Werkprogramma 2018

Werkprogramma 2018

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 2018, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20170187/1135, september 2017

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2017.
ISBN 978-946121-060-9

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

2 Adviesonderwerpen 2018 **10**
2.1 Adviezen op verzoek van de regering 12
2.2 Advies op verzoek van de Tweede Kamer 18
2.3 Stelseladvies: stand van educatief Nederland 2018 20
2.4 Wetgevingsadviezen 21
2.5 Advies over passend onderwijs 22
2.6 Tussentijdse wijzigingen 22

Literatuur **23**

Bijlage 1 **25**
Overzicht raadsleden en geassocieerde leden per 1 september 2017

Bijlage 2 **29**
Overzicht medewerkers bureau per 1 september 2017

Bijlage 3 **33**
Meerjarenagenda 2015-2020. Naar een veerkrachtig onderwijsbestel

1 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 constateerde[1] –, maar op onderdelen zijn ook verbeteringen nodig en 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 een bijdrage aan dergelijke discussies 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 discussies over belangrijke en actuele thema's op onderwijsgebied.

Het *Werkprogramma 2018* kan gezien worden als een uitsnede van de meerjarenagenda van de raad en geeft aan welke adviesvragen in 2018 te verwachten zijn. In hoofdstuk 1 worden eerst de taken en werkwijze van de Onderwijsraad nader toegelicht. Daarbij wordt tevens een schets gegeven van de meerjarenagenda van de raad. Hoofdstuk 2 biedt vervolgens de adviesonderwerpen voor het jaar 2018.

Het *Werkprogramma 2018* is mede opgesteld op basis van gesprekken met de bewindslieden van OCW, de Eerste en Tweede Kamer en een groot aantal betrokkenen in het onderwijsveld. U vindt in het werkprogramma voor 2018 adviesonderwerpen die afkomstig zijn van de bewindslieden van OCW en leden 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 Onderwijsraad heeft in 2016 over passend onderwijs geadviseerd. De verwachting is dat de Onderwijsraad in 2018 binnen deze context opnieuw 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 beleidsontwikkelende adviezen zijn gericht op het verkennen van nieuwe opties en leiden tot een 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 kunnen 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 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 nodig en mogelijk 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 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, gevalsstudies, 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, onderwijseconomie 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 onderwijseconomische en onderwijsrechtelijke perspectieven aan bod. De raad laat op verschillende thema's kosten-batenanalyses uitvoeren of betrekt 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.

1.2 Meerjarenagenda 2015-2020

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. De volledige meerjarenagenda 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 blijvend 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 bezien tegen het licht van trends in samenleving en onderwijs. De raad neemt 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 (sven) 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 opgericht. Binnen het Huis van het Onderwijs organiseert en faciliteert de Onderwijsraad ontmoetingen die leiden tot kennisvermeerdering en kennisdeling over alle aspecten van het onderwijs. Het doel is enerzijds de bevordering van de kwaliteit van de adviezen van de raad en anderzijds de doorwerking van deze adviezen. 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 2018

De raad heeft met de minister en de staatssecretaris van OCW gesproken over de onderwerpen die bij de advisering door de raad in 2018 prioriteit verdienen. De minister van OCW heeft de raad verzocht een ontwerp voor het Werkprogramma 2018 op te stellen, en heeft daarbij een aantal adviesvragen gesteld. De onderwerpen waarover de bewindslieden aan de raad advies hebben gevraagd zijn:

- Toetsing en examinering;
- Curriculumontwikkeling; en
- Educatieve dienstverlening aan onderwijsinstellingen.

De raad heeft ook overleg gevoerd met de Tweede Kamer en de Eerste Kamer over het Werkprogramma 2018. De Tweede Kamer heeft aan de raad advies gevraagd over:

- Loopbanen van onderwijsprofessionals.

De raad brengt uit eigen beweging en conform zijn meerjarenprogramma een advies uit over

- Een blijvend veerkrachtig onderwijsstelsel.

De adviesonderwerpen voor 2018 passen als volgt binnen de programmalijnen van de meerjarenagenda van de raad.

- Kerntaken van het onderwijs:
  - Toetsing en examinering; en
  - Curriculumontwikkeling.
- Onderwijsprofessionals:
  - Loopbanen van onderwijsprofessionals.
- Bestuur, organisatie en bekostiging:
- Educatieve dienstverlening aan onderwijsinstellingen.
- Onderwijs en samenleving:
  - Een veerkrachtig onderwijsstelsel.

Naast de vijf in dit werkprogramma uitgewerkte adviezen zal de raad in 2018 ook een aantal wetgevingsadviezen uitbrengen:

- Verruiming wettelijke mogelijkheden voor innovatie in het onderwijs;
- Wijziging Inrichtingsbesluit WVO & Regels doorstroom vmbo-havo;
- Modernisering bekostiging po; en
- Wijziging Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011-2016 (aanpassing gewichtenregeling).

De samenhang van de adviesonderwerpen met de programmalijnen wordt ook weergegeven in de onderstaande tabel, die behalve de nieuwe adviesonderwerpen ook de reeds uitgebrachte adviezen in deze raadsperiode weergeeft. De tabel is te beschouwen als een geactualiseerde versie van de meerjarenagenda (voor de originele meerjarenagenda zie bijlage 3). De agenda heeft nadrukkelijk een dynamisch karakter. Het is mogelijk dat nieuwe adviesonderwerpen worden toegevoegd. De raad biedt nadrukkelijk ook ruimte te aan de nieuwe regering om een aanvullende adviesvraag te formuleren.

Programma-lijn	2015	2016	2017	2018*
1. Kerntaken van het onderwijs	Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap Maatwerk binnen wettelijke kaders Een goede start voor het jonge kind Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025	De volle breedte van onderwijskwaliteit	*De leerling centraal?*	*Toetsing en examinering* *Curriculumontwikkeling* *Wetsvoorstel verruiming wettelijke mogelijkheden voor innovatie in het onderwijs* *Wetsvoorstel wijziging inrichtingsbesluit WVO & regels doorstroom vmbo-havo*
2. Onderwijsprofessionals	Wetsvoorstel lerarenregister	Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs	*Schoolleiders* *Wetsvoorstel besluit lerarenregister*	*Loopbanen van onderwijsprofessionals*
3. Bestuur, organisatie en bekostiging	Kwaliteit in het hoger onderwijs Wetsvoorstel samenwerkingsscholen	Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs Wetsvoorstel nieuwe scholen	Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd *Bekostiging van en sturing op kwaliteit in het onderwijs* *Wetsvoorstel modernisering WVO*	*Educatieve dienstverlening aan onderwijsinstellingen* *Wetsvoorstel modernisering bekostiging po*
4. Onderwijs en samenleving		Vakmanschap voortdurend in beweging Internationaliseren met ambitie	Vluchtelingen en onderwijs *Wetsvoorstel Nederlands kwalificatiekader*	*Een veerkrachtig onderwijsbestel* *Wetsvoorstel aanpassing gewichtenregeling*
5. Digitalisering			Doordacht digitaal	
6. Passend onderwijs		Passend onderwijs		*Evaluatie van de verdere implementatie van passend onderwijs*

* De raad biedt nadrukkelijk ruimte voor de nieuwe regering om extra adviesvraag te formuleren.

Dit is een geactualiseerde versie van de Meerjarenagenda die de raad in 2015 uitbracht. *Cursief = in voorbereiding.*

2.1 Adviezen op verzoek van de regering

(1) Toetsing en examinering

Context: verschillende ontwikkelingen geven aanleiding tot een debat over toetsing en examinering

Toetsing en examinering vervullen een prominente rol in alle sectoren van het onderwijs. Toetsing kan daarbij uiteenlopende functies hebben, die grofweg als volgt kunnen worden samengevat. Toetsing kan in de eerste plaats zicht bieden op onderwijsresultaten en daarmee betrokkenen – waaronder de leerling/student, de leraar/docent, ouders, schoolleiders, bestuurders en de overheid – informatie verschaffen waarmee zij het onderwijs(leerproces) kunnen verbeteren.[2] Toetsing vervult dan een 'formatieve' functie. In de tweede plaats kan toetsing op 'summatieve' wijze worden ingezet om een eindoordeel te vellen over onderwijsopbrengsten. Dat oordeel kan vervolgens voor verschillende doeleinden gebruikt worden, waaronder verantwoording, het bevorderen van leerlingen/studenten binnen een opleiding of het toekennen van diploma's. In het laatste geval is er sprake van examinering.[3]

De wijze waarop toetsen en examens worden vormgegeven en ingezet is onderhevig aan veranderingen. Verschillende meer en minder recente ontwikkelingen hebben een debat op gang gebracht over de kernfuncties van toetsing en de vraag in hoeverre deze functies verenigbaar zijn.

Een eerste ontwikkeling is de toenemende nadruk op gestandaardiseerde toetsing in het onderwijs. Met gestandaardiseerde toetsen is het mogelijk om leerlingen, klassen en scholen met elkaar te vergelijken en (in sommige gevallen) een vergelijking tussen onderwijsjaren te maken. Dat de nadruk op deze toetsvorm sterker wordt, blijkt uit het vaker verplicht stellen van deze toetsen. Zo is in het primair onderwijs het gebruik van een gestandaardiseerde eindtoets en gestandaardiseerde voortgangstoetsen verplicht gesteld. Op de pabo zijn landelijke kennistoetsen ingevoerd. In het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs wordt momenteel de invoering van een landelijke rekentoets voorbereid. De nadruk op gestandaardiseerde toetsing blijkt ook uit de aanscherping van de exameneisen in het voortgezet onderwijs. Dergelijke eisen worden gesteld door de overheid, maar scholen kiezen uit zichzelf ook vaker voor gestandaardiseerde toetsing. Zo stellen steeds meer scholen leerlingen in de gelegenheid om examen te doen voor een internationaal erkend certificaat voor een vreemde taal.[4] Het gebruik van gestandaardiseerde toetsing gaat doorgaans samen met een nadruk op de summatieve functie. Dat is zelfs het geval voor de voortgangstoetsen in het primair onderwijs, die op veel basisscholen doorslaggevend zijn voor het schooladvies.

Een tweede ontwikkeling is de toenemende verantwoording die onderwijsinstellingen moeten afleggen over de kwaliteit van de toetsen die zij voor summatieve doeleinden gebruiken. Instellingen moeten zich bijvoorbeeld vaker verantwoorden naar leerlingen/studenten of hun ouders, die hun mening over de toetsen online kunnen geven en bij een gebrekkige kwaliteit of transparantie hun beklag kunnen doen. Ook de overheid eist van instellingen verantwoording over de kwaliteit van de toetsing. In het hoger onderwijs zijn de afgelopen jaren de eisen aan examencommissies en aan de deskundigheid van hun leden aangescherpt. De toe-

2 De formatieve functie kan betrekking hebben op alle fasen van het onderwijs(leerproces). Behalve het verschaffen van feedback over een geleverde onderwijsprestatie kan toetsing bijvoorbeeld informatie geven over de beginsituatie van een leerling/student. Ook kan (de aankondiging van) een toets informatie geven over wat de leerdoelen zijn.

3 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014.

4 Onderwijsraad, 2016b.

nemende verantwoordingsplicht heeft consequenties voor de vorm van de toetsing. Hoewel formeel gezien toetsen zowel valide als betrouwbaar moeten zijn, komt de nadruk al snel te liggen op betrouwbaarheid, waarbij de procedure objectiveerbaar en kwantificeerbaar moet zijn. Authentieke toetsen waarbij leerlingen bijvoorbeeld houdingsaspecten en vaardigheden in (semi)realistische beroepssituaties moeten kunnen demonstreren, kunnen door verantwoordingsplichten onder druk komen te staan.

Een derde ontwikkeling kan worden beschouwd als een tegenbeweging tegen de nadruk op summatieve, gestandaardiseerde en kwantitatieve toetsing. Deze vormen van toetsing zijn namelijk controversieel. Voorstanders stellen dat gestandaardiseerde en kwantitatieve toetsing een opbrengstgerichte aanpak stimuleert, die uiteindelijk leidt tot betere onderwijsresultaten. De summatieve functies die eraan worden verbonden, zouden deze aanpak alleen maar kracht bij zetten. Formatieve en summatieve functies zijn in deze zienswijze verenigbaar. Tegenstanders stellen daarentegen dat de nadruk op summatieve, gestandaardiseerde en kwantitatieve toetsing een strategische aanpak uitlokt die leidt tot een 'versmalling' van de onderwijskwaliteit, een aantasting van de pluriformiteit van het onderwijs en excessieve aandacht voor toetsen.[5] Vanuit deze gedachten zijn er sommigen die toetsing volledig afwijzen of ervoor pleiten dat enkel formatief wordt getoetst. Een meer gematigde stellingname is dat toetsing ten dienste moet staan van de brede opbrengsten die het onderwijs nastreeft op de terreinen van kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Dat betekent dat naast cognitieve en kwantificeerbare opbrengsten ook andersoortige opbrengsten zichtbaar moeten worden gemaakt, zo nodig op kwalitatieve wijze.[6] Een aantal onderwijsinstellingen heeft de argumenten van de tegenbeweging vertaald in het onderwijs en verbindt bijvoorbeeld bewust minder vaak cijfers aan toetsen. De tegenbeweging is ten dele ook ingezet in het overheidsbeleid. Zo bereidt de overheid samen met de VO-raad de invoering voor een zogenoemd plusdocument voor, een supplement bij het vo-diploma waarin leerlingen op meer kwalitatieve wijze kenbaar kunnen maken wat zij 'naast' hun prestaties op het schriftelijk examen hebben bereikt.

Een vierde ontwikkeling is de groeiende variatie in toetsen die het onderwijs gebruikt. In het voorgaande is al gewezen op het toenemende gebruik van buitenlandse toetsen waaraan een internationaal erkend certificaat wordt verbonden. Ook het Nederlandse aanbod van gestandaardiseerde toetsen wordt gevarieerder. Dat heeft onder andere te maken met de omslag van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde markt van leermiddelen.[7] Poscholen kunnen naast de Cito-eindtoets nu bijvoorbeeld ook kiezen voor twee andere erkende eindtoetsen. Deze ontwikkeling heeft consequenties voor de functies van de toetsing. Voor de summatieve functie geldt dat het lastiger voor de overheid wordt om toetsresultaten met elkaar te vergelijken.

Een vijfde belangrijke ontwikkeling is de digitalisering van toetsen. Digitalisering kan uiteenlopende vormen aannemen en verschillende consequenties hebben voor de toetsing. Leerlingen of studenten kunnen bijvoorbeeld in toenemende mate eigenaar worden van de toetsing omdat zij zelf de aard, het moment en de locatie van de toetsing kunnen bepalen, alsmede de toetsgegevens kunnen beheren in de vorm van een digitaal portfolio. Daarnaast kunnen digitale toetsen een adaptief karakter hebben, hetgeen betekent dat de toetsvragen automatisch worden aangepast aan de gegeven antwoorden. Bij zowel digitale portfolio's als adaptieve toetsen kan het zwaartepunt komen te liggen bij de formatieve functies van toetsing, maar

5 Berliner, 2011.

6 Zie ook het advies *De volle breedte van onderwijskwaliteit*; Onderwijsraad, 2016a.

7 Zie ook het advies *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*; Onderwijsraad, 2010.

dat is geen gegeven. Het is ook mogelijk dat digitalisering juist summatieve functies van toetsing versterkt doordat het relatief gemakkelijk wordt om 'digitale sporen' van goed meetbare opbrengsten vast te stellen, te archiveren en te vergelijken.

Het debat over de verenigbaarheid van summatieve en formatieve functies van toetsing heeft zijn weerslag op de toetspraktijk, die zich de afgelopen jaren kenmerkt door tegengestelde bewegingen. Behalve de onderwijsinstellingen dient ook de overheid zich tot deze bewegingen te verhouden. Een belangrijke vraag hierbij is in welke mate en op welke wijze de overheid toetsing en examinering moet aangrijpen om haar verantwoordelijkheden binnen het onderwijsstelsel vorm te geven.

De geschetste ontwikkelingen werken verschillend uit per sector. Zo geldt bijvoorbeeld voor het funderend onderwijs dat door de overheid gecoördineerde toetsing een grotere rol speelt. In het hoger onderwijs ligt daarentegen de verantwoordelijkheid voor eindtoetsing meer bij de instellingen, al stelt de overheid in deze sector wel weer scherpe eisen aan examencommissies. Desondanks is het zinvol toetsingsvraagstukken in de verschillende sectoren in samenhang te beschouwen, al was het alleen maar omdat toetsen belangrijke schakels tussen schooltypen en opleidingen vormen.

De regering heeft de Onderwijsraad om advies gevraagd over de wijze waarop de kernfuncties van toetsing en examinering in het onderwijs kunnen worden gewaarborgd. Het advies bestrijkt zowel primair en voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs.

Adviesvraag: Op welke wijze dienen overheid en onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs kernfuncties van toetsing en examinering te waarborgen?

Het advies gaat onder andere in op de volgende vragen.
- Wat zijn kernfuncties van toetsing en examinering in het onderwijs?
- Hoe verhouden deze functies zich tot elkaar?
- Welke rollen hebben onderwijsinstellingen en de overheid bij het waarborgen van deze functies? Hoe kunnen zij deze rollen het beste uitvoeren? Welke deskundigheid hebben ze daarvoor nodig? Welke andere partijen schakelen ze hierbij in? Onder welke voorwaarden? In hoeverre dient toetsing de volle breedte van nagestreefde onderwijsopbrengsten te dekken en bijvoorbeeld ook niet- cognitieve opbrengsten te omvatten?

(2) Curriculumontwikkeling

Context: ontwikkelteams in het primair en voortgezet onderwijs bereiden een curriculumherziening voor

Dit advies is reeds opgenomen in het door de minister vastgestelde werkprogramma voor 2017. In overleg met de bewindslieden van OCW is besloten dit advies op een later moment uit te brengen. Dat is de reden dat dit advies in het werkprogramma 2018 is opgenomen.

In 2014 adviseerde de Onderwijsraad in zijn advies *Een eigentijds curriculum* het curriculum periodiek te herijken, zodat kerndoelen en eindtermen de actuele eisen van de maatschappij weerspiegelen. In dit advies formuleerde de raad de volgende criteria voor een curriculumherziening. De geactualiseerde kerndoelen moeten voldoende houvast bieden voor het

onderwijsveld – met ruimte voor eigen invulling van scholen – en door middel van doorlopende leerlijnen op stelselniveau voor samenhang zorgen tussen schoolsoorten en sectoren. Daarnaast moet het proces van curriculumherziening ingericht worden op een periodieke herijking. Ten slotte dienen onderwijsprofessionals, in het bijzonder leraren, een belangrijke rol te hebben in de herziening van het curriculum. De raad acht deze criteria onverkort van belang.

In november 2014 is op initiatief van de staatssecretaris van OCW het Platform Onderwijs2032 opgericht, een groep experts van binnen en buiten het onderwijs. Het platform kreeg de opdracht een landelijke dialoog te voeren over de inhoud van het primair en het voortgezet onderwijs en een visie te geven op de kennis en de vaardigheden die leerlingen moeten opdoen met het oog op (toekomstige) ontwikkelingen in de samenleving. Naar aanleiding van een advies dat het Platform Onderwijs2032 in 2016 uitbracht, zijn in 2017 voor een zevental leergebieden – Nederlands, rekenen en wiskunde, Engels, burgerschap, digitale geletterdheid en techniek – ontwikkelteams van start gegaan. De teams leveren 'bouwstenen'. De bouwstenen beschrijven (a) fundamentele inzichten en uitgangspunten op een leergebied met betrekking tot de kwalificatie, maatschappelijke vorming en persoonsvorming van leerlingen en (b) een vertaling hiervan in termen van kennis, vaardigheden en houdingsaspecten die leerlingen dienen te verwerven gedurende hun loopbaan in het primair en voorgezet onderwijs. De teams werken elk samen met minimaal zes scholen die de leerdoelen concreet gestalte geven in hun onderwijs. Daarnaast werken zij samen met deskundigen, vertegenwoordigers van uiteenlopende belanghebbenden in het onderwijs, het College voor Toetsen en Examens en de Inspectie voor het Onderwijs.

Dit laatste geeft aan dat al tijdens de fase van het formuleren van leerdoelen rekening wordt gehouden met de wijze waarop deze doelen kunnen worden getoetst en hoe op landelijk niveau zicht kan worden gehouden op de leeropbrengsten.

De regering heeft de raad gevraagd om in 2018 te reflecteren op het proces van curriculumontwikkeling en op de curriculumvoorstellen. Op basis daarvan adviseert de raad over de volgende fase van curriculumontwikkeling en –implementatie.

Adviesvraag: Hoe kan het proces van curriculumontwikkeling en -implementatie verder worden gebracht?

Er zal aandacht zijn voor onder meer de volgende vragen.

- Hoe kan een curriculum dat 'bottom up' tot stand is gekomen, worden geformaliseerd?
- Op welke wijze wordt de samenhang tussen de sectoren gewaarborgd?
- Hoe dient de overheid zich op te stellen in deze fase van curriculumontwikkeling en –implementatie? Hoe kan aan de curriculumvoorstellen toetsing worden verbonden?
- Wat betekenen de voorliggende curriculumvoorstellen voor het toezicht?
- Hoe zou het nieuwe curriculum periodiek herijkt kunnen worden en wie is daarbij aan zet?

Het adviestraject zal van start gaan op het moment dat de ontwikkelteams hun (eind)producten hebben opgeleverd. Het advies bevat aanbevelingen, zowel voor het vervolg van het huidige traject als voor curriculumontwikkelingstrajecten in de toekomst. Een belangrijk accent van het advies is de relatie tussen het curriculum en de toetsing, aangezien de verdere uitwerking van het curriculum nu eenmaal in belangrijke mate door (mogelijkheden voor) toetsing wordt bepaald.

(3) Educatieve dienstverlening aan onderwijsinstellingen

Context: de educatieve dienstverlening is in beweging

Onderwijsinstellingen worden ondersteund door externe organisaties die uiteenlopende 'educatieve diensten' verlenen.[8] Deze educatieve dienstverlening betreft onder meer (a) het ontwikkelen, implementeren en evalueren van methodieken, leerplannen, leermiddelen en deskundigheidsprogramma's; (b) het geven van specialistische pedagogische begeleiding aan leerlingen met specifieke behoeften; (c) het begeleiden van leraren en schoolleiders in hun professionele ontwikkeling; (d) het uitvoeren van praktijkgericht onderwijsonderzoek; en (e) het werken aan algehele verbetering van de schoolorganisatie. Educatieve dienstverlening vindt vaak plaats op commerciële basis, maar diensten worden ook op niet-commerciële basis aangeboden door (semi)overheidsorganisaties (waaronder de rijksoverheid en de sectororganisaties), en soms ook door ideële organisaties of het bedrijfsleven.[9]

De educatieve dienstverlening is in beweging. De belangrijkste ontwikkeling in het primair en voortgezet onderwijs is de omslag die in 2008 plaatsvond van aanbodgestuurde naar overwegend vraaggestuurde educatieve dienstverlening. Sindsdien gaat het overgrote deel van de middelen voor onderwijsondersteuning rechtstreeks, als onderdeel van de lumpsum, naar de scholen, die volledige bestedingsvrijheid hebben. Scholen worden geacht de nodige educatieve diensten grotendeels zelf in te kopen. De omslag van aanbodgestuurde naar overwegend vraaggestuurde educatieve dienstverlening is nog geen voltooid proces. Scholen in het primair en voortgezet onderwijs vertonen een grote variatie in de mate en de vorm van educatieve dienstverlening die zij inschakelen. Ook de overheid, die in het veld van de educatieve dienstverlening verschillende rollen vervult, probeert verschillende strategieën uit. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is er al langere tijd sprake van vraagsturing. Toch vindt ook in deze sectoren discussie plaats over de educatieve dienstverlening.

Een belangrijke vraag voor de onderwijsinstellingen is of zij educatieve diensten van externe organisaties betrekken of deze zelf organiseren. In het primair en voortgezet onderwijs zijn schoolbesturen de afgelopen jaren groter en professioneler geworden. Dit brengt met zich mee dat zij ondersteuning die zij voorheen inkochten, vaker zelf organiseren, bijvoorbeeld door het aanstellen van interne coördinatoren, begeleiders, projectleiders en coaches. Een andere ontwikkeling is dat scholen die onder hetzelfde schoolbestuur of onder verschillende besturen vallen, vaker met elkaar samenwerken en bijvoorbeeld audits organiseren of gezamenlijk optrekken bij onderwijsinnovaties. Dergelijke ontwikkelingen zorgen er tot op zekere hoogte voor dat scholen minder afhankelijk worden van (externe) educatieve dienstverleners of dat andersoortige organisaties of netwerken van organisaties voorzien in educatieve diensten. Een voorbeeld in dit verband is de opkomst van academische werkplaatsen, waarin groepen van scholen samen met kennisinstellingen projecten uitvoeren op het gebied van onderwijsinnovatie, professionalisering en onderzoek.[10] In het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs was de schaal van de instellingen al langer zo groot dat veel ondersteuningstaken en ontwikkeltaken intern zijn belegd. Het wel of niet inschakelen van externe ondersteunde

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

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

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

diensten blijft echter ook voor deze sectoren een kwestie van belang. Tegenover de voordelen van het intern beleggen van taken – continuïteit, opbouw deskundigheid, functiedifferentiatie en loopbaanmogelijkheden – staan voordelen van externe inhuur: een frisse blik van buiten, deskundigheid en flexibele inzet.

De voordelen van het inhuren van educatieve dienstverlening zijn afhankelijk van de kwaliteit van de geboden ondersteuning. Met de omslag van aanbodgestuurde naar overwegend vraaggestuurde educatieve dienstverlening is de variëteit aan diensten in het primair en voortgezet onderwijs toegenomen. Voor alle sectoren geldt dat het voor onderwijsinstellingen niet gemakkelijk is om zicht te krijgen op het aanbod en de kwaliteit van diensten. Een deel van de commerciële dienstverleners, in het bijzonder de grotere adviesbureaus, heeft algemene kwaliteitsstandaarden ontwikkeld.[11] De vraag is echter of dergelijke standaarden voldoende informatief zijn voor de onderwijsinstellingen om als basis voor doelmatige keuzes te dienen.

Voor de overheid is de educatieve dienstverlening ook voortdurend een punt van discussie. De landelijke schoolbegeleidingsdiensten en pedagogische centra waren destijds een belangrijk instrument voor de overheid om landelijk onderwijsbeleid voor het primair en voortgezet onderwijs te ontwikkelen en te implementeren. Ook werden de ondersteunende diensten vanzelfsprekend ingeschakeld wanneer de inspectie signaleerde dat scholen ondersteuning nodig hadden. Met de omslag naar vraagfinanciering probeert de overheid op andere manieren haar verantwoordelijkheid ten aanzien van onderwijsontwikkeling en onderwijsondersteuning in het primair en voortgezet onderwijs vorm te geven. De afgelopen jaren heeft zij op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau programma's aangeboden of gefinancierd op het gebied van schoolverbetering, innovatie en professionalisering.[12] Dit aanbod kwam bovenop de diensten van een aantal vaste ondersteuningsorganisaties van de overheid, die in 2008 intact bleven.[13] Het kwam ook bovenop de extra subsidies die de overheid vertrekt aan instellingen om diensten in te kopen, onder andere op het gebied van onderzoek.[14] Ten slotte dient hier ook de nieuwe kwaliteitsbevorderende taak van de Inspectie te worden genoemd, omdat die taak, behalve toezicht, in zekere zin ook dienstverlening omvat.

De verschillende ondersteuningsinitiatieven van de overheid hebben niet zelden een tijdelijk karakter. Dat geeft aan dat de overheid nog steeds op zoek is naar de invulling en afbakening van haar rol als educatieve dienstverlener. Belangrijke vragen hierbij zijn welke ondersteuningsorganisaties, programma's en subsidies zij moet initiëren of continueren en in welke vorm en voor welke duur dit moet gebeuren. Behalve doelmatigheid van de ondersteuning spelen ook andere afwegingen een rol, zoals de sturingsinvloed die uitgaat van door de overheid geïnitieerde dienstverlening[15], de duurzaamheid van innovaties en de continuïteit van deskundige dienstverlening.

In 2010 bracht de Onderwijsraad, op verzoek van de Tweede Kamer, het advies *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs* uit. In dit advies heeft de raad erop gewezen dat de overheid naast

11 De adviesbureaus zijn aangesloten bij de Raad van Organisatie Adviesbureaus.

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

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

14 Instellingen kunnen voor praktijkgericht onderzoek een beroep doen op subsidieprogramma's van het NRO, dat ook wetenschappelijk onderwijsonderzoek financiert.

15 Waslander, Hooge, & Theisen, 2017.

een rol als aanbieder ook een rol als regisseur en facilitator kan innemen om zo de kwaliteit van de educatieve dienstverlening te vergroten en ervoor te zorgen dat instellingen doelmatige keuzes maken uit dit aanbod. In het advies *Doordacht digitaal: onderwijs in het digitale tijdperk* uit 2017 constateert de raad dat de overheid dergelijke regisserende en faciliterende rollen weliswaar vervult, maar dit op sommige terreinen nog krachtiger kan doen. Waar zij zich nu bijvoorbeeld beperkt tot het bijeenbrengen van partijen om vragen richting aanbieders van digitale leermiddelen te bundelen en technische standaarden te ontwikkelen, dient zij er volgens hem voor te zorgen dat onderwijsinstellingen nauwer betrokken raken bij de ontwikkeling van digitale leermiddelen. In het advies geeft de raad aan dat de precieze rollen die de overheid en andere organisaties hierbij dienen te vervullen, nog nadere uitwerking behoeven.

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

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

- Welke rol heeft de overheid als educatieve dienstverlener?
- Welke rol heeft de overheid ten aanzien van keuzes die onderwijsinstellingen maken bij het inschakelen van educatieve dienstverleners?
- Welke rol heeft de overheid bij het waarborgen van de kwaliteit van de aanbod van de educatieve dienstverlening?

(4) Adviesvragen te formuleren door de nieuwe regering

De raad biedt aan de nieuwe regering nadrukkelijk de ruimte om een extra adviesvraag te formuleren.

2.2 Advies op verzoek van de Tweede Kamer

(1) Loopbanen van onderwijsprofessionals
Context: lerarentekorten geven aanleiding om de loopbanen van leraren en andere onderwijsprofessionals opnieuw te bezien

Dat de leraar een cruciale rol speelt in het onderwijs, wordt alom erkend.[16] De komende jaren zullen er echter tekorten zijn aan leraren. Waar er in het voortgezet onderwijs al langer tekorten waren bij exacte vakken en talen, zijn er nu ook tekorten in het primair onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Naar verwachting zullen de tekorten groter worden. De tekorten zullen in sommige regio's worden opgeheven door de krimp in leerlingenaantallen, maar voor veel regio's zal dit niet het geval zijn, omdat als gevolg van een pensioengolf de vraag naar nieuwe leraren zal toenemen. Voor het primair onderwijs speelt daarnaast een daling van het aantal aanmeldingen op de pabo.

16 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013.

Lerarentekorten houden een risico in voor de kwaliteit van het onderwijs. Hierbij geldt dat de kwaliteit al langer een aandachtspunt is, omdat bijvoorbeeld weinig vwo-leerlingen kiezen voor het leraarsberoep. Voor de kwantitatieve en kwalitatieve tekorten aan leraren zijn verschillende verklaringen aangedragen, waaronder de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep, de status en het imago van leraren, de beloningsstructuren en de loopbaanmogelijkheden.[17] Op basis van dergelijke verklaringen zijn maatregelen genomen als de invoering van de functiemix en van een lerarenregister. Daarnaast is er een groot aantal nieuwe initiatieven gestart om leraren (na) te scholen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de educatieve minoren, de academische pabo, de (volledig) universitaire pabo, *Eerst de Klas*, associate-degreeopleidingen voor onderwijsassistenten en specialistische educatieve hbo-masters als leren innoveren en 'special educational needs'.

Kenmerkend voor deze maatregelen is dat zij uitgaan van de bestaande kwalificatiestructuur. Dat wil zeggen: het systeem van bekwaamheidseisen, niveau-indelingen, bevoegdheden, functiestructuren en beloningsstructuren zoals dat gangbaar is in de sectoren en dat deels wettelijk is vastgelegd.[18] Deze kwalificatiestructuur kent echter een aantal bezwaren, bijvoorbeeld dat deze geen heldere en dekkende criteria biedt om de inhoud en het niveau van werkzaamheden en professionaliseringsactiviteiten vast te stellen. Het onderscheid tussen eerstegraads- en tweedegraadsbevoegdheid biedt in dit verband beperkt houvast. Naast vakinhoudelijke expertise (het criterium om een eerstegraadsbevoegdheid te verkrijgen) verschillen leraren immers ook in andere opzichten. Zo kan worden aangenomen dat een leraar die een academische pabo heeft afgerond, over andere kwaliteiten beschikt dan een leraar die een reguliere pabo-opleiding heeft gevolgd. Een dergelijk onderscheid komt momenteel echter niet tot uitdrukking in de kwalificatiestructuur.

Doordat de kwalificatiestructuur geen valide niveau-indeling biedt, kunnen loopbanen van onderwijsprofessionals worden bepaald door willekeur. Daarnaast zijn inkomensverschillen tussen onderwijsprofessionals niet altijd even goed te verantwoorden. Ten slotte kan een ontoereikende kwalificatiestructuur ertoe bijdragen dat onderwijsfuncties weinig aantrekkelijk zijn en dat professionalisering beperkt blijft. Dergelijke problemen geven de Tweede Kamer aanleiding om de Onderwijsraad advies te vragen over de kwalificatiestructuur. De Tweede Kamer vraagt na te gaan hoe de kwalificatiestructuur meer houvast kan bieden bij initiatieven om de kwaliteit van leraren en hun loopbaanmogelijkheden te vergroten. Hierbij geeft zij een viertal aandachtspunten mee.

Als eerste aandachtspunt vraagt de Kamer de raad zowel te kijken naar de functie van de leraar als lesgever als naar andere functies die de leraar in het onderwijs kan vervullen en vaak ook vervult, zoals het begeleiden van nieuwe leraren, het begeleiden van zorgleerlingen, het ontwerpen van toetsen of digitaal materiaal, het leiden van innovatieprojecten of het uitvoeren van onderwijsonderzoek. In die zin kan beter worden gesproken van 'onderwijsprofessionals'.

Ten tweede vraagt de Kamer om de kwalificatiestructuren van verschillende sectoren in samenhang te beschouwen en na te gaan hoe de structuren beter op elkaar kunnen worden afgestemd. De huidige verschillen per sector in kwalificatiestructuren zijn voortgekomen uit de eigen historie en specifieke kenmerken van de sector. Wanneer er echter zicht is op hoe de diverse sectorgebonden kwalificatiestructuren zich tot elkaar verhouden, kan worden bepaald

17 Córvers, Mommers, Van der Ploeg & Sapulete, 2017.

18 De huidige bekwaamheidseisen zijn bijvoorbeeld in 2006 vastgelegd met de Wet op de beroepen in het onderwijs en per 1 augustus herijkt.

of leraren uit de ene sector in een andere sector inzetbaar zijn. Een dergelijke 'ontschotting' zou mogelijk oplossingen kunnen bieden voor kwantitatieve en kwalitatieve tekorten aan onderwijsprofessionals. Een sectoroverstijgende aanpak zou ook tot uitwisseling van inzichten tussen sectoren kunnen leiden. Voor het hoger onderwijs geldt bijvoorbeeld dat hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs verschillende onderwijscertificaten verlenen en accenten leggen.[19] Sectoren kunnen wat dit betreft meer van elkaar profiteren wanneer er beter zicht is op de gestelde eisen.

Ten derde vraagt de Kamer de kwalificatiestructuur te beschouwen in relatie tot de eindtermen van opleidingstrajecten voor onderwijsprofessionals, omdat deze eindtermen in principe een concretisering zijn van de bekwaamheidseisen.

Ten vierde vraagt de Kamer om na te gaan in hoeverre kwalificatiestructuren zijn, kunnen en moeten (worden) verankerd in de wetgeving, in het bijzonder in relatie tot de Wet beroep leraar en lerarenregister, waarvan de invoering momenteel wordt voorbereid.

Adviesvraag: Op welke manier dient de kwalificatie- en opleidingsstructuur van onderwijsprofessionals te worden aangepast om hun loopbaanmogelijkheden te vergroten, de professionalisering te stimuleren en het leraarsvak aantrekkelijker te maken?

Het advies besteedt onder meer aandacht aan de volgende deelvragen.

- Kunnen over alle onderwijssectoren heen op zinvolle wijze overkoepelende bekwaamheidseisen worden geformuleerd voor diverse kerntaken, zoals lesgeven, het leiding geven aan leraren en het begeleiden van de professionalisering van leraren?
- Kunnen voor deze kerntaken op zinvolle wijze algemene en/of sectorspecifieke niveauverschillen worden aangegeven?
- In hoeverre stroken dergelijke niveauverschillen met de eindtermen van professionaliseringstrajecten, de certificering van deze trajecten, de functiewaardering in de verschillende onderwijssectoren en de wetgeving omtrent beroepsregisters?

2.3 Stelseladvies: stand van educatief Nederland 2018

Context: de verschillende onderwijssectoren moeten periodiek in samenhang worden bekeken

Onderwijsbeleid is vaak gericht op de actualiteit en de thema's die direct aandacht vergen. Op zijn tijd is het echter ook van belang om naar de middellange en lange termijn te kijken. De kwaliteit van onderwijsbeleid is erbij gebaat wanneer degenen die betrokken zijn bij dit beleid zich richten op een stip aan de horizon en van daaruit een visie formuleren over waar het Nederlandse onderwijs naar toe moet. Daarbij is het van belang dat zij de verschillende onderwijssectoren in samenhang bekijken en nagaan waar ze elkaar raken en beïnvloeden. Daarvoor is een analyse op stelselniveau nodig. De 'stand van educatief Nederland' (sven), die door de Onderwijsraad periodiek wordt uitgebracht, biedt een dergelijke toekomstgerichte integrale analyse in de vorm van een stelseladvies. In zijn laatste stelseladvies adviseerde de raad onder

19 In het hoger onderwijs worden verschillende onderwijscertificaten toegekend zoals basis kwalificatie onderwijs (wo), leergang voor onderwijskundig leiderschap (wo), basiskwalificatie didactische bekwaamheden (hbo) en basiskwalificatie examinering (hbo). Deze certificaten hebben echter geen wettelijke basis en instellingen geven er op verschillende wijze invulling aan.

andere om de brede kwaliteit van het onderwijs beter inzichtelijk te maken en te monitoren.[20] In 2018 brengt de Onderwijsraad voor de vierde keer een sven uit.

Adviesvraag: Hoe staat het Nederlandse onderwijs ervoor ten opzichte van vijf jaar geleden? Welke veranderingen in het toekomstig onderwijsbeleid zijn nodig?

Het stelseladvies bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt een algemeen overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het onderwijs en worden conclusies getrokken over de stand van zaken. Thema's die aan de orde komen zijn onder andere:

- hoe staat het met de verhouding tussen de doeldomeinen van het onderwijs: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming?
- wat is de verhouding tussen uniformiteit en differentiatie in ons onderwijssysteem?
- vindt de aansturing van ons onderwijs vooral centraal of decentraal plaats? en
- wat is de huidige verhouding tussen publieke en private financiering?

In het tweede deel wordt naar de toekomst gekeken:

- wat zijn sterke en zwakke punten van het Nederlandse onderwijs?
- wat staat het Nederlandse onderwijs te wachten? en
- wat zou dat kunnen betekenen voor toekomstig onderwijsbeleid?

In dit tweede deel doet de raad ook een uitspraak over de richting die het Nederlandse onderwijs volgens hem op moet, en formuleert de raad aanbevelingen voor het onderwijs(stelsel).

De aanbevelingen in het tweede deel worden gedeeltelijk gebaseerd op conclusies uit het eerste deel (de stand van zaken in het Nederlandse onderwijs) en gedeeltelijk op een 'scenario planning' die aangeeft welke ontwikkelingen en onzekerheden in de toekomst hun weerslag (kunnen) hebben op het onderwijs. De scenarioplanning omvat het identificeren en analyseren van trends, het schetsen en uitwerken van scenario's en het doordenken van het onderwijsstelsel op basis van de scenario's. De raad toetst ten slotte aanbevelingen aan de hand van zijn vijf vaste criteria (kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, pluriformiteit/keuzevrijheid en sociale samenhang/inclusie/democratie; zie paragraaf 1.1 van het werkprogramma).

2.4 Wetgevingsadviezen

Adviseren over voorgenomen onderwijswet- en regelgeving is een van de taken van de Onderwijsraad. In overleg met het ministerie van OCW wordt bepaald welke ontwerpen aan de raad worden voorgelegd. Daarbij gaat het om belangrijke voorstellen waarover de raad recentelijk niet uitputtend adviseerde, die raken aan de hoofdlijnen van beleid en/of samenhangen met artikel 23 van de Grondwet.

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

20 Onderwijsraad, 2013.

Ook in 2018 zal de raad een aantal adviezen over ontwerpen van wet- of regelgeving uitbrengen. De onderstaande regelingen komen daarvoor in aanmerking. Deze lijst is in samenspraak met OCW en de Raad van State samengesteld. De lijst is niet compleet; in de loop van 2018 zullen vermoedelijk meer adviesonderwerpen volgen.

- verruiming wettelijke mogelijkheden voor innovatie in het onderwijs;
- wijziging Inrichtingsbesluit WVO & Regels doorstroom vmbo-havo;
- modernisering bekostiging po; en
- wijziging Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011-2016 (aanpassing gewichtenregeling).

2.5 Advies over passend onderwijs

In zijn eerste advies over passend onderwijs heeft de raad, op basis van de toen reeds beschikbare gegevens over de toewijzing en het aanbod van ondersteuningsmiddelen, aandachtspunten meegegeven voor de verdere ontwikkeling en implementatie van passend onderwijs.[21] Hij wijst onder andere op de ontoereikende informatie op leerlingenniveau, het ontbreken van een dekkend ondersteuningsaanbod en de beperkte betrokkenheid van de onderwijspraktijk bij de beleidsinnovatie.

In 2018 brengt de raad opnieuw een advies uit over passend onderwijs. De raad zal hierin verder ingaan op de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het geïmplementeerde beleid.

2.6 Tussentijdse wijzigingen

Het werkprogramma voor het jaar 2018 beperkt zich vooralsnog tot de hier genoemde adviesonderwerpen. Evenals in vorige jaren het geval was, kunnen zich in 2018 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. Voorbeelden hiervan zijn ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en passend onderwijs. Dit werkprogramma heeft dan ook een dynamisch karakter; tussentijdse wijzigingen in de programmering zijn mogelijk.

21 Onderwijsraad, 2016c.

Literatuur

Berliner, D. (2011). Rational responses to high stakes testing: The case of curriculum narrowing and the harm that follows. *Cambridge Journal of Education, 41*(3), 287-302.

Córvers, F., Mommers, A., Van der Ploeg, S. & Sapulete, S. (2017). *Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw.* Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Gorter (2007). *Jong geleerd, oud gedaan.* Lectorale rede. Den Haag: Hogeschool INHOLLAND.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Lerarenagenda 2013-2020: De leraar maakt verschil.* Den Haag: Rijksoverheid.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Nut en noodzaak van toetsing in het funderend onderwijs.* Brief van Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 13 juni 2014. Kamerstukken II 2013-2014, 31293, 204.

Onderwijsraad (2010). *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014). *Een eigentijds curriculum*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016a). *De volle breedte van onderwijskwaliteit.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016b). *Internationaliseren met ambitie.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016c). *Passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2016). *Netherlands 2016: Foundations for the future.* Paris: OECD Publishing.

Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisen, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek.* Tilburg: TIAS School for Business and Society.

Bijlage 1

Overzicht raadsleden en geassocieerde leden per 1 september 2017

Voorzitter:
Mevrouw prof. dr. H. (Henriëtte) Maassen van den Brink: hoogleraar onderwijs- en arbeidseconomie 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 opleidingencentrum Noorderpoort te Groningen

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

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

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

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

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

De heer S. (Sofyan) Mbarki: lid van de gemeenteraad van Amsterdam (PvdA) en lid van het management team van het Calvijn College (vmbo-mbo) in 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: Professor of Education en Director of Research aan het Department of Education van Brunel University London en NIVOZ-hoogleraar voor de pedagogische dimensies van onderwijs, opleiding en vorming aan de Universiteit voor Humanistiek

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

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

Secretaris:
De heer drs. P.H.G.J. (Patrick) Cramers, MPM

Bijlage 2

Overzicht medewerkers bureau per 1 september 2017

Secretaris-directeur:
De heer drs. P. H.G.J. (Patrick) Cramers MPM

Coördinerend stafmedewerker/plaatsvervangend secretaris:
Mevrouw dr. J.K. (Karin) Westerbeek

Beleidsadviseurs (staf)
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.
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
Mevrouw dr. mr. H. (Hanneke) Wegman

Persvoorlichting en communicatie:
Mevrouw F. (Fenna) Knops MSc.
Mevrouw drs. C. (Carolina) van Langen-Lasierra (op tijdelijke basis)

Algemene zaken:
Mevrouw drs. M.E. (Maria) Gresnigt-Bakx (hoofd)
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 onderwijsbestel[22]

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

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

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

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

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

Om te komen tot de juiste adviesthema's voor de (middel)lange termijn heeft de raad een Meerjarenagenda 2015-2020 opgesteld. Over de programmering van adviezen overlegt de raad met de bewindslieden van OCW en EZ, met de vaste commissie voor Onderwijs van de Tweede Kamer en met de Eerste Kamer. De opbrengst wordt vertaald in jaarlijkse werkprogramma's. In de Meerjarenagenda 2015-2020 staat een veerkrachtig onderwijsbestel centraal.[23] De Onderwijsraad buigt zich de komende jaren vooral over de vraag aan welke eisen een bestel – en het onderwijsstelsel in het bijzonder – moet voldoen dat enerzijds kwaliteitsverbetering stimuleert en ruimte biedt voor innovatie en anderzijds een samenhangend, kwalitatief hoogstaand en toegankelijk onderwijsaanbod voor iedereen garandeert. Tevens bekijkt de raad wie daarbinnen welke rol te spelen heeft.

23 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 Europese Unie. Grensoverschrijdende problemen vragen om samenwerking op Europees niveau.

Inmiddels is meer dan de helft van *de nieuwe wetten* in Nederland het gevolg van Europees beleid.[24] 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.[25] 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.

24 www.nederlandineuropa.nl.

25 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.[26] 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."[27] Hoe slaagt Nederland erin het benodigde talent aan te trekken, te ontwikkelen en te behouden? De mondiale allocatie van internationaal toptalent is van belang voor zowel hoger als lager opgeleiden. Het onderwijs wordt geacht in te spelen op deze veranderingen in de samenleving, terwijl de sector zelf wordt geconfronteerd met een vergrijzend docentenbestand.

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

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

26 Planbureau voor de Leefomgeving, 2013.

27 Joerres, 2011.

schillende sociale strata komen elkaar nauwelijks meer tegen.[28] De rol van het onderwijs in het bevorderen van sociale samenhang verdient nadrukkelijk aandacht.

De 'New Lens Scenarios'[29] 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 spreekwoord: "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 eentje de grote uitdagingen het hoofd te bieden.

Bovenstaande ontwikkelingen en paradoxen illustreren de uitdagingen waarvoor het onderwijs staat. Een onderwijssysteem dat voldoet aan de basiskwaliteit is niet langer voldoende. Er wordt meer gevraagd. Dat geldt voor de voorschoolse voorzieningen en het primair, voortgezet, beroeps- en wetenschappelijk onderwijs. In 2010 stelde de commissie-Veerman de vraag: hoe toekomstbestendig is het Nederlands hoger onderwijs? Dat bleek tegen te vallen.[30] In de onlangs verschenen *Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025*[31] 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'?

28 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014.

29 Shell, 2013.

30 Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010.

31 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?[32]

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.[33]

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".[34] Figuur 1 geeft een vereenvoudigd overzicht van de onderwijsorganisaties en (typen) organisaties rondom het onderwijs.[35] Daarbij worden de belangrijkste actoren binnen het bestel aangeduid. De raad heeft niet gestreefd naar volledigheid.

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

33 Onderwijsraad, 2014a.

34 Bronneman-Helmers, 2011.

35 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".[36] Figuur 2 geeft het huidige onderwijsstelsel schematisch weer. Daarbij is met kleuren het onderscheid in sectoren aangegeven.[37] 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 onderwijs[38], 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.[39] 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.

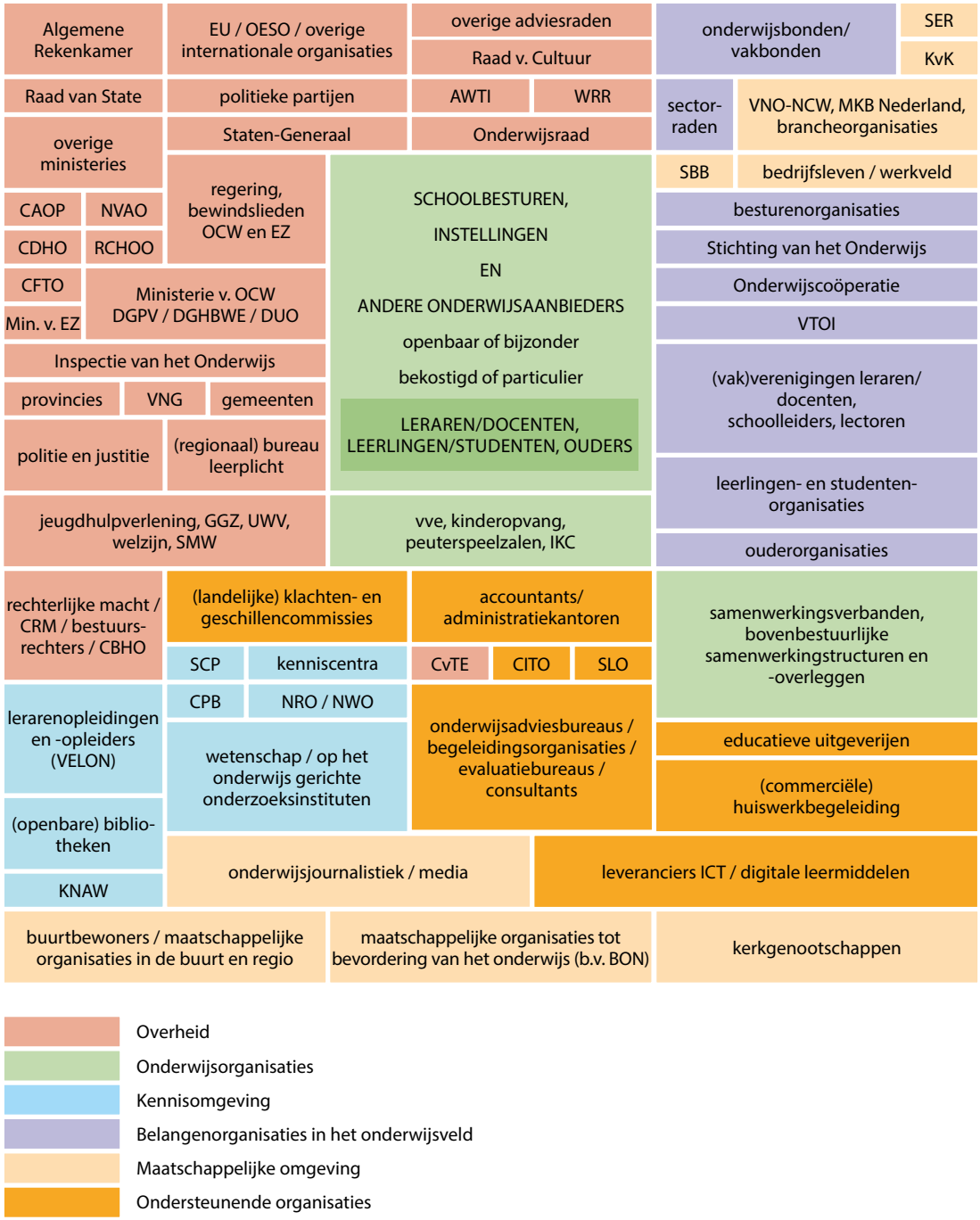
36 Bronneman-Helmers, 2011, p.13.

37 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.

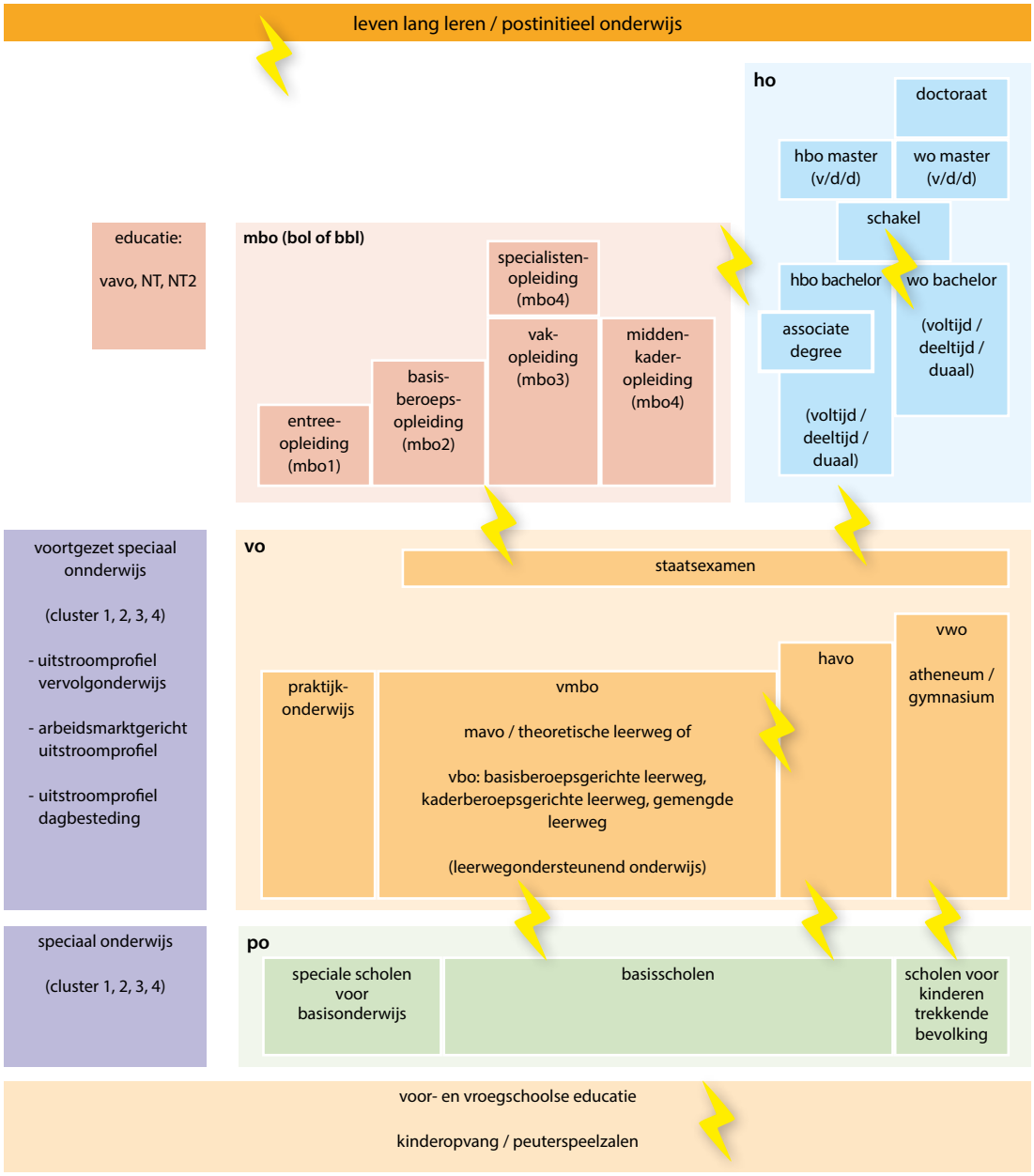
38 Onderwijsraad, 2014a.

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

Figuur 1 Het Nederlands onderwijsbestel



Figuur 2 Het Nederlands onderwijsstelsel



3.3 Programmalijnen

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.[40] 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.[41] 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.[42]

De raad heeft geadviseerd over een nieuwe structuur van het vmbo en breekt een lans voor een vmbo met een sterke vakmanschapspoot.[43] 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.[44]

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

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

40 Ledoux, Blok & Veen, 2015.
41 Onderwijsraad, 2013a.
42 Westerhuis, Christoffels, Van Esch & Vermeulen, 2015.
43 Onderwijsraad, 2015a.
44 Onderwijsraad, 2014a.

Omgaan met verschillen

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

Didactiek

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

B Onderwijsprofessionals

Goed onderwijs staat of valt met de kwaliteit van de professionals die het onderwijs in de praktijk vormgeven. Om te zorgen dat leerlingen zich ten volle kunnen ontwikkelen, zijn goed opgeleide docenten en vakbekwame schoolleiders nodig die zich professioneel blijven ontwikkelen.[45] 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-

45 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.[46] 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.[47] Het opleidingsniveau moet omhoog[48]. Het opleidingstraject van leraren in de school moet voldoen aan duidelijke voorwaarden om de kwaliteit te kunnen garanderen.[49]

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.[50]

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.[51] 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.[52] 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-

46 Onderwijsraad, 2013b.
47 Onderwijsraad, 2005a; Onderwijsraad, 2009.
48 Onderwijsraad, 2011c.
49 Onderwijsraad, 2005b.
50 Onderwijsraad, 2015b.
51 Onderwijsraad, 2011b.
52 Onderwijsraad, 2013c.

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

Werkbaar leraarschap

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

Schoolleiderschap

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

Relatie onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk

Onderwijsonderzoek in nauwe relatie tot de praktijk kan bijdragen aan de veerkracht van het bestel. Onderwijsonderzoek kan onderwijsprofessionals inzichten aanreiken. Het kan ook het leren van en door onderwijsprofessionals stimuleren. De relatie tussen het onderwijsonderzoek en de onderwijspraktijk, en de rol van de docent daarbinnen zijn al geruime tijd onderwerp van discussie in de onderwijswereld. Aanvankelijk werd vooral afstand tussen het onderwijsonderzoek en de onderwijspraktijk geconstateerd. Inmiddels gaat het over strategieën om onderzoek en praktijk dichter bij elkaar te brengen. Denk aan thematische stroomlijning van onderzoek, het bewaken van kwaliteitscriteria van onderzoek en het verbinden van theorie- en praktijkgericht onderzoek. Maar het is ook belangrijk professionals te stimuleren onderzoek te benutten in onderwijs en onderwijsmaterialen, professionaliseringsprogramma's aan te bieden en professionals te ondersteunen bij de verwerving van vaardigheden voor het analyseren, vertalen en toepassen van onderzoek. Ook het samenwerken van onderzoekers en professionals speelt een rol, bijvoorbeeld in de vorm van academische werkplaatsen en opleidingsscholen en het NRO. Het gericht inzetten van een brede set strategieën om onderzoek en onderwijs dichter bij elkaar te brengen, is relatief nieuw. Bovendien wordt het binnen het onderwijsbeleid steeds gebruikelijker vernieuwingen in te zetten via pilots. Dat heeft voordelen, maar kan ook vragen oproepen over de legitimiteit. Het is tijd voor een tussenbalans waarbij gekeken wordt of de nieuwe strategieën vruchten afwerpen en hoe de relatie tussen 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.[53]

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.[54] 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.[55]

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.[56]

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-

53 Onderwijsraad, 2002. Onderwijsraad, 2006.

54 Onderwijsraad, 2008.

55 Onderwijsraad, 2012.

56 Onderwijsraad, 2013d; Putters, 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.[57]

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.[58]

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.

57 Onderwijsraad, 2004.
58 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?[59] 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.[60] 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

59 Onderwijsraad, 2001.

60 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.[61]

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

61 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.[62]

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 is[63]. Een omvorming die niet louter vanuit het perspectief van het individu en diens wensen kan worden bezien, maar altijd een bekommernis met de ander en het andere vereist.[64]

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-

62 Maassen van den Brink et al., 2013.

63 Biesta, 2010.

64 Biesta, 2011.

lijkheid die daarmee gepaard gaat.[65] 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.[66]

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

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

65 Biesta, 2015.

66 Onderwijsraad, 2014b.

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

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

Afkortingen bij bijlage 3

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

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

Literatuur bij bijlage 3

Biesta, G.J.J. (2010). *Good Education in an Age of Measurement: Ethics, Politics, Democracy.* Boulder: Paradigm.

Biesta, G.J.J. (2011). *Learning Democracy in School and Society.* Rotterdam/Boston/Taipei: Sense.

Biesta, G.J.J. (2015). *Het prachtige risico van onderwijs*. Edinburgh: Phronese.

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010). *Differentiëren in drievoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs*. Den Haag: Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel.

Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Tilburg: Universiteit Tilburg.

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*. *Bac*kground 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). *Verschil 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.

ONDERWIJS raad

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

In het Werkprogramma 2018 worden de onderwerpen beschreven waarover de raad in 2018 zal adviseren.