2021 werkprogramma

onderwijsraad

1 **Woord vooraf** 3

2 **Wat doet de Onderwijsraad?** 5

3 **Werkprogramma 2021** 9
3.1 Ruimte voor post-pandemieadviezen 9
3.2 Verkenning over technologie en onderwijsleerprocessen 10
3.3 Advies over differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel 10
3.4 Advies over overgangen naar en binnen het hoger onderwijs 12
3.5 Advies over extern toezicht 12

4 **Speerpunten strategische advisering Onderwijsraad** 15
4.1 Speerpunt I: publiek en privaat onderwijs 15
4.2 Speerpunt II: onderwijs en technologie 16
4.3 Speerpunt III: differentiatie en selectie 16
4.4 Speerpunt IV: artikel 23 Grondwet, onderwijs als aanhoudende overheidszorg 17

1

woord vooraf

“Il y a deux voies pour un peintre, l’une large et facile, l’autre étroite et difficile”
Mary Cassatt

De coronacrisis heeft geleid tot onzekere en moeilijke tijden voor individu, economie en samenleving. Dit brengt scherp aan het licht hoe belangrijk onderwijs is. Met name het perspectief voor jonge generaties verdient aandacht. Daarom blijven we met het werk van de Onderwijsraad bijdragen aan goed onderwijs voor iedereen – nu en vooral op langere termijn.

Dit werkprogramma schetst welke adviezen en verkenningen de Onderwijsraad in 2021 uitbrengt. Voor sommige van deze publicaties vormt de coronapandemie een directe aanleiding om ver vooruit te kijken, zoals in de langetermijnverkenning *Technologie en onderwijsleerprocessen.* Ook heeft de raad ruimte ingebouwd voor postpandemie-adviezen. Bij de andere adviezen vormen een goed functionerend onderwijsstelsel, verstandig onderwijsbeleid en passende wet- en regelgeving het vertrekpunt. Voor 2021 gaat het om adviezen over *Differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel*, *Overgangen naar en binnen het hoger onderwijs* en *Extern toezicht*.

De komende tijd zal er nog veel aandacht uitgaan naar het ondervangen van de gevolgen van de crisis. Daarom houdt de raad het werkprogramma bewust beknopt. Zoals beschreven in ons recente advies *Vooruitzien voor jonge generaties* gaan we een tijd van schaarste tegemoet. Voor het werk van de Onderwijsraad betekent dit: schaarste aan aandacht voor de lange termijn, en schaarste aan vermogen om naast alles wat door de crisis al op het onderwijs afkomt veel nieuwe kennis te kunnen opdoen en in de praktijk te kunnen toepassen.

Schaarste betekent ook dat we soms moeilijke keuzes moeten maken. Door belangrijke onderwerpen later op te pakken en onderwerpen binnen een advies scherper af te bakenen. Of met de woorden van de Amerikaanse impressioniste Mary Cassatt: “Er zijn twee wegen voor een schilder: de ene wijd en gemakkelijk, de andere smal en moeilijk”.

Edith Hooge
Voorzitter

Mirjam van Leeuwen
Secretaris-directeur

2 wat doet de onderwijsraad

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij

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

De raad kijkt naar de werking van het hele onderwijsstelsel en blikt daarbij zowel terug in de tijd als ver vooruit. Met als focus oplossingen voor de langere termijn. Het gaat erom kwesties te agenderen, problemen te identificeren en perspectieven te schetsen in de vorm van een verkenning of een advies. Voorop staan steeds kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid en pluriformiteit, en sociale samenhang, inclusie en democratie. Vanuit deze vijf waarden doet de raad concrete aanbevelingen om de werking van het stelsel te verbeteren en goed onderwijs voor iedereen mogelijk te maken.

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

De raad is onafhankelijk en staat tegelijkertijd midden in de samenleving en het onderwijs. De adviezen worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. En ze worden gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. Speciale vermelding verdient de JongerenOnderwijsraad: leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen delen hun ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denken mee over onderwerpen waarover de raad adviseert.

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

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

3

werkprogramma 2021

De coronapandemie heeft in het onderwijs ongekende maatregelen nodig gemaakt. Zowel het onderwijsveld als de overheid staat voor uitdagingen om de gevolgen van deze crisis te ondervangen. De komende periode zal er dan ook minder ruimte zijn om nieuwe ontwikkelingen op gang te brengen. Of om kennis die buiten het crisisdomein valt, breed toe te passen in de praktijk. Daarom kiest de raad voor een kort en wendbaar werkprogramma. Het omvat drie adviezen en een verkenning op verzoek van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

- Technologie en onderwijsleerprocessen;
- Differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel;
- Overgangen naar en binnen het hoger onderwijs; en
- Extern toezicht.

Daarmee laat de raad ruimte in zijn programmering voor corona-gerelateerde adviesvragen gericht op de langere termijn die nog kunnen volgen.

Het maken van scherpe keuzes is ook van invloed op de programmering van het lopende jaar 2020. Twee adviezen uit eigen beweging, *Vrijheid van onderwijs* en *Privaat aanbod in het onderwijs*, zal de raad op een later tijdstip uitbrengen, naar verwachting in 2021.

3.1 Ruimte voor post-pandemieadviezen

Dankzij grote inspanningen van mensen in en rondom het onderwijs zijn de schokken van de coronapandemie voor een belangrijk deel opgevangen. Ons onderwijssysteem is veerkrachtig gebleken. In een ongekend tempo zijn aanpassingen doorgevoerd, nieuwe oplossingen gevonden én waardevolle ervaringen opgedaan. Er zijn echter ook kwetsbaarheden in het onderwijssysteem aan het licht gekomen en er bestaan zorgen over specifieke groepen leerlingen en studenten.

De periode van dynamiek en grote onvoorspelbaarheid zal waarschijnlijk nog lang duren. Improvisatie blijft nodig om het onderwijs telkens aan te passen aan nieuw ontstane situaties. Onderwijsprofessionals hebben de ruimte nodig om oplossingen te zoeken die passen bij hun school of opleiding en bij hun leerlingen of studenten. Tegelijkertijd draagt de overheid de zorg voor het goed functioneren van het onderwijssysteem als geheel. Op verschillende niveaus van het stelsel is reflectie nodig op fundamentele vragen. Welke impact heeft de coronacrisis in het onderwijs op kinderen en jongeren, op leraren, schoolleiders en bestuurders, en wat betekent dat voor het onderwijs op langere termijn? Wat is nodig om leerlingen en studenten door de gevolgen van deze crisis te loodsen? Hoe moeten we omgaan met schaarse middelen en wat zijn de prioriteiten?

Gelet op de onvoorspelbare tijd die het onderwijs tegemoet gaat, vindt de Onderwijsraad het belangrijk ruimte vrij te houden voor corona-gerelateerde adviezen in zijn programmering voor 2021. Op deze wijze biedt de raad gelegenheid – op verzoek én uit eigen beweging – nieuwe onderwerpen aan te snijden die ingaan op de langetermijneffecten van de crisis op (de werking van) het onderwijsstelsel.

3.2 Verkenning over technologie en onderwijsleerprocessen

In verschillende domeinen van de samenleving speelt technologie een steeds grotere rol. Zo wordt zorgtechnologie ingezet bij zorg aan ouderen in de wijkverpleging en thuiszorg, en nemen technologische ontwikkelingen een vlucht in het veiligheidsdomein, bijvoorbeeld in de forensische opsporing. Ook in het onderwijs groeien de technologische mogelijkheden, en door de coronapandemie zijn digitalisering van onderwijs en inzet van andere vormen van technologie bij onderwijsleerprocessen noodgedwongen in een stroomversnelling gekomen.

Het weloverwogen organiseren, inzetten en evalueren van technologie in het onderwijs is vooral aan onderwijsprofessionals in scholen en onderwijsinstellingen zelf. Ook de Rijksoverheid heeft hierin een taak, omdat zij op stelselniveau verantwoordelijk is voor het onderwijs. De ministers van OCW hebben de raad dan ook gevraagd om een verkenning van de rol van technologie in het onderwijs en de consequenties daarvan voor onderwijsleerprocessen.

Verkenningsvraag: *Wat zijn kansen en risico's van technologie voor onderwijsleerprocessen?*

Vertrekpunt voor deze langetermijnverkenning zijn vragen zoals: Welke rol speelt technologie bij modernisering van het onderwijs? Hoe wordt technologie gebruikt bij onderwijsleerprocessen? Wat vergt de inzet van technologie van (de opleiding van) leraren en docenten? Hoe gebruiken leerlingen en studenten technologie bij het leren, studeren en bij hun ontwikkeling? Hoe kan technologie eraan bijdragen dat leerlingen en studenten zo goed mogelijk onderwijs krijgen?

Deze verkenning gaat in op een aantal verschijningsvormen van technologie, zoals digitalisering, kunstmatige intelligentie, 'learning analytics' en technologische hardware zoals robots. Zoals de raad in het speerpunt 'Technologie en onderwijs' van zijn meerjarenprogramma schetst is het hierbij van belang om stil te staan bij fundamentele vragen over de aard van het onderwijs en de ethiek van technologie in het onderwijs (zie paragraaf 4.2).

3.3 Advies over differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel

Een van de meest in het oog springende kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel is de sterke differentiatie. We onderscheiden onderwijssectoren, zoals het basisonderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Binnen de sectoren bestaan er schoolsoorten (zoals het vmbo en het vwo), niveaus (zoals mbo 2, 3 en 4), leerwegen (zoals de vmbo-kader-beroepsgerichte leerweg en de beroepsopleidende leerweg in het mbo) en opleidingen (associate degrees, bachelors en masters). Deze differentiatie biedt ordening en structuur, geeft richting en schept duidelijkheid. Het gedifferentieerde stelsel stelt leerlingen en studenten in de gelegenheid zich op diverse manieren door het onderwijs te bewegen. Ook jongeren van wie op een bepaald moment nog niet duidelijk is welke capaciteiten en interesses zij hebben, krijgen de kans zich te ontwikkelen en zich te kwalificeren op een passend niveau of binnen een geschikte opleiding.

Zoals ook in het speerpunt ‘Differentiatie en selectie’ van het meerjarenprogramma is beschreven (zie paragraaf 4.3), constateert de raad dat de differentiatie van het onderwijsstelsel echter is doorgeschoten, waardoor toegankelijkheid, gelijke kansen en sociale cohesie in het gedrang komen. Kinderen van verschillende sociale achtergronden komen elkaar nauwelijks tegen op school, onder andere omdat veel scholengemeenschappen de verschillende schoolsoorten aanbieden op aparte locaties. Ook zorgt de sterke differentiatie in combinatie met vroege selectie en afgenomen doorstroom- en stapelmogelijkheden ervoor dat leerlingen en studenten steeds minder gemakkelijk doorstromen binnen het onderwijs. Kansenongelijkheid is dan ook een hardnekkig probleem.

De knelpunten manifesteren zich op diverse plaatsen in het stelsel. Het opleidingsniveau van ouders is steeds bepalender geworden voor de schoolloopbaan van hun kinderen. Zo worden leerlingen van wie de ouders wetenschappelijk zijn opgeleid hoger geplaatst in het voortgezet onderwijs, blijven ze minder vaak zitten en stromen ze na het diploma vaker door binnen het voortgezet onderwijs. In het middelbaar beroepsonderwijs zien we hetzelfde effect van opleidingsniveau van ouders: studenten met lager opgeleide ouders studeren na het behalen van een mbo 3-diploma minder vaak door dan studenten van wie de ouders hoger onderwijs hebben gevolgd.

Adviesvraag: *Hoe kunnen differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel kansengelijkheid vergroten in plaats van deze te beperken?*

De Onderwijsraad wordt gevraagd een vervolg te geven aan het eerdere advies *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel – Stand van educatief Nederland 2019*. De minister heeft de raad verzocht nader in te gaan op differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel in het licht van kansengelijkheid en kwaliteit. En de Rijksoverheid daarbij handelingsperspectieven te bieden. In het nieuwe advies gaat de raad dieper in op hoe de vergaande differentiatie de toegankelijkheid en kansengelijkheid beperkt en wat daaraan te doen is. De raad besteedt aandacht aan het organiseren van selectie op zo’n manier dat kansen voor verschillende groepen leerlingen geborgd zijn. Met aandacht voor de momenten van selectie en de inzet van belangrijke gestandaardiseerde, centrale toetsen en examens. De raad gaat in op de mogelijke gevolgen van een andere manier van differentiëren.

3.4 Advies over overgangen naar en binnen het hoger onderwijs

Er is veel discussie over het waarom en het waartoe van hoger onderwijs. Wat betekent het om in deze tijd mensen hoger op te leiden? Hoe is het hoger onderwijs ingericht en wat zijn de doelen? Er is reflectie nodig op fundamentele vragen. Hoe zinvol is het om associate degree, bachelor en master te onderscheiden en hoe scherp hoort dat onderscheid te zijn? Hoe nuttig is de binariteit binnen het stelsel van hoger onderwijs: beroeps- of wetenschappelijk georiënteerd? Helpt dit onderscheid om binnen het hoger onderwijs alle typen studenten te bedienen? Helpt het de docenten en onderzoekers op hogeschool en universiteit die jonge mensen opleiden en vormen?

Veel knelpunten manifesteren zich rondom de overgang naar en doorstroom binnen het hoger onderwijs. Uit *Houdbaar voor de toekomst – Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek* (2019) blijkt dat circa een derde van de studenten uitvalt of van opleiding verandert. Daarnaast vormt de overgang van het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs naar het hoger onderwijs voor veel studenten een barrière. Ook de doorstroom binnen het hoger onderwijs, bijvoorbeeld de overstap van het hoger beroepsonderwijs naar een universitaire studie, verloopt moeizaam.

De minister ambieert een grotere toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De strategische agenda gaat dan ook in op soepeler overgangen van het voortgezet onderwijs en het mbo naar het hoger onderwijs en op ‘wisselstromen’ tussen beroepsgerichte en academische opleidingen. Daarbij spelen vragen rondom selectie, schakelprogramma’s en de ‘harde knip’ tussen bachelor en master. Deze discussies raken aan de bestaande onderscheiden in het hoger onderwijs en het nut daarvan. Waartoe leidt een hogeschool of universiteit op? Welke kennis en vaardigheden zijn in de toekomst nodig? Is het goed om breed of juist gespecialiseerd op te leiden?

Adviesvraag: *Hoe draagt de inrichting van het hoger onderwijs bij aan het doel, de functie en de kwaliteit ervan?*

Dit advies richt zich op de functie en positie van het hoger onderwijs. Het gaat in op vragen rondom doelen en doelgroep, en de consequenties daarvan voor selectie, inrichting en in- en doorstroom.

3.5 Advies over extern toezicht

Extern toezicht in een onderwijsstelsel is evenwichtskunst. De klassieke rol van extern toezicht bestaat uit controle op de naleving van wettelijke voorschriften, op financiële rechtmatigheid en handhaving van kwaliteitsstandaarden. Tegelijkertijd is extern toezicht onderwerp van veranderlijke maatschappelijke visies op de taak van toezichthoudende organen. Afhankelijk van de tijdgeest zijn in de loop der decennia accentverschuivingen in de uitwerking zichtbaar. Ook druk vanuit de samenleving bij incidenten heeft invloed op de (wettelijke) verantwoordelijkheden, de rol en inzet van extern toezicht. Dit heeft gevolgen voor de inhoud van de toezichtfunctie en voor de wijze van borging van onderwijskwaliteit.

Het extern toezicht op het onderwijs vanwege de overheid is grondwettelijk vastgelegd. De uitwerking hiervan verschilt per sector. Voor het funderend onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs oefent de Inspectie van het Onderwijs het externe toezicht uit, zoals vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht. Daarnaast zorgt de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie voor een vorm van extern toezicht in het hoger onderwijs, namelijk via externe kwaliteitszorg door accreditatie. De invulling hiervan is gebaseerd op het verdrag tussen Nederland en de Vlaamse Gemeenschap over de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs en uitgewerkt in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

In de huidige ‘bestuursgerichte’ opvatting nemen schoolplan, zelfevaluatie en het gesprek met de bestuurders en onderwijsprofessionals over kwaliteitszorg een belangrijke plek in. De inspectie heeft naast een oordelende en controlerende, ook een stimulerende rol ten opzichte van de onderwijsinstellingen. De inspectie controleert of wettelijke voorschriften worden nageleefd en gaat daarnaast – zonder sanctionerend instrumentarium – het gesprek aan over kwaliteitsverbetering, waarbij de eigen visie en doelen van de school

centraal staan. Tussen de oordelende en controlerende rol van de Onderwijsinspectie en de stimulerende rol bestaat inherente spanning. Het frame van ‘de spagaat’ wordt geregeld gebruikt om aan te geven dat het moeilijk is ze te combineren.

Rond extern toezicht in het onderwijs spelen nog meer ontwikkelingen, onderscheiden en vragen. Zo is er nog het stelseltoezicht. Bestaan er vormen van *opleidings*accreditatie en van *instellings*accreditatie in het hoger onderwijs. En krijgt het toezicht er met de komst van een kwaliteitstoets aan de voorkant door *Meer ruimte voor nieuwe scholen* een vorm van accreditatie bij.

Ook sectoroverstijgende samenwerking in netwerken en ketens stelt het toezicht voor nieuwe uitdagingen. Hoe is toezicht bijvoorbeeld sluitend te organiseren bij verdergaande samenwerking tussen vmbo-, mbo- en ho-instellingen, en bij samenwerking binnen integrale kindcentra? En op welke plekken in het stelsel kan kruisbestuiving ontstaan tussen verschillende werkwijzen (inspectietoezicht en accreditatie)?

Adviesvraag: *Met welke functies, bevoegdheden en instrumentarium kan het externe toezicht in het huidige tijdsgewricht de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs het beste borgen?*

De raad zal deze vraag beantwoorden in een advies voor de (middel)lange termijn.
De focus ligt op het externe toezicht bezien vanuit de (grond)wettelijke taak van controle en waarborgen van onderwijskwaliteit, binnen de context van vrijheid van onderwijs (zie paragraaf 4.4). Het advies gaat in op de aard van de onderwijswetgeving, op functies en bevoegdheden en op het beïnvloedingsinstrumentarium van externe toezichthouders, inclusief het stelseltoezicht.

4

speer punten

strategische advisering onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft vier speerpunten in zijn meerjarenprogramma geformuleerd die in 2020-2023 richtinggevend zijn voor de adviesonderwerpen in de jaarlijkse werkprogramma's. Deze speerpunten kunnen vorm krijgen in een eigenstandig advies, zoals de adviezen *Vrijheid van onderwijs* en *Privaat aanbod in het onderwijs*, of als thema binnen een bredere adviesvraag, zoals het speerpunt Onderwijs en technologie in het advies *Technologie en onderwijsleerprocessen*.

4.1 Speerpunt I: publiek en privaat 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.

4.2 Speerpunt II: onderwijs en technologie

Onze samenleving kenmerkt zich door zeer snelle technologische veranderingen. Deze 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 een van de meest gedigitaliseerde economieën ter 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?

4.3 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 leidt ertoe 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 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; open doorstroom; toetsen, examinering en diplomering; en permanente educatie.

4.4 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 gereguleerde 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.

Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk en staat tegelijkertijd midden in de samenleving en het onderwijs. De adviezen worden gevoed door kennis en ervaring uit het onderwijsveld en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. En ze zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Werkprogramma 2021, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

Nr. 20200160-1201, september 2020

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2020
ISBN/EAN 978-94-6121-072-2

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

Ontwerp
thonik

Fotografie
Edwin Walvisch

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

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

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