

2020

werk  
program  
ma

..raad  
..wijs  
onder

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Taken en werkwijze</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Speerpunten</b>	<b>9</b>
	3.1 Speerpunt I. Publiek en privaat in het onderwijs	9
	3.2 Speerpunt II. Onderwijs en technologie	10
	3.3 Speerpunt III. Differentiatie en selectie	10
	3.4 Speerpunt IV. Artikel 23 Grondwet: onderwijs als aanhoudende overheidszorg	11
<b>4</b>	<b>Werkprogramma 2020</b>	<b>13</b>
	4.1 Adviezen en een verkenning op aanvraag van de regering	13
	4.2 Verkenning op aanvraag van de Tweede Kamer	15
	4.3 Verkenningen uit eigen beweging	15
	4.4 Wetsadviezen	16
	<b>Bijlage 1:</b>	<b>18</b>
	Overzicht raadsleden per 1 september 2019	
	<b>Bijlage 2:</b>	<b>18</b>
	Overzicht medewerkers bureau per 1 september 2019	

# inleiding

De Onderwijsraad adviseert over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het gebied van het onderwijs. Sinds zijn oprichting in 1919 is advisering over onderwerpen die gerelateerd zijn aan het grondwetsartikel over onderwijs (artikel 23) een kenmerkende activiteit van de raad. Hij neemt een onafhankelijke positie in zowel ten opzichte van het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) als ten opzichte van het onderwijsveld. Dit werkprogramma geeft een overzicht van de adviezen die in 2020 te verwachten zijn.

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

In 2019 is een nieuwe raadsperiode ingegaan. Van de huidige tien raadsleden zijn er zeven die in 2019 voor het eerst zitting hebben in de Onderwijsraad. Het *Werkprogramma 2020* is het eerste werkprogramma van de nieuw samengestelde raad.

Dit werkprogramma geeft eerst een nadere toelichting op de taken en werkwijze van de Onderwijsraad (hoofdstuk 2). Vervolgens beschrijft hoofdstuk 3 vier speerpunten die de komende jaren richting geven aan de advisering. In hoofdstuk 4 vindt u de voorziene adviesonderwerpen voor het jaar 2020. Het *Werkprogramma 2020* is opgesteld mede op basis van gesprekken met de bewindslieden van OCW, de Tweede Kamer en een groot aantal betrokkenen in het onderwijsveld. Het werkprogramma omvat adviesvragen namens de regering, een vraag om een verkenning namens de Tweede Kamer en voornemens tot het schrijven van verkenningen uit eigen beweging.



# taken en werkwijze

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement. De Kroon benoemt, op voordracht van de minister(s) verbonden aan het departement van OCW, de raadsleden voor een periode van vier jaar. Zij kunnen twee keer worden herbenoemd. De raadsleden worden voorgedragen op basis van een gezaghebbende positie in relevante wetenschappelijke disciplines, in sectoren van het onderwijs, in openbaar bestuur of in maatschappelijke organisaties. De raad bestaat uit tien leden (zie bijlage 1).

## Taken

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

## Strategisch advies voor onderwijs

De raad ontwikkelt zijn gedachtegoed op basis van wetenschappelijke inzichten en in directe interactie met leerlingen, studenten, ouders, leraren en andere onderwijsprofessionals, schoolleiders, onderwijsbestuurders en -toezichhouders en diverse andere betrokkenen bij onderwijs. De Onderwijsraad onderscheidt advisering op de korte en de langere termijn.

- *Beleidsadvisering op de korte termijn.* De raad adviseert over al ontwikkelde beleidsvoor-nemens die zijn neergelegd in beleidsnota's en in ontwerpen van wet- en regelgeving. Afhankelijk van de vraag en de context kunnen de omvang en diepgang van deze reactieve adviezen variëren. Zowel een briefadvies als een uitgebreidere publicatie zijn mogelijk. Ook briefings of adviesgesprekken kunnen onderdeel van de advisering uitmaken.

- *Beleidsadvisering op de (middel)lange termijn.* De raad adviseert over complexe vraagstukken waarover nog weinig of geen concrete beleidsvoornemens zijn. Beleidsontwikkelende adviezen zijn gericht op het verkennen van nieuwe opties en bevatten aanbevelingen vanuit een meerjarenperspectief ten aanzien van onderwijsbeleid en -sturing, de werking van het onderwijsstelsel en/of de onderwijspraktijk. De verkenningen signaleren maatschappelijke ontwikkelingen en trends die van belang zijn voor de rol, de inrichting en het functioneren van het onderwijs.

Ten behoeve van zijn beleidsadvisering op de (middel)lange termijn kan de raad opdracht geven voor studies (onderzoek, analyses of essays). Ook organiseert hij bijeenkomsten en overleggen met het onderwijsveld en belanghebbenden zoals panelgesprekken, consultatiebijeenkomsten, focusgroepen, dialogen en raadplegingen via internet. Verkenningen en studies worden, evenals adviezen, als publicatie uitgebracht en zijn via de website van de Onderwijsraad te raadplegen. Soms krijgen adviezen de vorm van een presentatie aan bijvoorbeeld de Tweede Kamer, waarna een brochure of verslag op de website wordt geplaatst.

### **Voor- en doorwerking**

De Onderwijsraad ontwikkelt activiteiten ten behoeve van de voor- en doorwerking van zijn advisering.

In het kader van voorwerking brengt de raad probleemafbakening en definities, denken analysekaders of eerste bevindingen over het voetlicht, om de discussie en verdere doordenking op gang te brengen voorafgaand aan zijn advies.

Bij doorwerking gaat het de raad om het toelichten, verhelderen, concretiseren en verder (laten) uitwerken van raadsadviezen en -verkenningen. Met zijn doorwerkingsactiviteiten heeft de raad een aantal doelen, zoals: problemen verhelderen en verrijken; agenderen en conceptualiseren; aanjagen van het maatschappelijk debat over onderwijs; concrete vertaling in besluitvorming en beleid; bestending van staand beleid; en duurzame verankering in de onderwijspraktijk.

Voorbeelden van voor- en doorwerkingsactiviteiten zijn:

- organiseren van discussiebijeenkomsten, symposia, conferenties en studiebijeenkomsten en/of hieraan bijdragen met bijvoorbeeld interactieve lezingen of presentaties, en deelname aan panels en ronde tafels; en
- publicaties en uitingen in (social) media en vakpers, en via eigen verspreiding en verzending.

Afhankelijk van het domein van advisering, richt de raad zich bij de voor- en doorwerkingsactiviteiten op onderwijsprofessionals, onderzoekers, onderwijsbestuurders en -beleidsmakers, de onderwijspolitieke gemeenschap, en burgers (ouders) en maatschappelijke groeperingen.

### **Werkwijze**

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 verantwoordelijkheden in ogenschouw. Welke rol dient de overheid te spelen? Welke rol kunnen scholen en leraren vervullen? Waar zijn organisaties en professionals uit andere sectoren in beeld? Wat behoort tot het domein van ouders en leerlingen?

#### *Vorbereiding van adviezen*

De adviezen van de raad kenmerken zich door een stevige wetenschappelijke basis in combinatie met praktijkgerichtheid. Ook internationale ontwikkelingen en historische context worden meegenomen. De raad hecht aan een afgewogen oordeelsvorming op grond van eigen inzichten en praktijkervaring en op basis van empirisch onderzoek, gevalsstudies, beleidsbrieven, literatuuroverzichten en gesprekken met uiteenlopende deskundigen, belangstellenden en belanghebbenden.

De voorbereidende werkzaamheden voor de adviezen vinden plaats in door de raad ingestelde commissies van raadsleden. 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, psychologie, bestuurskunde en onderwijsrecht.

De Onderwijsraad benut bij de voorbereiding van zijn adviezen de kennis en expertise van andere adviesorganen, planbureaus en de wetenschap. Waar dat mogelijk en zinvol is wordt samengewerkt, wat kan leiden tot adviezen die namens twee of meer raden worden uitgebracht. De raad brengt op verzoek van andere adviesraden expertise in ten behoeve van hun adviezen. Als "founding member" van EUNEC, het internationaal verband van onderwijsraden, wisselt de raad ook kennis en expertise uit met andere onderwijsraden in Europa en daarbuiten.





# speerpunten

De raad ziet voor de komende jaren de volgende zogenoemde speerpunten. Deze vier speerpunten zijn richtinggevend voor de programmering van de onderwerpen die in de jaarlijkse werkprogramma's worden uitgewerkt.

## 3.1 Speerpunt I. Publiek en privaat in het onderwijs

Van oudsher zijn het publieke en het private in onderwijs nauw verweven. Zo mogen binnen het publiek gereguleerde en bekostigde bestel scholen worden opgericht vanuit particulier initiatief (vrijheid van stichting). Bijzondere scholen vallen daarbij onder private rechtspersonen met publieke bekostiging. Particulier onderwijs (niet-bekostigd onderwijs) is in Nederland altijd beperkt van omvang geweest, maar is de afgelopen decennia groeiende. Er komen steeds meer particuliere scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Verder volgt een toenemend aantal volwassenen (inmiddels 19 procent van de Nederlandse bevolking tussen de 25 en 65 jaar) niet-bekostigd onderwijs. De groei hangt samen met de toegenomen aandacht voor permanente educatie.

Daarnaast is het aantal particuliere instituten en bedrijven die extra onderwijstijd verzorgen in aanvulling op het reguliere onderwijsaanbod (ook wel schaduwonderwijs genoemd), exponentieel gegroeid. Het gaat hierbij om huiswerkbegeleiding, ondersteuning bij bepaalde vakken of speciale leer- en ontwikkelbehoeften, examentraining en begeleiding bij het schrijven van papers en scripties.

En ook op andere manieren zijn publiek en privaat in het onderwijs met elkaar verbonden. Zo zijn bedrijven en internationale partijen actief met het ondersteunen van specifieke initiatieven. In het beroepsonderwijs zijn onderzoek en onderwijs verbonden binnen centra waarin bedrijven samenwerken met onderwijsaanbieders. Het doel van bedrijven kan zijn om praktijken te verbeteren en nieuwe producten te ontwikkelen, terwijl studenten nieuwe dingen willen leren die goed aansluiten op wat de arbeidsmarkt vraagt.

De verwevenheid tussen publiek en privaat roept ook vragen op. Wie is eigenaar van door studenten met privaat geld ontwikkelde producten? Wie bepaalt het curriculum? Hoe wordt er getoetst en wat is de waarde van een diploma?

De particuliere initiatieven en de vele publiek-private verbindingen en mengvormen worden geregeld via arrangementen als bekostigen, privatiseren, contracteren en certificeren. Vaak hebben deze arrangementen als doel de kwaliteit, vernieuwing, pluriformiteit en doelmatigheid van onderwijs te vergroten. Vercommercialisering van het onderwijs kan een effect zijn.

Dit speerpunt van de Onderwijsraad omvat publieke en private elementen bij onderwijsbeleid, bij bekostiging, bij besturen van onderwijs, bij de kennis- en ontwikkelinfrastructuur, en bij het onderwijsaanbod. De raad richt zich binnen dit speerpunt op de gevolgen van publiek-private verwevenheid voor de toegankelijkheid, de kwaliteit en de doelmatigheid van het onderwijs. Ook zal de raad bestuderen hoe publiek-private verwevenheid de pluriformiteit van het onderwijsbestel beïnvloedt en wat dit betekent voor de keuzevrijheid van leerlingen en studenten en hun ouders. Daarnaast zal er aandacht zijn voor de effecten van publiek-private verwevenheid op de sociale cohesie in onderwijs en samenleving.

### 3.2 Speerpunt II. Onderwijs en technologie

Onze samenleving kenmerkt zich door zeer snelle technologische veranderingen. Deze veranderingen raken samenleving, arbeidsmarkt en ook het onderwijs. Technologische innovaties, zeker op het gebied van artificiële intelligentie, bieden kansen om machines te gebruiken bij maatschappelijke uitdagingen als het klimaatprobleem, cybersecurity en de energietransitie. Nederlandse bedrijven maken op grote schaal gebruik van nieuwe technologie en Nederland is één van de meest gedigitaliseerde economieën van de wereld. Van het onderwijs wordt verwacht dat leerlingen, studenten en werknemers worden voorbereid op een arbeidsmarkt die steeds om nieuwe kennis en vaardigheden vraagt.

Ook het onderwijs zelf verandert door de technologische ontwikkelingen. Er ontstaan steeds nieuwe manieren waarop mensen informatie bestuderen, presenteren en delen, met elkaar communiceren, oefenen, feedback ontvangen en hun leren reguleren. Recente studies laten zien dat ondanks alle beloftes de verwachte positieve effecten van technologie in het onderwijs tegenvallen. Dat komt bijvoorbeeld doordat ict nog onvoldoende doordacht is ingebed in de visie van scholen en onderwijsinstellingen, in het onderwijsconcept, in het curriculum en in de organisatie van de school of onderwijsinstelling. Er is naast meer onderzoek ook een antwoord nodig op de vraag hoe succesvol gebruik van technologie in het onderwijs gestimuleerd kan worden door landelijk beleid en een goede verantwoordingssystematiek.

In de context van technologisering en onderwijs moet ook nagedacht worden over fundamentele vragen over de rol en aard van de school, de functie van onderwijs en de functie van de leraar. Ook is het van belang dat er aandacht komt voor de ethiek van technologie in het onderwijs. Want innoveren gaat niet alleen om technologische innovatie, maar ook om de vraag hoe we onze samenleving willen inrichten. Daar komen onder meer vraagstukken omtrent privacy en vrijheid bij kijken. Maar ook: hoe leer je leerlingen een onderscheid te maken tussen feitelijkheden, waarheid en 'fake news'? Wat maakt mensen uniek in een technologische, digitale samenleving en wat vraagt dat van, bijvoorbeeld, burgerschapsonderwijs? Welke gevolgen brengt artificiële intelligentie met zich mee voor gelijke kansen in het onderwijs en de sociale samenhang in de maatschappij?

### 3.3. Speerpunt III. Differentiatie en selectie

De differentiatie in het huidige stelsel is zo ver doorgeschoten dat van goede toegankelijkheid, gelijke kansen en een bijdrage van het onderwijs aan sociale cohesie onvoldoende sprake meer is. De raad wees hier al op in zijn publicatie *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel* (2019). De toegenomen differentiatie versterkt de tendens van sociale segmentering en verkleint de mogelijkheden van het onderwijs om bij te dragen aan sociale samenhang in de maatschappij. Bijvoorbeeld: hoewel bijna driekwart van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs is ingeschreven aan

een brede scholengemeenschap waar alle schoolsoorten zijn vertegenwoordigd, blijkt het overgrote deel van die scholengemeenschappen de verschillende schoolsoorten aan te bieden op aparte locaties. Hierdoor komen kinderen van verschillende sociale achtergronden elkaar nauwelijks tegen op school. Nog geen kwart van de leerlingen op brede scholengemeenschappen zit op een locatie met alle schoolsoorten bij elkaar. Daarnaast zet de differentiatie de toegankelijkheid van en doorstroom binnen het onderwijs onder druk, waardoor sommige groepen leerlingen en studenten minder kansen krijgen in het onderwijs. Toegenomen differentiatie in combinatie met vroege selectie zorgt ervoor dat het opleidingsniveau van ouders meer bepalend wordt voor het niveau dat leerlingen in het onderwijs behalen en de maatschappelijke functies die zij later krijgen. Ook wordt het Nederlandse stelsel niet langer gekenmerkt door ruime doorstroom- en stapelmogelijkheden. De mogelijkheden om soepel door te stromen naar hogere schoolsoorten zijn afgenomen.

Voor het goed functioneren van selectie en doorstroom in het onderwijsstelsel is het noodzakelijk dat er duidelijke ijkpunten zijn in de vorm van gestandaardiseerde toetsen en examens. Ook die ijkpunten – zoals bijvoorbeeld de eindtoets basisonderwijs – staan onder druk. De raad vindt de tijd rijp om het stelsel goed te doordenken en zo nodig aanpassingen door te voeren die het toekomstbestendig maken.

Onderwerpen die binnen dit speerpunt aan de orde komen zijn: differentiatie en selectie (wanneer en hoe); kansengelijkheid; de houdbaarheid van verschillende schooltypen; op- en doorstroom; toetsen, examinering en diplomering; en permanente educatie.

### **3.4. Speerpunt IV. Artikel 23 Grondwet: onderwijs als aanhoudende overheidszorg**

Al ruim 100 jaar waarborgt artikel 23 van de Grondwet dat er in Nederland vrijheid van onderwijs is en dat de overheid zorg draagt voor het onderwijs. Maar wat betekent zorg dragen voor het onderwijs in deze tijd? Welke betekenis heeft artikel 23 in de huidige samenleving?

Het artikel draagt de overheid aan de ene kant op om dingen te doen (zoals zorg dragen voor goed onderwijs) en aan de andere kant om dingen te laten (zoals te veel ingrijpen in het inhoudelijk reilen en zeilen van een school). De overheidsverantwoordelijkheid wordt inmiddels gezien als een stelselverantwoordelijkheid: een verantwoordelijkheid voor 'het stelsel', maar ook – in bredere zin – systeemverantwoordelijkheid, een verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het onderwijs op systeemniveau. De formulering van het artikel is zodanig dat deze zorg zich uitstrekt over het hele stelsel van gereuleerde onderwijsvoorzieningen. Maar waar ligt de balans en hoe kan deze zorg worden bewaakt?

Daarnaast speelt het aspect deugdelijkheid een rol. Het begrip basiskwaliteit is daarbij van belang. Maar wat betekent die (basis)kwaliteit precies? Hoe ver reikt de verantwoordelijkheid van de overheid en de inspectie wanneer het om meer gaat dan alleen basiskwaliteit? Wat betekent dit in het kader van het inspectietoezicht? Waarop moet worden toegezien vanuit de deugdelijkheidseisen? Hoever reiken de vrijheden van richting en inrichting?

Dit speerpunt richt zich binnen de verhouding tussen overheidszorg en de vrijheid om onderwijs te (doen) geven, met name op de invulling van die overheidszorg.



# werkpro gram ma 2020

## 4.1. Adviezen en een verkenning op aanvraag van de regering

### Passend onderwijs II

*Context: Meer maatwerk voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte.*

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

Op verzoek van het ministerie van OCW adviseert de Onderwijsraad gedurende de looptijd van het evaluatieonderzoek over de implementatie van passend onderwijs. Het betreft een specifiek toegewezen adviestaak van de raad, naast de gebruikelijke gevraagde advisering. Daarbij maakt de raad gebruik van de uitkomsten van het NRO-onderzoek en van andere (onderzoeks)gegevens. De raad heeft zijn eerste advies binnen deze taak uitgebracht in 2016 (*Passend onderwijs*). Daarin heeft de raad aandachtspunten meegegeven voor de verdere ontwikkeling van passend onderwijs. Hij wees onder andere op de ontoereikende informatie op leerlingniveau, het ontbreken van een dekkend ondersteuningsaanbod en de beperkte betrokkenheid van de onderwijspraktijk bij de uitvoering van passend onderwijs. De raad bracht zijn advies in 2018 nogmaals onder de aandacht in een brief aan de minister van OCW. In deze brief blikt de raad terug op de thema's thuiszitters, kansenongelijkheid en governance van de samenwerkingsverbanden en legde daarbij een relatie met recente ontwikkelingen en nieuw onderzoek.

Ter afsluiting van de evaluatie passend onderwijs en als afronding van zijn taak hierbij, zal de raad in het voorjaar van 2020 een strategisch advies voor de lange termijn uitbrengen over hoe optimaal tegemoet kan worden gekomen aan leerlingen met speciale leer- en ontwikkelbehoeften. Daarbij zal hij in het bijzonder aandacht hebben voor speciaal en inclusief onderwijs vanuit historisch en internationaal perspectief.

### Onderwijs besturen: een gedeelde verantwoordelijkheid

*Context: De gedeelde verantwoordelijkheid voor onderwijs en de brede maatschappelijke opdracht van het onderwijs vragen om een doordenking van de besturing van onderwijs.*

Als publieke voorziening heeft het onderwijs een brede maatschappelijk opdracht. Onderwijs heeft een opdracht voor (gelijke) kansen voor individuen om zich te scholen en te ontwikkelen, voor adequate scholing van de beroepsbevolking en voor een algehele bijdrage aan de kwaliteit en de sociale cohesie van de samenleving en de democratische rechtsstaat. De centrale overheid draagt zorg voor kwaliteit en toegankelijkheid, onder andere door deugdelijkheidseisen te stellen en toezicht te houden. De overheid heeft ook veel verantwoordelijkheid voor onderwijsbeleid bij onderwijsinstellingen zelf belegd.

Schoolbesturen dragen de verantwoordelijkheid voor goed onderwijs binnen hun eigen organisatie. Er wordt van hen ook gevraagd een aantal bredere maatschappelijke opgaven op te pakken, zoals de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, het tegengaan van onderwijsachterstanden en de gevolgen van krimp.

Voor deze opgaven is samenwerking met andere partijen op lokaal, regionaal én landelijk niveau noodzakelijk. De (be)sturing van onderwijs wordt daarmee een gezamenlijke activiteit van diverse partijen. Dit vraagt om bestuurlijk vermogen bij onderwijsinstellingen, binnen regionale netwerken en bij overheden. Ook zijn heldere afspraken over verdeling van taken en verantwoordelijkheden nodig.

Een deel van de onderwijsinstellingen heeft moeite met het stellen van ambitieuze doelen en het systematisch verbeteren en ontwikkelen van hun school of scholen.<sup>1</sup> De raad heeft er eerder in zijn advies *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd* (2017) op gewezen dat de samenwerking tussen schoolbesturen en overheden niet altijd goed verloopt en dat er grote regionale verschillen zijn. Schaalverschillen tussen scholen en overheden dragen hieraan bij. Overheden en onderwijsinstellingen verschillen in grootte en bestuurlijk vermogen. Bovendien bedienen zij verschillende gebieden. Dit kan samenwerking en afstemming in onderwijsbeleid in de weg staan.

Dit alles roept een aantal vragen op rondom het (be)sturen van onderwijs. Wat betekent het om onderwijs te (be)sturen? Waar wordt onderwijs gestuurd en bestuurd? Welke taken en verantwoordelijkheden hebben de diverse actoren? Om een antwoord te kunnen geven op deze vragen, brengt de raad in 2020 een verkenning uit over onderwijs besturen en vertrekt daarbij vanuit de volgende vraag.

Waar, door wie en hoe wordt onderwijs bestuurd, en op welke manier en in hoeverre draagt deze (be)sturing bij aan het realiseren van de maatschappelijke opdracht van onderwijs?

Er zal worden gekeken naar verschillen tussen scholen en onderwijssectoren, maar ook naar andere (semi)publieke sectoren, zoals de zorg.

### Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek

*Context: In 2020 brengt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een nieuw Hoger onderwijs- en onderzoekplan uit.*

De minister van OCW werkt aan een nieuwe Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek. Het betreft het vierjaarlijkse Hoger onderwijs- en onderzoekplan als bedoeld in artikel 2.3 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In de agenda worden de hoofdlijnen van beleid en beleidsprioriteiten op het gebied van hoger onderwijs voor de komende jaren uiteengezet. De minister besteedt aandacht aan trends zoals internationalisering, digitalisering en een veranderende arbeidsmarkt, het toenemende belang van stad en regio, demografische krimp en een grotere etnische, linguïstische en culturele diversiteit. In de strategische agenda gaat het zowel om inhoudelijke vraagstukken

als om sturingsvraagstukken. Inhoudelijke vraagstukken en dilemma's die in de strategische agenda aan bod kunnen komen, betreffen onderwijskwaliteit, brede toegankelijkheid en studiesucces, een vaststaand curriculum versus een flexibel onderwijsaanbod en de mate van differentiatie in het stelsel van hoger onderwijs. Ook is er oog voor de verhouding tussen internationale positionering, het nationale belang en verbinding met de regio. Bij sturingsvraagstukken gaat het om de balans tussen de autonomie van instellingen voor hoger onderwijs en de stelselverantwoordelijkheid van de overheid, met oog voor het publieke belang van hoger onderwijs.

De Onderwijsraad zal de minister over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek adviseren nadat het ontwerp openbaar is geworden. Het advies van de raad is reactief en dient als input voor het parlementaire debat over de strategische agenda.

## 4.2. Verkenning op aanvraag van de Tweede Kamer

### Verschillen tussen jongens en meisjes in het onderwijs

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

Enkele decennia geleden bereikten meisjes structureel een lager opleidingsniveau dan jongens. Nu hebben meisjes die achterstand ingehaald en presteren zij zelfs beter. Zo behalen meisjes voor een groot deel van de vakken hogere cijfers, blijven ze minder vaak zitten en zijn ze in de meerderheid op hogescholen en universiteiten, waar zij bovendien minder vaak uitvallen en vaker onvertraagd hun studie doorlopen. Dit verschijnsel doet zich niet alleen voor in Nederland, maar ook in andere Europese landen.

Het is onduidelijk welke oorzaken ten grondslag liggen aan de verschillen. Zijn er oorzaken aan te wijzen in het onderwijsstelsel, in de wijze waarop er met jongens en meisjes wordt omgegaan op school? Of strekken de verschillen tussen meisjes en jongens zich sowieso uit tot bijvoorbeeld hun cognitieve ontwikkeling of hun houding ten aanzien van onderwijs?

De raad wil zich in een verkenning niet alleen buigen over de verschillen tussen meisjes en jongens in het funderend onderwijs, en welke factoren binnen het onderwijs de verschillen kunnen verklaren. De raad kijkt ook naar hoe deze verschillen doorwerken in hun verdere loopbaan in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt daarna. Welke verschillen zijn er in profielkeuzes, in de keuze voor een vervolgopleiding, in doorstroom naar de arbeidsmarkt? Vertalen de betere onderwijsprestaties van meisjes zich ook in keuzes voor banen en in de maatschappelijke positie die zij daarmee innemen? De vraag of de verschillen tussen jongens en meisjes – en later mannen en vrouwen – als problematisch moeten worden geïdentificeerd, en vanuit welk perspectief, wordt geadresseerd in deze verkenning. De raad onderzoekt ook wat dit alles betekent voor de onderwijspraktijk en voor het onderwijsbeleid van scholen, besturen en overheid.

## 4.3. Verkenningen uit eigen beweging

### Vrijheid van onderwijs

*Context: Er bestaat spanning tussen de vrijheid van onderwijs en de overheidszorg voor het onderwijs.*

De Onderwijsraad werkt uit eigen beweging aan een verkenning over de vrijheid van onderwijs. De raad beziet wat de betekenis van de vrijheid van onderwijs is voor de huidige samenleving. Eind 2019 komt de raad met een notitie waarin hij de discussies over de vrijheid van onderwijs ordent en identificeert welke vraagstukken aandacht vragen. In 2020 volgt een verkenning. Daarin presenteert de raad zijn bevindingen inzake de geïdentificeerde vraagstukken en trekt hij conclusies. De raad kijkt daarbij naar de spanning tussen vrijheid van onderwijs en overheidszorg voor het onderwijs, in het bijzonder wat betreft de relatie tussen vrijheid en onderwijskwaliteit en de relatie tussen vrijheid en toegankelijkheid.

## Onderwijs naast het publiek bekostigd aanbod

*Context: De deelname aan particulier onderwijs (niet-publiek bekostigd onderwijs) maakt de afgelopen jaren een aanzienlijke groei door. Wat betekent dit voor het onderwijsaanbod, voor de toegankelijkheid, en voor gelijke kansen op goed onderwijs?*

Het particulier onderwijs (niet-publiek bekostigd onderwijs) groeit. In twee jaar tijd is het aantal leerlingen op particuliere scholen met een vijfde toegenomen.<sup>2</sup> Volgden in 2014 nog zo'n 3.200 leerlingen onderwijs op een particuliere school, in 2016 was dat opgelopen tot meer dan 3.800. De nadruk ligt hierbij op het middelbaar onderwijs, maar particuliere basisscholen lijken een inhaalslag te maken. Tussen 2015 en 2017 van 456 tot 641, een groei van 41 procent.<sup>3</sup>

Ook het aantal particuliere instituten en bedrijven die extra onderwijs verzorgen in aanvulling op het reguliere onderwijsaanbod (ook wel schaduwonderwijs genoemd), is toegenomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om huiswerkbegeleiding, ondersteuning bij bepaalde vakken of speciale leer- en ontwikkelbehoeften, examentrainingen en begeleiding bij het schrijven van papers en scripties.

Een peiling onder ouders laat zien dat een aanzienlijk deel van de ouders die betalen voor bijles (zo'n 60 procent), vindt dat de school tekortschiet.<sup>4</sup> Van deze ouders zijn met name hbo-opgeleide ouders kritisch op de kwaliteit van het (reguliere bekostigde) onderwijs. Zij vinden ook vaker dat hun kind geen bijles nodig gehad zou hebben als de school zelf meer aandacht had besteed aan hun kind.

Particulier onderwijs wordt niet bekostigd door de overheid. Ouders en studenten betalen er zelf voor. Dit onderwijs is daarmee vooral bereikbaar voor ouders en studenten die over voldoende financiële armslag beschikken.

Ook zijn er particuliere initiatieven actief binnen het publiek bekostigde onderwijs. Zo betalen sommige scholen zelf huiswerkinstituten die binnen of buiten de muren van de onderwijsinstelling werkzaam zijn, om deze dienst ook toegankelijk te maken voor kinderen van minder draagkrachtige ouders. Het komt ook voor dat ouders zelf een extra leerkracht bekostigen, die dan niet alleen voor hun eigen kinderen maar ook voor klasgenoten beschikbaar is.

In deze verkenning uit eigen beweging wil de Onderwijsraad zich buigen over het particuliere onderwijsaanbod dat naast (en eventueel binnen) het publiek bekostigde onderwijs bestaat. In welk 'gat' springt het particulier onderwijs, hoe voorziet het in zaken die het publiek bekostigde onderwijs laat liggen? Waarom kiezen ouders en studenten voor particulier onderwijs? Hoe groot is hun bereidheid om zelf te investeren in onderwijs en waarom? Welke (financiële) mogelijkheden hebben zij hiervoor? In zijn verkenning kijkt de raad naar wat de deelname aan particulier en publiek onderwijs betekent voor het onderwijsaanbod, voor de toegankelijkheid ervan, en voor gelijke kansen op goed onderwijs.

## 4.4. Wetsadviezen

Jaarlijks zijn er verschillende wetsvoorstellen waarop de Onderwijsraad gevraagd wordt te reageren. De raad overlegt met het ministerie over welke voorstellen zich lenen voor een advies. Welke wetsvoorstellen in 2020 aan de orde zullen komen, is nog niet geheel te voorzien, maar het betreft vermoedelijk de volgende onderwerpen:

- thuisonderwijs;
- curriculumherziening;
- herziening bekostiging primair onderwijs.

Gedurende het jaar kunnen hier onderwerpen aan toegevoegd worden.

<sup>2</sup> Dat blijkt uit cijfers van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Inspectie van het Onderwijs.

<sup>3</sup> Zie onder andere <https://demonitor.kro-ncrv.nl/artikelen/forse-groei-particulier-onderwijs>.

<sup>4</sup> Zie De Geus & Bisschop, *Licht op schaduwonderwijs*.





## **Bijlage 1**

### **Overzicht raadsleden per 1 september 2019**

#### **Voorzitter**

Mevrouw prof. dr. E.H. (Edith) Hooge: hoogleraar onderwijsbestuur bij TIAS, Universiteit van Tilburg.

#### **Leden**

De heer I. (Iliass) El Hadioui MSc: stads-socioloog en onderwijsdenker, wetenschappelijk docent aan het Department of Psychology, Education and Child Studies van de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

Mevrouw J. (Jasmijn) Hamakers-Kester MEM: rector van het Vathorst College in Amersfoort.

De heer prof. dr. mr. P.W.A. (Pieter) Huisman: bijzonder hoogleraar onderwijsrecht aan de Erasmus School of Law te Rotterdam, senior adviseur bij Hobéon en onderzoeker/lid kenniskring lectoraat Public Governance Haagse Hogeschool (thema's goed bestuur en juridisering).

De heer R. (René) Kneyber: docent wiskunde, trainer, uitgever en publicist; lid van de raad van toezicht van schoolstichting Fluenta.

De heer dr. C.J. (Cor) van Montfort: onderzoeker goed bestuur, kwaliteitszorg en lerend vermogen in het onderwijs aan de VU Amsterdam en research fellow publiek-private samenwerking voor leefbare steden aan de Universiteit van Tilburg.

Mevrouw prof. dr. S.F. (Susan) te Pas: hoogleraar cognitieve psychologie aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht.

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

Mevrouw prof. dr. M. (Monique) Volman: hoogleraar onderwijskunde aan de Universiteit van Amsterdam.

De heer prof. dr. H.G. (Herman) van de Werfhorst: hoogleraar sociologie aan de Universiteit van Amsterdam.

#### **Secretaris**

Mevrouw drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen-Verhaar

## **Bijlage 2**

### **Overzicht medewerkers bureau per 1 september 2019**

#### **Secretaris-directeur**

Mevrouw drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen-Verhaar

#### **Coördinerend raadsadviseur/ plaatsvervangend secretaris**

Mevrouw dr. J.K. (Karin) Westerbeek

#### **Raadsadviseurs (staf)**

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

Mevrouw B.J. (Bregje) Beerman MSc

Mevrouw dr. M.A.H. (Martine) Braaksma

De heer dr. H. (Hein) Broekkamp

De heer mr. E. (Ebubekir) Gürler

De heer mr. drs. M.G.F. (Frans) Hoogendijk

De heer dr. I.J. (IJsbrand) Jepma

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

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

De heer H. (Henk) den Uijl MA

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

Mevrouw P.M. (Pauline) Zuidema (stagiaire)

#### **Communicatie-adviseurs**

Mevrouw drs. F. (Fanny) Bod

Mevrouw F. (Fenna) Knops MSc

#### **Algemene Zaken**

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

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

Mevrouw E.J. (Erna) van der Pauw (directiesecretaresse)

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

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

#### **Financiële Zaken**

Mevrouw M. van Wandelen

(financieel medewerker)

## 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. 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 2020*, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

Nr. 20190130/1182, september 2019

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2019  
ISBN 978-946121-069-2

### Bestellingen van publicaties

Onderwijsraad  
Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag  
email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)  
telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:  
[www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

### Ontwerp

thonik

### Fotografie

Edwin Walvisch

© Onderwijsraad, Den Haag.  
Alle rechten voorbehouden. All right reserved

