

2023  
werk  
program  
ma

..raad  
..wijs  
onder

<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
<b>De beloften van onderwijs</b>	<b>7</b>
<b>3 Werkprogramma 2023</b>	<b>11</b>
3.1. Verkenning over onderwijs in het licht van structurele personeelstekorten	12
3.2. Advies over de kwalificatiefunctie van het beroepsonderwijs	13
3.3. Advies over de lerarenopleidingen	13
3.4. Advies over voorzieningen voor het jonge kind	14
3.5. Advies over onderwijs als investering	14
<b>4 Taken en werkwijze</b>	<b>17</b>



# woord vooraf

Onderwijs behoort tot de kern van onze samenleving. Maatschappelijke ontwikkelingen en krachten die inwerken op de samenleving zijn ook voelbaar in het onderwijs. Als inleiding op het werkprogramma beschrijft de raad enkele trends en ontwikkelingen. Soms vormt onderwijs daarop een antwoord, soms moet het ertegen worden beschermd. Zodat het onderwijs zijn beloften voor mens en samenleving kan blijven waarmaken.

Dit werkprogramma schetst welke adviezen en verkenningen de Onderwijsraad in 2023 uitbrengt. De raad heeft zich daarbij mede gebaseerd op gesprekken met de bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, met de twee vaste Kamercommissies voor Onderwijs en met vertegenwoordigers van organisaties van leerlingen en studenten, ouders, leraren, schoolleiders en andere onderwijsprofessionals, profielorganisaties, vakbonden, sectorraden en kinderopvangorganisaties. En op de reacties die zijn binnengekomen via de digitale oproep 'Denkt u mee?'. De raad dankt iedereen voor de inhoudelijke bijdragen.

In 2023 kijkt de raad op verzoek van de ministers van OCW naar onderwijs in het licht van structurele personeelstekorten – een dringend vraagstuk. Daarnaast brengt de Onderwijsraad aan de ministers adviezen uit over de kwalificatiefunctie van het beroepsonderwijs en over de lerarenopleidingen. Op verzoek van de Tweede Kamer buigt de raad zich over voorzieningen voor het jonge kind in relatie tot gelijke onderwijskansen. Tot slot brengt de raad uit eigen beweging een advies uit over onderwijs gezien als investering.

Ook in 2023 kijkt de Onderwijsraad uit naar de gesprekken en ontmoetingen met mensen in en om het onderwijs. De uitwisseling van ervaringen en perspectieven is van grote waarde, zowel bij het voorbereiden van onze adviezen en verkenningen, als bij de uitwerking en vormgeving ervan in de praktijk.

Edith Hooge  
voorzitter

Mirjam van Leeuwen  
secretaris-directeur



# de beloften van onderwijs <sup>2</sup>

Onderwijs is vol beloften voor de ontwikkeling en het welbevinden van jong en oud. En het is beloftevol voor de samenleving. Meer dan ooit is het belangrijk de steunbeer onderwijs te verstevigen.

## Inleiding op het werkprogramma van de Onderwijsraad

Onderwijs is vol beloften voor de ontwikkeling en het welbevinden van jong en oud. Het rust jonge generaties toe met kennis en vaardigheden, begeleidt ze in hun volwassenwording en versterkt de weerbaarheid. Het onderwijs biedt een mini-samenleving waarin jongeren kunnen oefenen in democratisch samenleven, geeft ruimte aan nieuwkomers en tweede kansen aan volwassenen, en zorgt voor de bij- en omscholing van vakmensen, professionals en wetenschappers.

Onderwijs is ook beloftevol voor de samenleving. Deze heeft net als een kathedraal steunberen nodig – om met de metafoer van de Nederlandse socioloog Kees Schuyt te spreken.<sup>1</sup> Steunberen die een samenleving bijeen houden, stevigheid verlenen, spanningen kunnen verdragen en tegenkracht geven. Zonder steunberen stort een samenleving in. Onderwijs is zo'n steunbeer. Niet alleen in Nederland, in alle samenlevingen. Mogelijkheden voor alfabetisering, scholing en vakopleidingen creëren, het onderwijssysteem uitbouwen en verbeteren: het zijn vaak de eerste maatregelen om een land (weer) op te bouwen, om samenlevingen te ontwikkelen en mensen vooruit te helpen.

### Invloed trends en ontwikkelingen

Met de beloften van onderwijs als uitgangspunt kijken we als Onderwijsraad hoe trends en ontwikkelingen het Nederlandse onderwijs beïnvloeden, nu en in de toekomst. Zo maken globalisering en digitalisering het voor mensen mogelijk op nieuwe manieren hun identiteit vorm te geven, te emanciperen door zich uit te spreken en in beeld te brengen, het debat of de strijd aan te gaan, of juist saamhorigheid en verbinding te creëren. Tegelijkertijd raakt de samenleving gefragmenteerd en gepolariseerd. De Onderwijsraad ziet dat er een steeds groter beroep op het onderwijs wordt gedaan om hier weerwerk aan te bieden.

In de politiek, media en samenleving wordt meer belang gehecht aan de socialisatiefunctie van het onderwijs. Scholen wordt gevraagd werk te maken van onderwijs in democratisch burgerschap, en leerlingen zo te begeleiden en vormen dat zij zich kritisch en vreedzaam kunnen verhouden tot de normen- en waardenstelsels in onze pluriforme samenleving.

Dit is momenteel misschien wel een van de moeilijkste opgaven voor het onderwijs, alleen al omdat kinderen en jongeren met verschillende achtergronden elkaar steeds minder ontmoeten op school. Want als spiegel van de samenleving reflecteert het Nederlandse onderwijsstelsel ook sociale segregatie. En dat schuurt. De economische groei in de afgelopen decennia heeft de levensstandaard aanzienlijk verhoogd, maar achter de stijgende gemiddelde welvaart gaan toenemende sociaaleconomische ongelijkheden schuil. Het opleidingsniveau van mensen maakt daarbij steeds meer het verschil. En dat tegen de achtergrond dat in Nederland niet iedereen de kans heeft kwalitatief goed onderwijs te volgen en diploma's van praktijk- en toepassingsgericht onderwijs onvoldoende op waarde worden geschat. De afgelopen jaren heeft de raad in de adviezen geconstateerd dat deze kansongelijkheid niet alleen in de samenleving besloten ligt, maar dat het onderwijssysteem er zelf ook aan bijdraagt. En dat begint al op jonge leeftijd. In het advies over voorzieningen voor het jonge kind, dat we in 2023 op verzoek van de Tweede Kamer leveren, zullen we hier opnieuw aandacht aan besteden.

### Anticiperen is noodzaak

Om de covid-19-pandemie en de gevolgen ervan kan niemand heen. We weten niet wat nieuwe pandemieën met het onderwijs zullen doen. Wel is duidelijk dat het onderwijs moet kunnen reageren op de toenemende spanningen in de samenleving, en klappen van allerlei crises moet kunnen incasseren. Dat vergt buffercapaciteit. Elasticiteit in de fysieke infrastructuur, zoals ruimte en indeling van onderwijsgebouwen, ventilatie, verwarming, en in de digitale infrastructuur. Maar vooral meer onderwijzend personeel en andere mensen die bijdragen aan onderwijs. Dit wordt bemoeilijkt door het aanhoudende en groeiende tekort aan leraren en schoolleiders. Om zicht te krijgen op hoe kan worden geanticipeerd op de verdere ontwikkeling van de pandemie, heeft de raad deze zomer met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en andere adviesraden een scenariostudie uitgevoerd. De noodzaak van fysiek onderwijs voor met name het sociaal welbevinden van kinderen en jongeren, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en kwaliteits- en wendbaarheidsagenda's zijn belangrijke uitgangspunten in de bijdrage van de Onderwijsraad.

In de context van het onderwijs kunnen we de covid-19-pandemie niet geïsoleerd bezien. Ook de oorlog in Oekraïne en de dreiging van een wereldoorlog, de opvang

van vluchtelingen in Nederland, de klimaatcrisis, de effecten van de hoge inflatie en een mogelijke economische recessie vormen een grimmig decor. In combinatie met de groeiende capaciteitsproblemen van publieke voorzieningen – naast onderwijs ook de (jeugd)zorg, volkshuisvesting, justitie en politie – én het afkalvend vertrouwen in de politiek en instituties van de rechtsstaat, komt de samenleving op spanning te staan.

### Adequate bekostiging

Binnen deze context is de vraag des te belangrijker hoe de beloften van onderwijs ook voor komende generaties waar te maken zijn. Volgens de raad begint dit met de erkenning dat uitgaven aan onderwijs geen kostenpost vormen in de rijksbegroting, maar investeringen zijn in de ontwikkeling van mensen en in brede welvaart. Structureel toereikende en stabiele bekostiging is een noodzakelijke onderlegger van beloftevol onderwijs. Hiervan is bij het Nederlandse onderwijs al enkele decennia geen sprake.

Na jaren van ontoereikende en versnipperde bekostiging ziet het onderwijs zich nu ineens geconfronteerd met een overvloed aan incidentele middelen, onder andere via het Nationaal Programma Onderwijs en het Nationaal Groeifonds. Zó overvloedig dat het met de huidige schaarste aan onderwijspersoneel haast onmogelijk is het geld effectief en doelmatig te besteden. Schoolbesturen en scholen staan onder grote druk om te 'leveren' met als afbreukrisico dat het onderwijs het in de politieke en publieke beeldvorming 'weer niet waarmaakt'. Vanwege de beperkte waarde van incidentele bekostiging voor duurzame verbetering van het onderwijs, en om meer stabiliteit en coherentie in de bekostiging te krijgen, brengt de raad in 2023 uit eigen beweging een advies uit over hoe onderwijs te bezien als investering en als zodanig op te nemen in de rijksbegroting.

### Essentie van onderwijs

Er liggen veel wensen en verwachtingen op het bord van het onderwijs. Maar om de beloften voor komende generaties te kunnen waarmaken is focus nodig. Dat wil zeggen: scherp hebben wat de essentie van onderwijs is. Onlangs bracht de raad een advies uit over focus binnen het beroep van leraar. In het najaar van 2022 komen we met een advies over taal en rekenen. Goede beheersing van taal en rekenen is essentieel en voorwaardelijk voor het leren in alle andere vakgebieden, voor de ontwikkeling van vakmanschap en wetenschap en voor volwaardige deelname aan de samenleving. Voor het beroepsonderwijs betekent focus een goed evenwicht houden tussen breed, algemeen vormend onderwijs en specifieke beroepstraining. Het eerste is nodig voor de flexibele en brede inzetbaarheid in de steeds veranderende arbeidsmarkt en beroepspraktijk en legt een basis voor een leven lang ontwikkelen. Het tweede, beroepstraining, bereidt voor op de specifieke behoeften van de arbeidsmarkt en de beroepspraktijk van dat moment. Het gaat ook over een nieuwe balans tussen initieel opleiden tot startbekwame vakmensen en professionals, en de verdere ontwikkeling naar vakbekwaamheid via post-initiële onderwijsarrangementen. Meer dan ooit zal de afronding van de initiële opleiding een vertrekstation zijn: voor iedereen zal onderwijs een blijvend onderdeel vormen van het professionele leven. Met dit alles verandert de invulling van de kwalificatiefunctie van het beroepsonderwijs. De ministers van Onderwijs hebben de raad gevraagd hierover in 2023 advies uit te brengen.

### Structureel personeelstekort

Het aanhoudende personeelstekort in het onderwijs zet de beloften van onderwijs nu en in de toekomst flink onder druk. Inmiddels worden de problemen bij het vervullen van vacatures in alle regio's ervaren. Er vallen lessen uit, klassen worden samengevoegd of er wordt uitgeweken naar een vierdaagse schoolweek; soms is er tijdelijk een lesuur minder voor een vak of vervalt een bepaald keuzevak. Het vergt veel kunst- en vliegwerk om het onderwijs te laten doorgaan. Het lerarentekort stelt schoolbesturen en scholen voor dilemma's. Hoe kunnen zij onderwijs blijven bieden als er niet genoeg onderwijsgeevenden zijn? Hoe kan het onderwijs met dit lerarentekort een nieuwe coronagolf het hoofd bieden en vluchtelingen en nieuwkomers op een goede manier opvangen? Op verzoek van de ministers verkent de raad in 2023 hoe in onderwijs kan worden voorzien gegeven een structureel personeelstekort.

### De beloften van onderwijs

De Onderwijsraad ziet dat de samenleving momenteel veel uitdagingen en onzekerheden kent, en vindt het meer dan ooit belangrijk de steunbeer onderwijs te verstevigen. De raad wil daaraan bijdragen met duidelijke, onafhankelijke strategische adviezen. Gelijke toegang tot onderwijs van goede kwaliteit waarborgen en mogelijkheden bieden voor iedereen tot een leven lang leren, mogen geen hoopvolle gedachten blijven. Ze moeten beloften zijn die we als samenleving gestand doen.

Namens de Onderwijsraad,  
Prof. dr. Edith Hooge  
Voorzitter

<sup>1</sup> Schuyt, K. (2006). *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



# werk program ma

2023

Het Werkprogramma 2023 omvat een verkenning en drie adviezen op verzoek, en een advies uit eigen beweging.

Naast de twee adviezen over onderwijsbesturen en over de betekenis van ‘Europa’ voor het Nederlandse onderwijs die de raad in voorbereiding heeft en in 2023 uitbrengt, omvat het werkprogramma een verkenning en drie adviezen op verzoek, en een advies uit eigen beweging. Het gaat respectievelijk om:

- Onderwijs in het licht van structurele personeelstekorten (verzoek OCW);
- Kwalificatiefunctie van het beroepsonderwijs (verzoek OCW);
- Lerarenopleidingen (verzoek OCW, voorzien in 2024);
- Voorzieningen voor het jonge kind (verzoek Tweede Kamer); en
- Onderwijs als investering (uit eigen beweging).

Daarnaast treft de raad in 2023 voorbereidingen voor samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau. We richten ons op de vraag hoe de maatschappelijke opdracht van het onderwijs wordt gerealiseerd en geborgd en wat daarin de rol is van diverse actoren in het onderwijsbestel.

Buiten het werkprogramma kunnen de adviesvragers het hele jaar aanvullende verzoeken doen aan de Onderwijsraad, inclusief verzoeken om wetgevingsadviezen.

De JongerenOnderwijsraad denkt mee met de adviezen en verkenningen van de raad. Daarnaast kan de JongerenOnderwijsraad eigen publicaties uitbrengen.

### 3.1 Verkenning over onderwijs in het licht van structurele personeelstekorten

Het onderwijs kampt al langer met een tekort aan personeel en dit probleem groeit. Het leraren- en schoolleiderstekort speelt vooral in het primair onderwijs, maar ook in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs lopen de tekorten op. Hierdoor staan er onbevoegde leraren voor de klas, blijven vacatures open, worden klassen naar huis gestuurd, kunnen lessen niet of niet allemaal gegeven worden, verdwijnen sommige vakken (tijdelijk) van het rooster, kunnen leraren-in-opleiding niet altijd voldoende worden begeleid, is het moeilijker goede schoolleiders te vinden en loopt de toch al hoge werkdruk onder het personeel verder op. Lerarenteams en schoolleiders kunnen hierdoor niet de onderwijskwaliteit bieden die zij voorstaan. Leerlingen en studenten krijgen op sommige dagen of voor sommige vakken wisselende docenten, ze krijgen les van een onbevoegde leraar of een tijd helemaal geen les. Dit is fnuikend voor hun schoolloopbaan en voor de aansluiting op vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt.

Het personeelstekort in het onderwijs is een nationaal probleem en geldt voor scholen in zowel steden als de regio, maar is ongelijk verdeeld. Sommige gebieden kampen met een groter personeelstekort dan andere, en de tekorten zijn omvangrijker op bijvoorbeeld kwalitatief minder sterke scholen en op scholen die veel leerlingen met extra onderwijsbehoeften tellen.

De arbeidsmarkt toont ook buiten het onderwijs tekorten, in zowel de publieke dienstverlening (zorg, veiligheid) als het bedrijfsleven (techniek, logistiek). Er zijn signalen dat de krapte op de arbeidsmarkt structureel is. Zo is de verwachting dat de potentiële beroepsbevolking tot 2050 met een half miljoen mensen zal krimpen door vergrijzing, hoewel het bevolkingsaantal groeit.

Redeneren vanuit de wens het personeelstekort op korte termijn op te lossen, kan een te hoge prijs vragen van het onderwijs: qua belasting van degenen die in het onderwijs werken en qua onderwijskansen van leerlingen en studenten. Aanhoudende lerarentekorten vragen om doordenking hoe en in welke vorm de komende jaren in onderwijs te voorzien. Welke vraagstukken, dilemma's, belangen en mogelijkheden komen in beeld als er structureel minder personeel in het onderwijs is? Welke verwachtingen kunnen schoolbesturen, scholen en opleidingen nog waarmaken? Wat betekent dit voor de diepte, breedte en het niveau van de leerstof, het geboden pedagogisch-didactisch repertoire, het gebruik van technologie, de reikwijdte van de maatschappelijke opdracht van het onderwijs, en voor de groepering, lessen en roosters? Welke implicaties heeft dit voor de professionaliteit, werkdruk, het werkplezier en de motivatie van onderwijsgeevenden en directies? En wat betekent dit voor de leerlingen en studenten en voor hun ouders?

In deze verkenning buigt de raad zich over de vraag: Hoe en in welke vorm kan de komende jaren in onderwijs worden voorzien, gegeven een structureel personeelstekort, en welke implicaties heeft dit?

### 3.2 Advies over de kwalificatiefunctie van het beroepsonderwijs

Er zijn grote tekorten op de arbeidsmarkt in bijvoorbeeld de installatietechniek, kinderopvang, bouw, beveiliging en logistiek, maar ook in collectieve sectoren als het onderwijs, de zorg en de politie. Daarnaast vragen de energietransitie, wooncrisis en digitaliseringsopgave steeds meer geschoold personeel vanuit het beroepsonderwijs.

Terwijl de vraag naar goed opgeleid personeel vanuit het middelbaar en hoger beroepsonderwijs groeit, is de verwachting dat de studentenaantallen in het middelbaar beroepsonderwijs verder afnemen door demografische krimp, en loopt ook het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs terug. Tegelijkertijd blijft er potentieel onderbenut: denk aan ‘thuiszitters’, nieuwkomers, mensen met een arbeidsbeperking en volwassenen zonder werk.

Het beroepsonderwijs leidt niet alleen op voor de arbeidsmarkt, maar ook voor doorstroom naar vervolgonderwijs. Het biedt algemeen vormend onderwijs en onderwijs in democratisch burgerschap en draagt bij aan de persoonlijke ontwikkeling van studenten. Hoe verhoudt deze brede opdracht van het beroepsonderwijs zich tot de veranderende arbeidsmarkt? Wat is een toekomstbestendige balans tussen vakspecifieke scholing en breed onderwijs? Op welke manier kan het publiek bekostigde onderwijs blijven aansluiten op de arbeidsmarkt? Hoe kan het beroepsonderwijs inhoudelijk zo worden vormgegeven en gestructureerd, dat studenten en andere groepen goed kunnen instromen op de arbeidsmarkt en duurzaam aan het werken, leren en ontwikkelen blijven?

In dit advies staat de vraag centraal: Wat is er nodig om de kwalificatiefunctie van het beroepsonderwijs te versterken om voldoende en de juiste vakmensen op te leiden voor de uitdagingen van de toekomst?

### 3.3 Advies over de lerarenopleidingen

De samenleving verwacht veel van het onderwijs, en de ambitie is de kwaliteit van het onderwijs steeds verder te verbeteren. Wat betekent dat voor de invulling van het beroep van leraar nu en in de toekomst? De lerarenopleidingen vervullen hierin een belangrijke rol – zowel met de initiële opleiding als via bijscholing voor verdere professionalisering van leraren.

Hoewel alle opleidingen aan instellingen voor hoger onderwijs geaccrediteerd zijn, wordt de kwaliteit van lerarenopleidingen regelmatig ter discussie gesteld. Er zijn zorgen over het opleidingsniveau, de inhoud van de opleiding en de mate van flexibiliteit, en over verschillen tussen opleidingen en instellingen, het gebruik van verschillende standaarden voor kwaliteit, en de grote diversiteit en het versnipperde aanbod.

Tegelijkertijd zijn de opleidingen in beweging. Zo kennen de hbo-lerarenopleidingen nu kennisbases en -toetsen om vast te leggen welke kennis en vaardigheden een afgestudeerde moet beheersen. Daarnaast is de laatste jaren ingezet op ‘samen opleiden in de school’ door versterkte (regionale) samenwerking tussen lerarenopleidingen onderling en tussen lerarenopleidingen en scholen.

Een onderliggend probleem in de discussie over de lerarenopleidingen is dat er geen scherp en gedeeld beeld van het beroep van leraar bestaat. Een gedeeld beroepsbeeld kan – meer dan nu het geval is – richting geven aan de initiële opleidingen, het personeelsbeleid van scholen en schoolbesturen en aan professionalisering tijdens de loopbaan. De wettelijke bekwaamheidseisen dienen als ijkpunten voor de opleiding en het bekwaamheidsonderhoud van leraren, maar bieden ze ook voldoende handvatten voor de startbekwaamheid van leraren?

In dit advies staat de vraag centraal: Hoe kunnen de vormgeving en functie van lerarenopleidingen bijdragen aan de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs?

### 3.4 Advies over voorzieningen voor het jonge kind

De eerste levensjaren van een kind zijn bepalend voor de verdere ontwikkeling, het welzijn, de schoolloopbaan, latere keuzes in het leven en kansen op de arbeidsmarkt. In de discussie over kansengelijkheid staat een goede start voor het jonge kind dan ook nadrukkelijk op de kaart.

Rond de eeuwwisseling zijn initiatieven als 'de voorschool' gestart: specifieke speelleervoorzieningen voor peuters uit achterstandsgroepen. Ook komen er sinds een jaar of tien steeds meer integrale kindcentra (IKC's), waarin kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en scholen samenwerken aan de ontwikkeling van kinderen van 0 tot 12 jaar. Veel gemeenten dragen hieraan actief bij.

Nederland kent geen structurele regeling van voorzieningen voor jonge kinderen. Niet iedereen heeft toegang tot een kwalitatief hoogwaardige en (deels) door de overheid bekostigde voorziening voor jonge kinderen. Daarbij zijn voorzieningen voor het jonge kind, net als het primair onderwijs, sociaal gesegregeerd, iets wat ook wortels heeft in woonsegregatie. Evenmin is voorzien in een doorgaande lijn tussen kindvoorziening en onderwijs. Samenwerking tussen of integratie van kinderopvang, vroeg- en voorschoolse educatie en onderwijs is niet vanzelfsprekend. Dat voorzieningen voor het jonge kind onder een ander ministerie vallen dan scholen, met een eigen wettelijk kader, bevoegdheden, wijzen van financiering en toezichtkaders, vormt een extra drempel.

In dit advies overdenkt de raad de vraag: Hoe kan een doorgaande lijn in voorzieningen voor het jonge kind en onderwijs worden gerealiseerd, die bijdraagt aan gelijke onderwijskansen?

### 3.5 Advies over onderwijs als investering

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

Bestedingen van de rijksoverheid aan onderwijs worden in de begrotings- en verantwoordingssystematiek echter niet op die manier bekeken. Ze worden opgenomen als kosten, wat de beeldvorming van onderwijs als kostenpost versterkt. De opbrengsten van onderwijs in brede zin vallen hierdoor buiten het blikveld van het politieke en maatschappelijke debat. Ook in de modellen waarmee het Centraal Planbureau de gevolgen van beleid doorrekent, spelen de langetermijneffecten van onderwijs slechts beperkt een rol.

Effectief sturen op brede welvaart vergt inzicht in de effecten van beleid en financiering. De drie planbureaus (Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving) werken daarom samen aan een Kernset Indicatoren Brede Welvaart, die handvatten biedt om beleid te analyseren en te ontwikkelen vanuit het perspectief van brede welvaart.

De vraag welke bijdrage onderwijs aan brede welvaart levert, gaat over de waarde van investeren in onderwijs, wat ermee moet worden bereikt, wat verwachte opbrengsten zijn en wanneer deze moeten zijn gerealiseerd. En ook: voor wie en wat investeren in onderwijs iets kan bijdragen. Gaat 'onderwijs' alleen over de initiële schoolloopbaan, of bijvoorbeeld ook over leren en ontwikkelen gedurende de professionele loopbaan? En wat is de invloed van tijdelijk versus structureel budget op de bijdrage van onderwijs aan brede welvaart?

Dit leidt tot de adviesvraag: Hoe kan via de financiering van onderwijs rekening worden gehouden met de duurzame bijdrage die onderwijs levert aan de ontwikkeling van individu en maatschappij?







# 4

# taken en werkwijze

**Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij**

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

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

De adviezen en verkenningen gaan over alle vormen van onderwijs voor kinderen, jongeren en volwassenen: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen. Hoe kan onderwijs bijdragen aan de ontwikkeling van individu en samenleving? 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 van en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. En ze zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten uit uiteenlopende disciplines, zoals onderwijskunde, economie, sociologie en onderwijsrecht. De raad maakt daarnaast gebruik van intersectorale en internationale vergelijkingen. Speciale vermelding verdient de JongerenOnderwijsraad: leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen delen hun ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denken mee bij onderwerpen waarover de raad adviseert.

Bij de voorbereiding van adviezen benut de raad ook de kennis en expertise van andere adviesorganen en van planbureaus. Omgekeerd brengt de raad op verzoek expertise in ten behoeve van adviezen van andere instellingen. Soms brengen we gezamenlijk een advies uit. Als een van de grondleggers van Eunec, het internationaal verband van onderwijsraden, wisselt de raad 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, en hun visie op het onderwijs. De brede eigen expertise zorgt dat de raad altijd vanuit meerdere – bijvoorbeeld onderwijskundige, economische, juridische en internationale – invalshoeken naar een onderwerp kijkt.

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

## Colofon

Het Werkprogramma 2023 is aangeboden aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.

### Samenstelling raad

prof. dr. E.H. (Edith) Hooge (voorzitter)  
I. (Iliass) El Hadioui MSc  
prof. dr. P.W.A. (Pieter) Huisman  
J. (Jasmijn) Kester MEM  
R. (René) Kneyber  
dr. A. (Esmah) Lahlah  
D. (Daisy) Mertens MEd  
dr. C.J. (Cor) van Montfort  
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas  
drs. R. (Rob) Schuur (vicevoorzitter)  
prof. dr. M.L.L. (Monique) Volman  
prof. dr. H.G. (Herman) van de Werfhorst  
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, september 2022  
ISBN 978-94-6121-080-7  
BS.2200067

### 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.

Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag

[www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)  
[secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)  
tel: +31 70 310 00 00