

2022

werk  
program  
ma

..raad  
..wijs  
onder

<b>1</b>	<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Wat doet de Onderwijsraad?</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Werkprogramma 2022</b>	<b>11</b>
	3.1 Advies over basisvaardigheden	12
	3.2 Advies over onderwijsbesturen	13
	3.3 Advies over de betekenis van 'Europa' voor het Nederlandse onderwijs	13



## woord vooraf

*“Whatever the medium, there is the difficulty, challenge, fascination and often productive clumsiness of learning a new method: the wonderful puzzles and problems of translating with new materials”*

Helen Frankenthaler (1928-2011), Amerikaanse Post-painterly abstractionist

Zowel voor het Nederlandse onderwijsbeleid als voor het onderwijs zelf ziet de Onderwijsraad de komende tijd grote opgaven. Opgaven om de basiscondities voor het onderwijs op peil te brengen door het lerarentekort met spoed terug te dringen en zorg te dragen voor een samenhangend onderwijsstelsel inclusief toereikende financiering. En opgaven om de gevolgen van de coronacrisis voor leerlingen en studenten te ondervangen en elk kind gelijke kansen te bieden op kwalitatief goed onderwijs. De raad heeft zich hierover veelvuldig uitgesproken in de afgelopen periode.

Naast de aandacht voor het hier en nu is het ook van belang om verder vooruit te kijken. Als strategisch adviescollege heeft de Onderwijsraad de taak ontwikkelingen van en voor het onderwijs op de lange termijn in beeld te brengen en zich te richten op vraagstukken die ogenschijnlijk achter de horizon liggen. Die vraagstukken zijn misschien al bekend, maar de consequenties van de beslissingen die we er nu over nemen en de maatregelen die we treffen – of juist achterwege laten – zijn dat lang niet altijd.

Dit werkprogramma schetst welke adviezen en verkenningen de Onderwijsraad in 2022 uitbrengt. De raad heeft zich daarbij mede gebaseerd op gesprekken met de bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, met de twee Vaste Kamercommissies Onderwijs en met vertegenwoordigers van organisaties van leerlingen en studenten, ouders, leraren en onderwijsprofessionals, schoolleiders, en van profielorganisaties, vakbonden, sectorraden en kinderopvangorganisaties. En op basis van de reacties die zijn binnengekomen via de digitale oproep Denkt u mee?

In 2022 kijkt de raad op verzoek van de Tweede Kamer naar de factoren die van invloed zijn op de basisvaardigheden van leerlingen, een prangend vraagstuk dat velen bezighoudt. Even dringend is de vraag naar de positie en rol van onderwijsbesturen en hun verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit, waarover de raad uit eigen beweging advies uitbrengt. De Onderwijsraad zoomt in 2022 ook in op de Europese onderwijsambities en hun betekenis voor het Nederlandse onderwijsbeleid. Dit onderwerp is tot nu toe onderbelicht gebleven. Maar ook binnen Europa is onderwijsbeleid in ontwikkeling en dat vraagt van Nederland zich ertoe te verhouden. Verder publiceert de raad in 2022 de eerder aangekondigde verkenning van technologie en onderwijsleerprocessen en adviezen over privaat aanbod en over de functie en positie van het hoger onderwijs.

Juist in tijden van crisis en druk, wanneer spanningen doorklinken in het onderwijsdebat en emoties kunnen oplopen, hecht de Onderwijsraad aan nuance en evenwicht. Dat lukt met rustige observatie, met een onderzoekende houding en nuchtere analyses, vergelijkbaar met de blik van kunstenaars van het Post-painterly abstractionisme.

Edith Hooge  
Voorzitter

Mirjam van Leeuwen  
Secretaris-directeur



wat doet de

# 2 onder. wijs raad

**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 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.



# werk program ma

2022

Sinds vorig jaar trekt de coronapandemie diepe sporen door de samenleving en het onderwijs. De herstel- en veranderopgave die hieruit voortkomt, vergt de komende periode veel aandacht en tijd. Om die reden kiest de Onderwijsraad, net als bij het werkprogramma van 2021, in 2022 voor een kort en wendbaar werkprogramma.

Het *Werkprogramma 2022* omvat een advies op verzoek van de Tweede Kamer en twee adviezen uit eigen beweging. Dit zijn respectievelijk:

- Basisvaardigheden;
- Onderwijsbesturen; en
- De betekenis van 'Europa' voor het Nederlandse onderwijs.

De raad brengt daarnaast in 2022 twee adviezen en een verkenning uit die al in voorbereiding zijn. Het gaat om een advies over hoger onderwijs en een verkenning van technologie en onderwijsleerprocessen (zie *Werkprogramma 2021*), beide op verzoek van de ministers van Onderwijs, en een advies over privaat aanbod in het onderwijs (zie *Werkprogramma 2020*), op eigen initiatief.

Daarmee laat de Onderwijsraad ruimte in de programmering voor eventuele coronagerelateerde adviesvragen gericht op de langere termijn en voor vragen van het nieuwe kabinet, inclusief de zogenoemde wetgevingsadviezen.

De JongerenOnderwijsraad denkt mee met de adviezen en verkenningen waaraan de raad werkt. Daarnaast heeft de JongerenOnderwijsraad de mogelijkheid eigen publicaties uit te brengen.

### Speerpunten strategische advisering Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft in 2019 vier speerpunten in een meerjarenprogramma geformuleerd die in 2020-2023 richtinggevend zijn voor de adviesonderwerpen in de jaarlijkse werkprogramma's. Deze speerpunten zijn:

1. Publiek en privaat onderwijs
2. Onderwijs en technologie
3. Differentiatie en selectie
4. Artikel 23 Grondwet, onderwijs als aanhoudende overheidszorg

Deze speerpunten kunnen vorm krijgen in een eigenstandig advies zoals is gebeurd in *Later selecteren, beter differentiëren* (april 2021) en in de adviezen over vrijheid van onderwijs (verwacht in najaar 2021) en over privaat aanbod in het onderwijs (verwacht begin 2022), of als thema binnen een bredere adviesvraag, zoals het speerpunt *Onderwijs en technologie* in de verkenning van technologie en onderwijsleerprocessen (verwacht in 2022).

## 3.1 Advies over basisvaardigheden

Er bestaat al een aantal jaren zorg over het afnemende niveau van de basisvaardigheden van leerlingen. Onderzoek van de Onderwijsinspectie en internationaal vergelijkende studies wijzen uit dat de prestaties van leerlingen op het gebied van lezen, schrijven en rekenen teruglopen. Ook staan burgerschapskennis en -vaardigheden van leerlingen onder druk. Deze ontwikkelingen zijn zorgelijk omdat goede taal-, reken- en burgerschapskennis en -vaardigheden cruciaal zijn om goed te kunnen deelnemen aan het vervolgonderwijs en de samenleving.

Tegelijkertijd vindt er debat plaats over de basisvaardigheden. Wat verstaan we daar nu precies onder? Waarom neemt het niveau van de basisvaardigheden van leerlingen af? Wat valt daartegen te doen? Waar de een stelt dat basisvaardigheden gelijk staan aan lezen en rekenen, vindt een ander dat schrijven, digitale geletterdheid en samenwerken ook tot de onmisbare basisvaardigheden behoren. Ook is er verschil van mening over het niveau dat geldt als 'basis'. Voor de afnemende leerlingprestaties op toetsen in onderzoeken als PISA worden diverse oorzaken genoemd. Behalve methodologische verklaringen, die de gebruikte toetsen ter discussie stellen, wordt de afname onder andere toegeschreven aan de sociaal-economische achtergrond van leerlingen. Er zijn ook andere verklaringen zoals de inrichting van het stelsel die demotiverend werkt voor groepen leerlingen die al vroeg 'voor een lager onderwijsniveau worden geselecteerd', de overlading van het curriculum, de beperkte aandacht voor lezen, het kwalitatieve en kwantitatieve lerarentekort en grote verschillen tussen scholen in de mate waarin zij professioneel werken en wetenschappelijke inzichten benutten. Ten slotte kan er een relatie worden gelegd met het lerarenbeleid, aangezien verbetering van de kwaliteit van het onderwijs staat of valt bij voldoende goed gekwalificeerde leraren.

In het advies over basisvaardigheden van leerlingen staat de vraag centraal: Wat is er nodig om het niveau van de basisvaardigheden te verhogen?

## 3.2 Advies over onderwijsbesturen

Onderwijsbesturen dragen niet alleen de verantwoordelijkheid voor goed onderwijs binnen de eigen onderwijsinstelling, zij worden ook gevraagd bredere publieke belangen te dienen. Namens het bevoegd gezag zijn onderwijsbesturen formeel verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en ze worden daarop steeds meer aangesproken. Meer en meer stelt de wetgever deugdelijkheidseisen in de vorm van zorgplichten, zoals die voor goed onderwijs, voor passend onderwijs en de zorgplicht om de schoolcultuur in overeenstemming te brengen met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Samen met allerlei non-profit, private en overheidsorganisaties op lokaal, regionaal en landelijk niveau pakken onderwijsbesturen deze maatschappelijke opdrachten op en vervullen hierbij een complexe scharnierfunctie.

Welke rol en positie krijgen onderwijsbesturen toebedeeld in de wet- en regelgeving en het beleid van de rijksoverheid? En welke rol en taken krijgen zij daar bovenop toegeschreven door de samenleving? Hoe verloopt de samenwerking tussen onderwijsbesturen in de regio zoals in samenwerkingsverbanden voor Passend Onderwijs en Samen Opleiden in de School? Welke positie hebben onderwijsbesturen binnen de eigen onderwijsorganisatie: hoe verhouden onderwijsbesturen zich tot hun school- en opleidingsdirecties, leraren/docenten, leerlingen/studenten, de ouders, intern toezicht en medezeggenschap?

De veranderende rol, omgeving en toenemende complexiteit vragen om een doordenking van die rol en de positie van onderwijsbesturen in het Nederlandse onderwijsbestel, zodat zij in staat zijn hun taken goed te vervullen.

In het advies staat de vraag centraal: Hoe kunnen onderwijsbesturen worden versterkt?

## 3.3 Advies over de betekenis van 'Europa' voor het Nederlandse onderwijs

Internationalisering in het onderwijs zoals dat in Europees verband plaatsvindt, is van invloed op en heeft gevolgen voor het Nederlandse onderwijs. Met de invoering van de *European Education Area* door de Europese Commissie enkele jaren geleden is de samenwerking op het gebied van onderwijs tussen de EU-lidstaten verstevigd. Deels gaat dat via EU-regelgeving die direct van toepassing is in Nederland en voorrang heeft boven Nederlands recht. En deels gaat het om meer zachte vormen van samenwerking en afstemming, zoals de 'open method of coordination' (OMC).

Binnen de Europese onderwijscontext is er ook een gezamenlijk(e) taal, begrippenkader ('Eurodiscourse'), kennisbasis (onderzoek, dataverzameling, statistieken) en kennisvergaring en -verspreiding. Bekende voorbeelden hiervan zijn de grootschalige internationale vergelijkende onderzoeken naar leerlingen (PISA) en leraren (TALIS), uitgevoerd onder leiding van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

De internationale vergelijkingen leveren waardevolle inzichten op voor het (Nederlandse) onderwijs. Andere positieve aspecten van 'Europa' zijn de uitwisselingsmogelijkheden tussen landen en het delen van 'good practices'. Tegelijkertijd zijn er ook risico's ten aanzien van het EU-onderwijsbeleid en de sturing op de inhoud van dat beleid, zoals het gebrek aan democratische legitimatie, afnemende soevereiniteit en bestuurlijke afstand.

In het advies buigt de Onderwijsraad zich over de vraag: Wat zijn kansen en risico's van 'Europa' voor het Nederlandse onderwijsstelsel en onderwijsbeleid?



## 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, deelt ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen waarover de raad adviseert.

Het *Werkprogramma 2022* is aangeboden aan de (demissionaire) minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de (demissionaire) minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

### Samenstelling raad

Edith Hooge (voorzitter)  
Iliass El Hadioui  
Pieter Huisman  
Jasmijn Kester  
René Kneyber  
Esmah Lahlah  
Daisy Mertens  
Cor van Montfort  
Susan te Pas  
Rob Schuur (vicevoorzitter)  
Monique Volman  
Herman van de Werfhorst  
Mirjam van Leeuwen (secretaris)

Nr. 20210131-1213, september 2021  
Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2021  
ISBN 978-94-6121-076-0

### Bestellingen van publicaties

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

### Ontwerp

thonik

### Fotografie

Edwin Walvisch

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

