen hun kennis, ervaring en begrip ruimhartig delen met jonge generaties, maar ook hun vragen, twijfels en fouten. Zodat kinderen en jongeren geschoold en gevormd worden vanuit een eerlijk, kritisch en realistisch perspectief, dat hen op hun beurt helpt de uitdagingen en ontwikkelingen van morgen het hoofd te bieden.

En ten slotte het uitgangspunt dat onderwijs ook een vrijplaats vormt voor leerlingen om kennis en inzichten toe te voegen, nieuwe dingen te creëren en uit te proberen en een eigen perspectief te ontwikkelen. Onderwijs vormt daarmee een brug naar volwassenheid.

Invloed trends en ontwikkelingen

Vanuit de blik op onderwijs als brug tussen generaties ziet de Onderwijsraad een aantal toekomstige uitdagingen en ontwikkelingen waarvoor jongeren van nu komen te staan. Ontwikkelingen die ruimte bieden aan ontdekkingen en innovaties, die uitnodigen tot creativiteit en tot anders omgaan met grondstoffen en hergebruik van producten. En die inlevingsvermogen, overstijgen van individuele belangen, en samenwerking vergen om tot oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken te komen.

Gezien de complexe binnenlandse en internationale verhoudingen is dat niet altijd eenvoudig. De oorlog in Oekraïne laat zien dat ook conflicten die relatief dichtbij plaatsvinden, kunnen uitmonden in een oorlog. De continue stroom van beelden en verslaggeving van de penibele situatie waarin de mensen daar verkeren, maken dit direct invoelbaar. De gevolgen van de oorlog zijn merkbaar in bijvoorbeeld instabiele en sterk stijgende energieprijzen waardoor sommige huishoudens ernstig in de problemen komen. Dat geeft zorgen, ook voor kinderen en jongeren.

Binnen Nederland voltrekken zich veranderingen in een snel tempo. Voldoende huizen, toegang tot de zorg, vijf dagen naar school en ruimte op het energienet: ze zijn niet langer vanzelfsprekend. De krapte op de arbeidsmarkt zet de dienstverlening in de collectieve sector onder druk, er is een tekort aan leraren, agenten, huisartsen, verplegenden en verzorgenden. Deze ontwikkelingen zijn niet voor iedereen in dezelfde mate voelbaar. Huishoudens in een kwetsbare sociaaleconomische positie hebben minder het gevoel dat de overheid er voor hen is. Bestaansonzekerheid en kansenongelijkheid worden vaak binnen familieverband overgedragen op volgende generaties. Het is daarom belangrijk te blijven nadenken over de wegen om jongeren perspectief te bieden. Ook dat is een onderdeel van intergenerationele verantwoordelijkheid.

Uitdagingen nu en straks

Zorgen om het welzijn van jongeren bestaan al langer en de coronapandemie lijkt de problemen te hebben vergroot. Veel leerlingen en studenten worstelen met problemen als eenzaamheid en faalangst en ze ervaren om uiteenlopende redenen druk. Daarnaast lijkt het onderwijs zelf bij te dragen aan het verminderd welbevinden. Een kwart van de jongeren ervaart stress door schoolwerk, jongeren ervaren druk om constant te presteren en te excelleren, en ook van toetsen en examens gaat druk uit. Vanuit scholen en onderwijsinstellingen komt het signaal dat het niet lukt de complexe psychologische zorg te bieden die leerlingen en hun ouders en studenten vragen. Dit alles vormt voor de raad aanleiding de komende tijd in een verkenning over welzijn en onderwijs na te gaan wat de redenen zijn voor het verminderd welzijn van leerlingen en studenten, en de rol van onderwijs hierin. Hoe kunnen kinderen en jongeren zo geschoold en gevormd worden dat zij met meer vertrouwen eigen uitdagingen en ontwikkelingen kunnen aangaan én die van de toekomstige samenleving?

De vraag voor welke toekomstige uitdagingen en ontwikkelingen jongeren van nu komen te staan, leidt ook tot overdenking van de functies en doelen van het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Welke eisen stelt de samenleving aan de student van de toekomst en welke eisen stelt die student aan het onderwijs? Welke kennis en professionals zijn nodig om de trends die van invloed zijn op onze samenleving en arbeidsmarkt van passende antwoorden te voorzien? Is het huidige onderwijsstelsel hiervoor toegerust en zo niet, wat moet er dan veranderen? Grote vragen waarvoor geen eenduidige antwoorden bestaan en die in samenhang moeten worden bekeken. De toekomstverkenning middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap, waartoe de minister opdracht heeft gegeven, is een manier om delen van een onzekere toekomst in samenhang dichterbij te brengen. Op verzoek van de minister zal de raad een advies uitbrengen over de toekomstverkenning.

Gericht aandacht geven waar nodig

De uitdagingen waarvoor we staan, roepen vragen op over hoe de samenleving is georganiseerd en of dit wel voldoende toekomstbestendig is. Worden de belangen van alle burgers voldoende geborgd? Ondanks de sterke economische groei en welvaart in ons land schat het Centraal Planbureau dat economische ontwikkelingen zoals hoge inflatie en gestegen energiekosten meer gezinnen onder de armoedegrens zullen duwen.

Ook voor kinderen en jongeren die opgroeien in armoede, is het van belang dat zij volwaardig onderwijs kunnen krijgen. Niet alleen leerlingen in het primair of voortgezet onderwijs, maar ook studenten in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. De kloof tussen rijk en arm is in het onderwijs vooral zichtbaar in de draagkracht van ouders om het onderwijs en bijkomende activiteiten voor hun kinderen te bekostigen. Maar de impact van armoede strekt veel verder, tot de leefomstandigheden van kinderen en jongeren. Bijvoorbeeld door het ontbreken van ontbijt of een gezonde lunch, of door stress thuis vanwege financiële problemen. Armoede zet ook sociale verhoudingen onder druk en kan leiden tot uitsluiting en stereotypering. Daarmee is armoede niet alleen een individueel probleem; het ondergraft ook bredere sociale verbanden in de samenleving.



Voor hulpverleners en de gemeente is de school een belangrijke vindplaats en samenwerkingspartner in het bieden van ondersteuning aan kinderen en jongeren die opgroeien in armoede. Maar armoede is ook een vraagstuk voor het onderwijs zelf, omdat deze de ontwikkeling van leerlingen en studenten negatief beïnvloedt. Op verzoek van de Tweede Kamer brengt de raad een verkenning uit over de vraag hoe onderwijsinstellingen zich kunnen verhouden tot armoede en de negatieve effecten ervan op de ontwikkeling van jongeren.

Nederland kent een veelomvattend en fijnmazig onderwijsstelsel. Daarbinnen is gerichte aandacht nodig voor sommige aspecten van het onderwijsaanbod en bepaalde groepen leerlingen en studenten. Bijvoorbeeld omdat sommige jongeren kampen met een stapeling aan problemen waarvoor zij aandacht, steun en structuur nodig hebben. Dit geldt vaak voor jongeren die om verschillende redenen in een instelling verblijven, zoals een justitiële jeugdinrichting of residentiële jeugdhulpvoorziening, voor wie de overheid een zware verantwoordelijkheid draagt. Een belangrijk onderdeel van de overheidsverantwoordelijkheid voor deze jongeren is voorzien in goed onderwijs. Daarbij spelen extra belangen en uitdagingen. Scholing, ondersteuning en voorbereiding op zelfstandig en met perspectief deelnemen aan de samenleving zijn voor deze jongeren van wezenlijk belang. Onderwijs zou voor hen een stabiele factor moeten zijn, passend bij hun mogelijkheden. Op dit moment is dat niet voor alle jongeren in een residentiële instelling het geval. Daarom gaat de raad in op het verzoek van de minister een advies uit te brengen over de vraag hoe het onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen en in residentiële jeugdhulp kan verbeteren.

Vertrouwen in toekomstige generaties

Wat kinderen en jongeren leren, krijgen zij voor een deel aangereikt buiten het onderwijs. Ook ouders en grootouders, familieleden, leeftijdgenoten en andere rolmodellen in het leven van jongeren dragen inzichten, ervaring, kennis, tradities en cultuuraspecten op hen over. Neem de thuistaal die kinderen en jongeren meenemen naar school. Er is steeds meer aandacht voor het feit dat Nederlands niet voor iedereen de thuistaal is en dat de thuistaal een hulpbron is voor het ontsluiten en overdragen van kennis, vaardigheden en inzichten. Vanuit een transactionele kijk op onderwijs is dit een belangrijk gegeven. Op verzoek van de ministers brengt de raad een advies uit over de vraag hoe het onderwijs kan omgaan met talige diversiteit en meertaligheid.

Onderwijs doet ertoe, altijd, voor elk kind, voor alle jongeren. Want onderwijs als brug tussen generaties betekent dat opgedane kennis, ervaringen, vaardigheden en inzichten steeds opnieuw hun weg vinden naar de volgende generatie en daar weer verder worden gebracht. Als we met dat perspectief kinderen en jongeren blijven toerusten met goed onderwijs, mogen we vertrouwen op de capaciteiten van toekomstige generaties.

Namens de Onderwijsraad,
Prof. dr. Edith Hooge
voorzitter





3

werk program ma

2024-2025

Het werkprogramma 2024-2025 omvat zes adviezen, een verkenning en een publicatie over de stand van educatief Caribisch Nederland op verzoek, en een advies en verkenning uit eigen beweging.

Het werkprogramma 2024-2025 laat zien welke adviezen en verkenningen de raad de komende twee jaar onder handen heeft. Naast de eerder voorgenomen adviezen over onderwijs als investering en over lerarenopleidingen bevat dit werkprogramma een verkenning uit eigen beweging, een advies en een verkenning op verzoek van de Tweede Kamer, en vier adviezen en een publicatie over de stand van educatief Caribisch Nederland op verzoek van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Ook voorziet de raad enkele wetgevingsadviezen. In de volgende paragrafen worden deze adviezen en verkenningen kort toegelicht.

Buiten dit werkprogramma is er voor de adviesvragers altijd gelegenheid om de Onderwijsraad aanvullende vragen te stellen, inclusief wetgevingsadviezen.

Naar verwachting brengt de raad nog in 2023 de volgende publicaties uit:

- een advies over schoolbesturen;
- een briefadvies over voorzieningen voor het jonge kind in het licht van gelijke onderwijskansen; en
- een advies over opleiden op de werkplek.

Eerder in 2023 publiceerde de raad *Actief in Europa*, een advies over het belang van een actieve opstelling van de Nederlandse overheid bij Europees onderwijsbeleid, en *Schaarste schuurt*, een verkenning hoe overheid en onderwijs de situatie van een aanhoudend en ongelijk verdeeld lerarentekort het hoofd kunnen bieden.

De JongerenOnderwijsraad denkt mee met de adviezen en verkenningen waaraan de raad werkt. In de JongerenOnderwijsraad delen achttien jongeren van diverse leeftijden, schoolsoorten en onderwijsniveaus hun ervaringen, meningen en ideeën. Vanaf oktober 2023 gaat de JongerenOnderwijsraad aan de slag in een nieuwe samenstelling.

3.1 Advies over onderwijs als investering

Uitgaven aan onderwijs zijn investeringen voor de toekomst. Deelname aan onderwijs geeft opbrengsten die op korte en lange termijn ten goede komen aan individu en maatschappij. Het individu krijgt zo de mogelijkheid succesvol deel te nemen aan de samenleving, een inkomen te vergaren en welzijn en geluk te ervaren. De maatschappij profiteert doordat onderwijs bijdraagt aan een goed functionerende arbeidsmarkt, aan de innovatiekracht van de economie, een sterke democratie, gelijke kansen en sociale cohesie.

Uitgaven van de rijksoverheid aan onderwijs worden echter niet op die manier bekeken. Onderwijs geldt vooral als een kostenpost. De opbrengsten van onderwijs in brede zin vallen buiten het blikveld van het politieke en maatschappelijke debat. Ook in de modellen waarmee het Centraal Planbureau de gevolgen van beleid doorrekent, spelen de langetermijneffecten van onderwijs slechts beperkt een rol.

Op basis van de politieke wens meer te kunnen sturen op brede welvaart, werken de drie planbureaus (Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving) samen aan een Kernset Indicatoren Brede Welvaart. Deze biedt handvatten om beleid te analyseren en te ontwikkelen vanuit het perspectief van brede welvaart.

Hoe klinken deze ontwikkelingen door in de besluitvorming over budgetten voor publieke voorzieningen? Welke overwegingen spelen een rol in de totstandkoming van het macrobudget voor onderwijs?

Dit leidt tot de adviesvraag: Hoe kan in de besluitvorming rond het totale budget voor onderwijs rekening worden gehouden met de duurzame bijdrage die onderwijs levert aan de ontwikkeling van individu en maatschappij?

3.2 Advies over lerarenopleidingen

Leraren vervullen een cruciale rol in het onderwijs. Wat het beroep van leraar inhoudt, is vastgelegd in bekwaamheidseisen. Deze zijn opgesteld door lerarencommissies en vervolgens wettelijk verankerd. Ze beschrijven wat leraren in elk geval moeten weten en kunnen. Lerarenopleidingen krijgen ruimte voor een verschillende invulling van de bekwaamheidseisen en de wijze waarop ze die nastreven en toetsen.

Alle lerarenopleidingen aan instellingen voor hoger onderwijs zijn geaccrediteerd. Bovendien hebben lerarenopleidingen gezamenlijke kennisbases en toetsen ontwikkeld

die de vereiste kennis en vaardigheden specificeren. Niettemin is de kwaliteit van lerarenopleidingen regelmatig bron van discussie. Er zijn zorgen over de inhoud van het curriculum, het niveau van de in- en uitstromende studenten, de omvang van trajecten, kwaliteitsstandaarden, wijze van examinering, aansluiting met de schoolpraktijk en (beperkte) mogelijkheden om tegemoet te komen aan specifieke doelgroepen zoals zij-instromers. In deze discussie wordt ook gewezen op de grote diversiteit van opleidingen en het versnipperde aanbod. Een onderliggend probleem is dat er geen scherp en gedeeld beeld van het beroep van leraar bestaat.

Dit advies richt zich op de vraag: Bieden de huidige bekwaamheidseisen voldoende houvast voor initiële lerarenopleidingen en is ook in andere opzichten uniformering van lerarenopleidingen mogelijk en wenselijk? Het advies focust op de initiële lerarenopleidingen die leraren voorbereiden op hun beroep.

3.3 Verkenning over welzijn en onderwijs

De afgelopen jaren zijn er steeds meer signalen dat het niet goed gaat met de psychische gezondheid van kinderen en jongeren in Nederland. In het voortgezet onderwijs stijgt het aantal leerlingen met emotionele problemen flink. Ook in het basisonderwijs kampen veel leerlingen met emotionele problemen en vermindert het welbevinden. Op de drempel van het vervolgonderwijs ervaren jongeren druk om de 'juiste' opleiding te kiezen en zich te onderscheiden van anderen.

Studenten zijn bezorgd over hun toekomst, zoals werk, een betaalbaar huis en gelijke kansen. Leraren uiten hun zorgen over de invloed van sociale media en over de kwetsbaarheid van leerlingen. School, opleiding en studie zijn belangrijke plekken om bij te dragen aan de veerkracht van jonge mensen en hen te leren omgaan met stress en druk. Maar het zijn ook plekken waar stress en druk juist ontstaan. Dan gaat het niet alleen om prestatiedruk, maar ook om sociale druk die wordt gevoeld tussen leerlingen en tussen studenten. En om druk die voortvloeit uit toenemende individualisering, ook in het onderwijs. Welke rol spelen toetsen en examens hierbij? En hoeveel ruimte blijft er voor pedagogisch handelen, gezien de groeiende tendens in het onderwijs om problemen vanuit medisch of therapeutisch oogpunt te benaderen?

In deze verkenning uit eigen beweging buigt de raad zich over de vraag: Wat is in de structuur en cultuur van het onderwijs nodig om op een pedagogisch verantwoorde en gezonde manier bij te dragen aan de scholing en vorming van kinderen en jongeren?





3.4 Stand van educatief Caribisch Nederland

Scholen in Caribisch Nederland maken deel uit van het Nederlandse onderwijssysteem. Sinds 1 januari 2011 wordt het onderwijs op de BES-eilanden – Bonaire, Sint Eustatius en Saba – rechtstreeks vanuit Nederland bekostigd en sinds 1 augustus 2011 gelden hier de Caribisch Nederlandse onderwijswetten.

Voor welke opgaven zien onderwijsinstellingen op de eilanden en de overheid zich gesteld in het bevorderen en borgen van onderwijskwaliteit? Welke uitdagingen kent het onderwijs op de BES-eilanden, ook met het oog op de kleinschaligheid? Hoe zouden de overheid en de onderwijsinstellingen daarop kunnen inspelen? In welke mate is beleid of wetgeving bevorderend of belemmerend? En hoe maakt het ministerie van OCW zijn verantwoordelijkheid voor het onderwijsbeleid op de BES-eilanden waar?

In deze publicatie verkent de raad op verzoek van de ministers de stand van educatief Caribisch Nederland en onderzoekt de vraag: Hoe kan de overheid de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs op de BES-eilanden borgen?

3.5 Advies over meertaligheid

Taal staat volop in de belangstelling. En terecht, taalbeheersing is van cruciaal belang om mee te kunnen doen aan het onderwijs en de maatschappij. We spreken bij 'taal' in het funderend onderwijs doorgaans over de Nederlandse taal. Dat dit niet voor elk kind de thuistaal is, krijgt steeds meer aandacht. Ook over taal in het hoger onderwijs is veel te doen. Denk aan de discussie over de verhouding tussen Nederlands en Engels als voertaal binnen de opleidingen.

Een op de vier Nederlandse kinderen spreekt thuis naast Nederlands ook een andere taal en groeit dus meertalig op. Daarnaast bieden steeds meer onderwijsvoorzieningen – van voor- en vroegschoolse educatie tot wetenschappelijk onderwijs – instructie in meerdere talen, vooral in het Engels. Meertaligheid is een meerwaarde voor de samenleving, maar

vormt ook een uitdaging voor het onderwijs. Denk aan kansenongelijkheid in het primair en voortgezet onderwijs op basis van thuistaal, en kansenongelijkheid in het hoger onderwijs door de dominante positie van het Engels.

Leerlingen die van huis uit geen Nederlands spreken, staan op school voor een dubbele uitdaging. Zij leren Nederlands en moeten tegelijkertijd in die taal leren en vaardigheden opdoen. Wat betekent dit voor hun scholing en vorming?

Er zijn ook delen van het onderwijs waar veel ervaring is met meertaligheid en waar dit meer is ingebed in het onderwijs dat wordt gegeven, zoals binnen het nieuwkomersonderwijs. Welke lessen zijn hieruit te trekken? Wat zijn kansen en uitdagingen van meertaligheid in het onderwijs?

Op verzoek van de minister gaat de raad in dit advies in op de vraag: Hoe kan het onderwijs omgaan met talige diversiteit en meertaligheid?

3.6 Advies over de positie van de beroepsgroep leraren

Het beroep van leraar krijgt veel aandacht. Zo kan het leraarschap altijd rekenen op een centrale plek in beleidsagenda's als de bepalende factor voor de kwaliteit van onderwijs. Hieruit volgen initiatieven om bijvoorbeeld de status van het beroep van leraar te verhogen, werkdruk tegen te gaan, de professionaliteit van leraren en docenten te versterken en de lerarentekorten terug te dringen. Ook binnen scholen en opleidingen speelt de leraar of docent een cruciale rol. Naast het geven en ontwikkelen van onderwijs gaat het bijvoorbeeld om medezeggenschap, contacten met andere professionals in en rond het onderwijs en contacten met leerlingen, studenten en ouders.

Toch is een stevige positie van de leraar bij inhoudelijke besluiten over onderwijs geen gegeven. Zowel bij de ontwikkeling van landelijk onderwijsbeleid, en lerarenbeleid in het bijzonder, als bij keuzes binnen de school of onderwijsinstelling varieert de mate waarin en de manier waarop leraren of docenten hun invloed kunnen laten gelden. Ondanks meerdere pogingen tot beroepsgroepsvorming is de beroepsgroep leraren versnipperd georganiseerd en zijn lang niet alle leraren aangesloten bij een beroepsorganisatie.

De Onderwijsraad heeft in diverse adviezen en verkenningen aspecten van het leraarschap belicht en gewezen op het belang van een sterke beroepsgroep. Desondanks laat de positie van de beroepsgroep leraren op landelijk niveau en binnen scholen, opleidingen en onderwijsinstellingen te wensen over. Welke aspecten van het leraarschap en beroepsgroepsontwikkeling uit de adviezen van de raad zijn opgepakt en welke zijn blijven liggen? Op welke punten is versterking van de invloed en betrokkenheid van de leraar noodzakelijk en wat is daarvoor nodig?

Op verzoek van de Tweede Kamer brengt de raad met dit advies in kaart wat er is gedaan met eerdere aandachtspunten, conclusies en aanbevelingen van de raad rond het leraarschap. Vervolgens kijkt de raad hernieuwd naar de rol van de leraar vanuit de vraag: Hoe kan de positie van de beroepsgroep leraren landelijk en op het niveau van scholen, opleidingen en onderwijsinstellingen worden verstevigd?

3.7 Verkenning over armoede en onderwijs

In 2024 leven er naar verwachting meer dan een miljoen Nederlanders onder de armoedegrens. Een toenemend aantal kinderen groeit op in een gezin met een inkomen onder het 'niet veel maar toereikend'-criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Geldzorgen zijn er ook in gezinnen met een inkomen boven de armoedegrens en ze nemen toe onder werkenden die tot nu toe geen problemen hadden om rond te komen. Naast financiële problemen leidt dit tot sociaal-culturele armoede, die zijn weerslag heeft op sociale verbanden. Armoede zet het sociale weefsel van de samenleving onder druk en is daarmee niet alleen een individueel probleem: deze raakt de samenleving in zijn geheel.

Kinderen en jongeren in armoede hebben minder makkelijk toegang tot kwalitatief hoogwaardig, rijk onderwijs, kunnen minder profiteren van onderwijsaanbod en neigen eerder naar voortijdig schoolverlaten vanwege onderwijs-gerelateerde kosten. Denk aan de vrijwillige ouderbijdrage, de aanschaf van een laptop, agenda en gymspullen, reiskosten, kosten voor aanvullend aanbod op school zoals een schoolreis of debatcursus en buiten school zoals bijles, examentraining of huiswerkklas. Dat kinderen en jongeren naar school moeten zonder ontbijt, thuis (financiële) stress ervaren en minder steun van huis meekrijgen, maakt dat zij minder tot leren en ontwikkelen komen.

De ontwikkeling van kinderen behoort het uitgangspunt te zijn voor beleid en uitvoering. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties, ondertekend in 1989, is hiervoor het fundament. In het beleid voor gezinnen in armoede moet daarom worden gedacht vanuit het perspectief van het kind en moet wat voor het kind het best is voorop staan. Toenemende armoede stelt daarmee ook het onderwijs voor de vraag hoe hiermee om te gaan. Het antwoord op die vraag kan per lokale situatie en per school verschillen.

Op verzoek van de Tweede Kamer gaat de raad in deze verkenning in op de vraag: Welke opgave ligt er voor onderwijsinstellingen in relatie tot armoede en de negatieve effecten hiervan op de ontwikkeling van jongeren?

3.8 Advies over onderwijshuisvesting

Onderwijshuisvesting is een belangrijke voorwaarde om goed onderwijs te kunnen geven en ontvangen. Maar veel gebouwen zijn inmiddels afgeschreven, er is achterstallig onderhoud en er is veel discussie over wie verantwoordelijk is voor de huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs: gemeenten of scholen?

Sommige gemeenten dragen hun huisvestingstaak en -middelen over aan schoolbesturen (doordecentralisatie), en voorstellen tot 'integrale huisvestingsplannen' zijn in de maak. Er wordt lokaal heel verschillend omgegaan met onderwijshuisvesting. Verantwoordelijkheden voor nieuwbouw en onderhoud zijn gesplitst, wat leidt tot geschillen en verschillen.

Veel scholen hebben verouderde gebouwen. Ongeveer een kwart van de schoolgebouwen voor primair en voortgezet onderwijs voldoet niet aan de minimumeisen voor ventilatie. Ook het realiseren van een goed en constant binnenklimaat, denk aan temperatuur en licht, is voor veel scholen een onmogelijke opgave. Dit heeft negatieve effecten op de schoolprestaties van leerlingen.

Daarnaast vormen de (on)toegankelijkheid van gebouwen en het ruimtegebrek problemen, bijvoorbeeld voor leerlingen met een beperking of om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte goed te kunnen helpen. Huisvesting is daarmee een belangrijke factor in de ambitie toe te werken naar inclusiever onderwijs.

Een andere ontwikkeling die eisen stelt aan de kwaliteit van huisvesting is de integratie van onderwijs met andere voorzieningen in multifunctionele accommodaties. Is dit goed voor de kwaliteit van het onderwijs? In hoeverre kunnen scholen hierin zelf keuzes maken als er ook aspecten vanuit algemeen maatschappelijk beleid meewegen?

De raad geeft in dit advies antwoord op de vraag van de minister: Wat is nodig om in de toekomst de kwaliteit van onderwijshuisvesting te borgen?

3.9 Advies over de toekomstverkenning middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap

De minister van OCW laat een toekomstverkenning uitvoeren over het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger onderwijs en de wetenschap. Hierin staan vragen centraal als: Hoe leert een student in 2040? Hoe wordt kennis dan ontwikkeld? Wat wordt er in de toekomst verwacht van mbo-scholen, hogescholen, universiteiten en de wetenschap? Waar hebben de maatschappij en de arbeidsmarkt dan behoefte aan?

De toekomstverkenning moet inzicht bieden in de impact van trends op het stelsel van vervolgonderwijs en wetenschap. Daarnaast gaat de verkenning in op hoe vervolgonderwijs en wetenschap kunnen bijdragen aan maatschappelijke opgaven. Ook komen vraagstukken aan de orde rond de overdracht van kennis, een leven lang ontwikkelen, bekostiging en wetgeving.

Op verzoek van de minister zal de raad een advies uitbrengen over de toekomstverkenning. Dit advies dient als inbreng voor de beleidsreactie van de minister, en het parlementaire debat over de toekomstverkenning.

Op verzoek van de minister houdt de raad ruimte in de programmering voor de komende periode om in te gaan op aanvullende adviesvragen naar aanleiding van de toekomstverkenning.

3.10 Advies over jongeren in justitiële jeugdinrichtingen en residentiële jeugdhulp

Het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en voor jongeren in residentiële jeugdhulp staat er niet goed voor, zo blijkt uit onderzoek en uit meerdere rapportages van de inspecties Justitie en Veiligheid, de Onderwijsinspectie en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Er is een structureel tekort aan plaatsen voor jongeren en aan ervaren personeel.

Schoolklassen zijn maximaal bezet en er zijn veel wisselingen in de groepen doordat jongeren komen en gaan. Mogelijkheden om stage te lopen zijn beperkt en het kost uitstromende leerlingen en studenten grote moeite een plek op een school voor regulier onderwijs te vinden.

Ook voor deze jongeren kan onderwijs een groot verschil maken. In hoeverre slaagt het onderwijs erin dat voor elkaar te krijgen? Sluit het onderwijs voldoende aan op de capaciteiten van de jongeren? Hoe kan de balans tussen hulp, zorg en onderwijs inhoudelijk het best vorm krijgen en waar zijn deze jongeren bij gebaat?

De minister heeft de raad verzocht met dit advies in te gaan op de vraag: Hoe kan het onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen en in residentiële jeugdhulp verbeteren en wat is hiervoor nodig?

3.11 Wetgevingsadviezen

De raad heeft een wettelijke taak te adviseren op wetsvoorstellen. Voorstellen die een wezenlijke verandering betekenen op het vlak van *governance*, sturing, toezicht en bekostiging, die raken aan artikel 23 Grondwet, of die grote implicaties hebben voor de onderwijspraktijk komen voor advisering in aanmerking. De raad overlegt met het ministerie van OCW om welke wetsvoorstellen het gaat.

In wetgevingsadviezen kijkt de raad wat het voorstel betekent voor de onderwijspraktijk en in hoeverre het voorstel in overeenstemming is met artikel 23 Grondwet. Daarbij kijkt de raad ook naar aspecten als uitvoerbaarheid en consistentie van de onderwijswetgeving.

Wetsadvisering door de Onderwijsraad vindt plaats na internetconsultatie en vóór advisering door de Raad van State. De doorlooptijd van wetgevingsadviezen is kort, de raad adviseert binnen zes weken via een briefadvies.

De raad voorziet de komende periode in elk geval advisering op wetgeving over:

- strategisch personeelsbeleid;
- toezicht op informeel onderwijs;
- instellingsaccreditatie.



4

taken en werkwijze

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij

De Onderwijsraad geeft al meer dan honderd jaar advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer en soms ook aan gemeenten. Gevraagd én uit eigen beweging.

De raad kijkt naar de werking van het onderwijsstelsel en -bestel en blikt daarbij zowel terug in de tijd als ver vooruit. Met als focus perspectieven voor de langere termijn. De raad signaleert of agendeert kwesties, identificeert knelpunten en ongewenste effecten in wetgeving en beleidsvoornemens en schetst perspectieven of oplossingsrichtingen. De raad doet dit in de vorm van een advies, verkenning of wetsadvies. Periodiek stelt de raad een *Stand van Educatief Nederland* op met een overkoepelend beeld van het Nederlandse onderwijs. Ook geeft de raad advies aan gemeenten bij kwesties over onderwijshuisvesting.

De adviezen en verkenningen gaan over alle vormen van onderwijs voor kinderen, jongeren en volwassenen: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen. Hoe kan onderwijs bijdragen aan de ontwikkeling van individu en samenleving? Wie zijn daarbij aan zet? Wat is de rol van overheden? Wat behoort tot de verantwoordelijkheid van besturen en wat tot die van schoolleiders en leraren? Wanneer zijn organisaties en professionals rondom de school aan zet? Wat is de rol van leerlingen, studenten en hun ouders?

De raad is onafhankelijk en staat tegelijkertijd midden in de samenleving en het onderwijs. De adviezen worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. En ze zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten uit uiteenlopende wetenschappelijke disciplines, zoals onderwijskunde, economie, sociologie en onderwijsrecht. De raad maakt daarnaast gebruik van intersectorale en internationale vergelijkingen. Speciale vermelding verdient de JongerenOnderwijsraad: leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen delen hun ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denken mee over onderwerpen waarover de raad adviseert.

Bij de voorbereiding van adviezen benut de raad ook de kennis en expertise van andere adviesorganen en van planbureaus. En brengt omgekeerd op verzoek ook expertise in ten behoeve van adviezen van anderen. Soms wordt gezamenlijk een advies uitgebracht. Als een van de grondleggers van Eunec, het internationaal verband van onderwijsraden, wisselt de raad ook kennis en expertise uit met andere adviescolleges in Europa en daarbuiten.

De leden van de Onderwijsraad worden voor vier jaar benoemd op persoonlijke titel. Ze zijn aangetrokken vanwege hun wetenschappelijke kennis, praktijkervaring in het onderwijs en/of maatschappelijke bijdrage, in combinatie met hun visie op het onderwijs. De brede eigen expertise zorgt ervoor dat er altijd vanuit meerdere – bijvoorbeeld onderwijskundige, economische, juridische en internationale – invalshoeken naar een onderwerp wordt gekeken.

Uitgangspunten

De raad zegt wat er gezegd moet worden en is een kritische gesprekspartner van overheden en het onderwijs. Bij de keuze van onderwerpen, bij de inhoudelijke analyse en bij het doen van aanbevelingen staan vijf publieke waarden centraal: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, pluriformiteit en keuzevrijheid, en sociale samenhang, inclusie en democratie. Deze waarden verdienen stuk voor stuk bevordering en werken ook op elkaar in. Nadruk op de ene waarde kan ten koste gaan van andere en de waarden kunnen onderling conflicteren. Daarom moeten ze steeds tegen elkaar worden afgewogen. Zo kan de raad voor wat betreft *kwaliteit* kijken naar zowel de kwaliteit van onderwijs in brede zin als de voorwaarden die onderwijskwaliteit mogelijk maken. *Toegankelijkheid* draait om de onbelemmerde beschikbaarheid van onderwijs voor elke leerling en student. Aan toegankelijkheid raken ook vraagstukken van kansengelijkheid. *Doelmatigheid* betreft de kostenefficiëntie van het onderwijssysteem in relatie tot de maatschappelijke opbrengsten. Daarnaast gaat het ook om het stellen van onderwijsinhoudelijke doelen, om de koppeling ervan aan financieel beleid en om opvolging in de zin dat wordt nagegaan of deze doelen bereikt zijn. *Pluriformiteit* van het onderwijs vindt zijn oorsprong in artikel 23 van de Grondwet. De raad belicht het belang van pluriformiteit in het stelsel, inclusief een dekkend aanbod van openbaar onderwijs en de daarmee samenhangende keuzevrijheid voor ouders en leerlingen om een school te kiezen die hen het meest aanspreekt. De raad staat daarbij een benadering voor waarin behoeften, interesses en wensen van leerlingen, studenten en ouders in balans zijn met publieke en maatschappelijke belangen. Ten slotte kijkt de raad naar onderwijs in relatie tot *sociale samenhang, inclusie en democratie* in school en samenleving. De school is een sociale gemeenschap en een oefenplaats voor democratisch samenleven. Hiervoor acht de raad het van belang dat leerlingen van verschillende achtergronden en capaciteiten elkaar op school kunnen ontmoeten en dat er in het onderwijs voldoende aandacht is voor democratisch burgerschap.

Colofon

Het *Werkprogramma 2024-2025* is aangeboden aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.

Samenstelling raad

prof. dr. E.H. (Edith) Hooge (voorzitter)
dr. O. (Orhan) Agirdag
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta
prof. dr. P.W.A. (Pieter) Huisman
dr. A. (Esmah) Lahlah
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor
D. (Daisy) Mertens MEd
dr. C.J. (Cor) van Montfort
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas
prof. dr. T. (Trudie) Schils
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Bestellingen van publicaties

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

ISBN 978-94-6121-085-2
Intern documentnr. BS.2300032

Ontwerp

thonik

Fotografie

Edwin Walvisch
© Onderwijsraad, Den Haag

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, september 2023

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

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