

vooruit.
..zien
voor jonge
generaties

..raad
..wijs
onder

vooruit. zien voor jonge generaties

tweede advies over de gevolgen
van de coronacrisis voor het onderwijs

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
2 Volgende fase vraagt strategische benadering van onderwijsbeleid	10
2.1 Handel vanuit systeemverantwoordelijkheid	11
2.2 Open en lerende manier van beleidsvoering is cruciaal	12
2.3 Onderzoek, monitor en verspreid kennis	12
2.4 Blijf voor de lange termijn denken in scenario's	13
2.5 Besef dat de coronacrisis tot nieuwe vormen van schaarste leidt	15
2.6 Houd oog voor diverse belangen en invalshoeken	16
3 Beleids- en investeringsagenda voor het onderwijs	17
3.1 Investeren in onderwijs loont	18
3.2 Koesteren van elan en bevorderen van leren brengt onderwijs verder	19
3.3 De school en universiteit hebben een sociale functie	19
3.4 Investeer in leraren en schoolleiders	20
3.5 Investeer in gelijke kansen	21
3.6 Investeer in leesvaardigheid	22
3.7 Investeer in arbeidsmarkttoeleiding en een leven lang ontwikkelen	23
3.8 Waarborg functies van toetsing en examinering op overgangen	24
Literatuur	27
Geraadpleegde deskundigen	32
Colofon	33

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
de heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Den Haag, 9 juni 2020

Mevrouw de Minister, Mijnheer de Minister,

De coronacrisis is een van de grootste schokken voor ons onderwijs ooit. Vooral door enorme inspanningen van alle mensen in en rondom het onderwijs is ons onderwijssysteem veerkrachtig gebleken. In een ongekend tempo zijn aanpassingen doorgevoerd, goede oplossingen gevonden en mooie ervaringen opgedaan. Er zijn ook kwetsbaarheden aan het licht gekomen en zorgen over specifieke groepen leerlingen en studenten. Ook merken we eens te meer hoe belangrijk de sociale functie van de school en universiteit is.

De raad geeft u in dit advies een beleids- en investeringsagenda mee om de gevolgen van de coronacrisis voor het onderwijs voor de langere termijn te ondervangen. Scholen en universiteiten hebben nog een uitzonderlijke tijd voor de boeg met veel onzekerheden. Dat vraagt om een manier van beleid voeren die open en lerend is en oog houdt voor diverse scenario's, schaarste en belangen. En het vraagt om focus op strategische vraagstukken die door de coronacrisis nog urgenter zijn geworden, zoals kansenongelijkheid, leraren- en schoolleiderstekorten en een leven lang ontwikkelen. Volgens de raad is het nu zaak te blijven investeren in goed onderwijs voor kinderen en jongeren. Dit is essentieel om Nederland uit deze crisis te leiden.

De raad wil u ook op het hart drukken mensen in en rond het onderwijs perspectief te blijven bieden. Leraren, docenten en andere medewerkers van scholen en universiteiten hebben perspectief nodig om de extra inspanningen die deze tijd van hen vraagt, vol te houden. Dit geldt evenzeer voor leerlingen en studenten. Het is een opgave je in deze tijd te concentreren op werk voor school of studie, naar een nieuwe school te gaan of aan een nieuwe opleiding te beginnen. Door de noodmaatregelen en de gevolgen van de crisis zien jongeren kansen wegvallen om zich te ontwikkelen en op de arbeidsmarkt een plek te vinden. Juist nu moeten we goed oog houden voor de jongere generaties. Zorg dat er voor hen perspectief blijft bestaan op goed onderwijs, werk en meedoen in de samenleving, luister goed naar ze en neem zorgen – ook financiële – zo veel mogelijk weg. Ze verdienen het en onze samenleving vaart er wel bij als jongeren de toekomst vol hoop en mooie verwachtingen tegemoetzien.

Met beleefde groet,

prof. dr. E. Hooge
voorzitter

drs. M. van Leeuwen
secretaris

Samenvatting

De coronapandemie heeft ook in het onderwijs ongekende maatregelen nodig gemaakt. Onderwijsinstellingen en de mensen die er werken, hebben de situatie met veel veerkracht en creativiteit het hoofd geboden. Tegelijk staat zowel het onderwijsveld als de overheid voor uitdagingen om de gevolgen van deze crisis te ondervangen. De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media heeft de Onderwijsraad gevraagd daarover mee te denken. Met dit advies voldoet de raad aan dit verzoek. Daarbij kijkt de raad naar het hele onderwijsstelsel. En hij richt zich op de langere termijn: de periode volgend op het begin van het nieuwe school- en collegejaar. De raad geeft de ministers een benadering en een agenda mee om in de komende maanden en jaren beleid te voeren. Wat kan behulpzaam zijn bij de beleidsvoering? Welke onderwerpen staan voorop?

Volgende fase vraagt strategische benadering van onderwijsbeleid

Het onderwijs staat waarschijnlijk voor een lange periode met sterke dynamiek, grote onvoorspelbaarheid en talrijke onzekerheden. Nu de crisis een andere fase ingaat, vraagt dat een meer strategische en samenhangende manier van beleidsvoering door de overheid.

De overheidsverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het onderwijssysteem als geheel vormt het vertrekpunt. Onderwijsprofessionals hebben ruimte nodig om oplossingen te zoeken die passen bij hun school of opleiding en bij hun leerlingen of studenten. Tegelijkertijd hoort de overheid publieke waarden te bewaken en onderwijsinstellingen te ondersteunen. De hoge mate van onzekerheid vraagt een open en lerende manier van beleid voeren. Daarbij is het essentieel dat de overheid weet wat er in het onderwijsveld gebeurt en welke aanpakken en interventies succesvol zijn. Daarom hoort zij onderzoek te (laten) doen en kennis te verspreiden. Het is belangrijk te blijven denken in scenario's en te beseffen dat de coronacrisis leidt tot nieuwe vormen van schaarste. Het is zaak steeds diverse belangen en invalshoeken voor ogen te houden. Ook de invalshoek van het onderwijs hoort daarbij tot zijn recht te komen.

Beleids- en investeringsagenda

De Onderwijsraad formuleert drie uitgangspunten voor beleid in de komende maanden en jaren.

Investeren in onderwijs loont

Er zijn gerichte investeringen nodig om te zorgen dat we ook op de lange termijn goed onderwijs behouden. Onderwijs is cruciaal om Nederland uit deze crisis te leiden en jonge generaties perspectief te bieden.

Koesteren van elan en bevorderen van leren brengt onderwijs verder

De afgelopen tijd hebben onderwijsprofessionals laten zien hoeveel elan er in het onderwijs aanwezig is. Er zijn veel nieuwe ervaringen opgedaan, creatieve oplossingen gevonden en vaardigheden ontwikkeld. Daarop kan worden voortgebouwd om het onderwijs te verbeteren. Tegelijk heeft de crisis knelpunten en kwetsbaarheden nadrukkelijker aan het licht gebracht. Ook daaruit zijn lessen te trekken.

De school en universiteit hebben een sociale functie

De school en universiteit zijn ook een sociale ontmoetingsplek, een plaats om samen te leren en te leren samenleven, een gemeenschap gedragen door gezamenlijk beleefde momenten. Persoonlijk contact en interactie zijn essentieel voor het onderwijsproces en om aan brede onderwijsdoelen te werken. Houd die functie goed voor ogen bij afwegingen en besluitvorming.

Naast deze uitgangspunten zijn er strategische vraagstukken die al vóór de coronacrisis in het onderwijs speelden. Ze raken direct aan de (kern)functies van ons onderwijssysteem en worden door deze crisis waarschijnlijk vergroot. Volgens de Onderwijsraad horen vijf vraagstukken leidend te zijn voor onderwijsbeleid om de gevolgen van de coronacrisis te ondervangen.

Investeer in leraren en schoolleiders

Meerdere onderwijssectoren kampen met tekorten aan personeel. Door ziekte en overbelasting kunnen nog meer mensen uitvallen. Het is zaak dat te voorkomen en ervoor te zorgen dat het onderwijs aantrekkelijker wordt als sector om in te werken.

Investeer in gelijke kansen

Kansenongelijkheid in het onderwijs is een groot en aanhoudend probleem. Ondanks de inspanningen die scholen en universiteiten verrichten, dreigt de coronacrisis de kansenongelijkheid te vergroten. Het vergt investeringen om dat tegen te gaan.

Investeer in leesvaardigheid

Goede leesvaardigheid is nu nog meer van belang. Het is de sleutel tot begrip van kennisvakken, digitale vaardigheden en burgerschap. Ook maakt het mensen minder kwetsbaar op de arbeidsmarkt.

Investeer in arbeidsmarkttoeleiding en een leven lang ontwikkelen

De economische gevolgen van de coronacrisis beperken baankansen en ontnemen het zicht op een goede start in een werkzaam leven. Verder is het meer dan ooit nodig te bevorderen dat mensen zich een leven lang ontwikkelen. En om daarvoor een ruim aanbod te verzorgen.

Waarborg de functies van toetsing en examinering op overgangen

Toetsen en examens vormen wezenlijke ijkpunten voor doorstroom in ons onderwijsstelsel. De functies van toetsing en examinering op overgangen komen door de coronacrisis op scherp te staan. Voor een goede doorstroom is het zaak dat te ondervangen en te zorgen voor een robuustere inrichting van toetsing en examinering.

inleiding

Nederland en het onderwijs bevinden zich inmiddels geruime tijd in de coronacrisis. De pandemie heeft ook in het onderwijs ongekende maatregelen nodig gemaakt. Iedereen binnen ons onderwijssysteem is geraakt. De afgelopen maanden zijn onrustig geweest met steeds nieuwe maatregelen. Binnen korte tijd moesten scholen en universiteiten vrijwel onvoorbereid omschakelen. Servicedocumenten en protocollen vanuit de sectorraden boden en bieden daarvoor handvatten.

Onderwijs tijdens de coronapandemie heeft veel van onderwijsprofessionals, leidinggevend, ouders, leerlingen en studenten gevraagd en doet dat nog steeds. Daarbij heeft iedereen laten zien hoeveel creativiteit, openheid naar andere manieren van werken en oplossend vermogen er in het onderwijs aanwezig is. Het is voor onderwijsprofessionals ook een kans geweest om nieuwe vaardigheden te ontwikkelen en kennis te maken met nog onbekende, veelal digitale didactiek, methoden en media. De Onderwijsraad wil hier wederom zijn respect en waardering uitspreken voor de inzet en het harde werken van iedereen in en rondom het onderwijs in deze tijd. Dat geldt ook voor leerlingen, studenten en hun ouders.¹

Er zijn forse inspanningen geleverd om het onderwijs zo goed en zo veel mogelijk op afstand te laten doorgaan.² Daarbij kwam er noodopvang voor kinderen van ouders met een cruciaal beroep en voor kwetsbare leerlingen en studenten. In alle sectoren zijn de sociale kant van onderwijs en het persoonlijke contact gemist.³ Waar de sectoren in de kern zo veel overeenstemming laten zien in hoe ze deze crisistijd ervaren, zijn er ook verschillen.⁴ Het contact met jonge kinderen in de voorschoolse educatie en de eerste groepen van het basisonderwijs via digitale media is lastig.⁵ In het speciaal onderwijs gaat het bij uitstek om kwetsbare kinderen voor wie persoonlijk contact en structuur belangrijk zijn. Een deel van de scholen in het primair en het voortgezet onderwijs heeft het geplande reguliere programma op afstand voortgezet. Andere scholen hebben het programma aangepast of alleen aan herhaling gedaan.⁶ De eindtoets basisonderwijs en de centrale examens in het voortgezet onderwijs zijn niet afgenomen. De crisismaatregelen belemmeren de beroepspraktijkvorming en het praktijkleren en -toetsen in het praktijkonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het (voorbereidend) beroepsonderwijs. Praktijkonderdelen worden uitgesteld en theoretische onderdelen naar voren gehaald. Veel stages zijn afgebroken of niet gestart. In de educatietak binnen de regionale opleidingscentra is contact op afstand met anderstaligen in inburgeringsprogramma's of NT2-programma's moeilijk.⁷ In het hbo en het wetenschappelijk onderwijs beperkt de sluiting van gebouwen ook de toegang tot onderzoeksfaciliteiten voor studenten, net als de participatie van studenten in onderzoek.

Nu de coronacrisis een nieuwe fase ingaat, staan onderwijsveld en overheid nog altijd voor grote vragen en uitdagingen om de gevolgen van de crisis te ondervangen. Al is ons onderwijssysteem veerkrachtig gebleken en hebben velen bergen werk verzet, toch zijn er gegronde zorgen over de consequenties van beperkingsmaatregelen voor scholen en universiteiten, onderwijsprofessionals, leerlingen en studenten. Die zorgen betreffen met name de effectiviteit van het onderwijs (vooral bij specifieke groepen), toenemende verschillen en een afnemend toekomstperspectief.

Adviesvraag

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media heeft de Onderwijsraad verzocht te adviseren over "de contouren van maatregelen die na de coronacrisis zouden kunnen worden ingezet om eventuele leerachterstanden zo effectief mogelijk weg te werken".⁸ Als onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement geeft de raad graag gehoor aan dit verzoek. De raad kiest voor een bredere en meer strategische blik. Hij richt zich in dit advies op de volgende vraag.

Hoe om te gaan met gevolgen van de coronacrisis voor het onderwijs?

- 1 Waar de raad spreekt van 'ouders' worden ook verzorgers en een alleenstaande ouder bedoeld.
- 2 Het residentieel onderwijs in open en gesloten instellingen is zo veel mogelijk gecontinueerd (OCW, 2020b).
- 3 NOS Nieuws, 2020a.
- 4 Voor overzichten per onderwijs sector zie: Inspectie van het Onderwijs, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h en 2020i; MBO Raad, 2020; PO-Raad, 2020; Vereniging Hogescholen, 2020; VO-raad, 2020; VSNU, 2020; <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/ouders-scholieren-en-studenten-kinderopvang-en-onderwijs>.
- 5 Voor hoe belangrijk het is dat jonge kinderen, met name uit kansarme milieus, zo vroeg mogelijk naar een voorschoolse voorziening gaan, zie Onderwijsraad, 2015a.
- 6 Inspectie van het Onderwijs, 2020c en 2020f.
- 7 <https://www.mborraad.nl/nieuws/mbo-raad-waarschuwt-nieuwkomers-moeten-snelle-toegang-houden-tot-mbo>.
- 8 OCW, 2020c.

De raad spitst dit toe op twee punten: ten eerste de manier waarop de overheid onderwijsbeleid voert en ten tweede de inhoudelijke vraagstukken van onderwijs die prioriteit verdienen.

De raad verbreedt dit advies tot het hele onderwijsstelsel – van de voor- en vroegschoolse educatie tot en met een leven lang ontwikkelen. Dit advies omvat daarmee ook het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Daarom richt de raad het advies ook aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

In de adviesvraag onderscheidt de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media drie fasen voor mogelijke maatregelen: het restant van het huidige schooljaar, de zomerperiode en het nieuwe schooljaar. In dit advies richt de raad zich op de langere termijn: de periode volgend op het begin van het nieuwe school- en collegejaar. Het is een periode waarin continuering of afbouw van bestaande dan wel invoering van nieuwe beperkingsmaatregelen aan de orde zal zijn. Maar het zal in deze tijd vooral draaien om gevolgen ondervangen, de situatie in het onderwijs stabiliseren en leren van deze tijd. Omdat er scenario's zijn waarin de coronapandemie meerdere jaren zal doorwerken en een golfbeweging kan vertonen, zou deze periode langer kunnen duren dan het komende school- en collegejaar.

Dit advies gaat niet over de doorstart van het onderwijs op school en op de universiteit. In de meeste onderwijssectoren is de terugkeer naar (gedeeltelijk) onderwijs op school al een feit. De andere sectoren bereiden zich al voor op hervatting van onderwijsactiviteiten binnen de gebouwen.

Op 16 april jl. heeft de Onderwijsraad een spoedadvies uitgebracht over hoe de gevolgen van de coronacrisis voor het onderwijs op de korte termijn te ondervangen zijn.⁹ Daarin adviseerde hij over maatregelen die nog dit schooljaar en in de zomerperiode kunnen ingaan. Ook wierp hij een blik vooruit op wat scholen waarschijnlijk te wachten staat bij de terugkeer naar onderwijs op school en de tijd vlak daarna. De raad vroeg daarbij extra aandacht voor kwetsbare groepen. Hij adviseerde het ondervangen van eventuele leerachterstanden over te laten aan het initiatief van onderwijsprofessionals en hen de ruimte te geven om te organiseren wat nodig en passend is binnen de context en visie van hun school. De raad benadrukte dat de sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen en jongeren daarbij ook aandacht verdient. Hij gaf de minister verder mee scholen daarin te ondersteunen, toe te rusten en kaders mee te geven. Inmiddels is vanuit de rijksoverheid 244 miljoen euro beschikbaar om scholen hierin te faciliteren.¹⁰ De raad gaf in het spoedadvies aan dat eventuele leerachterstanden in het primair onderwijs veelal in de reguliere schooltijd te ondervangen zullen zijn, waar nodig in combinatie met extra aandacht en (zomer)programma's voor leerlingen in kwetsbare groepen. De raad adviseerde ook de effectiviteit van interventies te monitoren, te (laten) onderzoeken en opgedane kennis te delen via een toegankelijk en vertrouwenwekkend informatie- en ondersteuningsknooppunt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 doet de raad procesmatige aanbevelingen voor beleidsvoering in de volgende fase van de coronacrisis. In hoofdstuk 3 reikt de raad een beleids- en investeringsagenda aan. Die omvat uitgangspunten voor beleid en vijf strategische vraagstukken die aandacht behoeven.

Totstandkoming van dit advies

Ter voorbereiding op dit advies heeft de Onderwijsraad diverse online panelsessies georganiseerd met professionals uit het onderwijsveld en met leden van de JongerenOnderwijsraad. Bij de samenstelling van de panels is gelet op geografische spreiding en vertegenwoordiging van onderwijssectoren, schoolsoorten, onderwijsvormen en schoolgroottes. Ook zijn gesprekken gevoerd met stakeholders. Een overzicht staat achterin dit advies. Daarnaast ontving de raad onder meer van een groot aantal onderwijsprofessionals schriftelijke inbreng. De raad dankt hen allen voor hun bereidheid ervaringen, informatie en ideeën te delen. Verder heeft de raad een media-analyse uitgevoerd en diverse schriftelijke bronnen bekeken.

volgende fase
vraagt

2

strate
gische
bena
dering

van onderwijsbeleid

Het onderwijs blijft een onrustige tijd doormaken.¹¹ Het zal waarschijnlijk een lange periode zijn met sterke dynamiek, grote onvoorspelbaarheid en onzekerheden – wat betreft de problemen en probleemdefinities én de effectiviteit van interventies en beleidsinstrumenten.¹² Dit stelt het onderwijs voor complexe vraagstukken, waarbij onderwijsinstellingen en -professionals niet alleen binnen de onderwijscontext oplossingen moeten vinden, maar zich ook tot de buitenwereld te verhouden hebben.

Bij aanvang van een crisis is het begrijpelijk dat vooral gezocht wordt naar noodverbanden en oplossingen voor direct zichtbare problemen en pijnpunten. Nu de crisis een andere fase ingaat, vraagt dat een meer strategische en samenhangende manier van beleidsvoering door de overheid – ook sector- en domeinoverstijgend. In dit hoofdstuk doet de raad daarvoor procesmatige aanbevelingen.

2.1 Handel vanuit systeemverantwoordelijkheid

De komende tijd vormen het goed functioneren van het onderwijssysteem als geheel en de onderliggende waarden van dat systeem een goed vertrekpunt voor beleidsvoering.¹³ Dat geeft focus: wat is de impact van de coronacrisis op het onderwijssysteem? En wat is nodig om het onderwijssysteem door deze crisis te loodsen en in zijn totaliteit zo goed mogelijk te laten functioneren? Het past ook bij een zuivere invulling van rollen van overheid, instellingen en professionals, zodat iedereen de eigen verantwoordelijkheid kan waarmaken.

In crisistijd ontstaat druk om te centraliseren en klinkt de roep om duidelijke en dwingende kaders. Het is zeer de vraag of dat een heilzame weg is bij een complex systeem als het onderwijs. Het komt vooral aan op beslissingen vanuit professionele kennis en ervaring, passend bij de lokale context van de school of opleiding en van de groep, klas of collegezaal. We zien in deze tijd hoe belangrijk de relatieve autonomie van instellingen en professionals is voor de veerkracht van ons onderwijssysteem. Ga dus ook de komende maanden en jaren uit van eigen handelingsruimte voor en vertrouwen in onderwijsprofessionals. Zij hebben ruimte nodig om oplossingen te zoeken die passen bij de specifieke situatie van hun organisatie, van hun leerlingen of studenten en in hun regio.¹⁴ Uiteraard gaat de geboden ruimte gepaard met de bereidheid van onderwijsprofessionals verantwoording af te leggen over de gekozen aanpak.

Het is een overheidstaak om publieke waarden zoals onderwijskwaliteit en toegankelijkheid zo veel mogelijk te bewaken, evenzeer als gelijke kansen om van die waarden te profiteren. Dat geldt ook voor ijkpunten in het onderwijssysteem zoals de waarde van diploma's en de bekwaamheid van onderwijsgeevenden.¹⁵ De overheid heeft eveneens als taak te bevorderen dat het onderwijssysteem zijn basale functies vervult in de zin van opleiden voor de arbeidsmarkt en voor de samenleving, kennis en vaardigheden bijbrengen, gelijke kansen bieden en toewijzing van kinderen en jongeren aan schoolsoorten, opleidingen en onderwijstypen die passen bij hun capaciteiten.¹⁶ Vanuit haar systeemverantwoordelijkheid heeft de overheid daarnaast een faciliterende, coördinerende en kaderstellende rol. Het onderwijsveld is gebaat bij duidelijkheid. Het is dus zaak in de beleidsvoering wisselvalligheid en snelle opeenvolging van maatregelen zo veel mogelijk te voorkomen. Schep daarbinnen duidelijkheid over maatregelen en over (de status van) kaders, regels, beleid en toezicht in deze tijd. En kondig deze tijdig aan, zodat onderwijsinstellingen zich kunnen voorbereiden. Zij hebben behoefte aan informatie en (een deel van hen) aan gerichte ondersteuning.¹⁷

11 Bijvoorbeeld Dujardin, 2020.

12 Zie <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/wim-van-de-donk-never-waste-a-good-crisis.13170352.lynkx>.

13 Onderwijsraad, 2012, 2013, 2014b, 2014c, 2015b, 2017d; ROB, 2016; Van der Steen, Schulz, Chin-A-Fat & Van Twist, 2016.

14 Zie ook Onderwijsraad, 2016a.

15 Onderwijsraad, 2014b, p. 33, 2014c, p. 37-41 en 2015c.

16 Inspectie van het Onderwijs, 2020a, p. 5.

17 De behoefte aan gerichte ondersteuning speelt vooral bij onderwijsinstellingen die over minder professioneel vermogen blijken te beschikken. Voldoende professioneel vermogen wil zeggen dat binnen de school of opleiding een combinatie van individuele competenties, structuur en cultuur aanwezig is die maakt dat onderwijsprofessionals in staat zijn te doen wat nodig is om goed onderwijs te realiseren, oftewel: het onderwijs vorm geven en verzorgen, oordelen en reflecteren op de eigen onderwijspraktijk en die verbeteren, keuzes maken en met belangenconflicten omgaan, zich ontwikkelen en zich aanpassen aan nieuwe omstandigheden. Zie Onderwijsraad, 2016a, p. 17-19; Noordegraaf, Van Loon, Heerema & Weggemans, 2015.

2.2 Open en lerende manier van beleidsvoering is cruciaal

Een hoge mate van onzekerheid en onvoorspelbaarheid vraagt om een open en lerende manier van beleid voeren.¹⁸ Open staat hier voor een voortdurende wisselwerking met de onderwijspraktijk en goed luisteren naar wat daar gebeurt; met aandacht voor zorgen, suggesties, afwijkende geluiden en opvattingen. Dat vraagt een dialoog met het onderwijs waarin zowel terug- als vooruitgekeken wordt. Lerend verwijst naar het leerproces dat overheid en onderwijsveld samen doormaken. Het draait niet om instrumentele oplossingen vinden voor geïsoleerde problemen, maar om een continu proces van zoeken en aanpassen, werken aan gedeelde beeldvorming en probleemdefinities, feedback verwerken en nieuwe oplossingen bedenken en uitproberen. Het vraagt om experimenteerruimte, zowel op systeem- en sectorniveau als op dat van individuele instellingen en professionals. Volgens de Onderwijsraad komt het bij een open en lerende benadering vooral aan op onderzoek (laten) doen, denken in scenario's, besef van schaarste en oog voor diverse belangen en invalshoeken. Hij werkt die aspecten verder uit in de volgende paragrafen.

Bij dat alles past aandacht voor versterking van de draagkracht en het aanpassingsvermogen van het onderwijssysteem als geheel en instellingen en (teams van) onderwijsprofessionals.¹⁹ Hoe langer de periode van wisselende maatregelen duurt, hoe meer het vermogen om daarmee om te gaan op de proef wordt gesteld. Het is zaak veerkracht, creativiteit, leiderschap en oplossend vermogen te ondersteunen en te bevorderen. Er zijn hardnekkige verschillen in kwaliteit en professionaliteit tussen onderwijsinstellingen en opleidingen.²⁰ Dat maakt gerichte maatwerkondersteuning nodig.²¹

Op de langere termijn is het belangrijk ook te werken aan vergroting van de crisisbestendigheid van ons onderwijssysteem. Er zijn nu onverwacht zeer ingrijpende maatregelen genomen. Het systeem is veerkrachtig, flexibel en innovatief gebleken. Maar dat heeft ook een prijs. Bovendien hebben niet alle scholen en opleidingen snel kunnen omschakelen en bleek een behoorlijk aantal leerlingen niet over de vaardigheden, apparatuur en verbindingen te beschikken die voor onderwijs op afstand nodig zijn. Daarbij lopen onderwijsinstellingen aan tegen een zekere rigiditeit in hoe het onderwijs is georganiseerd en in hoe gebouwen zijn ingericht.

De huidige situatie is uitzonderlijk. Toch is het denkbaar dat zich in de toekomst vaker crises zoals een pandemie zullen voordoen met gevolgen voor het onderwijs, zoals (gedeeltelijke) lockdowns. Onderwijsinstellingen zullen dan opnieuw moeten afwijken van de gebruikelijke manier van werken, het geplande onderwijsprogramma en rooster. Dat vraagt om wendbaarheid, een basale infrastructuur voor informatievoorziening en kennisdeling, digitale voorzieningen in elk huishouden en digitale vaardigheden bij leerlingen, studenten en leraren/docenten, alsmede mechanismen waarmee je kennis en middelen zoals software en digitale leermiddelen snel beschikbaar hebt, kunt opschalen en verspreiden.²²

2.3 Onderzoek, monitor en verspreid kennis

Er zijn veel vragen waarop antwoorden nodig zijn om de onderwijspraktijk en het onderwijsbeleid in de toekomst te voeden, lessen te leren uit deze periode en beleid tijdig aan te passen. Bijvoorbeeld: Wat doet onderwijs op afstand met kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming? Hoe groot is het verschil met wat jongeren normaliter geleerd zouden hebben?²³ Hoe snel lopen leerlingen en studenten eventuele hiaten in leerstof in? Zijn er verschillen tussen leerlingen en studenten en hoe groot zijn die? Wat betekende deze periode voor hun welzijn en motivatie?

¹⁸ Bekkers, 2017, p. 360-370; Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2017, p. 126-144; Hall, 1993; Hecló 1974; Onderwijsraad, 2014b, p. 30-31.

¹⁹ OESO, 2020, p. 13; World Bank, 2020, p. 4-6.

²⁰ Inspectie van het Onderwijs, 2020a, p. 23-27; OESO, 2020, p. 8-10.

²¹ Onderwijsraad, 2020.

²² Zie ter vergelijking Onderwijsraad, 2017a.

²³ Elffers, 2020.

De raad beveelt opnieuw aan om, in samenspraak met het onderwijsveld en organisaties zoals het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek, onderzoek te initiëren. Onderwijsinstellingen hebben de verantwoordelijkheid vast te stellen hoe 'het ervoor staat' met elke leerling of student en voor ieder een ononderbroken ontwikkelingsproces te waarborgen. Het is aan de overheid om instellingsoverstijgend voor goede evaluatie en monitoring te zorgen.²⁴ Daarvoor zijn meerdere informatiebronnen nodig. Het gaat zowel om cijfermatige data als om ervaringsgegevens.

Dit zal stelselmatig en langdurig moeten gebeuren om zicht te houden op ontwikkelingen, waardevolle initiatieven, effectiviteit van interventies en de gevolgen van crisismaatregelen voor diverse groepen. De resultaten moeten gebundeld en breed verspreid worden. Dat kan door deze samen te brengen in een informatieknoppunt, dat makkelijk toegankelijk is voor iedereen die onderwijs verzorgt.²⁵

2.4 Blijf voor de lange termijn denken in scenario's

De grote mate van onzekerheid en onvoorspelbaarheid in de komende tijd vraagt om denken in scenario's – mogelijke ontwikkelingen in tijd en impact. De raad beveelt dan ook aan een scala van scenario's te ontwikkelen, bij de hand te houden en alert te blijven op verschuivingen in de praktijk die aanduiden welke scenario's zich daadwerkelijk kunnen voltrekken. Om het onderwijssysteem goed door deze tijd te loodsen is het nodig voor het hele spectrum aan scenario's voorbereidingen te treffen, ook voor langdurige en disruptieve.

Er zijn scenario's specifiek voor het onderwijs (de binnenkant van het onderwijssysteem) en scenario's voor wat in de buitenwereld gebeurt (de omgeving van het onderwijssysteem). Die twee sferen staan in wisselwerking met elkaar. Economische ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld van invloed op de begrotingsruimte van de overheid of aan de invloed van de crisis op welke thema's de komende jaren politieke agenda's zullen beheersen. En een langdurige crisis beperkt de capaciteit van onderwijsinstellingen om nieuw onderwijsbeleid te implementeren en aan verbetering te werken omdat de crisis veel van hen vergt. Omgevingsscenario's bepalen ook de speelruimte voor onderwijsinstellingen, het toekomstperspectief voor leerlingen en studenten of welke vragen op onderwijsinstellingen afkomen. Als systeem heeft het onderwijs echter ook een zekere weerstand tegen omgevingsinvloeden. Ingrijpende veranderingen in de omgeving hoeven daarom niet per se tot veranderingen in het onderwijs te leiden. Tegelijkertijd heeft het onderwijssysteem een eigen, interne dynamiek die tot veranderingen kan leiden zonder impulsen vanuit de omgeving.²⁶

De afgelopen maanden hebben laten zien dat scenario's per onderwijssector uiteenlopen, bijvoorbeeld omdat het andere leeftijdscategorieën betreft of omdat de verzorgingsgebieden van instellingen verschillen. Dit maakt dat ook de urgentie en omvang van de problemen verschillen. Zo zijn in het primair onderwijs minder en korter beperkingsmaatregelen nodig dan in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.²⁷ De laatste twee sectoren worden directer geraakt door de economische consequenties van deze crisis. Daarbij komt dat hoe langer de tijd is dat kinderen of jongeren nog in het onderwijs zullen doorbrengen, hoe meer gevolgen van de crisis gaandeweg ondervangen kunnen worden.

Omgevingsscenario's

Bij omgevingsscenario's gaat het erom wat deze crisis doet met de samenleving. De indeling van scenario's loopt langs twee assen. De ene as betreft de duur en het verloop van de crisis: gaat de periode met beperkende maatregelen enkele maanden duren of enkele jaren?²⁸ De beschikbaarheid van een behandeling of vaccin zal daarin een belangrijke rol spelen. De andere as schetst de impact van de crisis op de lange termijn: van beperkt tot disruptief. Daarbij speelt de mogelijkheid dat deze crisis al bestaande ontwikkelingen versnelt, verdiept of juist afremt.

²⁴ Onderwijsraad, 2020.

²⁵ Ibid.

²⁶ Zie voor een uiteenzetting van systeemtheorie bijvoorbeeld Bekkers, 1994, p. 65-72.

²⁷ Van den Eerenbeemt, 2020; NOS Nieuws, 2020b; Omroep West, 2020.

²⁸ Houtekamer, 2020; Moore, Lipsitch, Barry & Osterholm, 2020; Roberts, 2020; <https://www.health.harvard.edu/diseases-and-conditions/coronavirus-resource-center>.

Bij omgevingsscenario's is het zaak steeds naar diverse maatschappelijke domeinen te kijken. Bij economische scenario's gaat het bijvoorbeeld over hoe hevig de recessie zal zijn, hoe het economisch herstel er uitziet, wat dat doet met de overheidsfinanciën en met de arbeidsmarkt en werkloosheid.²⁹ Die aspecten zullen van invloed zijn op de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven en op de omvang van private investeringen in onderwijs en onderzoek. Hoge werkloosheid kan betekenen dat studenten het afstuderen uitstellen of een extra opleiding gaan volgen. Vergroting van de binnenlandse productie van vitale goederen of concentratie van productieketens kunnen verschuivingen teweegbrengen in de vraag naar professionals, kennis en vaardigheden. En daarmee leiden tot andere eisen aan curricula en de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in een ander daglicht stellen.

Niet alleen het economische domein telt. Deze crisis heeft bijvoorbeeld ook sociale impact.³⁰ De crisis is een gedeelde ervaring die veel solidariteit en maatschappelijke participatie losmaakt. Tegelijk leidt de crisis tot nieuwe of vergrote armoede, uitsluiting en kwetsbaarheid – ook onder leerlingen en studenten. Ook valt te denken aan een dieper besef van onzekerheid en kwetsbaarheid. Onzekerheid en gebrek aan perspectief kunnen leiden tot grotere polarisatie. Beperkingen aan reizen en samenkomsten in grote groepen hebben consequenties voor de organisatie van onderwijs – met name binnen instellingen met een (boven)regionale functie en opleidingen met een sterk internationale studentenpopulatie. Bij zulke opleidingen is de 'international classroom' niet zelden een didactisch instrument om aan leerdoelen te werken en een wezenlijk deel van de leerervaring van studenten.³¹

Onderwijsscenario's

In onderwijsscenario's draait het om de vraag hoe lang het duurt tot de situatie in het onderwijs weer stabiliseert en in welke mate het onderwijs door deze crisis zal veranderen. De crisis kan lopende ontwikkelingen en veranderingsprocessen in het onderwijs ongemoeid laten, versnellen of afremmen.

Op de tijd-as is het de vraag wanneer in het onderwijs een stabiele situatie ontstaat, waarin routines en gewenning optreden en manieren van werken een vaste vorm kennen. Is dat vrij snel, bijvoorbeeld al na de zomervakantie? Of staat het onderwijs nog een lang 'abnormaal' te wachten, maanden of zelfs jaren met steeds nieuwe maatregelen, wisselende combinaties van fysiek en afstandsonderwijs en mogelijk nieuwe lockdowns?³² Beide uitersten zijn vooralsnog mogelijk. Een terugkeer naar het onderwijs zoals het was voor maart 2020, lijkt onwaarschijnlijk.

De tweede as schetst de aard, omvang en intensiteit van de veranderingen die de crisis in het onderwijs teweegbrengt. Gaat het onderwijs terug naar het 'oude normaal' of naar een 'nieuw normaal'? Geeft deze crisis een impuls aan hervormingsgezinde krachten binnen scholen en universiteiten die nu willen doorpakken? Of zet de crisis juist aan tot een behoudende opstelling? Zullen de manier waarop we in Nederland onderwijs organiseren en de focus van ons onderwijs diepgaand veranderen? Krijgen digitaal onderwijs, 'blended learning'³³ en meer individuele leerroutes een blijvende impuls?³⁴ Brengt deze crisis de doorbraak naar een onderwijs dat zich richt op '21ste-eeuwse vaardigheden'? Blijft het beroepsonderwijs specialistisch opleiden of worden opleidingen breder om studenten wendbaarder te maken op de arbeidsmarkt?³⁵ Gaan onderwijs en toetsing binnen beroepsopleidende leerwegen veel meer binnen bedrijven plaatsvinden? Zet de crisis aan tot meer integratie en samenwerking van onderwijs, kinderopvang en zorg en tot een andere relatie tussen school en ouders?

²⁹ Brzeski, 2020; Groenewegen & Hardeman, 2020; www.cpb.nl/scenarios-coronacrisis.

³⁰ Aharouay, 2020; Engbersen & Wentink, 2020; SCP, 2020, p. 17 en 20; Werkgroep-Halsema, 2020.

³¹ Onderwijsraad, 2018c, p. 9.

³² Zie bijvoorbeeld Arnou, 2020; Last, 2020; ScienceGuide, 2020b; De Vries, 2020.

³³ Een onderwijsconcept met een combinatie van contactonderwijs en online onderwijs.

³⁴ Zie voor digitalisering Onderwijsraad, 2017b.

³⁵ Van der Gaag, 2020.

2.5. Besef dat de coronacrisis tot nieuwe vormen van schaarste leidt

De komende maanden of jaren draait het eens te meer om verdeling van schaarste.³⁶

De raad ziet als gevolg van de coronacrisis op minstens drie vlakken schaarste ontstaan of groter worden:

1. schaarste aan ruimte in onderwijsgebouwen, buitenruimten en andere faciliteiten en schaarste aan (ict-)voorzieningen;
2. schaarste in onderwijstijd, contacturen en tijd 'op school' en begeleidingstijd bij stages en leer-werkplekken;³⁷
3. schaarste in de omvang van de personeelsformatie.

Richtlijnen over afstand houden stellen beperkingen aan het gebruik van gebouwen. Roosters moeten worden aangepast om het openbaar vervoer te ontlasten.³⁸ Onderwijsprofessionals krijgen extra taken; nieuwe vormen van onderwijs vergen meer voorbereiding. Bovendien zullen medewerkers van scholen en universiteiten niet altijd inzetbaar zijn vanwege ziekte of omdat ze tot risicogroepen behoren. Terwijl het geplande onderwijs zo veel mogelijk doorgang moet vinden, worden uitgestelde programmaonderdelen zoals beroepspraktijkvorming, stages en practica ingehaald. De schaarste wordt nog pregnanter als leerlingen- en studentenaantallen toenemen. Dat kan in meerdere sectoren spelen wanneer de uitstroom afneemt doordat studenten langer studeren of bijvoorbeeld vso-leerlingen hun examens tot volgend jaar uitstellen.

De schaarste kan deels verminderd worden door waar mogelijk de capaciteit uit te breiden. Dit verdient ondersteuning – ook met extra geld. Daarnaast komt het aan op keuzes maken en prioriteiten stellen; afhankelijk van onder wiens verantwoordelijkheid iets valt door onderwijsprofessionals, instellingsbesturen of overheidsorganen. Niet alles kan tegelijk en niet iedereen kan de volle aandacht krijgen, hoe graag we dat ook zouden willen.

Het gaat hier om prioritering binnen de onderwijsinhoud en onderwijsprogramma's. Welke programmaonderdelen en activiteiten moeten echt plaatsvinden op school of op de universiteit en wat kan op afstand of elders? Welke delen van het curriculum of het kwalificatiedossier moeten in elk geval aan bod komen? Hoeveel ruimte krijgen scholen om eigen keuzes te maken in de verhouding tussen landelijk vastgestelde kerndoelen of eindtermen aan de ene kant en eigen doelen aan de andere?

Het gaat er ook om dat onderwijsinstellingen beredeneerd kiezen welke groepen leerlingen of studenten aandacht krijgen of mogen beschikken over schaarse tijd en ruimte. Bijvoorbeeld de keuze om studenten in opleidingen die afhankelijk zijn van laboratoria en praktijkruimten, vaker naar school of de universiteit te laten komen, waardoor studenten in meer theoretische opleidingen hoofdzakelijk onderwijs op afstand blijven volgen. Kiest men voor differentiatie tussen leeftijdsgroepen of naar gelang de fase waarin leerlingen of studenten zich bevinden? Bij nieuwe eerstejaarsstudenten zijn introductie, leren studeren en het opbouwen van sociale binding met de opleiding van groot belang. Studenten die tegen het afstuderen aanzitten, lopen de meeste kans op studievertraging. Dat kan de keuze rechtvaardigen juist deze groepen studenten meer onderwijs op de hogeschool of universiteit te laten volgen en studenten in de middenfase minder. En in het voortgezet onderwijs is het bijvoorbeeld voorstelbaar dat onderwijs op school zich bovengemiddeld concentreert op leerlingen in het voorexamenjaar of de brugklas en leerlingen in het vmbo.

Scholen en universiteiten zullen ook keuzes moeten maken in de verdeling van aandacht en gedifferentieerde aanpakken voor bijvoorbeeld jongeren in onveilige of educatief minder gunstige thuissituaties, jongeren met speciale begeleidings- en ondersteuningsbehoeften, plusleerlingen en excellente studenten, leerlingen en studenten met behoefte aan extra structuur en instructie of die juist profijt hebben bij meer vrijheid en zelfstandigheid.

³⁶ Waslander, 2020.

³⁷ Dit omvat ook de schaarste aan stageplekken en leer-werkplekken als zodanig. De raad wijst in het bijzonder op stages voor studenten van lerarenopleidingen en studenten in de opleidingen voor onderwijsassistent. Een deel van deze studenten krijgt in deze tijd geen of veel minder begeleiding vanuit de stageschool en kan stageopdrachten nu niet uitvoeren, terwijl stages en goede begeleiding juist cruciaal zijn voor een goede start als onderwijsprofessional.

³⁸ Kerklaan & Erdogan, 2020.

2.6. Houd oog voor diverse belangen en invalshoeken

Beleid voeren in deze tijd betekent ook een voortdurend tegen elkaar afwegen van deels tegenstrijdige belangen en invalshoeken van een veelheid aan betrokkenen en domeinen. Het is zaak steeds het hele spectrum aan belangen en invalshoeken en daaruit voortvloeiende dilemma's in het oog te houden. Hier past het besef dat nooit iedereen volledig tegemoetgekomen kan worden en nooit één belang verabsoluteerd mag worden.

De raad denkt in de eerste plaats aan de belangen van leerlingen en studenten, ouders, onderwijspersoneel, leidinggevend en instellingsbesturen. Het gaat om een weging van het belang bij goed onderwijs en andere publieke belangen,³⁹ de waarde van diploma's, economische en financiële belangen,⁴⁰ welzijn en gezondheidsrisico's, professionele ruimte, werkdruk en goed functionerende onderwijsorganisaties, waaronder de wens om een stem te hebben in het school- of instellingsbeleid.⁴¹

Daarnaast gaat het hier om de invalshoeken van meerdere maatschappelijke domeinen. De volksgezondheid dwingt tot maatregelen om de verspreiding van het virus te matigen, zoals afstand houden en zo weinig mogelijk met het openbaar vervoer reizen. Aan de economische kant is het alle zeilen bijzetten om faillissementen te voorkomen en banen te behouden. Om vitale sectoren draaiend te houden en omzetverlies te voorkomen, is het belangrijk dat ouders van leerlingen zo veel mogelijk blijven werken. Vanuit sociaal perspectief zijn er bijvoorbeeld zorgen over de sociale stress van een lockdown voor kinderen en jongeren. De invalshoek van het onderwijs voegt daar pedagogische en didactische overwegingen aan toe, net als zorgen over (brede) onderwijskwaliteit, het belang van persoonlijk contact en samen leren of studeren en zorgen over de spankracht van onderwijsorganisaties.

Het is zaak het onderwijsperspectief steeds tot zijn recht te laten komen, ook op het niveau van de regering en binnen interdepartementaal overleg. Met aandacht voor het brede scala aan functies van onderwijs – kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming, de school als ontmoetingsplek en veilige haven. Onderwijs is de stabiele factor in het leven van kinderen en jongeren. Het is de motor voor innovatiekracht, economische groei en maatschappelijk welzijn. Dat verdient meer prioriteit.

Omgekeerd vragen de invalshoeken van andere domeinen aan de kant van het onderwijs besef dat andere overwegingen beperkingen stellen aan wat binnen scholen en universiteiten kan. Het is ook nodig diverse domeinen op elkaar af te stemmen en samen te werken. Het doet denken aan spreuwen die als zwerm sierlijke figuren in de lucht maken door steeds met elkaar mee te bewegen. Zodra één spreekwoord dat niet doet en een eigen richting opvliegt, ontstaan er botsingen. Met andere woorden, er is samenwerking en coördinatie van activiteiten nodig tussen scholen en universiteiten aan de ene kant en organisaties uit andere domeinen aan de andere kant. Dit betekent dat een school of opleiding soms niet precies kan doen wat deze zelf het beste vindt, hoe gerechtvaardigd de gemaakte afweging ook is gezien vanuit het onderwijsperspectief, de belangen van leerlingen/studenten, onderwijsprofessionals en/of de schoolorganisatie.

³⁹ Onderwijsraad, 2013.

⁴⁰ <https://esb.nu/events/overig/20059697/economen-in-tijden-van-corona-16-lex-borghans>.

⁴¹ Frijlink, 2020; Retera, 2020.

beleids-
en
inves-
terings
agenda

voor het onderwijs

Wat precies nodig zal zijn om de gevolgen van de coronacrisis voor het onderwijs te onder-
vangen, is een kwestie van blijven leren en daarnaar handelen. De raad reikt ter ondersteu-
ning een beleids- en investeringsagenda aan voor het onderwijs.

Allereerst benoemt hij drie uitgangspunten voor beleid (paragraaf 3.1 tot en met 3.3). Het
eerste punt gaat over onderwijsfinanciën. Het tweede punt gaat over het bevorderen van
het leren van deze crisis binnen het onderwijs om voort te bouwen op lessen en ervaringen
en om het goede van wat nu is gedaan en ontwikkeld, te behouden. Het derde punt betreft
aandacht voor de sociale functie van de school en universiteit.

Vervolgens noemt de raad vijf strategische vraagstukken die leidend horen te zijn bij be-
leidsvoering en keuzes voor investeringen in deze tijd (paragraaf 3.4 tot en met 3.8). Deze
vraagstukken speelden al vóór de coronacrisis, raken direct aan de kernfuncties van ons
onderwijssysteem⁴² en behoeven door de crisis des te meer aandacht. Aandacht daarvoor
zal in de toekomst geen grond voor spijt zijn. Het gaat om:

- leraren- en schoolleiderstekorten;
- kansenongelijkheid;
- leesvaardigheid;
- toeleiding naar de arbeidsmarkt en een leven lang ontwikkelen; en
- functies van toetsing en examinering op overgangen.

3.1. Investeren in onderwijs loont

De Onderwijsraad roept op om te blijven investeren in onderwijs en dat ook meer structu-
reel te doen. De extra middelen om scholen te ondersteunen en studenten te compenseren
voor studieovertraging zijn een welkom begin.⁴³

Gerichte investeringen in onderwijs helpen Nederland uit deze crisis te leiden. Onderwijs
is een langetermijninvestering met individueel en maatschappelijk rendement.⁴⁴ Het vormt
de basis voor maatschappelijke innovatiekracht, verhoogt de arbeidsproductiviteit en
bevordert de gezondheid. Omgekeerd gaat onderinvestering op de lange termijn ten koste
van economische groei en maatschappelijke bloei.

Er zijn gerichte investeringen nodig om de kwaliteit en toegankelijkheid van het Neder-
landse onderwijs te borgen. Er moet voldoende financiële armlslag zijn om oude en nieuwe
uitdagingen het hoofd te bieden. Daar komt bij dat de kwaliteit en toegankelijkheid van het
Nederlandse onderwijs onder druk staan.⁴⁵

Daarnaast zijn er investeringen nodig om mogelijke financiële consequenties van de crisis
voor onderwijsinstellingen te ondervangen en te voorkomen dat waardevolle opleidingen
moeten stoppen of zelfs hele instellingen in de problemen komen. Neem het hoger onder-
wijs.⁴⁶ Als internationale studenten door reisbeperkingen wegblijven,⁴⁷ Nederlandse studen-
ten juist meer in Nederland blijven en Nederlandse jongeren hun tussenjaar overslaan en
zo eerder aan hun studie beginnen, kan dat leiden tot abrupte en forse verschuivingen in
het 'marktaandeel' van hogescholen en universiteiten en daarmee in de verdeling van de
rijksmiddelen. Op opleidingsniveau kan dat nog harder aankomen. Vooral opleidingen die
normaliter een hoog percentage internationale studenten kennen, zullen stevige financiële
consequenties ondervinden.

De overheidsfinanciën staan door de coronacrisis onder druk. De staatsschuld neemt sterk
toe, terwijl een recessie hogere uitgaven en lagere inkomsten met zich brengt. Binnen de
rijksbegroting kunnen verdringingseffecten optreden als andere posten zoals volksgezond-
heid en steun voor ondernemingen politiek meer prioriteit krijgen. Dit alles mag volgens de
raad in elk geval niet leiden tot bezuinigingen op het onderwijs of op inkomensvoorzienin-
gen voor studenten.

⁴² Zie paragraaf 2.1.

⁴³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/extra-geld-onderwijs-door-coronacrisis>; OCW, 2020g.

⁴⁴ Inspectie der Rijksfinanciën, 2020a, p. 40-41; zie ook onder andere Denktank Coronacrisis, 2020; McKinsey & Company, 2020.

⁴⁵ McKinsey & Company, 2020; Inspectie der Rijksfinanciën, 2020a.

⁴⁶ Hoger Onderwijs Persbureau, 2020; Rutten, 2020.

⁴⁷ Flink, 2020; SCP, 2020, p. 20; Slump & Roerdink, 2020; Zeemeijer, 2020a.

3.2. Koesteren van elan en bevorderen van leren brengt onderwijs verder

Een tweede uitgangspunt is dat de manier waarop de overheid beleid voert, het elan bewaart waarmee onderwijsprofessionals nu nieuwe vormen van onderwijs ontwikkelen. En het onderwijs aanzet om voort te bouwen op ervaringen, ontdekkingen en verworven vaardigheden uit deze tijd.⁴⁸

Leraren en docenten hebben in deze periode vaak meer vrijheid genomen, scholen en opleidingen hebben de geboden ruimte benut om eigen toepassingen te bedenken en in de praktijk te brengen, om tegemoet te komen aan wat bij hun visie past en wat goed is voor hun leerlingen of studenten. Strikte voorschriften, complexe regelgeving, beperkte budgetten en strakke aansturing kunnen creativiteit en elan smoren. Ruimte om te experimenteren en eigen oplossingen te bedenken, tijd voor ontwikkeling, kennisdeling en professionalisering, betrokkenheid bij beslissingen over de inrichting van het onderwijs en mogelijkheden om hulp van buiten in te schakelen, houden het vuur juist brandend.

Er is bijvoorbeeld op het gebied van digitalisering een sprong voorwaarts gemaakt. Die kan ingezet worden om het onderwijs duurzaam te verbeteren.⁴⁹ Uiteenlopende ervaringen van leerlingen en studenten met afstandsonderwijs onderstrepen het belang van interne differentiatie en van diverse vaardigheden, waaronder digitale.⁵⁰ Er zijn scenario's denkbaar waarin nog langer en vaker (gedeeltelijk) afstandsonderwijs nodig is. Het is dus zaak meer te leren over hoe afstandsonderwijs zo effectief mogelijk te maken is. Hetzelfde geldt voor goede en effectieve vormen van blended learning. Er zijn ook lessen te trekken uit tijdens de coronacrisis zichtbaar geworden knelpunten.

Onderwijsinstellingen en -professionals kunnen met en van elkaar leren door kennis, ervaringen en goede praktijken te delen. De overheid kan dit leren binnen het onderwijs stimuleren door (wetenschappelijk) onderzoek te laten doen, onderwijsinstellingen en -professionals kennis en goede praktijken aan te reiken en kennisdeling te bevorderen. De raad adviseerde daarom eerder een toegankelijk en betrouwbaar informatie- en ondersteuningsknooppunt in te richten om bestaande en nieuwe kennis en inzichten te verspreiden.⁵¹

3.3. De school en universiteit hebben een sociale functie

Deze crisistijd nodigt uit tot reflectie op het wezen en de functie van de school en universiteit als instituut en fysieke plaats voor gezamenlijk leren.⁵² Eens te meer blijkt hoe waardevol het is om met elkaar naar school te gaan of te studeren en dat een school of universiteit meer is dan een instituut voor kennisoverdracht. Die sociale functie vormt het derde uitgangspunt bij beleidsvoering. Houd die functie goed voor ogen bij afwegingen over hoe vaak leerlingen en studenten weer naar school of de universiteit kunnen gaan. Hetzelfde geldt voor afwegingen over de inzet van de schaarste op school en universiteit.

De sociale kant van de school en universiteit is belangrijk voor effectief onderwijs.⁵³ Deze crisis brengt leerlingen en studenten veel nieuwe en unieke levenslessen, maar 'social distancing' en onderwijs op afstand fnuiken de sociale relaties en interacties die het leren bevorderen. De pedagogische band tussen leraar/docent en leerling/student en het contact met medeleerlingen/-studenten zijn cruciaal voor het onderwijsproces. Online kunnen leraren/docenten veel moeilijker zien of de instructie aankomt en de stof landt.⁵⁴ Hoewel de maatschappelijke discussie over onderwijs zich vooral toespit op gemiste lesstof en op het voorkomen van studievertraging, zijn de socialiserende en persoonsvormende doelen van het onderwijs bovendien evengoed van belang.⁵⁵ Juist door met elkaar te leren,

⁴⁸ Admiraal, 2020; Biesta, 2020; Meester, 2020; OESO, 2020, p. 4; Remie & Veldhuis, 2020c; Snoek, 2020; <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/wat-het-onderwijs-leert-in-crisistijd-negenlessen-v386224/>.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Ouwerkerk, 2020. Voor digitalisering in het onderwijs in het algemeen zie Onderwijsraad, 2017b.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld Haalboom, 2020.

⁵¹ Onderwijsraad, 2020. Het knooppunt kan bestaande websites koppelen, zoals MBO Raad, 2020; Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek, 2020a en 2020b; Nederlands Jeugdinstituut, 2002; Nuffic, 2020; PO-Raad, 2020; Research Institute Learn, 2020; VO-raad, 2020; <https://lerarencollectief.nl/collectief-in-vakmanschap-beter-thuis-in-afstandsonderwijs/>.

⁵² OESO, 2020, p. 12; The Lancet Child & Adolescent Health, 2020.

⁵³ Admiraal, 2020; <https://esb.nu/events/overig/20059697/economen-in-tijden-van-corona-16-lexborghans>

⁵⁴ Bastiaansen, 2020; Herder, 2020; Remie & Veldhuis, 2020b.

⁵⁵ Biesta, 2012, p. 30-32; Onderwijsraad, 2016b; SCP, 2020, p. 10.

door met elkaar en met hun leraren/docenten om te gaan en deel uit te maken van een groep, ontwikkelen leerlingen en studenten zich.⁵⁶ Dat kinderen en jongeren nu veel minder leeftijdgenoten ontmoeten, raakt hen in hun cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling en de ontwikkeling van hun brein.⁵⁷

De school of universiteit is verder een sociale ontmoetingsplaats, deels over maatschappelijke scheidslijnen heen. Veel kinderen en jongeren hebben het sociale contact met klasgenoten gemist of hebben hun wereld kleiner zien worden, omdat ze zich vooral in de kring van het eigen gezin bewogen. Het gaat bij school of studeren ook om samen spelen en gymmen, persoonlijke gesprekken en stevige discussies op het schoolplein of de koffiecorner. Studeren draait ook om een actief studentenleven. Juist activiteiten van studenten- en studieverenigingen en andere extracurriculaire activiteiten dragen bij aan sociale binding, inhoudelijke verdieping en verbreding van de studie, internationale ervaringen, loopbaan- en beroepsoriëntatie en vorming van toekomstige professionele netwerken. Sommige leerlingen en studenten misten ook de veiligheid, persoonlijke ondersteuning en zekerheid die naar school of de universiteit gaan biedt. Zij konden bij problemen thuis of psychische druk niet terugvallen op de school of opleiding als veilige haven.

De school of universiteit vormt ook een gemeenschap; een gemeenschap die gedragen wordt door gedeelde onderwijservaringen zoals excursies en door gezamenlijk beleefde rituelen, vieringen en markante momenten in een school- of studietijd. Ze zijn wezenlijk voor het gevoel dat je deel uitmaakt van de school- of opleidingscultuur, voor hechting en afhechting en voor de voorbereiding op een nieuwe fase. Denk aan de afsluiting van de tijd op de basisschool met een musical of kamp, het overgangsrutueel van het vo-eindexamen met alle bijbehorende feestelijkheden,⁵⁸ introducties, examenexposities, proeven van bekwaamheid en diplomaceremonies. Op afstand is dit alles veel moeilijker vorm te geven.

3.4. Investeer in leraren en schoolleiders

Het eerste strategische vraagstuk dat aandacht verdient, betreft de onderwijsarbeidsmarkt. Meerdere onderwijssectoren kampen al langer met grote leraren- en schoolleiderstekorten.⁵⁹ Deze tekorten zijn niet alleen ingrijpend voor de dagelijkse schoolpraktijk, ze vormen ook een bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs, de prestaties van leerlingen en kansengelijkheid in het onderwijs. Zwakke scholen en scholen met een uitdagender leerlingenpopulatie hebben meer vacatures, ook al omdat docenten in een krappe arbeidsmarkt ruimere keuze hebben uit scholen om voor te werken.⁶⁰

De coronacrisis kan tekorten aan leraren, schoolleiders en onderwijsondersteunend personeel verergeren als mensen bijvoorbeeld vanwege ziekte of overbelasting uitvallen.⁶¹ Veel onderwijsprofessionals geven aan dat de omschakeling naar afstandsonderwijs en de gedeeltelijke doorstart alleen mogelijk zijn geweest door substantieel over te werken. Vrij abrupt zijn routines doorbroken en werd een heel andere manier van werken nodig, waarvoor van alles geregeld moest worden en meer voorbereiding nodig is dan gebruikelijk. Leraren en schoolleiders hebben het gevoel altijd 'aan te staan'. Onderwijs op school of op de universiteit combineren met afstandsonderwijs blijft extra werk betekenen. Dat komt bovenop een toch al hoge werkdruk. De druk wordt nog versterkt door ziekteverzuim onder collega's en door stress over de onzekerheid of je wel het goede doet. De onzekerheid en onvoorspelbaarheid van deze crisis leiden ook tot mentale druk, vrees voor de eigen gezondheid of die van naasten en de uitdaging werk en privé te combineren. Hoe lang de extra inspanningen vol te houden zijn, is een groot aandachtspunt; zeker als de combinatie van onderwijs op school of de universiteit en afstandsonderwijs langere tijd voortduurt of zelfs een permanent karakter krijgt.

⁵⁶ Bertram-Troost, 2020; Van de Lustgraaf, 2020; Vis, 2020.

⁵⁷ Shonkoff, 2020.

⁵⁸ The Lancet Child & Adolescent Health, 2020; Remie & Veldhuis, 2020a.

⁵⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2020a; Inspectie der Rijksfinanciën, 2020a; McKinsey & Company, 2020; OCW, 2019; Sapulete & Vrieling, 2020.

⁶⁰ Inspectie van het Onderwijs, 2020a.

⁶¹ Johari, Tan & Zulkarnain, 2018.

Het is hard nodig nieuwe leraren en schoolleiders aan te trekken en de huidige mensen voor het onderwijs te behouden.⁶² Dit vergt de komende tijd aandacht en investeringen en is een belangrijk criterium bij nieuwe maatregelen en beleid. De raad wijst er hier nogmaals op dat uitgaven aan onderwijs goed renderen en dat er moet worden geïnvesteerd in leraren en schoolleiders.⁶³ Zo blijven scholen aantrekkelijke werkgevers op een krappe arbeidsmarkt. De recessie zal de personeelstekorten weliswaar dempen, maar de structurele, demografische bewegingen waaruit de tekorten voortkomen, blijven.

Investeer om de salariskloof tussen het primair en het voortgezet onderwijs te dichten. Ook kan gericht geïnvesteerd worden in de salariëring en arbeidsvoorwaarden van leraren die werken op scholen waar het lerarentekort het grootst is en de opgave zwaarder (bijvoorbeeld op scholen met meer kwetsbare leerlingen en/of leerlingen uit kansarme milieus). Onderwijsprofessionals zullen voldoende tijd moeten krijgen om het onderwijs op afstand of combinaties van contactonderwijs en afstandsonderwijs voor te bereiden. Er ontstaat eveneens ruimte om hen daar beter bij te ondersteunen en om binnen de schoolorganisatie of universiteit aanpassingen aan te brengen en ondersteunend personeel meer of anders in te zetten, waardoor leraren/docenten zich kunnen concentreren op hun vak.

Verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief maakt het leraarschap aantrekkelijker. Investerings hierin kunnen helpen leraren te behouden of aan te trekken, ook uit andere arbeidsmarktsectoren, terwijl het tegelijkertijd de professionaliteit vergroot.⁶⁴ Hetzelfde geldt voor goede begeleiding van zij-instromers en andere startende leraren, zeker nu de stages van studenten van lerarenopleidingen niet optimaal verlopen.

3.5. Investeer in gelijke kansen

Het vraagstuk kansenongelijkheid staat al lange tijd op de politieke agenda.⁶⁵ De coronacrisis dreigt de kansenongelijkheid nog te vergroten.⁶⁶ De aanpak van afstandsonderwijs varieert sterk. Dat geldt ook voor de impact op het leren van leerlingen en studenten. Voor sommigen werkt leren op afstand beter, voor anderen om uiteenlopende redenen niet of nauwelijks.⁶⁷ Vooralsnog lijkt de coronacrisis bestaande verschillen te vergroten en lijken leerlingen en studenten die al kwetsbaar waren en extra aandacht vroegen, nu extra hard geraakt te worden.⁶⁸ Vanwege deze verschillen zijn er vooral zorgen over specifieke groepen, met name degenen met weinig ondersteuning thuis. Denk ook aan nieuwkomers en aan leerlingen en studenten met een beperking.

Er zijn indicaties dat deze crisistijd de ongelijkheid vergroot tussen leerlingen en studenten met verschillende sociaaleconomische achtergronden.⁶⁹ Een deel van de leerlingen en studenten is gebaat bij meer zelfstandigheid, individuele begeleiding, vrijheid om in hun eigen tempo te werken of een rustigere omgeving. Kinderen met hoogopgeleide ouders krijgen thuis meestal veel ondersteuning en stimulans. Kinderen en jongeren uit kansarme milieus raken nu vaak echter verder achterop. Waar thuis materiële voorzieningen zoals een internetaansluiting of laptop ontbreken, is afstandsonderwijs niet mogelijk of minder effectief. De afgelopen tijd zijn de nodige inspanningen verricht om dit te ondervangen, bijvoorbeeld door laptops ter beschikking te stellen. Zij hebben thuis vaak echter ook geen rustige plek om te leren of in hun thuissituatie ontbreekt sociaal-cultureel kapitaal, een rijke taalomgeving of intellectuele uitdaging. Daarnaast zijn laagopgeleide ouders vaak minder goed in staat hun kinderen te helpen bij schoolwerk. Verreweg de meeste ouders vinden het heel belangrijk dat hun kinderen het schoolwerk blijven bijhouden, maar ouders met een universitaire opleiding helpen hun kinderen daar veel vaker mee dan ouders met een lagere opleiding. Het verschil is het grootst bij vwo-leerlingen.⁷⁰

Er zijn bovendien aanzienlijke verschillen in de deelname aan afstandsonderwijs en de wijze waarop dat onderwijs verzorgd is tussen en binnen leeftijdsgroepen. Zo is de deelname aan afstandsonderwijs in het praktijkonderwijs en het vmbo – schoolsoorten met relatief veel leerlingen uit minder kansrijke milieus – lager geweest dan in het havo en het vwo.⁷¹ In het

62 Hetzelfde geldt voor andere functies binnen onderwijsorganisaties waarvoor tekorten bestaan.

63 Inspectie der Rijksfinanciën, 2020a.

64 Onderwijsraad, 2018a.

65 Onderwijsraad, 2017c.

66 Dit kwam naar voren tijdens de gesprekken die de Onderwijsraad met betrokkenen uit het onderwijsveld voerde. Zie ook: Denktank Coronacrisis, 2020; Lusse & Kassenberg 2020; Renckens, 2020; SCP, 2020; Schoenmacker, 2020; Zeemeijer, 2020b.

67 De rijksoverheid heeft inmiddels middelen beschikbaar gesteld, zodat scholen de leerlingen voor wie dit geldt, met maatwerkoplossingen kunnen ondersteunen (OCW, 2020g).

68 Aharouay, 2020; Bastiaansen, 2020; Haan, 2020; Van der Kaaden & Remie, 2020; NOS Nieuws, 2020c en 2020e; OESO, 2020, p. 4; Remie, 2020b; Remie & Veldhuis, 2020d; World Bank, 2020; <https://esb.nu/events/overig/20059697/economen-in-tijden-van-corona-16-lex-borghans>.

69 Elffers, 2020; Inspectie van het Onderwijs, 2020b.

70 Bol, 2020a en 2020b.

71 Inspectie van het Onderwijs, 2020b, 2020f, 2020g en 2020i.

vwo werd vaker digitaal lesgegeven of een gestructureerd onderwijsprogramma geboden dan in het vmbo.⁷² Voor leerlingen in het praktijkonderwijs zo belangrijke praktijklessen zijn via afstandsonderwijs bijna niet vorm te geven. Met name bij de uitstroomprofielen arbeidsmarkt en dagbesteding in het voortgezet speciaal onderwijs haakte een aanzienlijk deel van de leerlingen af.⁷³ Ook voor anderstalige inburgeraars is het afstandsonderwijs heel moeilijk gebleken.

Er zijn nog andere omstandigheden die maken dat afstandsonderwijs niet voor iedereen goed werkt. Zo kunnen ouders met een cruciaal beroep hun kinderen niet of minder ondersteunen bij werk voor school of studie. Denk ook aan kinderen in een thuissituatie met veel angst en stress over gezondheidsrisico's, inkomensverlies, eenzaamheid of verdriet om het overlijden van familieleden. Afstandsonderwijs werkt verder minder goed voor leerlingen en studenten die positieve stimulans nodig hebben voor hun geloof in eigen kunnen of veel structuur en directe instructie,⁷⁴ wier digitale vaardigheden minder zijn⁷⁵ of die concentratie- en motivatieproblemen hebben. Ook dat leidt tot of vergroot verschillen.

Daarnaast zijn er grote verschillen in hoe (effectief) scholen of opleidingen het afstandsonderwijs inrichten.⁷⁶ Dat sluit aan bij al bestaande kwaliteitsverschillen tussen onderwijsinstellingen.⁷⁷ Dit kan zijn weerslag hebben op de kwaliteit van het afstandsonderwijs en de manier waarop het onderwijs op school of de universiteit opnieuw wordt opgepakt. Het lijkt erop dat scholen met een groter professioneel vermogen gemakkelijker en beter afstandsonderwijs georganiseerd hebben en het welzijn en de vorderingen van leerlingen en studenten beter in beeld hebben. Dit alles vergroot de ongelijkheid in kansen tussen leerlingen of studenten van verschillende scholen of opleidingen, zeker als scholen en opleidingen met veel leerlingen of studenten uit kansarme milieus tegelijkertijd over beperkt professioneel vermogen beschikken.

Ten behoeve van meer gelijke kansen stelt de raad voor om bij nieuwe maatregelen en beleid de differentiatie in het onderwijsstelsel te verminderen, overgangen en doorstroom te versoepelen en keuze- en selectiemomenten uit te stellen of te verzachten.⁷⁸ Daarbovenop vraagt het bevorderen van kansgelijkheid om investeren in voldoende en goed opgeleide schoolleiders en leraren juist op scholen en opleidingen met meer leerlingen en studenten uit minder kansrijke milieus (zie paragraaf 3.4) en om objectieve toetsen en examens op overgangsmomenten (zie paragraaf 3.8).

3.6. Investeer in leesvaardigheid

De leerprestaties in het funderend onderwijs dalen al geruime tijd.⁷⁹ Met name de beperkte leesvaardigheid van Nederlandse leerlingen is zorgwekkend. Dit belemmert hen in hun hele onderwijsloopbaan. Goed kunnen lezen is van belang voor alle schoolvakken en studieonderdelen en een voorwaarde voor bijvoorbeeld hogere denkvaardigheden, reflectie en digitale vaardigheden. Opleidingen in het mbo en het hoger onderwijs moeten veel aandacht geven aan het wegwerken van taalachterstanden.⁸⁰ De maatschappelijke impact is evenzeer groot; onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal maakt mensen kwetsbaar op de arbeidsmarkt en beperkt ze in hun dagelijks leven.⁸¹ Ook hebben laaggeletterden minder kennis van een gezonde leefstijl en zijn ze minder goed in staat gezonde keuzes te maken.⁸²

Er is een groot risico dat de leesvaardigheid onder een deel van de jongeren verder terugloopt. De Inspectie van het Onderwijs stelt in een monitor onder onderwijsbesturen en -management dat het ondanks alle inspanningen van het hele onderwijsveld maar deels lukt te voldoen aan de kerntaken van het onderwijs. Dat geldt zeker voor jonge kinderen en leerlingen met een ondersteuningsbehoefte.⁸³ Ook de bibliotheken zijn enige tijd gesloten geweest. Dat treft vooral leerlingen en studenten die van huis uit minder gestimuleerd en ondersteund worden.

72 Bol, 2020a.

73 Inspectie van het Onderwijs, 2020e en 2020i.

74 Ten Dam & Vermunt, 2009, 161-163; Van Norde, 2020.

75 Remie, 2020a.

76 Zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2020d, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h, 2020i.

77 Inspectie van het Onderwijs, 2017, 2019, 2020a; Marreveld, 2020; McKinsey & Company, 2020.

78 Onderwijsraad, 2019a.

79 Marreveld, 2020; McKinsey & Company, 2020; Inspectie van het Onderwijs, 2020a.

80 Inspectie van het Onderwijs, 2020a. Zie ook Onderwijsraad, 2019b.

81 Inspectie der Rijksfinanciën, 2020b.

82 Stichting Lezen en Schrijven, 2019.

83 Inspectie van het Onderwijs, 2020b.

De Onderwijsraad herhaalt hier dan ook de oproep uit het advies *Lees!*: start een leesoffensief en houd dat onverminderd vast. Scholen hebben hierin een belangrijke taak, maar zij mogen er niet alleen voor staan. Het bevorderen van ‘diep’ lezen moet een speerpunt zijn voor de landelijke overheid, gemeenten, scholen en bibliotheken samen. Dat vergt krachtig, structureel beleid en extra investeringen. Het is aan de overheid ruime en langdurige financiering toe te kennen aan organisaties die scholen ondersteunen bij het leesoffensief.⁸⁴

3.7. Investeer in arbeidsmarkttoeleiding en een leven lang ontwikkelen

De economische consequenties van de coronacrisis raken ook de arbeidsmarkt. Het versterkt de urgentie van bestaande vraagstukken over de aansluiting van onderwijs op werk voor pasafgestudeerden. Het benadrukt ook het belang van een leven lang ontwikkelen. In beide zijn investeringen nodig.

Toeleiding tot de arbeidsmarkt

De overgang naar de arbeidsmarkt van jongeren die het onderwijs verlaten, was al een aandachtspunt. De Inspectie van het Onderwijs wees er onlangs op dat het arbeidsmarktperspectief van kwetsbare leerlingen en studenten een uitdaging blijft. Dat betreft vooral leerlingen en studenten uit het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en entreeopleidingen.⁸⁵

De coronacrisis zal het arbeidsmarktperspectief van deze groep verder verslechteren. Ook voor veel andere studenten zal het perspectief niet rooskleurig zijn. Afgestudeerden in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs dreigen een slechte start op de arbeidsmarkt te maken, met negatieve gevolgen voor de rest van hun loopbaan. Dat leidt op individueel niveau tot onzekerheid, stress en demotivatie. Voor de samenleving betekent het een verlies van menselijk kapitaal, terwijl de toekomstige arbeidsmarkt juist behoefte heeft aan nieuwe kennis, inzichten en benaderingen.⁸⁶ Dit vergt investeringen en nauwe samenwerking tussen onderwijsinstellingen en potentiële werkgevers.

Er zijn ook zorgen over stagemogelijkheden en leer-werkplekken voor studenten in het praktijkonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en de beroepsbegeleidende leerwegen in het mbo.⁸⁷ Bijvoorbeeld in de horeca en het toerisme komen die wellicht voor lange tijd niet meer beschikbaar. Ook hier worden juist kwetsbare jongeren het meest geraakt. Dit belemmert de voorbereiding op de beroepspraktijk en baankansen. En het brengt een groot risico met zich op meer vroegtijdig schoolverlaten, met name bij studenten in het middelbaar beroepsonderwijs die graag in de praktijk werken.⁸⁸

De coronacrisis legt bovendien dieperliggende kwetsbaarheden van het beroepsonderwijs bloot. De laatste jaren zijn bijvoorbeeld steeds meer onderwijsactiviteiten van de onderwijsinstelling naar de werkplek verschoven. In goede tijden biedt dat kansen voor duurzame toetreding tot en integratie op de arbeidsmarkt. Maar wanneer werkplekken en praktijkmogelijkheden wegvallen, heeft dat meteen consequenties voor het onderwijs. Bij laagconjunctuur worden er minder leer-werkplekken aangeboden, terwijl die de jongeren juist betrokken houden, uitkeringskosten voorkomen en zorgen dat nieuw personeel is opgeleid wanneer de vraag weer aantrekt.⁸⁹

Een andere kwetsbaarheid zit in de hoge mate van specialisatie binnen het opleidingsaanbod. Specialisatie biedt studenten een diepgaande voorbereiding op specifieke beroepen, maar maakt hen minder wendbaar en daarmee kwetsbaarder als de vraag naar mensen plotseling afneemt, zoals nu in een aantal branches gebeurt.⁹⁰

⁸⁴ Onderwijsraad, 2019b.

⁸⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2020a.

⁸⁶ Denktank Coronacrisis, 2020.

⁸⁷ Gotink, 2020; Saris, 2020; Steenbeeke & Van der Parre, 2020. Vanuit de rijksoverheid is inmiddels 30 miljoen euro beschikbaar voor behoud van stages en leerwerkbanen in het praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, het vmbo-leerwerktraject en het middelbaar beroepsonderwijs (OCW, 2020g).

⁸⁸ Turkenburg, 2014.

⁸⁹ Inspectie der Rijksfinanciën, 2020b.

⁹⁰ Van der Gaag, 2020.

Een leven lang ontwikkelen

Ook van werkenden vraagt een economische crisis meer wendbaarheid. De laatste jaren hebben omscholing en bijscholing aan belang gewonnen om duurzaam inzetbaar te zijn op de arbeidsmarkt. De economische gevolgen van de coronacrisis maken het nog belangrijker dat volwassenen en werkenden leren. De vraag naar bij-, op- of omscholing zal dan ook toenemen.⁹¹ Ook dat vraagt om investeringen.

De deelname aan postinitiële opleidingen, cursussen en trainingen is echter relatief laag en de afgelopen tien jaar niet of nauwelijks toegenomen.⁹² Voor zover mensen eraan deelnemen, gaat het meestal om informeel leren of kortdurende scholing. Daar komt bij dat laagopgeleide werkenden zich minder vaak scholen dan hogeropgeleiden. Het aanbod voor een leven lang ontwikkelen via reguliere onderwijsinstellingen is beperkt en houdt nog altijd onvoldoende rekening met de kennis en ervaring waarover werkenden en werkzoekenden al beschikken.⁹³ Belemmeringen op het gebied van regelgeving en financiering en schotten tussen samenwerkingspartners binnen en buiten het onderwijs leiden tot een versnipperd, weinig vraaggericht scholingsaanbod en een beperkte toegankelijkheid. Voor werkende volwassenen is het lastig een volledig diplomagericht traject te volgen.⁹⁴

De Onderwijsraad herhaalt hier dat permanente scholing, vorming en ontwikkeling niet alleen een verantwoordelijkheid van individuen zijn, maar ook van werkgevers en de overheid. De overheid is in het bijzonder verantwoordelijk voor een toegankelijk aanbod voor kwetsbare groepen. Om werken en leren gedurende de levensloop beter te combineren, moeten voorzieningen voor een leven lang ontwikkelen een permanent onderdeel zijn van ons onderwijsstelsel.⁹⁵

3.8. Waarborg functies van toetsing en examinering op overgangen

Ten slotte vraagt de Onderwijsraad aandacht voor de functies van toetsen en examens op overgangsmomenten in het onderwijsstelsel.⁹⁶ Hoewel toetsen en examens meerdere functies kunnen hebben, gaat het de raad hier om hun functies als ijkpunten voor doorstroom. Toetsen en examens zijn aanknopingspunten voor adviezen over volgende stappen in de onderwijsloopbaan van een leerling of student en een basis voor het verlenen van certificaten, diploma's en graden. Daarmee bepalen ze de toegang tot vervolgonderwijs – de plaatsing in een schoolsoort in het voortgezet onderwijs en toelating tot opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs of het hoger onderwijs. Ze dragen eraan bij dat kinderen en jongeren terecht komen op de school of opleiding die het best bij hun capaciteiten past. Voor het vervolgonderwijs zijn het signalen dat een leerling of student bepaalde kennis en vaardigheden op een bepaald niveau beheerst. Soms zijn examens ook bepalend voor de toegang tot een beroep. Objectieve toetsing en examinering zijn bovendien belangrijk voor gelijke kansen (zie paragraaf 3.5).⁹⁷

Voor de coronacrisis speelden hier al discussies over.⁹⁸ Bijvoorbeeld over verandering van de eindtoets basisonderwijs in een 'doorstroomtoets',⁹⁹ de validering van de examens in het middelbaar beroepsonderwijs, het maatwerkdiploma en de verhouding tussen centrale en schoolexamens in het voortgezet onderwijs. Door de crisis komen belangrijke functies van toetsing en examinering op scherp te staan. Doordat de eindtoets basisonderwijs dit schooljaar niet is afgenomen, missen leerlingen mogelijk de kans op bijstelling van het schooladvies op grond van positieve toetsresultaten.¹⁰⁰ In het voortgezet onderwijs worden diploma's nu verstrekt op basis van de schoolexamens.¹⁰¹ Scholen zijn verschillend om-

91 Denktank Coronacrisis, 2020.

92 Inspectie van het Onderwijs, 2020a; Inspectie der Rijksfinanciën, 2020b, p. 32-33; Onderwijsraad, 2019a.

93 Maslowski, 2019; zie ook Onderwijsraad, 2016c en 2019a.

94 Inspectie der Rijksfinanciën, 2020b.

95 Onderwijsraad, 2019a.

96 Zie ook Onderwijsraad, 2014a, 2015c en 2018b.

97 Geven, 2020; Onderwijsraad 2015c, 2018b, 2019a.

98 Onderwijsraad, 2018b.

99 <https://www.internetconsultatie.nl/doorstroomtoetsenpo>

100 In zijn advies van 16 april jl. over de coronamaatregelen wees de Onderwijsraad er al op dat met het niet afnemen van de eindtoets basisonderwijs en de centrale examens in het voortgezet onderwijs (corrigerende) mechanismen op overgangsmomenten in het stelsel zijn weggevallen en dat dit erom vraagt de doorstromende leerlingen de komende jaren extra goed te begeleiden en in de gaten te houden (Onderwijsraad, 2020). Zie ook OCW, 2020d.

101 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/24/besluit-centrale-eindexamens>; <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/ouders-scholieren-en-studenten-kinderopvang-en-onderwijs/examens-in-het-voortgezet-onderwijs>.

gegaan met deze schoolexamens.¹⁰² In het voortgezet speciaal onderwijs kon nergens op worden teruggevallen omdat de meeste vso-scholen geen eigen examenlicentie hebben. Daarom leggen vso-leerlingen wel het college-examen af – met aanpassingen en extra herkansingen.¹⁰³

De raad benadrukt dat als de coronapandemie beperkingen aan het onderwijs blijft stellen of in anticipatie op een nieuwe crisis in de toekomst, het zaak is om de functies van toetsen en examens voor de doorstroom binnen het onderwijsstelsel te ondervangen. Scholen en leerlingen moeten zo snel mogelijk weten waar ze aan toe zijn. Daarnaast is het belangrijk examencommissies te informeren over hoe zij hun rol en verantwoordelijkheid in deze tijd kunnen invullen.

Om de functies van doorstroom te waarborgen is het belangrijk toetsing en examinering op overgangen robuuster in te richten zodat toetsen en examens op een andere manier afgenomen kunnen worden, andere informatie voorhanden is om op terug te vallen of zo nodig overgestapt kan worden op werkbare, betrouwbare en aanvaardbare alternatieven. Op overgangsmomenten in het stelsel is hoe dan ook een vorm van gestandaardiseerde toetsing of examinering nodig. Toetsen en examens dienen daar immers niet enkel om de vorderingen van de individuele leerling of student te volgen, maar ook om het kennen en kunnen van de leerling of student te relateren aan leerdoelen en eindtermen en aan het kennen en kunnen van medeleerlingen of -studenten. Voor de eindtoets basisonderwijs en de centrale examens vergt dit doordenking van bijvoorbeeld de afnamevorm van de toets en het type meting. Denk bij een robuustere inrichting aan flexibiliteit in planning en procedures (bijvoorbeeld ruimte om te schuiven met afnamemomenten, tijdvakken of correctierondes) of aan andere toetsvormen (schriftelijk of mondeling, toetsvormen die op afstand kunnen of die maken dat een examen niet bij iedereen tegelijk moet worden afgenomen, zoals de digitale examens in het vmbo). Robuustere vormen kunnen ook bereikt worden door te toetsen of te examineren stof meer te spreiden (bijvoorbeeld focus op kernvakken in de eindtoets of centrale examens en andere vormen voor de overige stof) en door leerling- of studentvolgsystemen verder te ontwikkelen. Door gegevens uit andere betrouwbare en valide toetsen, die normaliter alleen bedoeld zijn om vorderingen van leerlingen te volgen, goed te verzamelen, is er informatie aanwezig om te gebruiken als de toets of de centrale examens weer een keer weg zouden vallen.

In het mbo heeft het gebrek aan stages en leer-werkplekken grote gevolgen voor de examinering van de praktijkonderdelen en de afronding van de opleiding. Stagebeoordelingen vormen een belangrijke basis om inzicht in de ontwikkeling van studenten te krijgen. Voor de periode tot en met 31 december 2020 heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in overleg met het onderwijsveld de Handreiking Verantwoord Diplomabesluit opgesteld.¹⁰⁴ Ook over de periode erna zal nagedacht moeten worden. Hierbij is het wenselijk de huidige regeling goed te evalueren.

In het hoger onderwijs bestaat het examen uit de tentamens van de onderscheiden onderwijseenheden. Schriftelijke tentamens¹⁰⁵ worden vaak bij grote aantallen studenten tegelijk afgenomen. Dat maakt dat de vraag naar de mogelijkheden voor afname en naar werkbare, betrouwbare en aanvaardbare alternatieve vormen in deze sector dringend speelt.¹⁰⁶ In deze sector spelen bovendien nog andere vraagstukken rondom toelating en doorstroming. Zo zijn de cijfers van een leerling in het vijfde leerjaar van het vwo een belangrijk criterium bij decentrale selectie voor toegang tot opleidingen. Welk effect heeft de coronacrisis de komende jaren op de voorspellende waarde van 5-vwo-cijfers en daarmee voor de bruikbaarheid ervan bij selectie? Voor eventuele selectietoetsen geldt eveneens dat ze wellicht op andere wijze afgenomen moeten worden. Daarom is een nadere doordenking nodig van de decentrale selectie.

¹⁰² Inspectie van het Onderwijs, 2020f.

¹⁰³ OCW, 2020e en 2020f; NOS Nieuws, 2020e; <https://www.duo.nl/particulier/corona-en-de-staatsexamens-vo.jsp>.

¹⁰⁴ OCW, 2020h.

¹⁰⁵ Artikel 7.10, lid 2, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

¹⁰⁶ ScienceGuide, 2020a; <https://www.iso.nl/wp-content/uploads/2020/04/Brief-aan-onderwijsinstellingen-m.b.t.-Online-proctoring.pdf>; https://www.vsnu.nl/nl_NL/nieuwsbericht/nieuwsbericht/587-statement-vsnu-over-proctoring.html.

Tentamenresultaten in het eerste jaar bepalen bij veel opleidingen of een student door mag gaan met de studie. Bij wijze van noodmaatregel is voor dit collegejaar bepaald dat studenten een jaar uitstel krijgen als ze door de coronacrisis niet aan de norm voor een positief bindend studieadvies voldoen. Ook voor het komende collegejaar is het de vraag of studieresultaten onder andere omstandigheden (zoals overwegend afstandsonderwijs) een valide beeld geven van de geschiktheid van de student voor de opleiding. Volgens de wet mag het instellingsbestuur alleen een negatief studieadvies afgeven als het de mogelijkheden voor een goede studievoortgang waarborgt.¹⁰⁷ Kan dat onder de huidige omstandigheden? Een vergelijkbare vraag doet zich voor rondom voorwaardelijke toelating en de 'harde knip'. Mbo-studenten die hun opleiding niet op tijd volledig afronden, kunnen nu voorwaardelijk toegelaten worden tot een hbo-opleiding. Ook bij de doorstroom binnen het hoger beroeps- onderwijs (van een associate degree naar een bacheloropleiding of van een bachelor- naar een masteropleiding) werken hogescholen met voorwaardelijke toelating op basis van een afrondingsadvies.¹⁰⁸ Universiteiten zoeken oplossingen voor studenten die in de knel komen door de 'harde knip' tussen de bachelor- en de masteropleiding. Voor komende jaren is het de vraag of dergelijke maatregelen gecontinueerd moeten worden.

¹⁰⁷ Artikel 7.8b, lid 3, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

¹⁰⁸ <https://www.vereniginghogescholen.nl/actueel/actualiteiten/nieuwe-afspraken-doorstroom-van-ad-naar-bachelor>.

Literatuur

- Admiraal, W. (2020). Teaching and learning from home – what we have learned from pre-COVID-19 times. ICLON Leiden University. <https://researchblog.iclon.nl/teaching-and-learning-from-home-what-we-have-learned-from-pre-covid-19-times>, 9 mei 2020.
- Aharouay, L. (2020). 'Ook hoger opgeleiden zijn nu onzeker'. *NRC Handelsblad*, 13 mei 2020.
- Arnou, Ch. (2020). Scenario's voor onderwijs tijdens en na de corona-crisis. <https://ppw.kuleuven.be/platform/Blogs/scenario2019s-voor-onderwijs-tijdens-en-na-de-corona-crisis>
- Bastiaansen, L. (2020). 'Het komt op vertrouwen aan. Vertrouwen dat leerlingen hun eigen leerproces kunnen en zullen oppakken.' Stichting Nivoz, Platform hetkind, 26 maart 2020.
- Bekkers, V. (1994). *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft: Eburon.
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom.
- Bertram-Troost, G. (2020). Nú is er kans voor meer bezieling in het onderwijs. *Friesch Dagblad*, 4 april 2020.
- Biesta, G. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten. Ethiek, politiek en democratie*. Den Haag: Boom Lemma.
- Biesta, G. (2020). *Het geeft te denken: een aantal gedachten over onderwijs ten tijde van de 'coronacrisis'*. Stichting Nivoz, Platform hetkind, 14 april 2020.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2017). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bol, T. (2020a). Sociale ongelijkheid in thuisscholing tijdens de corona-crisis. https://thijsbol.com/wp-content/uploads/2020/04/ongelijkheid_thuisscholing-1.pdf
- Bol, T. (2020b). *Inequality in homeschooling during the Corona crisis in the Netherlands. First results from the LISS panel*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Brzeski, C. (2020). Covid-19: The scenarios, the lockdown, the reaction, the recovery. <https://think.ing.com/reports/covid-19-the-scenarios-the-lockdown-the-reaction-the-recovery-coronavirus/>
- CPB, Centraal Planbureau (2020). *Centraal Economisch Plan 2020*. CPB Policy Brief. Den Haag: CPB.
- Dam, G. ten & Vermunt, J. (2009). De leerling. In Verloop, N. & Lowyck, J. (red.) (2009). *Onderwijskunde. Een kennisbasis voor professionals*. Groningen-Houten: Noordhoff, 151-193.
- Denktank Coronacrisis (2020). *De contouren van een intelligent herstelbeleid*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Dujardin, A. (2020). Juffen en meesters wacht een zware tijd. *Trouw*, 27 april 2020.
- Eerenbeemt, A. van den (2020). Universiteit zet de deur op een kier: verdere versoepelingen coronamaatregelen. *Univers*, 20 mei 2020.
- Elffers, L. (2020). Dicht het leerlek. *Didactief online*, 12 mei 2020.
- Engbersen, G. & Wentink, T. (red.) (2020). *De bedreigde stad. De maatschappelijke impact van COVID-19 op Rotterdam*. Rotterdam: Kenniswerkplaats leefbare wijken.
- Flink, E. (2020) Coronacrisis: kwart internationale studenten komt niet naar Nederland. *Hoger Onderwijs Persbureau*, 26 mei 2020.
- Frijlink, M. (2020). Kwart MR's niet correct betrokken bij opstarten scholen. <https://voo.nl/nieuws/kwart-mrs-niet-correct-betrokken-bij-opstarten-scholen>
- Gaag, S. van der (2020). Zadkine wil combinatie-opleidingen bieden voor meer baankansen: leren over de zorg én de horeca. *Algemeen Dagblad*, 23 mei 2020.
- Geven, S. (2020). Afbazen basisschool-eindtoets leidt tot verwarring en mogelijk ongelijke kansen. *Sociale Vraagstukken*, 8 mei 2020.
- Gotink, B. (2020). 13.000 mbo'ers hebben geen stageplek of leerbaan: 'Mogelijk voorbode van werkloosheid'. *Algemeen Dagblad*, 14 mei 2020.
- Groenewegen, J. & Hardeman, S. (2020). Coronacrisis vraagt om een nieuwe inrichting van de Nederlandse samenleving. <https://economie.rabobank.com/publicaties/2020/april/coronacrisis-vraagt-om-een-nieuwe-inrichting-van-de-nederlandse-samenleving/>

- Haalboom, M. (2020). Lockdown doet sommige kinderen goed; een leermoment voor scholen. *De Volkskrant*, 28 april 2020.
- Haan, B. (2020). Juf Cynthia vreest voor haar leerlingen in achterstandswijken. *Nieuwsuur*, 18 april 2020.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning and the state. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Heclo, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Herder, A. (2020). Zelfs in een bijna leeg lokaal is afstand houden moeilijk. *NRC Handelsblad*, 15 mei 2020.
- Hoger Onderwijs Persbureau (2020). Maastricht University Rector warns of potential 'collapse' of universities. *Erasmus Magazine*, 7 mei 2020.
- Houtekamer, C. (2020). 'Ik zag de eerste resultaten, en ik dacht: holy fuck, die tijdlijn.' *NRC Handelsblad*, 6 april 2020.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs 2015/2016*. Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2019*.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a). *De Staat van het Onderwijs 2020*.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b). Onderwijs op afstand tijdens COVID-19: grote inspanningen en de nodige aandachtspunten. *Nieuwsbericht* 13 mei 2020.
- Inspectie van het Onderwijs (2020c). *COVID-19 monitor: primair onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2020d). *COVID-19 monitor: speciaal onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2020e). *COVID-19 monitor: voortgezet speciaal onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2020f). *COVID-19 monitor: voortgezet onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2020g). *COVID-19 monitor: middelbaar beroepsonderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2020h). *COVID-19 monitor: hoger onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2020i). *COVID-19 monitor: bovensectoraal*.
- Inspectie der Rijksfinanciën (2020a). *Brede maatschappelijke heroverweging 1: Fundament op orde. Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*. Den Haag.
- Inspectie der Rijksfinanciën (2020b). *Brede maatschappelijke heroverweging 5: Ongekend talent. Talenten benutten op de arbeidsmarkt*. Den Haag.
- Johari, J., Tan, F.Y. & Zulkarnain, Z.I.T. (2018). Autonomy, workload, work-life balance and job performance among teachers. *International Journal of Educational Management*, 32(1), 107-120.
- Kaaden, A. van der & Remie, M. (2020). En toen vloog het kind de gordijnen in. *NRC Handelsblad*, 4 april 2020.
- Kerklaan, S. & Erdogan, A. (2020). Inzoomen met Geert (4): Met 1,5 meter afstand kunnen we een kwart van onze ruimte gebruiken. *Folia*, 23 april 2020.
- The Lancet Child & Adolescent Health (2020). Pandemic school closures: risks and opportunities. 4 mei 2020.
- Last, B. (2020). Hoger onderwijs in de 1,5m samenleving: Didactische scenario's voor 1 september. <https://www.linkedin.com/pulse/hoger-onderwijs-de-15m-samenleving-didactische-scenarios-barend-last>
- Lusse, M. & Kassenberg, A. (2020). *Werken aan gelijke kansen in tijden van corona*. Rotterdam: Kenniscentrum Talentontwikkeling Hogeschool Rotterdam.
- Lustgraaf, R. van de (2020). Hoe help je je angstige dochter terug naar school te gaan? *Trouw*, 13 mei 2020.
- Marreveld, M. (2020). Inspectie: alle seinen op rood. *Didactief online*, 6 mei 2020.
- Maslowski, R. (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Den Haag: SCP.
- MBO Raad (2020). Corona – Veelgestelde vragen. <https://www.mboraad.nl/corona-faq>
- McKinsey & Company (2020). *Een versterkt fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*.
- Meester, M. (2020). Scholen gaan weer open: dit hebben we geleerd van onderwijs op afstand. *Intermediar*, 22 april 2020.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019). *Arbeidsmarkt voor leraren 2019*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 16 december 2019.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020a). *Primair Onderwijs en Infectiebestrijding*. Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 maart 2020. Kamerstukken II, 2019-2020, 31 293 en 25 295, nr. 514.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020b). *Stand van zaken onderwijs op afstand tijdens corona-crisis*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3 april 2020.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020c). *Adviesvraag over programma voor wegwerken mogelijke leerachterstanden als gevolg van coronacrisis in primair en voortgezet onderwijs*. Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de voorzitter van de Onderwijsraad, 9 april 2020.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020d). *De overstap van primair naar voortgezet onderwijs in 2020*. Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de scholen in het primair en voortgezet onderwijs, 17 april 2020.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020e). *Reactie op moties en vragen over onder andere examinering in het vso, voortkomend uit het notaoverleg onderwijs en corona van 29 april jongstleden*. Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 6 mei 2020. Kamerstukken II, 2019-2020, 25 295, nr. 178.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020f). *Reactie op motie Van Meenen en Rog inzake diplomering op basis van school-eigen resultaten in het voortgezet speciaal onderwijs*. Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 8 mei 2020.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020g). *Compensatie studenten en ondersteuningsmaatregelen onderwijs COVID-19*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 mei 2020.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020h). Handreiking Verantwoord Diplomabesluit. 23 april 2020. https://www.mborraad.nl/sites/default/files/publications/verantwoord_diplomabesluit_-_mbo_-_versie_2.0.pdf
- Moore, K., Lipsitch, M., Barry, J. & Osterholm, M. (2020). COVID-19: The CIDRAP Viewpoint. University of Minnesota, CIDRAP. <https://www.hsph.harvard.edu/news/hsph-in-the-news/report-covid-19-will-likely-spread-for-up-to-two-more-years/>
- Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (2020a). Hulp voor leraren in het realiseren van afstandsonderwijs. <https://www.nro.nl/afstandsonderwijs>
- Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (2020b). Corona-gerelateerd onderwijsonderzoek. <https://www.nro.nl/corona/>
- Nederlands Jeugdinstituut (2020). Omgaan met de gevolgen van het coronavirus. <https://www.nji.nl/coronavirus>
- Noordegraaf, M., Loon, N. van, Heerema, M. & Weggemans, M. (2015). *Professioneel vermogen in het primair onderwijs. Over hoe leerkrachten betekenisvolle en vitale bijdragen (kunnen) leveren aan onderwijskwaliteit*. Utrecht: USBO.
- Norde, R. van (2020). 'Online leren kan effectief zijn, maar niet in deze vorm.' <https://www.saxion.nl/nieuws/2018/09/online-leren-kan-effectief-zijn-maar-niet-in-deze-vorm>
- NOS Nieuws (2020a). Wat missen kinderen het meest tijdens de coronacrisis? 'Opa en oma' en 'vrienden'. 23 april 2020.
- NOS Nieuws (2020b). Nederlandse universiteiten geven na de zomer 'hybride onderwijs'. 6 mei 2020.
- NOS Nieuws (2020c). Scholen beginnen weer: 'Evident dat sommigen achterstand hebben'. 8 mei 2020.
- NOS Nieuws (2020d). Oplossing voor vso-leerlingen: tot januari vier keer kans op halen diploma. 13 mei 2020.
- NOS Nieuws (2020e). Meeste basisscholen zien geen leerachterstand door corona. 25 mei 2020.
- Nuffic (2020). Tips voor lesgeven op afstand in het basisonderwijs. <https://www.nuffic.nl/onderwerpen/tips-voor-lesgeven-op-afstand-het-basisonderwijs/>
- OESO, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2020). *Trends Shaping Education Spotlights 21: Coronavirus special edition: Back to school*.
- Omroep West (2020). Universiteit Leiden gaat uit van digitaal onderwijs tot minimaal februari 2021. 3 mei 2020.
- Onderwijsraad (2012). *Geregelde ruimte*.
- Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*.

- Onderwijsraad (2014a). *Overgangen in het onderwijs*.
- Onderwijsraad (2014b). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*.
- Onderwijsraad (2014c). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*.
- Onderwijsraad (2015a). *Een goede start voor het jonge kind*.
- Onderwijsraad (2015b). *Kwaliteit in het hoger onderwijs*.
- Onderwijsraad (2015c). *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*.
- Onderwijsraad (2016a). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*.
- Onderwijsraad (2016b). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*.
- Onderwijsraad (2016c). *Vakmanschap voortdurend in beweging*.
- Onderwijsraad (2017a). *Vluchtelingen en onderwijs*.
- Onderwijsraad (2017b). *Doordacht digitaal*.
- Onderwijsraad (2017c). *Het bevorderen van gelijke kansen en sociale samenhang*.
- Onderwijsraad (2017d). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*.
- Onderwijsraad (2018a). *Ruim baan voor leraren*.
- Onderwijsraad (2018b). *Toets wijzer. Naar een eigen(tijdse) wijze van toetsen en examineren*.
- Onderwijsraad (2018c). *Internationalisering in het hoger onderwijs*.
- Onderwijsraad (2019a). *Doorgesloten differentiatie in het onderwijs*.
- Onderwijsraad (2019b). *Lees! Een oproep tot een leesoffensief*.
- Onderwijsraad (2020). *Advies inzake de gevolgen van de coronacrisis voor het onderwijs (1)*.
- Ouwkerk, S. (2020). De voordelen van online onderwijs wegen niet op tegen de nadelen / Studenten laten weten dat ze zich online beter kunnen concentreren. Twistgesprek tussen Felienne Hermans en Ashwin Brouwer. *NRC Handelsblad*, 9 mei 2020.
- PO-Raad (2020). Coronavirus. Informatie voor het primair onderwijs. <https://www.poraad.nl/corona>
- Remie, M. (2020a). Ook de snapchatgeneratie vindt technologie vaak ingewikkeld. *NRC Handelsblad*, 16 maart 2020.
- Remie, M. (2020b). 'Deel van de kinderen kan nu niet meedoen'. *NRC Handelsblad*, 31 maart 2020.
- Remie, M. & Veldhuis, P. (2020a). Geen eindexamen, geen 'rite de passage' naar volwassenheid. *NRC Handelsblad*, 28 maart 2020.
- Remie, M. & Veldhuis, P. (2020b). 'Liever vandaag dan morgen, maar kan het veilig?' *NRC Handelsblad*, 21 april 2020.
- Remie, M. & Veldhuis, P. (2020c). Papa, blijkt toch niet zo'n goede leraar. *NRC Handelsblad*, 9 mei 2020.
- Remie, M. & Veldhuis, P. (2020d). 'We moeten ze weer in het gareel zien te krijgen'. *NRC Handelsblad*, 15 mei 2020.
- Renckens, E. (2020). Gesloten scholen: 'Kansenongelijkheid tussen leerlingen zal toenemen'. *NEMO Kennislink*, 9 april 2020.
- Research Institute Learn, Vrije Universiteit (2020). Corona en het onderwijs. <http://www.researchinstitutelearn.nl>
- Retera, D. (2020). Jongeren willen écht meedenken. *NRC Handelsblad*, 22 mei 2020.
- ROB, Raad voor het openbaar bestuur (2016). *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. Den Haag: ROB.
- Roberts, S. (2020). This Is the Future of the Pandemic. *New York Times*, 8 mei 2020.
- Rutten, D. (2020). 'De universiteit gaat zware jaren tegemoet'. *Univers*, 13 mei 2020.
- Sapulete, S. & Vrielink, S. (2020). *In-, door- en uitstroom van schoolleiders*. Rotterdam: Ecorys.
- Saris, K. (2020). Wat heb je aan thuis stage lopen? *NRC Handelsblad*, 8 mei 2020.
- Schoenmacker, I. (2020). Hoe de coronacrisis onderwijsongelijkheid in de hand werkt. *Folia*, 17 april 2020.
- ScienceGuide (2020a). Universiteiten overwegen ambities voor onderzoek naar beneden bij te stellen. 15 april 2020.
- ScienceGuide (2020b). Medezeggenschapsraad Hogeschool Rotterdam maakt scenario's voor toekomst. 8 mei 2020.
- Shonkoff, J. (2020). *Stress, Resilience, and the Role of Science: Responding to the Coronavirus Pandemic*. <https://developingchild.harvard.edu/stress-resilience-and-the-role->

- of-science-responding-to-the-coronavirus-pandemic/
- Slump, I. & Roerdink, Y. (2020). Zorgen over internationale studenten, komen ze nog naar Nederland? *Nieuwsuur*, 28 april 2020.
- Snoek, M. (2020). Observatie en reflectie in tijden van corona. *Didactief online*, 5 mei 2020.
- SCP, Sociaal Cultureel Planbureau (2020). Eerste doordenking maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen. Den Haag.
- Steen, M. van der, Schulz, M., Chin-A-Fat, N. & Twist, M. van (2016). *De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: NSOB.
- Steenbeeke, L. & Parre, H. van der (2020). Tienduizenden stagiairs zitten al weken thuis, in onzekerheid. *NOS Nieuws*, 1 mei 2020.
- Stichting Lezen en Schrijven (2019). *Factsheet gezondheid*. Den Haag.
- Turkenburg, M. (2014). *Kansen voor vakmanschap in het mbo*. Den Haag: SCP.
- Vereniging Hogescholen (2020). Hogescholen en coronacrisis. <https://www.vereniging-hogescholen.nl/actueel/actualiteiten/hogescholen-en-coronavirus>
- Vis, C. (2020). Het liefst doen ze niets. *NRC Handelsblad*, 16 mei 2020.
- VO-raad (2020). Corona. <https://www.vo-raad.nl/themas/corona>
- VSNU (2020). Maatregelen bij universiteiten door corona. https://www.vsnunl.nl/nl_NL/nieuwsbericht/nieuwsbericht/569-maatregelen-bij-universiteiten-door-corona.html
- Vries, M. de (2020). COVID-19: handelen in het oog van de storm. <https://jester.nl/2020/03/23/covid-19-handelen-in-het-oog-van-de-storm/>
- Waslander, S. (2020). Schaarste rechtvaardig verdelen. *De Nieuwe Meso*, 7 (2).
- Werkgroep Sociale Impact van de Corona-crisis (werkgroep-Halsema) (2020). *Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Corona-crisis*.
- World Bank (2020). *Response Note to COVID-19 in Europe and Central Asia: Policy and Practice Recommendations*, 8 mei 2020. Washington DC: World Bank.
- Zeemeijer, I. (2020a). Universiteiten bereiden zich voor op minder buitenlandse studenten. *Het Financieele Dagblad*, 28 april 2020.
- Zeemeijer, I. (2020b). Hoe corona de ongelijke kansen in het onderwijs vergroot. *Het Financieele Dagblad*, 6 mei 2020.
- <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/wim-van-de-donk-never-waste-a-good-crisis.13170352.lynkx>
- <https://www.cpb.nl/scenarios-coronacrisis>
- <https://www.duo.nl/particulier/corona-en-de-staatsexamens-vo.jsp>
- <https://esb.nu/events/overig/20059697/economen-in-tijden-van-corona-16-lexborghans>
- <https://www.health.harvard.edu/diseases-and-conditions/coronavirus-resource-center>
- <https://www.internetconsultatie.nl/doorstroomtoetsenpo>
- <https://www.iso.nl/wp-content/uploads/2020/04/Brief-aan-onderwijsinstellingen-m.b.t.-Online-proctoring.pdf>
- <https://lerarencollectief.nl/collectief-in-vakmanschap-beter-thuis-in-afstandsonderwijs/>
- <https://www.mboraad.nl/nieuws/mbo-raad-waarschuwt-nieuwkomers-moeten-snelle-toegang-houden-tot-mbo>
- <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2020/05/13/onderwijs-op-afstand-tijdens-covid-19-grote-inspanningen-en-de-nodige-aandachtspunten>
- <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/24/besluit-centrale-eindexamens>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/ouders-scholieren-en-studenten-kinderopvang-en-onderwijs>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/extra-geld-onderwijs-door-coronacrisis>
- <https://www.vereniginghogescholen.nl/actueel/actualiteiten/nieuwe-afspraken-doorstroom-van-ad-naar-bachelor>
- <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/wat-het-onderwijs-leert-in-crisistijd-negen-lessen~v386224/>
- https://www.vsnunl.nl/nl_NL/nieuwsbericht/nieuwsbericht/587-statement-vsnunl-over-proctoring.html

Geraadpleegde deskundigen

Online panelsessies

6 mei 2020	sessie met leraren uit het primair onderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs
7 mei 2020	sessie met schoolleiders en bestuurders uit het primair onderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs
11 mei 2020	sessie met bestuurders uit het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs
18 mei 2020	sessies met leden van de JongerenOnderwijsraad

Individuele gesprekken met medewerkers of vertegenwoordigers van

- Algemene onderwijsbond (AOB)
- Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS)
- Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK)
- EDventure
- Het Interstedelijk Studenten Overleg (het ISO)
- Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS)
- Leerlingenbelang-VSO (LBVSO)
- Lerarencollectief
- Landelijke Studentenvakbond (LSVb)
- Lyceo
- MBO Raad
- Ouders&Onderwijs
- PO-Raad
- Vereniging Hogescholen
- VO-raad
- Vereniging van Universiteiten (VSNU)

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 disciplinaire aspecten (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) 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.

Nr. 20200117/1207, 9 juni 2020
Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2020

Bestellingen van publicaties

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
telefoon: (070) 310 00 00

Ontwerp

thonik

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