

# De leerling centraal?



# **De leerling centraal?**

**Een verkenning naar het centraal stellen van de leerling vanuit  
het perspectief van het publieke belang van onderwijs**

# 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 en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Verkenning *De leerling centraal?*, uitgebracht aan de Minister en aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Registratienummer: 20170129/1112, juli 2017.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2017.

ISBN 978-946121-058-6

## *Bestellingen van publicaties:*

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

*Ontwerp en opmaak:*  
[www.balyon.com](http://www.balyon.com)

*Infographics:*  
Shootmedia, Groningen

*Drukwerk:*  
Drukkerij Excelsior, Den Haag

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

Aan de Minister en Staatssecretaris van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Mevrouw dr. M. Bussemaker en de heer drs. S. Dekker  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00  
Fax: 070 356 14 74  
secretariaat@onderwijsraad.nl  
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk  
20170129/1106

Contactpersoon

Plaats/datum  
Den Haag, 4 juli 2017

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp  
*Verkenning De leerling centraal?*

Mevrouw de Minister, mijnheer de Staatssecretaris,

U heeft de Onderwijsraad verzocht te adviseren over het onderwerp 'van instelling naar leerling centraal'. Met genoegen biedt de raad u hierbij de verkenning *De leerling centraal?* aan. In deze verkenning beantwoordt de raad de volgende vragen. Wat betekent het om de leerling meer centraal te stellen in het onderwijs? Waar, voor wie, en vanuit welk perspectief is dit wenselijk, en waar stuiten we op grenzen en paradoxen? Wat betekent een beter begrip voor de complexiteit van het centraal stellen van de leerling/student voor de vormgeving, organisatie en de sturing van het onderwijs?

De raad stelt dat het onderwijs zowel individuele als publieke belangen dient. De raad geeft aan waar het centraal stellen van de leerling op grenzen stuit, namelijk daar waar het individuele belang in botsing komt met publieke belangen als kwaliteit van onderwijs, gelijke kansen en sociale samenhang. De raad doet een beroep op alle betrokkenen – leerlingen, ouders, leraren, schoolleiders, bestuurders, toezichhouders, beleidsmakers en politici – om in de besluitvorming over het centraal stellen van de leerling de maatschappelijke belangen niet te veronachtzamen.

De leerling centraal stellen in het onderwijs zonder te letten op de effecten daarvan op kansengelijkheid en sociale samenhang, schaadt uiteindelijk de kwaliteit van het onderwijs. Dit heeft gevolgen voor de democratische kwaliteit van de samenleving en voor welzijn en welvaart. Onderwijs is immers zowel voorwaarde voor als resultaat van het culturele peil en het beschavingsniveau van een land. De raad oordeelt dat waar het maatschappelijk belang en het individuele belang botsen, het maatschappelijk belang van onderwijs het zwaarst moet wegen.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink  
Voorzitter



Drs. P.H.G.J. Cramers MPM  
Secretaris



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	7
<b>1 Inleiding: context van het centraal stellen van de leerling</b>	9
1.1 Aanleiding: pleidooien voor het centraal stellen van de leerling	9
1.2 Adviesvraag: Wat betekent het om de leerling meer centraal te stellen in het onderwijs en waar ontmoet deze ambitie grenzen?	12
<b>2 Velerlei betekenissen van leerling centraal</b>	14
2.1 Leerling centraal als doel en bedoeling van onderwijs	16
2.2 Leerling centraal in de vormgeving en uitvoering van het onderwijs	17
2.3 Leerling centraal in de organisatie van het onderwijs	19
2.4 Leerling centraal in het onderwijsstelsel	20
<b>3 Grenzen aan het centraal stellen van de leerling: twee spanningen</b>	23
3.1 De spanning tussen individuele wensen en maatschappelijke belangen	24
3.2 De spanning tussen keuzevrijheid en kansengelijkheid	28
<b>4 Verlies publieke belangen van het onderwijs niet uit het oog</b>	32
4.1 Scholen en ouders: houd zicht op maatschappelijke belangen	33
4.2 Overheid en politiek: denk en handel vanuit publieke belangen	38
<b>Afkortingen</b>	42
<b>Literatuur</b>	43
<b>Geraadpleegde deskundigen</b>	48
<b>Bijlage 1: Adviesvraag</b>	49



## Samenvatting

Het pleidooi om de leerling centraal te stellen in het onderwijs, is niet nieuw. Het onderwijs zou meer moeten aansluiten bij de behoeften van individuele leerlingen. De bewindslieden van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) hebben de Onderwijsraad verzocht te adviseren over dit onderwerp. De raad heeft zich in deze verkenning gebogen over de hoofdvraag: Wat betekent het om de leerling meer centraal te stellen in het onderwijs en waar ontmoet deze ambitie grenzen?

De raad stelt vast dat achter de notie leerling centraal een verscheidenheid aan betekenissen en bedoelingen schuil gaat. Hij brengt deze veelvormigheid in kaart aan de hand van vier discussies waarin de leerling centraal een rol speelt: discussies over de *doelen* van onderwijs, over de *vormgeving en uitvoering* van het onderwijs, over de *organisatie* van het onderwijs en over het *onderwijstelsel*.

Is het wenselijk om de leerling meer centraal te stellen? Het antwoord hangt af van wat er bedoeld en beoogd wordt met de leerling centraal. Het is volgens de raad dan ook van belang bij besluitvorming over onderwijs steeds goed in de gaten te houden vanuit welk perspectief, met welke betekenis en met welk oogmerk het idee van de leerling centraal wordt gebruikt.

Tegen deze achtergrond heeft de raad gereflecteerd op grenzen aan het centraal stellen van de leerling, dilemma's en mogelijke paradoxen. Hij benoemt twee spanningen: die tussen individuele wensen en maatschappelijke belangen, en die tussen keuzevrijheid en kansengelijkheid.

De raad benadrukt dat het onderwijs zowel individuele als publieke belangen dient. Individuele leerlingen en hun ouders hebben er belang bij dat onderwijs zo goed mogelijk aansluit bij hun behoeften. Vanuit dat perspectief zijn er argumenten om het onderwijs in te richten op basis van de wensen van leerlingen en hun ouders en van de groepen en gemeenschappen waar zij deel van uitmaken. De raad is een voorstander van differentiatie en flexibiliteit en van onderwijs dat aansluit bij interesses en capaciteiten van kinderen en jongvolwassenen. Onderwijs heeft echter ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van de samenleving als geheel: het maatschappelijk en publieke belang van onderwijs. Het gaat dan bijvoorbeeld om sociale samenhang, algemeen welzijn en economische groei en welvaart. Dit belang stelt volgens de raad grenzen aan een exclusieve gerichtheid op wat leerlingen en hun ouders van het onderwijs kunnen verlangen. De raad vindt dat waar het maatschappelijk belang en het individuele belang botsen, het maatschappelijk belang van onderwijs het zwaarst moet wegen.

De raad doet een beroep op alle betrokkenen – leerlingen, ouders, leraren, schoolleiders, bestuurders, toezichthouders, beleidsmakers en politici – om in de besluitvorming over het centraal stellen van de leerling de maatschappelijke gevolgen niet uit het oog te verliezen. De raad wil met deze oproep scholen ondersteunen die onder druk staan van de wensen en eisen van individuen en groepen.

Ook de overheid heeft zorg te dragen voor de maatschappelijke belangen van het onderwijs. Maatschappelijke belangen waarvoor de overheid (mede) verantwoordelijk is, noemt de raad publieke belangen. De raad meent dat publieke belangen bij het formuleren van onderwijs-



beleid voorop moet staan. Daar waar de leerling centraal komt te staan ten koste van sociale samenhang, toegankelijkheid en gelijke kansen, is de kwaliteit van onderwijs in het geding.

De wens om de leerling meer centraal te stellen in het onderwijs komt in verschillende betekenissen en discussies terug. Met deze verkenning wil de raad bestaande discussies verhelderen en bijdragen aan de gedachtevorming over de wenselijkheid van het centraal stellen van de leerling.

# 1 Inleiding: context van het centraal stellen van de leerling

## 1.1 Aanleiding: pleidooien voor het centraal stellen van de leerling

Het idee dat het onderwijs meer zou moeten inspelen op de individuele capaciteiten, wensen en behoeften van leerlingen wordt breed gedragen. De leerling zou, anders gezegd, meer centraal moeten komen te staan in het onderwijs. Deze oproep neemt verschillende gedaantes aan en er worden verschillende argumenten voor gegeven. Hieronder worden drie ervan uitgewerkt: recht doen aan verschillen tussen leerlingen, onderwijsprestaties verbeteren en het bevorderen van gelijke toegang tot en kansen in het onderwijs.<sup>1</sup> Een blik op de geschiedenis van het onderwijs leert dat de wens om de leerling meer centraal te stellen regelmatig terugkeert. Onderwijsinstellingen in Nederland hebben de vrijheid daar op hun eigen wijze vorm aan te geven, zolang hun onderwijs blijft voldoen aan de eisen die daaraan gesteld zijn en de te vervullen opdracht.

### *Argumenten voor het meer centraal stellen van de leerling*

Een gedeelde gedachte bij het centraal stellen van de leerling is dat een one-size-fits-all-benadering in het onderwijs niet meer bij deze tijd past en dat meer aangesloten moet worden bij 'de klant', in dit geval de leerling. De wens leeft om het perspectief van de leerling meer te laten doorklinken in de organisatie en uitvoering van het onderwijs door onder meer flexibilisering en meer maatwerk. Anders gezegd: een onderwijsaanbod dat aansluit bij wat leerlingen kunnen en willen.<sup>2</sup> Een regelmatig terugkerende veronderstelling is dat dit voor scholen nu moeilijk te realiseren is door belemmeringen in de wet- en regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn het pleidooi om een maatwerkdiploma te introduceren dat leerlingen de mogelijkheid biedt om vakken op verschillende niveaus af te sluiten en het toevoegen van een plusdocument aan vo-diploma's, zodat de leerling kan laten zien waar hij buiten het voorgeschreven curriculum aan heeft gewerkt.<sup>3</sup>

Ook het verbeteren van onderwijsprestaties wordt genoemd als argument om de leerling meer centraal te stellen. De aanname is dat onderwijs dat nauwer aansluit bij de capaciteiten en interesses van de leerlingen ertoe zal leiden dat leerlingen beter presteren. Goed aansluiten bij wat

1 Cornelisz & Van Halem, 2016; Simons, 2016; Volman & Stikkelman, 2016.

2 Cornelisz & Van Halem, 2016.

3 VO-raad, 2015. Zie voor meer informatie over het plusdocument: <https://www.vo-raad.nl/themas/maatwerk/onderwerpen/plusdocument>.

leerlingen kunnen en willen zou de motivatie verhogen en ervoor zorgen dat de talenten van leerlingen beter worden benut.<sup>4</sup> Het optimaal benutten van talenten is het oogmerk van verschillende initiatieven van de overheid en andere partijen. Voorbeelden hiervan zijn de talentprogramma's voor toptalenten en excellentieprogramma's in het middelbaar beroepsonderwijs (excellent vakmanschap).<sup>5</sup> Ook de PO-Raad en de VO-raad hebben van het realiseren van onderwijs op maat een speerpunt gemaakt. In de bestuursakkoorden die zij hebben gesloten met het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) wordt maatwerk beschouwd als een middel om talenten van leerlingen te ontwikkelen en het zittenblijven tegen te gaan.<sup>6</sup>

Tot slot wordt het centraal stellen van de leerling ook als een mogelijke oplossing gezien voor het vraagstuk van gelijke toegankelijkheid tot en gelijke kansen in het onderwijs. Dat kan bijvoorbeeld door bepaalde leerlingen of groepen leerlingen meer onderwijstijd te geven of hun opleidingsduur te verlengen,<sup>7</sup> maar ook door specifieke aanpakken te bieden zoals eerste-opvangonderwijs en internationale schakelklassen.<sup>8</sup> Volgens een aantal onderzoekers biedt het Nederlandse onderwijs niet aan iedereen gelijke kansen.<sup>9</sup> Een recent voorbeeld is de wijziging van de regeling van de overgang van primair naar voortgezet onderwijs. Sinds de prominere rol van het schooladvies, voorafgaand aan de eindtoets in het basisonderwijs, speelt volgens de inspectie het opleidingsniveau van ouders een rol bij de schooladviezen die leraren aan het eind van de basisschool geven. Hierdoor komt het voor dat kinderen met dezelfde veronderstelde cognitieve capaciteiten niet op hetzelfde onderwijsniveau terechtkomen vanwege verschil in opleidingsniveau van ouders.<sup>10</sup> Daarnaast heeft de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) geconstateerd dat het hier bestaande systeem van vroege selectie keerzijdes heeft. De OESO wijst daarbij op grote verschillen in prestaties tussen leerlingen binnen dezelfde niveaus in het voortgezet onderwijs en op aanwijzingen voor toenemende ongelijkheid in kansen op basis van sociaaleconomische status. Tevens wijst de OESO op obstakels voor opstroom<sup>11</sup> in het voortgezet onderwijs.<sup>12</sup>

#### *Een slingerbeweging: de wens om de leerling centraal te stellen komt regelmatig terug*

Pleidooien voor onderwijs dat aansluit bij de behoeften van individuele leerlingen of studenten zijn niet nieuw. Zo is in het verleden vanuit verschillende invalshoeken aandacht gevraagd voor de natuurlijke ontwikkeling van het kind of voor een meer actieve en vrije rol van leerlingen in het onderwijs.<sup>13</sup>

In de geschiedenis van kind- en leerlinggericht onderwijs wordt vaak verwezen naar het werk van pedagogen zoals Comenius, Rousseau en Pestalozzi. Maar de belangrijkste 'noemer' waaronder kind- en leerlinggericht onderwijs populair is geworden is die van de reformpedagogiek,<sup>14</sup> de verzamelnaam van een internationale onderwijsvernieuwingsbeweging die rond 1900 in

4 Cornelisz & Van Halem, 2016; Onderwijsraad, 2010a; Onderwijsraad, 2013a; Onderwijsraad, 2015b; Volman & Stikkelman, 2016.

5 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013; *Regeling kwaliteitsafspraken mbo*, 2014.

6 VO-raad & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014; PO-Raad & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014.

7 VO-raad, 2017.

8 Onderwijsraad, 2017a.

9 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016; De Beer & Van Pinxteren, 2016; Inspectie van het Onderwijs, 2016, 2017; Van de Werfhorst, Elffers & Karsten, 2015; Van Spijker, Van der Houwen & Van Gaalen, 2017.

10 Inspectie van het Onderwijs, 2016.

11 De term opstroom lijkt te suggereren dat een stroom 'omhoog' altijd wenselijker zou zijn dan een stroom 'omlaag' (vaak aangeduid met de term afstroom). In plaats van opstroom of afstroom is het volgens de raad aan te bevelen de aandacht te blijven richten op de vraag welk onderwijs het meest adequaat is voor de talenten en ambities van de leerling.

12 Organisation for Economic Coordination and Development, 2016.

13 Zie Volman & Stikkelman, 2016.

14 Zie bijvoorbeeld Imelman & Meijer, 1986; Oelkers, 2005.

veel landen opkwam. Deze ontstond vooral in kritiek op de bestaande, sterk leerstofgerichte school, op de passieve rol van de leerling, op de eenzijdig intellectuele gerichtheid van het onderwijs en op de 'onnatuurlijke' vakkenindeling.<sup>15</sup> Reformpedagogen bepleitten dat de natuurlijke ontwikkeling van het kind het uitgangspunt voor het onderwijs zou moeten zijn. Naast intellectuele ontwikkeling werd er veel nadruk gelegd op lichamelijke en kunstzinnige vorming. Aansluiten bij de belangstelling van kinderen vormde een kerngedachte. In Nederland is de reformpedagogiek nog steeds van invloed op de onderwijspraktijk in onderwijsconcepten zoals voorgestaan door vrije scholen en montessori-, dalton-, jenaplan- en freinetscholen.

Aan het begin van de vorige eeuw vonden er discussies plaats over deze kindgerichte onderwijsbenadering.<sup>16</sup> Vanuit humanistische hoek werd kritiek geleverd op het anti-intellectuele karakter ervan. Utilitaristische denkers vonden een leerlinggericht curriculum niet geschikt om leerlingen de noodzakelijke vaardigheden bij te brengen die ze nodig zouden hebben om in de samenleving te functioneren. Vanuit beide opties komt een kindgericht curriculum juist *niet* tegemoet aan de behoeften van leerlingen: in het ene geval omdat men die behoeften definieert als deelgenoot worden van belangrijke culturele verworvenheden (humanisten), in het andere geval omdat men de behoeften van kinderen gelijkstelt aan de behoeften van de samenleving, in het bijzonder de arbeidsmarkt (utilitaristen). De kindgerichte idealen delfden uiteindelijk –mede door het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog– het onderspit. Het onderwijsmodel van het leerstofjaarclassensysteem met een min of meer vaststaand curriculum werd de gangbare manier waarop scholen werden ingericht. Bij het leerstofjaarclassensysteem worden de leerlingen gegroepeerd op basis van hun leeftijd. De leerstof vormt een startpunt.

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw ontstond er opnieuw een voedingsbodem voor kindgericht denken. In Nederland werd er met het oog op gelijke kansen in het onderwijs en in het licht van de mogelijke invoering van een middenschool, gediscussieerd over de vraag hoe in het onderwijs om te gaan met verschillen tussen leerlingen. Het antwoord op die vraag luidde: differentiatie. In de jaren tachtig overheerste vooral een pleidooi voor dezelfde basisvaardigheden voor iedereen, waarbij weinig ruimte was voor kindgerichte idealen. Deze pogingen tot uniformering vonden echter plaats in een gedifferentieerd stelsel waar leerlingen bij aanvang van het voortgezet onderwijs worden 'ingedeeld' in verschillende onderwijsniveaus, die voorbereiden op hetzij specifiek vervolgonderwijs in het middelbaar beroeps-onderwijs, hetzij hoger onderwijs.

In de jaren negentig ontstond er opnieuw interesse voor kindgericht en leerlinggericht onderwijs.<sup>17</sup> Dit kwam vooral voort uit inzichten die waren verkregen door onderwijspsychologisch onderzoek. In de Verenigde Staten formuleerde een werkgroep van de American Psychological Association een aantal principes voor leerlinggericht onderwijs. In 1999 formuleerde in *How people learn* een andere commissie<sup>18</sup> een kader voor het ontwerpen en evalueren van krachtige leeromgevingen en onderscheidde daarbij vier cruciale kenmerken: 'learner-centered', 'knowledge-centered', 'assessment-centered' en 'community-centered'. De commissie zag leerlinggericht en kennisgericht niet als tegengestelde principes, maar achtte een combinatie van beide noodzakelijk voor goed onderwijs.

<sup>15</sup> In het Angelsaksische taalgebied staat deze beweging vooral bekend als 'progressive education'.

<sup>16</sup> Volman & Stikkelman, 2016.

<sup>17</sup> Volman & Stikkelman, 2016.

<sup>18</sup> Donovan, Bransford, & Pellegrino, 1999.

In Nederland werd aan het begin van deze eeuw opnieuw gepleit voor een aantal leerlinggerichte principes. Onder de verzamelnaam het nieuwe leren werd een breed scala aan vernieuwende onderwijsideeën en praktijken naar voren gebracht. Deze hadden gemeenschappelijk dat ze streefden naar betekenisvol onderwijs door het creëren van leeromgevingen waarin actief en authentiek leren mogelijk was. Leerlingen dragen een grotere verantwoordelijkheid voor het eigen leren en leraren leggen zich toe op het begeleiden van de zelfstandig lerende leerling. Het studiehuis is hiervan een voorbeeld. Het nieuwe leren had oorspronkelijk vooral betrekking op het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. Maar het gebruik van de term werd ook tot het basisonderwijs uitgebreid.<sup>19</sup>

Het nieuwe leren kwam echter onder vuur te liggen door de kritiek van de commissie-Dijsselbloem, die in 2008 een parlementair onderzoek uitvoerde naar onderwijsvernieuwingen sinds begin jaren negentig.<sup>20</sup> Het onderzoek werd toegespitst op de basisvorming, de leerwegen in het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en de tweede fase havo/vwo. De commissie trok drie hoofdconclusies. De overheid had haar kerntaak (zorg dragen voor kwalitatief goed onderwijs) ernstig verwaarloosd. Daarnaast had de overheid zich ten onrechte begeven op het terrein van de scholen en onnodig hun pedagogisch-didactische vrijheid beperkt. Tot slot was de commissie van mening dat er in de onderzochte gevallen sprake was geweest van een onzorgvuldig beleidsproces, vooral doordat geen draagvlak was verworven en de uitvoeringsproblemen waren onderschat. Belangrijke aanbevelingen van de commissie waren het bewaken van de consistentie van het beleidsproces en het 'evidence based' te werk gaan.<sup>21</sup> Door de uitkomsten van dit onderzoek werden in de daarop volgende jaren onderwijsvernieuwingen die het nieuwe leren beoogden, met argwaan bekeken.

In reactie op het nieuwe leren en op de constatering dat veel leerlingen niet meer het beoogde taal- en rekenniveau behaalden, verschoof de aandacht weer naar de basisvaardigheden taal en rekenen, het verhogen van de effectiviteit en het realiseren van leerresultaten door opbrengstgericht werken.<sup>22</sup> Inmiddels is de roep om de leerling centraal te stellen weer terug zoals onder andere blijkt uit de vraag om (meer) maatwerk en ontwikkeling van unieke kwaliteiten.<sup>23</sup>

Het voorgaande overzicht laat zien dat er sprake is van een slingerbeweging in het denken over de plaats van leerlingen in het onderwijs.

## 1.2

### **Adviesvraag: Wat betekent het om de leerling meer centraal te stellen in het onderwijs en waar ontmoet deze ambitie grenzen?**

Tegen bovengenoemde achtergrond hebben de bewindslieden van OCW de Onderwijsraad verzocht te adviseren over het onderwerp van instelling naar leerling centraal (zie bijlage 1).<sup>24</sup> Zij stelden daarbij de volgende vragen. "Wat betekent het om de leerling meer centraal te stellen in het onderwijs? Waar, voor wie, en vanuit welk perspectief is dit wenselijk, en waar stuiten we op grenzen en paradoxen? Wat betekent een beter begrip voor de complexiteit van het

<sup>19</sup> Blok, Oostdam & Peetsma, 2006.

<sup>20</sup> Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008.

<sup>21</sup> Onderwijsraad, 2014c.

<sup>22</sup> Onderwijsraad, 2016a.

<sup>23</sup> Cornelisz & Van Halem, 2016.

<sup>24</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016a.

centraal stellen van de leerling/student voor de vormgeving, organisatie en de sturing van het onderwijs?”

De raad heeft deze vragen samengevat tot de volgende hoofdvraag. Wat betekent het om de leerling meer centraal te stellen in het onderwijs en waar ontmoet deze ambitie grenzen?

Hij beantwoordt deze vraag in deze verkenning en beperkt zich daarbij tot het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De verkenning raakt ook de motie-Van Meenen c.s. met betrekking tot gelijke kansen in het onderwijs.<sup>25</sup> De raad laat zien hoe de thema's uit deze motie nauw verweven zijn met de discussie over het centraal stellen van de leerling. De thematiek van kansengelijkheid komt ook aan de orde in een onlangs uitgebrachte notitie waarin de raad terugblijkt op het bevorderen van gelijke onderwijskansen en sociale samenhang in zijn adviezen van de afgelopen tien jaar.<sup>26</sup>

#### *Totstandkoming verkenning*

Ter voorbereiding op deze verkenning hebben verschillende experts op verzoek van de raad een notitie geschreven over aspecten van het centraal stellen van de leerling in het onderwijs. Deze notities gaan over mogelijkheden en grenzen van personalisering,<sup>27</sup> pedagogische en didactische argumenten voor leerlinggericht onderwijs,<sup>28</sup> en leerling-centraal onderwijs in relatie tot onderwijsuitkomsten.<sup>29</sup> Ze zijn beschikbaar via de website van de Onderwijsraad. Daarnaast heeft de raad literatuuronderzoek gedaan en met verschillende betrokkenen gesproken. Ook zijn in de vorm van een wereldcafé gesprekken en discussies gevoerd met schoolleiders over de betekenis en wenselijkheid van het centraal stellen van de leerling. Een overzicht van de geraadpleegde literatuur, deelnemers aan het wereldcafé en andere betrokkenen is achterin het advies te vinden.

#### *Opzet van de verkenning*

Het doel van deze verkenning is het verhelderen van bestaande discussies omtrent het centraal stellen van de leerling in het onderwijs en het bijdragen aan de gedachtevorming over de wenselijkheid van het centraal stellen van de leerling.

In hoofdstuk 2 gaat de raad in op de verscheidenheid aan betekenissen en bedoelingen van de notie leerling centraal. Hij doet dit aan de hand van vier discussies waarin deze notie betekenis krijgt: die over de *doelen en bedoelingen* van onderwijs, die over de *vormgeving en uitvoering* van onderwijs, die over de *organisatie*, en die over het *stelsel*. In hoofdstuk 3 reflecteert de raad op grenzen aan het centraal stellen van de leerling. Dit doet hij door twee spanningen te identificeren: die tussen individuele wensen en maatschappelijke belangen en die tussen keuzevrijheid en kansengelijkheid. In hoofdstuk 4 weegt de raad bovengenoemde belangen tegen elkaar af en doet hij een aantal aanbevelingen.

25 Motie-Van Meenen c.s. van 29 oktober 2015. De tekst van deze motie luidt als volgt: "Motie van het lid Van Meenen c.s. Voorgesteld 29 oktober 2015. De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat recent onderzoek laat zien dat het Nederlandse onderwijsbestel bijdraagt aan sociale ongelijkheid; overwegende dat ontwikkelingen en ambities in het onderwijsbeleid als passend onderwijs, het maatwerkdiploma, profilering en stimulering van talent worden beperkt door het kader van het huidige onderwijsbestel; verzoekt de regering, de Onderwijsraad te vragen te onderzoeken hoe we ons onderwijsbestel zo kunnen inrichten, dat gelijke kansen, opstroom, doorstroom en maatwerk weer de norm worden in het Nederlands onderwijsbestel, en gaat over tot de orde van de dag. Van Meenen, Ypma, Siderius".

26 Onderwijsraad, 2017c.

27 Simons, 2016.

28 Volman & Stikkelman, 2016.

29 Cornelisz & Van Halem, 2016

Achter de notie leerling centraal gaat een verscheidenheid aan betekenissen, bedoelingen en discussies schuil. De raad brengt deze veelvormigheid in kaart. Hij doet dit aan de hand van vier discussies waarin de leerling centraal een rol speelt: de doelen van onderwijs, de vormgeving en uitvoering, de organisatie, en het onderwijsstelsel.

## 2 Velerlei betekenissen van leerling centraal

Het idee van het centraal stellen van de leerling speelt in verschillende pedagogische, onderwijskundige, maatschappelijke en politieke discussies een rol. Ofschoon het er op het eerste gezicht op kan lijken dat het daarbij steeds om hetzelfde idee en dezelfde argumentatie gaat, laat een nadere beschouwing zien dat achter dezelfde notie heel verschillende discussies en betekenissen schuil gaan. Inzicht in deze verschillen is belangrijk bij het beantwoorden van de vraag of en in welke mate het centraal stellen van de leerling wenselijk is. Bij besluitvorming over onderwijs dient volgens de raad dan ook steeds goed in de gaten te worden gehouden vanuit welk perspectief, met welke betekenis en met welk oogmerk het idee van de leerling centraal wordt gebruikt.

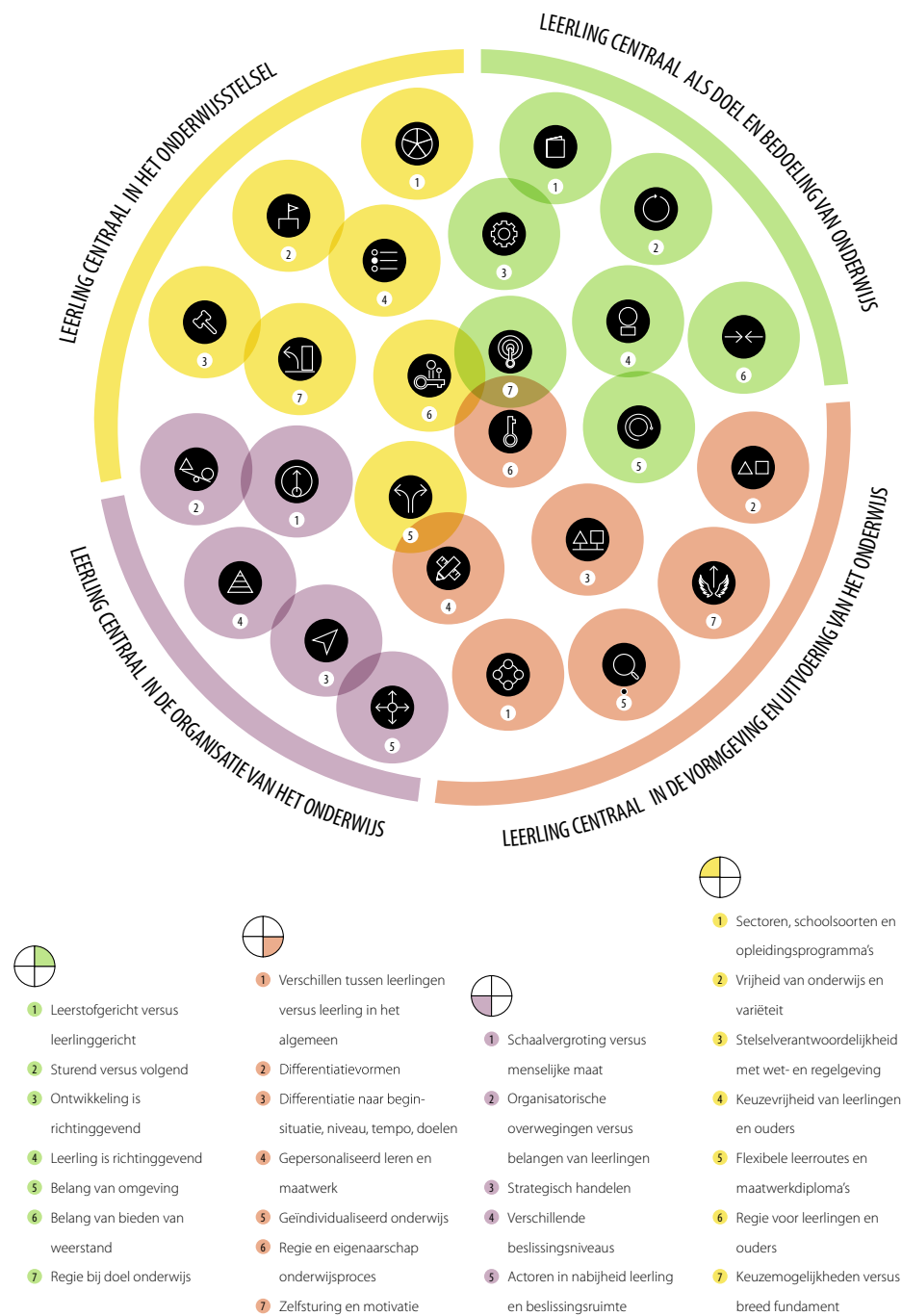
In dit hoofdstuk brengt de raad daarom de veelvormigheid van het begrip leerling centraal in beeld. Daarbij kijkt hij naar vier discussies: die over het doel en bedoeling van het onderwijs, die over de vormgeving en uitvoering van het onderwijs, die over de organisatie van het onderwijs, en die over het onderwijsstelsel.<sup>30</sup>

In de discussie over doel en bedoeling van het onderwijs krijgt het centraal stellen van de leerling ruime aandacht. In die context gaat het erom in welke mate kenmerken van de leerling – bijvoorbeeld diens talenten of diens wensen – bepalend zouden moeten zijn voor wat er in het onderwijs wordt *beoogd*. In de discussie over de vormgeving en uitvoering van het onderwijs gaat het om een andere vraag: kunnen de doelen die met het onderwijs worden beoogd het beste worden *bereikt* door de leerling centraal te stellen? In de eerste discussie fungeert leerling centraal vooral als een pedagogisch principe en in de tweede discussie juist meer als een didactisch principe. In de discussie over de organisatie van het onderwijs heeft het centraal stellen van de leerling weer een andere insteek. Hier heeft het te maken met de vraag in welke mate de organisatie van het onderwijs rondom en vanuit de leerling georganiseerd zou kunnen en moeten worden. In de discussie over het stelsel, ten slotte, heeft het centraal stellen van de leerling te maken met vragen over de mogelijkheid en wenselijkheid van meer individuele onderwijsroutes en –trajecten en het kunnen combineren van (onderdelen van) programma's, en over de keuzevrijheid van leerlingen en hun ouders daarin.

<sup>30</sup> Bij de beschrijving van de betekenissen van de notie leerling centraal in de vier discussies, heeft de raad onder andere gebruikgemaakt van de startdossiers (Cornelisz & Van Halem, 2016; Simons, 2016; Volman & Stikkelman, 2016) die zijn geschreven ter voorbereiding van deze verkenning.

De veelheid aan invalshoeken, betekenissen, doelen en discussies omtrent de notie de leerling centraal wordt geïllustreerd in figuur 1.

**Figuur 1.** Een illustratie van de hoeveelheid en verscheidenheid aan aspecten die aan de orde komen in verschillende discussies over het centraal stellen van de leerling.





Hoe het centraal stellen van de leerling een rol speelt in de context van doel en bedoeling van onderwijs, wordt duidelijk vanuit het gezichtspunt van het tegenovergestelde van dergelijk onderwijs, namelijk onderwijs waarin de leerstof centraal staat. In leerstofgericht onderwijs gaat het erom dat leerlingen zich bepaalde leerstof – kennis, vaardigheden, houdingen – eigen maken. Daarmee is nog niet gezegd wat de beste manier is om die leerstof te verwerven, maar wel dat het in dit onderwijs draait om de leerstof. In leerstofgericht onderwijs gaat het er om leerstof ‘in’ de leerling te krijgen – een proces van overdragen en verwerven. Het kind- of leerlinggericht onderwijs gaat uit van het tegenovergestelde: hier staat de leerling in plaats van de leerstof centraal. In discussies waarin deze tegenstelling wordt aangehaald, wordt beargumenteerd dat in ‘puur’ leerstofgericht onderwijs geen oog bestaat voor het kind, diens behoeften en diens ontwikkeling. Kindgericht onderwijs wordt daarentegen geschetst als onderwijs dat niet start bij de vraag wat er ‘in’ het kind gestopt zou moeten worden, maar bij de vraag wat er ‘vanuit’ het kind tot ontwikkeling of bloei of groei gebracht kan worden. Terwijl leerstofgericht onderwijs kan worden gekarakteriseerd als sturend, is kind- of leerlinggericht onderwijs zo gezien volgend. De leerling vormt hier het criterium voor wat er in het onderwijs zou moeten gebeuren. Daarbij kunnen twee varianten worden onderscheiden. In de eerste variant is de *ontwikkeling* van de leerling het centrale element. In de tweede variant vormt de *zeggenschap* van de leerling over het eigen onderwijs het centrale element. Deze varianten worden hieronder uitgewerkt.

### *Ontwikkeling van de leerling bepaalt doel van onderwijs*

Binnen de eerste variant is het doel van onderwijs om talenten en mogelijkheden van de leerling zo volledig mogelijk tot ontwikkeling te laten komen. De leerling staat centraal. Hij vormt het startpunt om de doelen van het onderwijs te bepalen. Niet de leerstof of andere van buitenaf geformuleerde doelen, maar wat er *vanuit* het kind tot ontwikkeling kan komen is richtinggevend voor het onderwijs. Het begrip ontwikkeling speelt hierin een centrale rol. Dit betekent dat er vaak een beroep wordt gedaan op ontwikkelingstheorieën – bijvoorbeeld theorieën over de cognitieve, morele, motorische of neurologische ontwikkeling – of algemene veronderstellingen over natuurlijke eigenschappen en basisbehoeften van kinderen.

### *Leerling zelf bepaalt doel van onderwijs*

Terwijl in de eerste variant de talenten en de ontwikkeling van de leerling het criterium vormen voor wat het onderwijs beoogt, is het in de tweede variant de leerling die bepaalt wat het onderwijs dient te beogen. Hier gaat het om visies op en vormen van onderwijs die ervan uitgaan dat kinderen zelf aangeven welk onderwijs ze wensen te ontvangen. Dit betekent dat ze ook de mogelijkheid moeten hebben om helemaal geen onderwijs te krijgen. De meest expliciete voorbeelden van zulke vormen van kind- of leerlinggericht onderwijs zijn de democratische of antiautoritaire scholen en onderwijsconcepten.<sup>31</sup> Het oorspronkelijke concept van bijvoorbeeld de iederwijs-scholen kan hier ook toe worden gerekend. Een extreme variant van de kind- of leerlinggerichte benadering is de zogenoemde anti-pedagogiek, waarin iedere inmenging in het leven van een kind wordt afgewezen omdat dit de vrijheid van het kind zou inperken.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Een voorbeeld hiervan is Summerhill, een school opgericht en geleid door de Schotse onderwijsvernieuwer Neill. In Neill's onderwijsconcept ging het er overigens niet om dat kinderen maar konden doen wat ze wilden; Neill was ervan overtuigd dat juist door kinderen volledige vrijheid te geven ze uiteindelijk zelf het belang van grenzen en begrenzing van hun eigen vrijheid zouden ontdekken en erkennen. Neill, 1960, 1966.

<sup>32</sup> Görtzen, 1984.

### *Belang van omgeving en bieden van weerstand*

De zuivere vorm van kind- of leerlinggericht onderwijs, dat wil zeggen onderwijs dat het kind of de leerling als richtinggevend neemt, wordt in de literatuur als puur hypothetisch gezien; in de praktijk komt deze variant niet voor.<sup>33</sup> Volledig kindgericht onderwijs is onmogelijk, omdat ontwikkeling nooit in een vacuüm kan plaatsvinden en het kind dus op zijn minst een omgeving nodig heeft.<sup>34</sup> Ook wordt benadrukt dat het in het onderwijs niet om 'zo maar iedere ontwikkeling van zo maar elk talent' gaat, maar dat het er in onderwijs en opvoeding juist om gaat kinderen en jongeren te helpen zich zo te ontwikkelen dat daarmee goed leven en goed samenleven mogelijk wordt. Het onderwijs heeft hier een verantwoordelijkheid te dragen.<sup>35</sup> Daarnaast zou het onderwijs een taak hebben in het (leren) bieden van weerstand. Dit betreft zowel weerstand bieden aan de verlangens en wensen van leerlingen zelf – omdat nu eenmaal niet alles wat ze wensen mogelijk is of goed voor ze is – als aan de verlangens en wensen van ouders of een bepaalde groep (wanneer deze bijvoorbeeld alleen aan het belang van hun eigen kind of eigen groep denken).<sup>36</sup>

## **2.2 Leerling centraal in de vormgeving en uitvoering van het onderwijs**

De leerling centraal kan ook gelden als leidend principe bij de vormgeving en uitvoering van het onderwijs. In deze context zijn twee typen leerlinggericht onderwijs te onderscheiden: leerlinggericht onderwijs dat aansluit bij *verschillen tussen individuele leerlingen* en leerlinggericht onderwijs dat aansluit bij de wijze waarop leerlingen en studenten *in het algemeen* optimaal leren. In beide opvattingen is een hoofdrol weggelegd voor het centraal stellen van de leerling, maar op basis van *verschillende* argumenten. In leerlinggericht onderwijs dat wil aansluiten bij verschillen tussen leerlingen is de grondgedachte dat individuele kinderen verschillen in hun onderwijsbehoeften en dat er bij die verschillen aangesloten moet worden. In leerlinggericht onderwijs dat gericht is op 'de leerling in het algemeen' gaat het erom wat alle leerlingen of studenten nodig hebben om optimaal te leren. De literatuur over differentiatie behoort bijvoorbeeld tot de eerste groep. Literatuur waarin vanuit (sociaal)constructivistische principes wordt gepleit voor onderwijs waarin actief en in een authentieke context geleerd kan worden, behoort tot de tweede categorie. Dat geldt ook voor benaderingen waarin, uitgaande van hypothesen over basisbehoeften van kinderen (zoals bijvoorbeeld competentie, relatie en autonomie), een bepaalde inrichting van het onderwijs (bijvoorbeeld autonomie-ondersteunend onderwijs) wordt voorgesteld. Er wordt dan vanuit gegaan dat in principe alle leerlingen baat hebben bij een dergelijke onderwijsaanpak.<sup>37</sup>

Hieronder gaat de raad nader in op twee discussies die rondom het centraal stellen van de leerling in vormgeving en uitvoering van onderwijs te onderscheiden zijn. De eerste betreft de rol van differentiatie in het onderwijs, hier komt ook het begrip gepersonaliseerd leren aan de orde. De tweede discussie betreft ideeën over het verplaatsen van de regie over het leerproces van de docent naar de leerling.

<sup>33</sup> Oelkers, 2005.

<sup>34</sup> Dewey, 1990.

<sup>35</sup> Biesta, 2015.

<sup>36</sup> Biesta, 2012; Meirieu, 2016.

<sup>37</sup> Volman & Stikkelman, 2016.

### *Differentiatie: rekening houden met verschillen*

Bij differentiatie gaat het om het inspelen op verschillen tussen individuele leerlingen. Die verschillen kunnen betrekking hebben op de uitgangssituatie. Welke kennis, vaardigheden en houdingen heeft een leerling al verworven? Het kan ook gaan om hoe een leerling leert of studeert. In welk tempo? Bij welke werkvormen heeft een leerling het meeste baat? Maar ook: welke aanleg of talenten heeft een leerling en hoe kunnen die zo goed mogelijk worden benut voor het onderwijsproces?

Bij externe differentiatie worden leerlingen gescheiden in klassen, afdelingen of scholen; interne differentiatie vindt plaats binnen de context van de klas. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen convergente differentiatie en divergente differentiatie. Convergente differentiatie kent minimumdoelen voor de gehele groep. Er wordt gewerkt met gezamenlijke groepsinstructie en zelfstandig verwerken van de stof, waarbij de leraar tijd heeft om de leerlingen die dat nodig hebben extra hulp te geven. Het doel is dus voor alle leerlingen gelijk; de weg ernaartoe kan verschillen. Divergente differentiatie staat in dienst van verschillende eindtermen voor leerlingen. Leerlingen werken hierbij in niveaugroepen, begeleid door de leraar.<sup>38</sup> In de praktijk zullen de meeste leraren echter convergerende en divergerende differentiatie combineren. Ze proberen hierbij de lager presterende leerlingen een minimumniveau te laten bereiken en tegelijkertijd ook hoger presterende leerlingen mogelijkheden te bieden hun kennis en vaardigheden te vergroten, maar zonder ze te veel voorsprong te geven op hun klasgenoten.<sup>39</sup> Differentiëren door leerlingen de gelegenheid te geven te werken aan een onderwerp dat hun interesse heeft of in een vorm die ze prettig vinden, komt ook voor, maar is aanzienlijk minder gebruikelijk.<sup>40</sup>

In grote lijnen worden er drie problemen genoemd met betrekking tot differentiatie in de klas. Leraren zijn niet altijd op de hoogte welk differentiatiedoel (convergent of divergent) nagestreefd moet worden. Daarnaast zijn de potentiële convergerende of divergerende effecten van verschillende differentiatie strategieën niet duidelijk. Daardoor is het moeilijk voor leraren om expliciete beslissingen te nemen over welke differentiatie strategie ingezet moet worden, en voor welk doel.<sup>41</sup>

Onder het veel gebruikte containerbegrip gepersonaliseerd leren of gepersonaliseerd onderwijs worden veel verschillende zaken en aanpakken verstaan. Een van de definities luidt: "het afstemmen van didactiek, pedagogiek, curriculum en de leeromgeving, voor leerlingen en door leerlingen, om zo tegemoet te komen aan hun verschillende leerbehoeftes en ambities".<sup>42</sup> Ook wordt bijvoorbeeld verwezen naar een open aanbod, waarbij leerlingen hun eigen keuzes kunnen maken en zij eigenaar van hun leerproces worden. De leerling heeft zelf de ruimte om het leren te sturen, het leren te verbinden met eigen interesses en talenten en zelf verantwoordelijkheid te dragen voor het eigen leren.<sup>43</sup> Ook wordt gepersonaliseerd leren vaak ingevuld als geïndividualiseerd onderwijs waarin maatwerk en rechtdoen aan verschillen met behulp van ICT terugkerende begrippen zijn (zie hoofdstuk 1).<sup>44</sup>

38 Cornelisz & Van Halem, 2016; Onderwijsraad, 2015b; Volman & Stikkelman, 2016.

39 Deunk, Doolaard, Smale-Jacobse & Bosker, 2015.

40 Volman & Stikkelman, 2016.

41 Deunk, Doolaard, Smale-Jacobse & Bosker, 2015.

42 Hargreaves, 2006.

43 Van Eck, Heemskerk & Pater, 2015.

44 Onderwijsraad, 2017b; Pit, 2016.

### *Meer regie bij de leerling*

Dat de regie over het onderwijsproces meer bij de leerling hoort te liggen, is ook een veelgehoord pleidooi in discussies over de leerling centraal.<sup>45</sup> Eigenaarschap en zelfsturing zijn gangbare noties in dit verband. Bij het verleggen van de regie over het onderwijsproces van de leerkracht naar de leerling gaat het erom dat de leerling keuzevrijheid krijgt en daarmee verantwoordelijkheid draagt voor bijvoorbeeld het tempo, de aanpak, de methoden en in sommige gevallen ook de inhoud. Voorstanders van het verleggen van de regie van de docent naar de leerling betogen dat daarmee de kwaliteit van het onderwijsproces wordt vergroot of dat onderwijsdoelen sneller en efficiënter worden bereikt. Meer eigen regie zou voor de leerling betekenen dat hij/zij ervaring opdoet met zelfsturing en het nemen van eigen verantwoordelijkheid.<sup>46</sup> Een ander argument voor meer regie bij de leerling gaat over motivatie. Naarmate leerlingen meer controle over het onderwijsproces hebben, zullen ze meer gemotiveerd zijn voor zowel processen (inzet) als uitkomsten dan in vormen van onderwijs die grotendeels door de docent worden bepaald of door externe factoren worden aangestuurd.

Er zijn – zoals ook in hoofdstuk 1 aan de orde gekomen is – echter ook kritische geluiden te horen als het gaat om leerlingregie over het onderwijsproces. Is het realistisch om van (alle) leerlingen een hoge mate van zelfsturing te verwachten en aan te nemen dat zij weten wat er van hen verwacht wordt? Hebben leerlingen een goed beeld van hun eigen kunnen en voelen zij zich voldoende verantwoordelijk voor hun eigen onderwijsproces?<sup>47</sup> Omdat verschillende groepen leerlingen in verschillende mate tot zelfsturing in staat zijn, zou meer ruimte voor zelfsturing van leerlingen bijdragen aan ongelijke onderwijskansen. Ook wordt geopperd dat te veel keuze in vormgeving en richting van het onderwijsproces juist tot extra belasting van de leerlingen leidt en in die zin averechts kan werken – een probleem dat bekend staat als 'keuzestress'.

Daarnaast wordt als risico genoemd dat leerlingen eigenaarschap en zelfsturing als schijnverantwoordelijkheid percipiëren omdat ze uiteindelijk weinig tot geen werkelijke zeggenschap hebben over de doelen en bedoelingen van het onderwijs. Critici van het idee van het verleggen van de regie over het onderwijsproces naar de leerling merken in dit verband op dat dit in zekere zin ook als een meer verfijnde en meer onzichtbare vorm van aansturing en controle kan worden gezien. Externe eisen (het curriculum, examens) worden daarbij geïnternaliseerd en het wordt aan leerlingen zelf overgelaten om zich aan deze eisen aan te passen.<sup>48</sup>

## **2.3 Leerling centraal in de organisatie van het onderwijs**

Ook in discussies over de organisatie van het onderwijs klinkt de roep om de leerling meer centraal te stellen. Een veel besproken onderwerp in deze context is de schaal van onderwijsorganisaties. Het onderwijs heeft de afgelopen decennia bestuurlijk en organisatorisch een aanzienlijke schaalvergroting doorgemaakt. Daarbij bestaan zorgen over het vraagstuk van de menselijke maat, dat wil zeggen of in grote instellingen de leerling nog voldoende in beeld is en gezien kan worden.<sup>49</sup>

45 Cornelisz & Van Halem, 2016.

46 Onderwijsraad, 2016c; Volman & Stikkelman, 2016.

47 Kirschner & Van Merriënboer, 2013. Zie ook Cornelisz & Van Halem, 2016.

48 Rose, 1999; Simons & Masschelein, 2009.

49 Onderwijsraad, 2008b, 2015b.

### *Strategisch handelen*

De wensen en belangen van de leerling zijn in het onderwijs niet altijd leidend. Institutionele belangen en organisatorische overwegingen (financiën, efficiëntie, toezicht) spelen ook een belangrijke rol. Het centraal stellen van de leerling betekent hier dat overwegingen die te maken hebben met de organisatie van het onderwijs en de onderwijsorganisatie altijd ondergeschikt dienen te zijn aan het primaire onderwijsproces.

In dit verband kan bijvoorbeeld de discussie genoemd worden over strategisch gedrag van scholen rondom onderwijsresultaten. Uit onderzoek naar overgangen en aansluitingen in het onderwijs blijkt dat het voor po-scholen gunstig kan zijn strategisch te adviseren door leerlingen (te) hoge schooladviezen te geven, omdat daardoor het gemiddelde uitstroomniveau van de school verhoogd wordt. Hierdoor stromen leerlingen soms op een te hoog niveau in het voortgezet onderwijs in. Een leerling die boven zijn niveau moet presteren, loopt een grotere kans op 'afstroom' of doubleren. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de schoolloopbaan, maar ook voor de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van de leerling.<sup>50</sup>

Dit strategisch handelen van scholen wordt ook genoemd in de context van het Onderwijsresultatenmodel van de inspectie. Dit model bevat onder andere de indicator percentage onvertraagde studievoortgang.<sup>51</sup> Scholen zouden, zo wordt wel betoogd, daardoor minder geneigd zijn leerlingen te laten doubleren terwijl zittenblijven soms wel in het belang van een individuele leerling kan zijn als daarmee bijvoorbeeld afstroom naar een lager onderwijsniveau voorkomen kan worden.

### *Beslissingsniveaus*

Ook de vraag wie op welk niveau beslist over de inrichting en vormgeving van het onderwijs, speelt een rol. Indien actoren die dicht(er) bij de leerling staan hierbij een grotere stem krijgen, zo luidt hier de gedachtegang, zou beter ingespeeld kunnen worden op verschillen tussen leerlingen en op wensen en behoeften van leerlingen. Door meer beslissingsbevoegdheid te leggen bij actoren die dichterbij de leerling staan (bijvoorbeeld bij docenten) zou meer tegenwicht geboden worden tegen overwegingen die gebaseerd zijn op financiën, efficiency, toezicht en dergelijke. Daarbij doet zich echter de vraag voor hoeveel ruimte deze actoren daadwerkelijk hebben om de organisatie van het onderwijs vorm te geven op een manier die het best aansluit bij leerlingen. Actoren dicht bij de leerling kunnen stuiten op regels op nationaal niveau (overheid en stelsel) en op instellingsniveau.<sup>52</sup> Binnen instellingen vergt het in ieder geval afstemming tussen bestuur, schoolleiding en leraren.

## **2.4 Leerling centraal in het onderwijsstelsel**

Ook in discussies over het onderwijsstelsel komt de notie de leerling centraal voor. De inrichting van het onderwijsstelsel met zijn sectoren, schoolsoorten<sup>53</sup> en opleidingsprogramma's, biedt ruimte aan of stelt juist kaders en beperkingen bij het centraal stellen van de leerling. Daarbij gaat het dan in essentie om de mate waarin de inrichting van het onderwijsstelsel ruim-

<sup>50</sup> Korpershoek e.a., 2016.

<sup>51</sup> Inspectie van het Onderwijs, z.j.

<sup>52</sup> Onderwijsraad, 2016b.

<sup>53</sup> De raad gebruikt het begrip schoolsoort in de zin van de Wet voortgezet onderwijs. Dit houdt in dat in het voortgezet onderwijs de volgende schoolsoorten worden onderscheiden: het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo), het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo), het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en het praktijkonderwijs.

te biedt om in te spelen op verschillen tussen leerlingen, om te variëren naar (een breed scala aan) talenten van leerlingen of om tegemoet te komen aan behoeften, wensen en interesses van leerlingen en hun ouders. De vrijheid van onderwijs en daarmee de keuzevrijheid van leerlingen en hun ouders om onderwijs te kiezen dat bij hen past, vormt een kernelement van het Nederlandse onderwijsstelsel. Daarbij geeft de overheid op grond van haar stelselverantwoordelijkheid in wet- en regelgeving wel de contouren aan. Zo zijn er deugdelijkheidseisen waar een school wettelijk aan moet voldoen. Voorbeelden hiervan zijn de burgerschapsopdracht, de kerndoelen, de verplichte eindtoets in het primair onderwijs en regels inzake eindexamens in het voortgezet onderwijs. Voor zover deze eisen niet specifiek zijn vastgelegd, heeft het bevoegd gezag van iedere school de vrijheid en verantwoordelijkheid om op eigen wijze invulling te geven aan deze vereisten en leerlingen in meer of mindere mate centraal te stellen.

#### *Flexibele leerroutes en ontschotting*

In discussies over het Nederlandse onderwijsstelsel klinken pleidooien voor een stelsel dat een (naar niveau, inhoud en/of tempo) op de leerling afgestemd onderwijsprogramma mogelijk maakt. Een dergelijk stelsel zou flexibele leerroutes vergen met ontschotting binnen en tussen sectoren en soepele overgangen. Inspelen op verschillen kan vragen om het combineren van verschillende typen onderwijs (bijvoorbeeld algemeen vormende vakken op vwo-niveau gecombineerd met beroepsgerichte vakken of het volgen van vakken op verschillende niveaus). In het voortgezet onderwijs wordt bijvoorbeeld gepleit voor een maatwerkdiploma,<sup>54</sup> en in het middelbaar beroepsonderwijs voor mogelijkheden om opleidingen te combineren, bijvoorbeeld uit verschillende sectoren en van verschillende niveaus.

#### *Keuzevrijheid en regie binnen het stelsel*

In het op stelselniveau denken over leerling centraal, komen regelmatig de volgende vragen terug. In welke mate zouden leerlingen (en ouders) moeten kunnen bepalen welke paden ze binnen het stelsel willen doorlopen, welke school ze willen bezoeken en wat de inrichting van programma's en leertrajecten daarbinnen moet zijn? Het centraal stellen van de leerling heeft dan de betekenis van meer keuzevrijheid en regie voor leerlingen (en hun ouders) binnen het stelsel.

Het stelsel kent aspecten die stimuleren dat de leerling centraal staat, maar er zijn ook beperkende aspecten. Het Nederlandse stelsel wordt onder meer gekenmerkt door lokale variatie in het onderwijsaanbod. Scholen kunnen zich profileren, bijvoorbeeld op grond van een pedagogische visie (bijvoorbeeld montessori- en daltonscholen) of een sterke nadruk op sport, muziek, techniek, tweetalig onderwijs, enzovoort. In een gebied met veel scholen op korte afstand van elkaar geeft dat extra keuzemogelijkheden aan ouders en leerlingen. In een gebied met weinig scholen zal de keuze doorgaans beperkter zijn en zijn leerlingen veelal aangewezen op variëteit binnen de school. Dit kan keuzemogelijkheden voor leerlingen en ouders beperken.

Ook andere stelselkenmerken hebben effect op de mate waarin de leerling centraal kan staan. Er zijn allerlei financiële en organisatorische kaders die in het voortgezet onderwijs een rol spelen. Daarnaast bepalen toezichtkaders, eindtoetsen en kerndoelen mede de mogelijkheden om de leerling centraal te stellen. De kerndoelen geven bijvoorbeeld uiting aan de wens om bij alle leerlingen een breed en gemeenschappelijk fundament aan te leggen. De kerndoelen zorgen ervoor dat alle scholen een vergelijkbaar gemeenschappelijk curriculum bieden dat leerlingen voorbereidt op vervolgonderwijs en het functioneren in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Ook voor de samenhang in onderwijsprogramma's en voor het volgen

<sup>54</sup> Onderwijsraad, 2015b; VO-raad, 2015.

van verschillende leerroutes wordt het van belang geacht dat curricula op elkaar aansluiten.<sup>55</sup> Daarnaast worden er discussies gevoerd over nut en noodzaak van een standaardcurriculum, omdat het een beperking kan vormen voor de mate waarin de leerling centraal kan staan. Ook klinkt met regelmaat het pleidooi om de verschillende sectorale regels en bekostigings- en toezichtregimes beter op elkaar af te stemmen. Dit zou het samenstellen van onderwijsprogramma's bestaande uit onderdelen van onderwijs uit verschillende sectoren, schoolsoorten of opleidingen bevorderen en zou ertoe kunnen leiden dat vormen van samenwerking die vanuit het perspectief van leerlingen wenselijk zijn, vaker dan nu het geval is tot stand komen.

<sup>55</sup> Cornelisz & Van Halem, 2016; Onderwijsraad, 2015b.

Of het verstandig is om de leerling meer centraal te stellen, hangt af van definitie en context. De raad benoemt twee spanningen die aangeven waar het centraal stellen van de leerling daadwerkelijk op grenzen stuit: individuele wensen versus maatschappelijke belangen en keuzevrijheid versus kansengelijkheid.

### 3 Grenzen aan het centraal stellen van de leerling: twee spanningen

In het vorige hoofdstuk heeft de raad laten zien dat achter de noemer leerling centraal veel verschillende discussies schuilgaan en dat deze notie allerlei betekenissen en bedoelingen kent. Deze discussies bewegen zich op verschillende niveaus: doelen en vormgeving van onderwijs, organisatie van onderwijs en het onderwijsstelsel. De vraag in hoeverre het wenselijk is om de leerling meer centraal te stellen en het antwoord hierop verschillen al naar gelang van wat er mee wordt bedoeld en beoogd. De raad benoemt twee spanningen die aangeven waar het centraal stellen van de individuele leerling in het onderwijs daadwerkelijk op grenzen stuit. De eerste spanning betreft die tussen individuele wensen enerzijds en maatschappelijke belangen anderzijds. De tweede spanning betreft die tussen keuzevrijheid enerzijds en kansengelijkheid anderzijds.

Voordat de raad deze spanningen in de volgende paragrafen uitwerkt, wil hij eerst een aantal noodzakelijke begrippen verhelderen en afbakenen. Daartoe dient onderstaand kader.

#### **Belangen in het onderwijs: verheldering en afbakening**

##### *Particuliere en individuele belangen*

Het onderwijs dient verschillende belangen. Dit zijn enerzijds *particuliere* belangen. Dit kunnen de belangen zijn van *individen* die bijvoorbeeld onderwijs wensen om zich te kwalificeren voor de arbeidsmarkt of voor hun persoonlijke ontwikkeling. Daarnaast kunnen particuliere belangen ook belangen zijn van *bepaalde groepen* die bijvoorbeeld onderwijs wensen om de continuïteit van bepaalde (vaak levensbeschouwelijke, maar ook pedagogische) tradities te waarborgen.

Om aan te sluiten bij het discours waarin voornamelijk over individuele belangen wordt gesproken, ook wanneer dit de belangen van groepen impliceert, gebruikt de raad in deze verkenning de notie van *individuele belangen*. Hij wil echter benadrukken dat het gebruik hiervan niet alleen individuen betreft, maar ook specifieke groepen.



### *Maatschappelijke belangen*

Anderzijds wordt er aan het onderwijs een veelheid aan maatschappelijke taken en verwachtingen toebedacht.<sup>56</sup> Maatschappelijke belangen verwijzen naar een specifiek collectief of een specifieke collectiviteit, namelijk de samenleving als geheel en het welvaren van de samenleving (als sociale en als politieke entiteit).<sup>57</sup> Het maatschappelijk belang van onderwijs heeft te maken met de betekenis van het onderwijs voor de samenleving als geheel. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de taak die het onderwijs heeft in het waarborgen van (de continuïteit van) de democratische rechtsstaat, of aan de bijdrage die het onderwijs dient te leveren aan het algemeen welzijn en de welvaart van de samenleving als geheel.

### *Publieke belangen*

Terwijl maatschappelijke belangen worden gezien als belangen waarvan de realisatie voor de samenleving als geheel (dat wil zeggen als entiteit) gewenst is, zijn *publieke belangen* die maatschappelijke belangen waarvan de behartiging tot taak van de overheid wordt gezien.<sup>58</sup> Het onderscheid tussen maatschappelijke en publieke belangen drukt daarmee uit dat niet alle maatschappelijke belangen onder de hoede van de overheid vallen. Vaak worden maatschappelijke belangen behartigd zonder inmenging van de overheid, maar wanneer dat niet of in onvoldoende mate gebeurt, ligt er een verantwoordelijkheid voor de overheid. Dat betekent niet automatisch dat de overheid ook in staat is om die belangen altijd te realiseren. De raad stelt dat de kwaliteit van het onderwijs een publiek belang is. Betrokkenen bij het onderwijs (zoals overheid, onderwijsinstellingen, onderwijsbestuur, intern toezichthouder) delen daarvoor de verantwoordelijkheid, ieder vanuit een eigen rol.<sup>59</sup>

## 3.1 De spanning tussen individuele wensen en maatschappelijke belangen

Onderwijs is gericht op de kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming van leerlingen, met als doel dat zij voorbereid worden op participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt.<sup>60</sup> Enerzijds zijn deze doeldomeinen van het onderwijs belangrijk voor jongeren zelf. Onderwijs kwalificeert jongeren bijvoorbeeld voor hun (onderwijs)loopbaan, zodat ze zich goed kunnen redden in een vervolgopleiding en ze een baan kunnen krijgen op basis waarvan ze een zelfstandig bestaan kunnen opbouwen. Anderzijds zijn kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming belangrijk voor de maatschappij. Voor een sterke economie en hoge welvaart zijn goed opgeleide mensen nodig. En voor welzijn en maatschappelijke stabiliteit zijn mensen nodig die, onder andere, sociale verbanden kunnen realiseren en onderhouden.<sup>61</sup> Zowel individuen als de samenleving hebben er dus baat bij dat het onderwijs deze doelen zo goed mogelijk realiseert.<sup>62</sup>

Het is mogelijk dat de doelen die het individu nastreeft met zijn onderwijs, niet stroken met de maatschappelijke doelen die het onderwijs ook heeft. Wanneer met de notie de leerling centraal wordt bedoeld dat het onderwijs tegemoet dient te komen aan iedere wens en behoefte van elke afzonderlijke deelnemer aan dat onderwijs, dan kan dat ten koste gaan van het belang

<sup>56</sup> Onderwijsraad, 2013b.

<sup>57</sup> Deze twee dimensies spelen een rol in de discussie over onderwijs en burgerschap.

<sup>58</sup> Onderwijsraad, 2001

<sup>59</sup> Onderwijsraad, 2013b.

<sup>60</sup> Onderwijsraad, 2016a.

<sup>61</sup> Onderwijsraad, 2016e.

<sup>62</sup> Onderwijsraad, 2017a.

van bepaalde groepen in het onderwijs, of van de maatschappij als geheel. De leerling centraal komt dan tegenover de groep centraal of de maatschappij centraal te staan.

Dit kan gebeuren wanneer het onderwijs zich *te veel* richt op de belangen van individuele jongeren. Uitgaand van de leerling centraal zou het onderwijs bijvoorbeeld te sterk mee kunnen gaan met de wens van een individuele leerling om het onderwijs vooral toe te snijden op kennis en vaardigheden die van onmiddellijk belang zijn voor het individu op de arbeidsmarkt of voor de individuele ontplooiing en ontwikkeling. Andere kennis en vaardigheden kunnen daarbij ondergesneeuwd raken, zoals kennis en vaardigheden die nodig zijn om te kunnen functioneren in sociale gemeenschappen en om waarden te kunnen respecteren en naleven die ten grondslag liggen aan de democratische rechtsstaat. De raad wil benadrukken dat bij het centraal stellen van de leerling, het maatschappelijk belang van onderwijs nooit uit het oog verloren mag worden. Dit belang stelt een grens aan de mate waarin het onderwijs individuele belangen kan dienen.

#### *Maatschappelijke belangen van onderwijs*

De spanning tussen individuele en maatschappelijke belangen speelt over de volle breedte van het onderwijsspectrum. De individuele wens om een bepaalde opleiding of studie te volgen kan bijvoorbeeld op gespannen voet komen te staan met wat de arbeidsmarkt nodig heeft. Enerzijds kan het zo zijn dat er voor een bepaalde opleiding of studie te veel belangstelling is in relatie tot de maatschappelijke behoefte – denk bijvoorbeeld aan opleidingen waarvoor een numerus fixus wordt ingesteld. Anderzijds kan de spanning tussen individuele wensen en interesses en de eisen van de arbeidsmarkt, tot uitdrukking komen in het tekort aan vakmensen in bepaalde gebieden en de pogingen die worden ondernomen om leerlingen ervan te overtuigen opleidingen in deze richting te kiezen. Hierbij spelen ook korte- versus langetermijnaspecten een rol. Een deel van de arbeidsmarkt kan op korte termijn behoefte hebben aan specifiek opgeleide technische programmeurs in de ict-sector, maar het maatschappelijk belang van breed opgeleide mensen die ook op lange termijn flexibel inzetbaar zijn, moet daartegen worden afgewogen. Onderwijs dat alleen gebaseerd is op de interesses en wensen van leerlingen en studenten loopt zo tegen de grens aan van waar de arbeidsmarkt behoefte aan heeft – iets wat een groter maatschappelijk belang vertegenwoordigt.

Daarbij komt dat juist in deze tijd de aandacht voor de maatschappelijke belangen van het onderwijs belangrijk is. De samenleving wordt steeds gevarieerder. Er is een toenemende verscheidenheid aan gezinsvormen, en de etnische, linguïstische en culturele diversiteit neemt verder toe.<sup>63</sup> Maatschappelijke scheidslijnen lijken verscherpt, met name doordat een aantal scheidslijnen (deels) met elkaar samenvalt, zoals die op basis van opleiding, gezondheid, inkomen en sociale participatie. De afgelopen decennia is de sociale segregatie op basis van genoten opleiding toegenomen.<sup>64</sup> Ook doordat het verenigingsleven en kerkgenootschappen aan belang hebben ingeboet, is er tussen de sociale netwerken van lager en hoger opgeleiden nauwelijks overlap. Onderlinge contacten zijn er vooral tussen mensen met hetzelfde opleidingsniveau. Bij de grote meerderheid van de samenwonende of gehuwde stellen is het onderwijsniveau van de partners vergelijkbaar.<sup>65</sup> Vaak is de (basis)school een van de weinige plekken waar leerlingen uit verschillende sociale lagen elkaar nog wel tegenkomen. Het onderwijs biedt daardoor belangrijke kansen voor het leren deelnemen aan een pluriforme samenleving. Onderwijs is een belangrijke oorzaak van maatschappelijke scheidslijnen, en daardoor ook een

63 Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen, 2017.

64 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014.

65 Sociaal en Cultureel Planbureau & Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014.

belangrijke oplossing voor het terugdringen van sociale segregatie en sociale immobiliteit. De perspectieven voor zowel de individuele burger als voor de samenleving als geheel zijn minder als het niveau van onderwijs laag is. Onderwijs is zowel de voorwaarde tot als het resultaat van het culturele en beschavingspeil van een samenleving. Een goed opgeleide bevolking is beter geïnformeerd en meer betrokken bij maatschappelijke ontwikkelingen.<sup>66</sup>

Elkaar tegenkomen – fysieke interactie – is echter maar één aspect. Als maatschappelijke institutie heeft onderwijs ook een socialiserende functie, omdat het – los van wie bij wie op school zit – een rol kan vervullen bij zaken als het inwijden in een gedeelde geschiedenis en cultuur en het inwijden in vergelijkbare ervaringen. Het gaat dan om formele inhouden die direct gerelateerd zijn aan geschiedenis en cultuur (bijvoorbeeld kerndoelen geschiedenis), maar ook om gedeelde gebeurtenissen (iedereen maakt hetzelfde examen Engels) en informele gebruiken die tot vergelijkbare ervaringen leiden (op schoolreis gaan, de jaarafsluiting, alles wat ‘gewoon’ is in het onderwijs, ongeacht op welke school je zit).<sup>67</sup>

Naast een meer gevarieerd wordende samenleving met verscherpte scheidslijnen is er al geruime tijd een beweging naar meer individualisme. Er zijn meer mogelijkheden om het eigen leven vorm te geven en er ligt meer nadruk op zelfontplooiing en eigen verantwoordelijkheid. Hierdoor verandert de manier waarop mensen zich met elkaar verbinden en gemeenschappen vormen. Individuele vrijheid, zelfexpressie en autonomie zijn inmiddels belangrijke culturele waarden in de Nederlandse samenleving. Mensen willen hun leven inrichten naar eigen inzicht en laten zich steeds minder leiden door normen van kerk of familie.

Individuele belangen en maatschappelijke belangen komen vaak overeen. Individuen zijn gebaat bij onderwijs dat hen voorbereidt op samenleving en arbeidsmarkt. Voor volwaardige participatie moet een individu geleerd hebben zich als een maatschappelijk wezen te gedragen. Hij heeft bijvoorbeeld een moreel kompas nodig. Nu dat moreel kompas minder wordt aangereikt door instituties van buitenaf, moet het actief worden ontwikkeld. Het onderwijs biedt daartoe gelegenheid. De huidige samenleving vraagt niet alleen van mensen om hun eigen leven vorm te geven en zelfredzaam te zijn, maar ook om sociale netwerken en gemeenschappen op te bouwen en te onderhouden. Het is een belangrijk doel van het onderwijs om leerlingen hierop voor te bereiden.

Het is een maatschappelijk belang dat de samenleving sterke sociale verbanden kent en dat mensen de waarden kunnen respecteren en voorleven die ten grondslag liggen aan de democratische rechtsstaat. Dat is echter niet per se wat individuele leerlingen en hun ouders van het onderwijs verwachten. Onderwijs dat gericht is op deze doelen is niet noodzakelijkerwijs het onderwijs dat het meest tegemoet komt aan de wensen van ieder individu. Daarom wijst de raad erop dat wanneer gestreefd wordt naar het centraal stellen van de individuele leerling, er sprake kan zijn van een spanning: de spanning tussen individuele wensen enerzijds en maatschappelijke belangen anderzijds.

Als het gaat om het waarborgen van de maatschappelijke functie van het onderwijs, ziet de raad twee grenzen aan het centraal stellen van de leerling. Ten eerste: onderwijs hoort bij te dragen aan het leren functioneren binnen sociale gemeenschappen op verschillende niveaus. De leerling kan volgens de raad alleen centraal staan zolang dit doel niet in het gedrang komt. Ten tweede: onderwijs hoort bij te dragen aan het leren functioneren in een pluriforme, demo-

66 Groot & Maassen Van den Brink, 2006.

67 Onderwijsraad, 2016a.

cratische samenleving. Ook dit doel van het onderwijs vindt de raad dusdanig belangrijk dat individuele wensen en belangen de agenda slechts kunnen bepalen als ze hiermee niet in conflict zijn.

#### *School als oefenplaats voor het functioneren in sociale gemeenschappen*

Socialisatie in het onderwijs heeft betrekking op het inleiden van kinderen en jongeren in tradities, culturen en praktijken en de bijbehorende waarden, normen en gebruiken. Als gevolg van socialisatie kunnen leerlingen zich betrokken voelen bij maatschappelijke praktijken en er effectief en betekenisvol in participeren. Persoonsvorming gaat nog verder dan alleen inwiden in de cultuur en gebruiken. Leerlingen worden uitgenodigd tot nadenken over de eigen positie ten aanzien van specifieke waarden, doelen en idealen. Zo ontdekken ze wat zij richtinggevend en van waarde vinden en wat niet.<sup>68</sup> Leerlingen leren om als vrije, verantwoordelijke en volwassen personen in de wereld te staan. Belangrijke aspecten daarbij zijn hoe om te gaan met vrijheid en hoe je als autonoom persoon op verantwoordelijke wijze te verhouden tot (groepen in) de maatschappij.<sup>69</sup>

Voor de socialisatie en persoonsvorming van leerlingen is het essentieel dat zij sociaal gedrag kunnen oefenen in de school om het op deze manier te ontwikkelen. De raad beschouwt de school als een oefenplaats, een plaats waar fouten gemaakt mogen worden en dingen kunnen worden uitgetoetst: “een plek tussen thuis en straat”.<sup>70</sup> Zowel in het formele curriculum als in de uitwerking en uitvoering van het curriculum in de school (informele curriculum) dient hiervoor voldoende aandacht te blijven en ook moet de leeromgeving voldoende gericht zijn op deze doelen.

Wanneer het individu centraal wordt gesteld, bestaat het risico dat scholen en leraren ook bij socialisatie en persoonsvorming het individu als enig uitgangspunt nemen. De kans is groot dat er dan weinig aandacht wordt besteed aan het leren omgaan met ‘het andere’ en hoe zich daartoe te verhouden. Het andere kan ‘de ander’ zijn, maar ook andere opvattingen of andere tijden. Juist in die omgang met het andere leert de leerling zichzelf vragen te stellen. Tot welke (sub)groep behoor ik? Wie behoort er nog meer tot deze (sub)groep (‘we’) en wie niet (‘ze’)? Hoe inclusief is de (sub)groep, wie mag ertoe behoren, wie niet, en op welke gronden wordt dat besloten? Hoe verhoudt de subgroep zich tot andere groepen?

Wanneer er op school te weinig aandacht is voor dit soort vragen, bestaat het risico dat leerlingen zich – zowel feitelijk als mentaal als emotioneel – in hun eigen subgroep opsluiten. Sociale media spelen hierbij ook een rol.<sup>71</sup> Het gevaar ontstaat dat jongeren steeds meer gaan functioneren in gescheiden werelden. Er ontstaan op deze manier steeds minder kansen om in aanraking te komen en in dialoog te gaan met leerlingen en leerkrachten die andere (morele) inzichten, waarden en richtinggevendende noties hebben. Er zijn dan ook minder kansen om te oefenen met bijvoorbeeld het tonen van respect voor andersdenkenden en het komen tot een consensus met andersdenkenden. Dit kan leiden tot maatschappelijke problemen in de vorm van verminderd welzijn en een instabiele samenleving. Dit maatschappelijke vraagstuk kan het onderwijs onmogelijk (alleen) oplossen, maar het onderwijs moet een rol spelen om te voorkomen dat leerlingen zich opsluiten in de eigen subgroep. Deze rol is dan ook verankerd in de

68 Levering, 2010. Hij verwijst hierbij naar een conceptuele analyse van morele kennis van Gilbert Ryle *On forgetting the difference between right and wrong* uit 1967.

69 Derkse, 2011; Onderwijsraad, 2016a; Vos, 2011.

70 Onderwijsraad, 2005, 2017b.

71 Onderwijsraad, 2017b.

wet: "Het onderwijs gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten."<sup>72</sup>

#### *Onderwijs als voorbereiding op een democratische samenleving*

Een belangrijk onderdeel van de socialisatie en persoonsvorming is het voorbereiden van leerlingen op de democratische samenleving.<sup>73</sup> Vaak vormt dit een onderdeel van burgerschaps- onderwijs. Hoewel scholen hier zelf invulling aan geven, is er naar de mening van de raad wel een gemeenschappelijke inhoudelijke kern. Deze is samen te vatten als: jongeren leren om te functioneren, vanuit eigen idealen, waarden en normen, in een pluriforme, democratische samenleving, en om aan deze samenleving een eigen bijdrage te (willen) leveren.

Deze gemeenschappelijke kern bevat verschillende componenten die in het onderwijs aan bod zouden moeten komen. Een van die componenten is kennis over de democratische rechtsstaat en de waarden en spelregels die hieraan ten grondslag liggen. Ook internationale afspraken, zoals die welke betrekking hebben op mensenrechten, dienen een plek te krijgen. Vanuit democratie als basiswaarde is er een gemeenschappelijke set van waarden te omschrijven, die de westerse samenleving hebben gevormd en die leidend zijn voor de toekomst van de samenleving. Inhoudelijk gaat het om waarden als vrijheid (grondrechten zoals de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, meningsuiting, vereniging, onderwijs, vergadering en betoging), gelijkheid en solidariteit. Dit zijn waarden die de democratie behouden en behoeden. Het zijn waarden die een pluraliteit aan opvattingen over 'het goede leven' mogelijk maken.<sup>74</sup> Vrijheid, gelijkheid en solidariteit zijn niet onderhandelbaar. Keuzes van burgers die deze waarden ondergraven vormen een bedreiging voor de vrijheid van alle burgers en dus de democratie. Democratie behelst niet het opleggen van de opvatting van de meerderheid (meeste stemmen gelden), maar is altijd gekoppeld aan de zorg voor minderheden (solidariteit).<sup>75</sup>

Het voorbereiden op de democratische samenleving omvat ook het ontwikkelen en oefenen van democratisch gedrag en een democratische houding. Dan gaat het bijvoorbeeld over het vermogen je in te leven in de positie van een ander, een dialoog te voeren, het eigen gelijk te relativeren, afwijkende meningen en gedragingen te tolereren, je standpunten op een constructieve manier naar voren te brengen, om te gaan met conflicten, en respect op te brengen voor andersdenkenden en tot consensus te komen. Voor het aanleren van deze houdingen en vaardigheden is het opdoen van democratische ervaringen cruciaal. De school is, naast het gezin en de buurt, een belangrijke plaats waar jongeren leren hoe een democratie werkt en hoe een eigen bijdrage te leveren aan een pluriforme samenleving.<sup>76</sup>

### **3.2 De spanning tussen keuzevrijheid en kansengelijkheid**

De keuzevrijheid van de leerling en zijn of haar ouders is een belangrijk argument in de maatschappelijke discussies over het centraal stellen van de leerling. Leerlingen en hun ouders kiezen zelf voor een school en een type onderwijs dat bij hen past. De behoeften en keuzes van

72 Bijvoorbeeld artikel 8.3, Wet op het primair onderwijs.

73 Onderwijsraad, 2012, 2016a.

74 Rawls, 1971.

75 Biesta, 2017; Ministerie van Justitie, 2008.

76 Onderwijsraad, 2012.

leerlingen en hun ouders beïnvloeden ook het aanbod. Het is voor scholen zinvol om te differentiëren naar onderwijsniveau, grondslag en pedagogisch concept, en om keuzemogelijkheden en maatwerk te bieden. Deze variëteit in het stelsel kan een positieve rol spelen in het bieden van een optimaal onderwijsaanbod (zie hoofdstuk 1 en 2). De raad heeft meermaals aangegeven dat keuzevrijheid voor hem een belangrijk criterium is.<sup>77</sup> De raad acht het dan ook van belang dat het stelsel voldoende pluriformiteit biedt, waardoor er iets te kiezen valt. De raad is pleitbezorger van een onderwijsstelsel met voldoende relevante variëteit, ook omdat dit de veerkracht van het stelsel bevordert. De raad bedoelt daar onder andere mee dat meer variëteit in het onderwijsaanbod het mogelijk maakt om in de praktijk ervaring op te doen met verschillende oplossingen voor ervaren knelpunten.<sup>78</sup>

In een onderwijssysteem waar iets te kiezen valt, is er een grotere kans dat leerlingen onderwijsmogelijkheden vinden die bij hen passen dan in systemen met weinig keuzemogelijkheden. Zo bezien kan ruimte voor keuzes bijdragen aan het creëren van meer gelijke kansen in het onderwijs. Iedereen kan immers op zoek gaan naar precies het onderwijs dat het best aansluit bij zijn capaciteiten en behoeftes: er is niet één mal waar alle leerlingen in moeten passen. Overigens hecht de raad eraan te benadrukken dat het creëren van gelijke *kansen* in het onderwijs een andere ambitie is dan het creëren van gelijke *uitkomsten*. Het gaat volgens de raad om het genereren van gelijke kansen voor iedereen op het best mogelijke onderwijs. Dat betekent ook het creëren van gelijke kansen om de mogelijkheden die het onderwijs biedt, te kunnen benutten.<sup>79</sup> In deze paragraaf wordt de spanning die kan ontstaan tussen keuzevrijheid en kansengelijkheid nader besproken.

#### Een limiet aan keuzevrijheid: wederkerigheid

Volledige keuzevrijheid, of eenrichtingsverkeer ('u vraagt, wij draaien') is niet mogelijk. Een relatie tussen leerling (en diens ouder) en de onderwijsinstelling is te zien als een wederkerige relatie. In de literatuur en jurisprudentie is er geen overeenstemming over de juridische aard van de verhouding die tussen hen bestaat.<sup>80</sup> Wél is algemeen geaccepteerd dat deze relatie zich kenmerkt door wederkerigheid, dat wil zeggen dat er over en weer sprake is van rechten en plichten, van wederzijdse inspanningsverplichtingen. Zo heeft bijvoorbeeld de school goed onderwijs te verzorgen en zorg te dragen voor de veiligheid op school en worden leerlingen geacht mee te doen aan het onderwijsprogramma dat de school aanbiedt en zich aan de (huis)regels te houden die op de school gelden. Een leerling heeft niet het recht om onderwijs te eisen dat niet past binnen het programma, de opzet en/of de werkwijze van de school. Op het moment dat de leerling naar een school gaat, stemt hij of zij als het ware in met het onderwijs zoals de desbetreffende school dat aanbiedt. Keuzevrijheid blijft uiteraard bestaan, in zoverre dat een leerling (of diens ouder) kan kiezen voor een andere school als het onderwijs op de eigen school niet bij hem of haar past.

#### *Keuzevrijheid en variëteit*

In het Nederlandse onderwijs is er op verschillende manieren een keuze mogelijk. Zo is er de keuze voor een school. Leerlingen en hun ouders zijn vrij om een school te kiezen met een specifiek onderwijsconcept en/of een school die aansluit bij hun levensovertuiging. Deze schoolkeuzevrijheid wordt gefaciliteerd door variatie in het onderwijsaanbod. Die keuzevrijheid is in Nederland aanzienlijk en ook wettelijk verankerd. Binnen de kaders van het stelsel kunnen

77 Diverse adviezen, onder andere Onderwijsraad, 2014b.

78 Onderwijsraad, 2014b.

79 Dit laatste punt staat centraal in de zogenoemde 'capability approach'. Zie Robeyns, 2005; zie ook Appadurai, 2004.

80 Noorlander, 2005; Noorlander & Paaijmans, 2011; Voskamp, 2015; College van Beroep voor het Hoger Onderwijs 2012/249 (16 mei 2013); ECLI:NL:GHARL:2016:502 (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden; arrest van 26 januari 2016).

scholen zich profileren, bijvoorbeeld op grond van levensovertuiging of een pedagogische visie of op basis van bijvoorbeeld sport, cultuur of techniek (zie paragraaf 2.4). Ook kunnen leerlingen en hun ouders op basis van het vo-advies een keuze maken voor een schooltype. Zij maken ook een keuze uit verschillende typen brugklassen (homogeen of heterogeen) en scholen (zoals categorale scholen of brede scholengemeenschappen).

Daarnaast kan binnen de school onder meer een keuze gemaakt worden tussen verschillende profielen en vakken of voor een specifiek programma-aanbod. In de les mogen leerlingen vaak kiezen voor een bepaald project of een bepaalde werkvorm, zelf hun dag of week plannen, of zelf een groep kiezen waarmee ze aan een opdracht willen werken.

#### *Keuzevrijheid genereert niet vanzelf kansengelijkheid*

Door keuzevrijheid staat in zekere zin de leerling centraal: de leerling (en de ouders) met zijn eigen levensbeschouwing, capaciteiten en voorkeuren kan dát onderwijs kiezen dat het best bij hem of haar past. Maar, zo stelt de raad, keuzevrijheid genereert niet vanzelf ook kansengelijkheid. Maximale keuzevrijheid en maximale kansengelijkheid gaan niet noodzakelijkerwijs samen; er kan ook sprake zijn van een spanning tussen beide. Zo kunnen keuzepatronen van individuen en groepen het systeem zo ver in een bepaalde richting duwen dat de variëteit in onderwijsaanbod er, direct of indirect, onder te lijden heeft; en daarmee de keuzemogelijkheden van anderen. Onderwijs is hierbij overigens geen 'zero sum game' waarbij de keuze van de een *altijd* de keuze van de ander of anderen inperkt; hoe keuzepatronen uitpakken voor de variëteit van het onderwijsaanbod hangt af van verschillende zaken, zoals bijvoorbeeld demografische en geografische factoren.

In hun schoolkeuze zijn ouders en leerlingen bijvoorbeeld enerzijds afhankelijk van het aanbod binnen acceptabele reisafstand. Anderzijds beïnvloeden zij het aanbod. Als leerlingen en hun ouders allemaal de dichtsbijzijnde school zouden kiezen, zou het voor scholen niet zinvol zijn om te trachten van elkaar te verschillen, om opties te bieden die leerlingen en ouders aantrekkelijk vinden. Scholen spelen ook in op door ouders expliciet aangegeven wensen.<sup>81</sup> Als een categoriaal gymnasium veel leerlingen trekt, komt het voor dat de brede scholengemeenschap in de buurt zijn heterogene brugklassen vervuult voor aparte eerste havo-, atheneum- en gymnasiumklassen om daarmee tegemoet te komen aan de wensen van bepaalde ouders. Demografische ontwikkelingen (zoals bevolkingskrimp in bepaalde delen van het land) spelen hierbij een rol. Zo kan het gebeuren dat leerlingen in bepaalde (krimp)gebieden niet het onderwijs van hun eerste keuze kunnen vinden, omdat er bijvoorbeeld geen categorale school in de buurt is waar vmbo-tl (theoretische leerweg) wordt aangeboden, of geen gymnasium of vrije school. Demografische variabelen beperken op dat moment hun kans om gewenst onderwijs te vinden.

Daartegenover is het zo dat in grote steden waar veel variëteit qua onderwijsaanbod bestaat, er weliswaar meer keuzemogelijkheden zijn, maar er tevens een grotere kans bestaat op segregatie. Dat brengt risico's voor kansenongelijkheid met zich mee. Leerlingen gaan namelijk veelal naar scholen met klasgenoten met dezelfde etnische achtergrond en sociaaleconomische positie.<sup>82</sup> Homogenisering van klassen en scholen kan ook negatieve consequenties hebben voor de kansen van sommige leerlingen als het gaat om onderwijsprestaties in cognitieve domeinen. Een deel van de leerlingen gedijt goed in een naar cognitieve potentie homogeen samengestelde klas. Voor een ander deel van de leerlingen geldt dat ze gebaat zouden zijn bij

81 Korpershoek, Naayer, & Bosker, 2016.

82 Gemeente Amsterdam, 2015, 2017; Ruijs, 2015.

het (langer) functioneren binnen een heterogene context. Dat geldt bijvoorbeeld voor leerlingen van wie op hun twaalfde nog moeilijk gezegd kan worden op welk schooltype ze het meest tot hun recht zouden komen. Ook geldt het voor leerlingen die van huis uit minder hulpbronnen meekrijgen.<sup>83</sup>

De relatie tussen keuzevrijheid en kansengelijkheid wordt bovendien mede bepaald door het onderwijsstelsel. Nederland heeft een extern gedifferentieerd stelsel waar relatief vroeg geselecteerd wordt. Bij aanvang van het voortgezet onderwijs worden kinderen ‘ingedeeld’ in verschillende onderwijsniveaus (vmbo, havo en vwo) die voorbereiden op specifiek vervolgonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs. Bij een dergelijk systeem is het realiseren van indirecte leerwegen via doorstroom en stapelen van diploma’s belangrijk. Deze mogelijkheden bieden leerlingen de kans om verschillende niveaus ‘aan elkaar te rijgen’ tot ze het gewenste onderwijsniveau bereikt hebben. Het Nederlandse onderwijsstelsel combineert een vroege selectie dan ook met de mogelijkheid om door te stromen naar hogere, of desgewenst ook lagere, niveaus.<sup>84</sup> Als deze mogelijkheden voor mobiliteit binnen het stelsel echter worden beperkt – zoals momenteel gaande is –<sup>85</sup> dan wordt de keuze aan het begin van het voortgezet onderwijs bepalender. Met andere woorden: de keuzerisico’s – het risico dat je op de verkeerde plek in het systeem uitkomt – kunnen op deze manier worden vergroot.

#### **Maatregelen om kansenongelijkheid terug te dringen**

Het ministerie van OCW heeft een actieplan aangekondigd voor de bevordering van gelijke kansen. Dit actieplan krijgt vorm langs drie lijnen: extra aandacht voor soepele overgangen in het onderwijs; stimulerend onderwijs voor kinderen die van huis uit minder kansen krijgen; en steun voor sterke netwerken rondom leerlingen, studenten en hun ouders. Het ministerie van OCW roept tevens ouders, docenten, schoolbestuurders, onderzoekers, werkgevers en maatschappelijke instellingen op zich te verenigen in een opgerichte Gelijke Kansen Alliantie.<sup>86</sup> Daarnaast heeft het ministerie een voorstel uitgebracht dat leerlingen met een vmbo-gl- of vmbo-tl-diploma (respectievelijk gemengde en theoretische leerweg) wettelijk doorstroomrecht geeft naar het havo, mits zij ten opzichte van het verplichte aantal vakken in ten minste één extra algemeen vormend vak op het vmbo eindexamen hebben gedaan.<sup>87</sup> Ook de VO-raad heeft maatregelen gepresenteerd om de kansenongelijkheid in het onderwijs terug te dringen. De VO-raad pleit onder andere voor een herijking van het schooladvies aan het einde van het tweede jaar in het voortgezet onderwijs en extra investeringen voor verlenging van de onderwijstijd voor leerlingen van minder draagkrachtige ouders.<sup>88</sup> Eerder al was in de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor het bewerkstelligen van gelijke kansen, opstroom, doorstroom en maatwerk in het Nederlandse onderwijs, om zo sociale ongelijkheid tegen te gaan.<sup>89</sup>

83 Waslander, 2016.

84 De Lange, Tolisma, & Wolbers, 2015; Van de Werfhorst, Elffers, & Karsten, 2015.

85 Van de Werfhorst, Elffers, & Karsten, 2015; zie ook Westerhuis & Van Wijk, 2011.

86 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016b.

87 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017a.

88 VO-raad, 2017.

89 Motie-Van Meenen c.s. van 29 oktober 2015.



Onderwijs dient zowel individuele als publieke belangen. De raad vindt dat publieke belangen zwaarder moeten wegen dan de individuele wensen van leerlingen en hun ouders. De leerling centraal stellen zonder te letten op de effecten daarvan voor kansengelijkheid en sociale samenhang, schaadt uiteindelijk de kwaliteit van het onderwijs. Dit heeft gevolgen voor de democratische kwaliteit van de samenleving en voor welzijn en welvaart.

## 4 Verlies publieke belangen van het onderwijs niet uit het oog

De raad heeft zich in deze verkenning gebogen over de vraag wat het betekent om de leerling meer centraal te stellen in het onderwijs en waar deze ambitie grenzen ontmoet.

De raad concludeert dat de notie leerling centraal een grote verscheidenheid aan betekenissen en bedoelingen kent en in verschillende discussies een andere rol speelt. Bij besluitvorming over onderwijs is het volgens de raad dan ook belangrijk zich hiervan bewust te zijn en steeds goed in de gaten te houden vanuit welk perspectief, met welke betekenis en met welk oogmerk het idee van 'leerling centraal' wordt gebruikt.

Ten tweede benadrukt de raad dat het onderwijs zowel individuele als publieke belangen dient. Individuele leerlingen en hun ouders hebben belang bij optimaal onderwijs. Vanuit dat perspectief zijn er argumenten om het onderwijs in te richten naar de wensen van leerlingen en hun ouders en van de groepen en gemeenschappen waar zij deel van uitmaken. Er is echter ook het maatschappelijk en publiek belang van onderwijs. Onderwijs heeft een verantwoordelijkheid ten aanzien van de samenleving als geheel: het moet mede gericht zijn op zaken als sociale samenhang, algemeen welzijn en economische groei en welvaart. Dit belang stelt volgens de raad grenzen aan een exclusieve gerichtheid op wat leerlingen en hun ouders van het onderwijs kunnen verlangen. De raad oordeelt dat waar het maatschappelijk belang en het individuele belang botsen, het maatschappelijk belang van onderwijs het zwaarst moet wegen.

### *Onderwijs moet bijdragen aan publieke belangen*

Zoals de raad eerder in deze verkenning heeft gesteld, veranderen de manieren waarop mensen zich met elkaar verbinden en gemeenschappen vormen voortdurend. Er ontstaan nieuwe sociale structuren, waarbij het risico van segregatie groter is dan voorheen.<sup>90</sup> Van de Nederlandse volwassen bevolking zegt een overgrote meerderheid dat er spanningen bestaan tussen bevolkingsgroepen in Nederland.<sup>91</sup> Segregatie kan ervoor zorgen dat de sociale samen-

<sup>90</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014.

<sup>91</sup> Schmeets & De Witt, 2017.

hang afneemt, wat niet alleen kan leiden tot sociale ongelijkheid, maar ook tot meer sociale spanningen en conflicten.<sup>92</sup>

De raad vindt het belangrijk dat het onderwijs een tegenwicht biedt aan deze ontwikkelingen door bij te dragen aan publieke belangen. De raad is zich daarbij bewust dat maatschappelijke problemen niet alleen door het onderwijs kunnen worden opgelost. Ook andere sectoren (zoals zorg, wonen en werken) hebben een bijdrage te leveren. Hierbij kan gedacht worden aan het stimuleren van gemengde buurten en het verbeteren van de sociaaleconomische positie van burgers.<sup>93</sup>

De raad richt zich in deze verkenning op het onderwijs en doet een beroep op alle betrokkenen – leerlingen, ouders, leraren, schoolleiders, bestuurders, toezichhouders, beleidsmakers en politici – om in de besluitvorming over het centraal stellen van de leerling de maatschappelijke belangen niet te veronachtzamen. Het bijdragen aan gelijke kansen is één van die maatschappelijke belangen. Met deze oproep wil de raad scholen ondersteunen in hun zorg voor het maatschappelijke belang van onderwijs, vooral in situaties waarin scholen en schoolbesturen onder druk staan door de wensen en eisen van individuen en groepen.

De raad vraagt ook van beleid en politiek om zich bewust te zijn en te blijven van het publieke belang van onderwijs. De raad meent dat dit publieke belang bij het formuleren van nieuw of aangepast onderwijsbeleid voorop moet staan. Daar waar de leerling centraal komt te staan ten koste van sociale samenhang, toegankelijkheid en gelijke kansen, is de kwaliteit van onderwijs in het geding. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat het bestrijden van ongelijke kansen hoog op de politieke agenda staat. De raad vraagt echter aandacht voor coherentie van beleid en het inschatten van neveneffecten en perverse prikkels in beleid dat de leerling centraal stelt. Externe effecten van beleid waarin de leerling centraal staat, kunnen maatschappelijke kosten met zich meebrengen en de maatschappelijk doelen van onderwijs tekortdoen.

#### **4.1 Scholen en ouders: houd zicht op maatschappelijke belangen**

De spanningen die bestaan tussen enerzijds individuele wensen en de waarde van keuzevrijheid en anderzijds gevolgen voor anderen en de gehele samenleving, doen zich nadrukkelijk voor op scholen. Besturen en schoolleiders laveren tussen verschillende belangen. Scholen hebben te maken met specifieke wensen van ouders, de ‘noodzaak’ tot concurreren met andere scholen, eisen door overheid en vanuit het toezicht (zie ook paragraaf 4.2), én hun maatschappelijke opdracht.

##### *Scholen laveren tussen verschillende belangen*

Als de leerling centraal stellen betekent dat er in het onderwijs wordt gedifferentieerd en het onderwijs meer wordt toegesneden op de onderwijsbehoeften van individuele of groepen leerlingen, vindt de raad dit een goede zaak. Hij heeft eerder scholen geadviseerd om de ruimte die er is voor maatwerk beter te benutten en op die manier leerlingen meer te motiveren en beter te ondersteunen. Meer maatwerk kan in die zin de kwaliteit van onderwijs ten goede komen en leiden tot betere uitkomsten voor leerlingen.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> De Lange, Tolma, & Wolbers, 2015; Sociaal en Cultureel Planbureau & Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014.

<sup>93</sup> Ponds, Van Ham, & Marlet, 2015.

<sup>94</sup> Onderwijsraad, 2015b.

Als de leerling centraal stellen echter betekent dat scholen zich sterk richten op wat bepaalde leerlingen en hun ouders van het onderwijs eisen, kunnen er dilemma's en spanningen optreden. Scholen zijn er om goed onderwijs te verzorgen voor alle leerlingen. Daarmee dienen ze niet alleen de belangen van individuen en groepen, maar ook de belangen van de samenleving als geheel. Onderwijs dient bij te dragen aan de kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming van elke leerling. Zorg dragen voor onderwijs dat actief burgerschap en integratie bevordert, behoort ook tot de opdracht van de school. Er is in Nederland consensus over het idee dat burgerschapsonderwijs gericht zou moeten zijn op democratische gezindheid, tolerante houdingen, respectvolle omgang met elkaar, bereidheid om te participeren in de samenleving en het onderschrijven van mensenrechten.<sup>95</sup> Burgerschapsvorming stimuleert vragen over wat het betekent om je als individu kritisch te verhouden tot bestaande sociale en politieke systemen en daarbij democratische waarden centraal te stellen.<sup>96</sup>

Mede vanuit deze doelstelling vindt de raad het belangrijk dat scholen inzetten op een verbindende schoolcultuur om de omgang tussen leerlingen en studenten met verschillende achtergronden te bevorderen.<sup>97</sup> Scholen hebben voor het realiseren van een verbindende schoolcultuur meerdere opties, zoals het aanbieden van verschillende onderwijsniveaus op één locatie of onderwijsvormen waarbij leerlingen met diverse achtergronden bepaalde vakken met elkaar volgen of anderszins met elkaar samenwerken (zie hiervoor ook het kader met voorbeelden van verschillende scholen). Hierin kan ook de samenwerking met andere scholen gezocht worden.<sup>98</sup>

Scholen staan echter ook vaak in een concurrentiepositie ten opzichte van elkaar. Zij hebben voldoende leerlingen nodig om zich goed staande te kunnen houden. Sommige scholen hebben een (impliciete) voorkeur voor leerlingen die weinig risico lopen op vertraging en uitval, en die weinig extra inspanning en investeringen vergen. Gegevens over eindopbrengsten, onderwijsnelheid en bovenbouwsucces worden namelijk – door de inspectie en ouders – vaak gezien als indicator voor het succes en de kwaliteit van een school. Dat maakt het voor scholen aantrekkelijk zich te profileren als aantrekkelijke school voor kansrijke leerlingen en juist voor die groep specifieke projecten en programma's aan te bieden. Dit kan gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van het onderwijs. De overheid en – in de uitvoering – de inspectie dienen oog te hebben voor de negatieve effecten van beoordelingskaders en ranglijstjes (zie hiervoor paragraaf 4.2).

#### *Scholen: geef maatschappelijke belangen gewicht*

Dat scholen nadenken over hun aanbod en dat er daadwerkelijk iets te kiezen valt, is positief. Het vergroot de pluriformiteit in het stelsel. Tegelijkertijd levert dit dilemma's op. De raad realiseert zich dat het voor scholen niet altijd eenvoudig is om wensen van ouders, de noodzaak zich te profileren ten opzichte van andere scholen, en bepaalde elementen uit overheidsbeleid en toezicht in overeenstemming te brengen met maatschappelijke belangen. Bestuur, interne toezichthouders en directie, maar ook medezeggenschapsraden hebben hierin een belangrijke rol. Zij moeten ervoor zorgen dat de gerichtheid op de wensen van leerlingen, hun ouders of bepaalde groepen de aandacht voor grotere belangen niet ondermijnt.

95 Nieuwelink, Boogaard, Dijkstra, Kuiper & Ledoux, 2017.

96 Onderwijsraad, 2016a.

97 Onderwijsraad, 2007a.

98 Onderwijsraad, 2010b.

### **Pogingen van scholen om verder te kijken dan individuele wensen: vijf voorbeelden**

Het Nederlandse onderwijsveld is divers. Waar sommige scholen zich vooral lijken te richten op de wensen van specifieke groepen of individuen, zijn er ook scholen die actief werken aan de balans tussen individuele en maatschappelijke belangen. Hieronder worden vijf voorbeelden uit verschillende sectoren weergegeven.

#### *Willem Alexanderschool en Rembrandt van Rijnschool: meer dan incidentele ontmoeting*

De basisscholen Willem Alexanderschool (protestants-christelijk) en Rembrandt van Rijnschool (openbaar) zijn beide gehuisvest in een nieuw bredeschoolgebouw in Woerden. De Rembrandt van Rijnschool heeft voornamelijk leerlingen met een migratie-achtergrond. Ook verzorgt deze school de eerste opvang van asielzoekerskinderen in nieuwkomersklassen. De Willem Alexanderschool heeft een meer gemengde sociaaleconomische populatie. Het is de uitdrukkelijke wens van beide scholen dat leerlingen van beide scholen elkaar meer dan incidenteel ontmoeten. Wekelijks krijgen leerlingen van beide scholen samen muziekles, jaarlijks is er een gezamenlijke sportdag met schoolontbijt en er wordt samen feest gevierd.<sup>99</sup> De scholen hopen dat leerlingen elkaar beter leren kennen en begrip voor elkaar krijgen, en dat de schoolcontacten tussen de kinderen worden voortgezet in de wijk.

#### *IJburg College: ongedeelde maatschappij vraagt om een ongedeelde school*

Het IJburg College is een brede scholengemeenschap (vmbo-kader tot en met vwo) met twee vestigingen in Amsterdam. De school heeft de volgende missie geformuleerd: "Alle leerlingen zoveel mogelijk laten leren over zichzelf en de wereld om hen heen, in een leergemeenschap" en heeft daartoe een onderwijsconcept ontwikkeld dat rekening houdt met verschillen. Leerlingen leren van en met elkaar, in 'echte' situaties. De school wil een leergemeenschap zijn waarin leerlingen samen leren wie zij zijn en hoe zij zich tot anderen verhouden, want "een ongedeelde maatschappij vraagt om een ongedeelde school".

Door het aanbieden van alle onderwijsniveaus onder één dak en door het werken in heterogene groepen wordt het leerlingen gemakkelijk gemaakt om vakken of leergebieden op verschillende niveaus te volgen en door te stromen. Leerlingen worden altijd in staat gesteld om een vak of leergebied waarin ze uitblinken op een hoger niveau te volgen. Pas in de loop van het tweede leerjaar wordt een keuze voor de leerroute vanaf leerjaar drie gemaakt.

Leerlingen werken in de onderbouw afwisselend in heterogene en homogene groepen. De homogene groepen zijn samengesteld op basis van niveau. In de heterogene lessen zitten de leerlingen van alle niveaus door elkaar, omdat daar het accent minder ligt op kennis. In onder- en bovenbouw zitten leerlingen daarnaast in heterogene stamgroepen, waarin de niveaus zo veel mogelijk evenwichtig vertegenwoordigd zijn en waarin coach- en mentorlessen gegeven worden. Het IJburg College geeft met deze werkwijze uiting aan zijn adagium: "Samen waar dat kan, apart waar dat nodig is".<sup>100</sup>

#### *Gymnasium Felisenum: vormen van een betrokken gemeenschap met ruimte voor diversiteit*

Het Felisenum in Velsen is een openbare school, toegankelijk voor alle leerlingen met een vwo-advisie die belangstelling hebben voor gymnasiale vorming, ongeacht hun sociale, etnische of levensbeschouwelijke achtergrond. De school wil de leerlingen divers en inspirerend onderwijs bieden, niet alleen gericht op de wettelijk vastgestelde schoolvakken, maar tevens op brede culturele vorming en historisch besef. De school wil daarbij een aangename en inspirerende werkomgeving zijn voor leerkrachten en leerlingen, ruimte bieden aan verschillen en diversiteit en een op elkaar betrokken, verantwoordelijke gemeenschap vormen. Zo worden groepjes leerlingen uit de eerste klas begeleid door leerlingen uit klas vijf. Daarnaast zoekt het Felisenum contacten met organisaties en andere scholen uit de buurt voor maatschappelijke verbinding. Een voorbeeld hiervan is

99 Zie: <http://www.willemalexanderwoerden.nl/> en <http://www.rembrandtvanrijnschool.nl/>.

100 Zie: <http://www.ijburgcollege.nl/>.

collectieve deelname met het Technisch College Velsen (een vmbo-school voor technisch beroeps-  
onderwijs) aan de 'Techno Challenge' met gezamenlijke raceteams van leerlingen.<sup>101</sup>

#### *Open Schoolgemeenschap Bijlmer: leren van elkaars talenten*

De OSB (Open Schoolgemeenschap Bijlmer) is een school voor vmbo, havo en vwo in Amsterdam waar sterk ingezet wordt op ontmoeting tussen allerlei soorten leerlingen met verschillende talenten en culturele achtergronden. 'Ontmoeting van verschillen' wordt belangrijk geacht: de OSB onderkent de verscheidenheid van de samenleving en wil daar met zijn werkwijze voordeel uit halen. "Als je mensen wilt klaarstomen voor een rol in de samenleving, moet je ze op school al leren deel te zijn van een gemeenschap: onze leerlingen leren verschillen zien, accepteren en respecteren." Op de OSB zitten kinderen met uiteenlopende basisschooladviezen tijdens de eerste twee schooljaren bij elkaar in één klas. Zo geeft de school alle leerlingen de tijd hun talenten te leren kennen en zodoende een betere beslissing te nemen over het vervolg van hun onderwijsloopbaan. Bovendien krijgen leerlingen zo de kans om twee jaar van elkaar te leren, waardoor ze tot betere resultaten komen. Zo kan het voorkomen dat kinderen die met een vmbo-advies binnenkomen, de OSB verlaten met een vwo-diploma. Het werken in heterogene klassen vraagt om een sterke inzet van (interne) differentiatie. In de professionalisering van docenten is daar dan ook veel aandacht voor. Ook probeert de school het leren te bevorderen door te zorgen voor een open sfeer waarin elke leerling kan rekenen op veel persoonlijke interesse in zijn ontwikkeling.<sup>102</sup>

#### *MBO Utrecht: aandacht voor maatschappelijke betrokkenheid*

MBO Utrecht is een kleinschalige interconfessionele onderwijsinstelling voor middelbaar beroeps-  
onderwijs in Utrecht en omgeving. De school wil een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de  
studenten tot zelfbewuste professionals. Er is daarbij veel aandacht voor ondernemend gedrag,  
maatschappelijke betrokkenheid, respect voor elkaar en burgerschap. De school stimuleert een  
wederzijdse dialoog en wil studenten inspireren open te staan voor allerlei ontmoetingen en zich  
bewust te worden van andersdenkenden. Hiertoe worden verschillende activiteiten ondernomen.  
Zo heeft de zorgacademie in samenwerking met verschillende politieke (jongeren)partijen een ver-  
kiezingsdebat voor studenten georganiseerd dat mede gerelateerd was aan de Week van Zorg en  
Welzijn. Ook heeft MBO Utrecht meegedaan aan een Amnesty Schrijfmarathon waarbij studenten  
na een gastles van Amnesty International ruim 800 brieven schreven. Daarnaast wordt er samen-  
gewerkt met maatschappelijke organisaties in de buurt van de school, zoals in het project *Kracht-  
station Kanaleneiland*, en doen studenten vrijwilligerswerk bij bijvoorbeeld scouting of een kerk.<sup>103</sup>

#### *Kies als ouder én als burger*

Ouders zijn belangrijk in de schoolloopbaan van kinderen. Zij kunnen stimuleren, ondersteu-  
nen en helpen. De meeste ouders zijn betrokken bij het onderwijs van hun kinderen en veel  
kinderen voelen zich door hun ouders ondersteund.<sup>104</sup> Ouders oefenen ook invloed uit op  
de keuzes die leerlingen maken gedurende hun schoolcarrière. Voor de keuze van een voor-  
schoolse voorziening of basisschool zijn de ouders aan zet; bij de overgang van primair naar  
voortgezet onderwijs hebben ouders invloed.<sup>105</sup> Hoe verder in de onderwijsloopbaan, hoe meer  
de invloed van ouders afneemt, maar ook dan blijft deze bestaan. Ouders hebben bij al deze  
keuzes het belang van hun kind voor ogen. Zij zoeken naar onderwijs dat het best bij hun kind  
past en dat hem of haar de beste kansen geeft in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Zoals  
hiervoor aan de orde gekomen is, kan de focus op de wensen van bepaalde individuen of groe-

<sup>101</sup> Zie: <https://www.felisenum.nl/>.

<sup>102</sup> Zie <http://www.openschoolgemeenschapbijlmer.nl/>.

<sup>103</sup> Zie <https://www.mboutrecht.nl/>.

<sup>104</sup> De Bruin e.a., 2012; Organisation for Economic Coordination and Development, 2017; zie ook Ministerie van Onderwijs, Cultuur en We-  
tenschap, 2017c; Van der Meer & Vriezen, 2017.

<sup>105</sup> De Lange, Tolma, & Wolbers, 2015; Korpershoek e.a., 2016.

pen echter op collectief niveau contraproductief worden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als keuzevrijheid leidt tot een te eenzijdig onderwijsaanbod.

De politiek in Nederland hecht aan een samenleving waarin de sociale samenhang groot is. Ook veel burgers vinden dit belangrijk. Het is een noodzakelijke voorwaarde voor vrede, welzijn en welvaart. Intolerantie en afname van de sociale samenhang in een land en segregatie in het onderwijs zijn serieuze problemen die om een oplossing vragen. Overheid en politiek, maar ook scholen hebben een rol in het oplossen van deze problemen. Maar ook de keuzes van burgers, onder wie ouders, zijn van betekenis. De raad spreekt daarom ook ouders aan in hun rol als burger. Burgers zouden naast hun individuele belang ook maatschappelijke belangen in ogenschouw moeten nemen, bijvoorbeeld bij het uiten van bepaalde individuele wensen aan scholen.

Ook de taakopvatting van ouders in medezeggenschapsorganen is daarom belangrijk.<sup>106</sup> Ouders zijn in deze raden op persoonlijke titel benoemd, maar dienen de belangen van alle ouders van de school te vertegenwoordigen. Ook raadplegingen van de achterban van de medezeggenschapsraad zijn van belang bij het vertegenwoordigen van belanghebbenden.<sup>107</sup> Dit wordt ook bepleit in een gezamenlijke publicatie van organisaties van leerlingen, ouders, werknemers, schoolleiders en bestuurders in de onderwijssector.<sup>108</sup> Daarin wordt vermeld dat na een peiling van de achterban de medezeggenschapsraad de uitkomst bij het innemen van standpunten dient te betrekken. Ook zou de medezeggenschapsraad zelf het initiatief moeten nemen door voorstellen te doen wanneer het belang van een of meer groepen binnen zijn achterban in het geding is. Hierbij kan gedacht worden aan thema's als de aanpak van het pesten, de verkeers- en sociale veiligheid rondom de school en de keuze om de school om te vormen tot een brede school.<sup>109</sup>

#### **Ouders en 'hun' school: verschillende perspectieven**

Net zoals er diversiteit is in de manier waarop scholen omgaan met 'hun' publiek, is ook de rol die ouders spelen ten aanzien van 'hun' school divers en handelen ouders en scholen vanuit verschillende perspectieven. Hieronder worden, ter indicatie, twee voorbeelden gegeven.

##### *Ouderinitiatieven voor gemengde scholen*

Sommige ouders hebben een voorkeur voor een gemengde school. Wanneer die er in hun buurt niet is, dan nemen ze soms het initiatief om zich met een groep 'kansrijke' (vaak 'witte', hoogopgeleide) ouders in te schrijven op een 'zwarte' school in de buurt. In Nederland is in verschillende steden ervaring opgedaan met dergelijke ouderinitiatieven. Zo is in Rotterdam op verschillende scholen van Kind en Onderwijs Rotterdam (stichting voor christelijk primair onderwijs) een zogenaamd Ouderinitiatief opgericht, waarbij een groep ouders en aanstaande ouders zich verbindt aan de school om gezamenlijk zorg te dragen voor een gemengde school. Met name in de wijk Kralingen zijn deze ouderinitiatieven succesvol gebleken. Hier zijn op twee basisscholen steeds meer volledig gemengde groepen ontstaan.<sup>110</sup> Ook in Amsterdam hebben dergelijke initiatieven plaatsgevonden.

<sup>106</sup> Dit geldt evenzeer voor de andere leden van medezeggenschapsraden zoals personeel van de school.

<sup>107</sup> Om ervoor te zorgen dat de medezeggenschap daadwerkelijk alle belanghebbenden betreft, is in een voorgestelde wijziging van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) een passage opgenomen dat eerst de achterban moet worden geraadpleegd, voordat de medezeggenschapsraad zijn instemmings- en adviesbevoegdheid bij fusie of sluiting uitoefent. Zo wordt geborgd dat zowel ouders als personeel ten volle zijn betrokken en vertegenwoordigd bij dergelijke ingrijpende besluiten. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34656-3.html>

<sup>108</sup> Versterking medezeggenschap, 2014.

<sup>109</sup> Versterking medezeggenschap, 2014.

<sup>110</sup> <http://www.kindenonderwijsrotterdam.nl/scholen/bijzondere-initiatieven/>.

Om scholen gemengd te krijgen én te houden, is samenwerking nodig van alle betrokkenen: ouders, scholen en schoolbesturen en gemeenten. Het Kenniscentrum Gemengde Scholen ondersteunt deze betrokkenen in de mogelijkheden die er zijn bij het tegengaan van segregatie in het onderwijs door beschikbare kennis over te dragen en nieuwe kennis te genereren (bijvoorbeeld door middel van onderzoek en discussies).<sup>111</sup>

#### *Verdeeldheid tussen aantal ouders en schooldirectie*

Blijvend protest van een aantal ouders zorgt voor vertraging van nieuwbouw van een basisschool. Deze ouders zijn tegen de sloop van het oude schoolgebouw dat plaats moet maken voor een nieuw en groter pand (maximaal 480 leerlingen), omdat zij vrezen dat zo het kleinschalige karakter van de school verdwijnt. Ook vinden zij de sloop onnodige kapitaalvernietiging. Bestuur en schooldirectie daarentegen stellen dat "nieuwbouw noodzakelijk is vanwege de grote wachtlijsten en de leerlingenprognose. Bovendien biedt nieuwbouw optimale kansen om de 21ste-eeuwse vaardigheden in het onderwijs verder vorm te geven. Deze groep ouders blijft de nieuwbouw tegenhouden en bestoken ongevraagd andere ouders via de (digitale) media, terwijl onder andere via de medezeggenschapsraad ouders al participeren en meedenken."

## 4.2 Overheid en politiek: denk en handel vanuit publieke belangen

De speelruimte van scholen en schoolbesturen bij het balanceren tussen verschillende belangen is in belangrijke mate afhankelijk van het overheidsbeleid. De raad wil dan ook benadrukken dat overheid en politiek moeten denken en handelen vanuit het perspectief van publieke belangen. De raad constateert in dit verband dat bepaalde aspecten van overheidsbeleid op gespannen voet kunnen staan met het bevorderen van sociale samenhang en kansengelijkheid in het onderwijs.

#### *Ken de neveneffecten van beleid*

Het Nederlandse onderwijs is sterk gesectoraliseerd (zie paragraaf 2.4). Deze sectoralisering (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs) en de schotten tussen de verschillende schoolsoorten kunnen negatieve consequenties hebben voor kansengelijkheid en sociale samenhang.<sup>112</sup>

Bij het maken van beleid voor de verschillende onderwijssectoren moet de overheid zich volgens de raad bewust zijn van mogelijke neveneffecten. Dit geldt bijvoorbeeld voor maatregelen die effecten hebben in andere sectoren dan waarvoor de maatregel in eerste instantie bedoeld is. Een voorbeeld is het curriculum in het vmbo, waar profielen los van de kwalificatiedossiers in het middelbaar beroepsonderwijs zijn ontwikkeld. Dit komt doorlopende leerlijnen en dus ook kansengelijkheid niet ten goede. Een ander risico betreft het voeren van kortetermijnbeleid dat gericht is op specifieke doelen. Een voorbeeld hiervan is de rol van de eindtoets basisonderwijs in de advisering voor het voortgezet onderwijs. Sinds 2015 is het schooladvies in plaats van de uitslag van de eindtoets leidend bij de plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Het belang van de eindtoets werd – ingegeven door een zekere afkeer in de Tweede Kamer van toetsen en afrekenen – ingeperkt zonder dat zorgvuldig is doordacht welke consequenties dat zou kunnen hebben. Na een jaar werden vervolgens weer pogingen tot reparatie-

<sup>111</sup> <http://www.gemengdescholen.nl/>.

<sup>112</sup> Onderwijsraad, 2014b.

wetgeving gedaan. Dergelijk ad-hocbeleid kan leiden tot onverwachte en ongewenste gevolgen. De onderwijspolitiek moet daar in de beleidsvorming op anticiperen.<sup>113</sup>

#### *Vermijd perverse prikkels in bekostiging en toezicht*

Als het gaat om bekostiging en toezicht staat de individuele leerling veelal centraal.<sup>114</sup> Zo hangt de hoogte van het lumpsumbudget dat schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs ontvangen voor de financiering van het onderwijs, voornamelijk af van het aantal leerlingen. Als leerlingen van school wisselen, verschuift hun budget mee.<sup>115</sup> Scholen concurreren hierdoor met elkaar om leerlingen aan te trekken. Concurrentie tussen scholen is echter niet altijd gewenst. In regio's die kampen met krimp bijvoorbeeld is het belangrijk dat scholen in plaats van met elkaar te concurreren juist samenwerken om een divers aanbod te kunnen blijven garanderen.<sup>116</sup>

Hieronder geeft de raad een aantal voorbeelden van prikkels in de bekostiging en in het toezicht door de inspectie die risico's inhouden voor sociale samenhang en kansengelijkheid. Het eerste voorbeeld betreft veranderingen in de financiering in het middelbaar beroepsonderwijs, waaronder het cascademodel<sup>117</sup> en de financiering van de diplomabekostiging. Deze veranderingen zijn in 2015 doorgevoerd en hebben gevolgen voor de flexibiliteit van leerroutes. Mbo-instellingen hebben financiële prikkels gekregen om studenten zo snel mogelijk een opleiding te laten afronden en minder diploma's te stapelen.<sup>118</sup> Deze gewijzigde financieringsregelingen stimuleren studenten om zo snel mogelijk de arbeidsmarkt te betreden, maar doen tegelijkertijd afbreuk aan de doorstroommogelijkheden in het stelsel en kunnen zo negatieve effecten hebben op kansengelijkheid.

Een tweede voorbeeld is de financiering van brede scholengemeenschappen onder de voorgestelde vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs. Brede scholengemeenschappen met voorbereidend beroepsonderwijs krijgen onder de huidige systematiek een hogere vergoeding.<sup>119</sup> Deze financiële prikkels zijn in het voorgestelde nieuwe model<sup>120</sup> niet langer in dezelfde mate aanwezig. Deze wijziging kan een risico met zich meebrengen voor doorstroommogelijkheden van leerlingen en de bevordering van kansengelijkheid en sociale samenhang. Als het meer kosten met zich meebrengt om onderwijs te verzorgen voor leerlingen op het voorbereidend beroepsonderwijs, wordt het voor scholen minder aantrekkelijk om deze schoolsoort aan te bieden.

Ten derde zijn de mogelijkheden voor het wisselen tussen leerwegen afgenomen.<sup>121</sup> Deze ontwikkeling komt onder andere voort uit het overheidsbeleid omtrent het toezicht op de leerre-

113 Onderwijsraad, 2014c.

114 Zie het advies over financiering van en sturing op kwaliteit dat de raad in voorbereiding heeft.

115 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/inhoud/overheidsfinanciering-onderwijs>; geraadpleegd op 23 maart 2017.

116 Onderwijsraad, 2015c, 2016d.

117 In het cascademodel is het niveau van bekostiging in het eerste verblijfsjaar van een student het hoogst en neemt dit af naarmate het aantal schooljaren van de student toeneemt. In het eerste jaar geldt een bekostigingsfactor van 1,2. In het tweede tot en met het vierde jaar is de bekostigingsfactor 1,0. Voor een eventueel vijfde en zesde leerjaar geldt een bekostigingsfactor van 0,5. Voor deelnemers die nog langer een mbo-opleiding volgen ontvangt de school geen bekostiging meer. Zie MBO15 Programma management, 2013.

118 MBO15 Programma management, 2013.

119 Algemene Rekenkamer, 2014. In de huidige bekostigingssystematiek ontvangen schoolbesturen voor een scholengemeenschap met vbo zowel een hogere vaste voet per school als een hogere bekostiging voor personeel per leerling, dan voor een scholengemeenschap die, naast de overige schoolsoorten, geen vbo aanbiedt.

120 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a.

121 Organisation for Economic Coordination and Development, 2016; Onderwijsraad, 2014a; Van de Werffhorst, Elffers, & Karsten, 2015.



sultaten en het beleid dat het stapelen van opleidingen bemoeilijkt, zoals de eerdergenoemde financieringsmaatregelen in het middelbaar beroepsonderwijs. Inmiddels heeft de inspectie een nieuw model om de leerresultaten in het voortgezet onderwijs te beoordelen.<sup>122</sup> In het nieuwe model worden scholen minder hard afgerekend als leerlingen afstromen naar een lager onderwijsniveau. Scholen zullen daardoor eerder geneigd zijn leerlingen het voordeel van de twijfel te gunnen en een hoger niveau te laten proberen. Dit acht de raad in het licht van bevordering van gelijke kansen een goede ontwikkeling. Andere ontwikkelingen werken echter in tegengestelde richting. De afname van het aantal brede brugklassen en de toename van het aantal categorale scholen maken dat het instroomniveau in het voortgezet onderwijs een definitiever karakter krijgt, waardoor leerlingen juist minder gelijke kansen krijgen.<sup>123</sup>

#### *Bied ouders ondersteuning bij schoolkeuzes*

Scholen en opleidingen onderscheiden zich steeds vaker met een bijzonder concept of profiel. Daardoor wint ons onderwijsstelsel aan diversiteit. Ouders en leerlingen hebben werkelijk iets te kiezen,<sup>124</sup> of het nu gaat om levensbeschouwelijke grondslag, pedagogisch concept, speciale aandacht voor sport of theater, mate van heterogeniteit, onderwijstijden of de taal waarin de lessen plaatsvinden. Niet alle ouders en leerlingen maken echter even veel gebruik van de keuzemogelijkheden.<sup>125</sup>

Tegelijkertijd maakt het grote aantal verschillende scholen dat ouders vaak door de bomen het bos niet meer zien. Om een goede keuze te kunnen maken, moeten ouders en leerlingen goed geïnformeerd zijn. Die informatie is niet altijd gemakkelijk te vinden of te duiden. Websites van scholen geven soms een vertekend beeld en overzichts-informatie is veelal summier. Ook zijn niet alle ouders even bekend met het Nederlandse onderwijsstelsel.<sup>126</sup> Als ouders het moeilijk vinden om de (brede) kwaliteit van scholen te beoordelen of om informatie hierover te vinden, dan kan het helpen als ouders meer en duidelijkere informatie krijgen over scholen en over de criteria op basis waarvan een keuze gemaakt kan worden. Het kan hierbij gaan om allerlei soorten informatie, bijvoorbeeld over slagingspercentages en eindtoetscores. Maar ook informatie over verschillende soorten brugklassen, het aangeboden curriculum, de visie van de school en de daaruit voortvloeiende doelstellingen met betrekking tot onderwijskwaliteit in brede zin zijn voor ouders relevant.<sup>127</sup>

Sommige ouders kunnen niet zelf hun weg vinden in het onderwijssysteem en komen niet gemakkelijk in aanraking met relevante informatie voor en over schoolkeuzes. Overheden en onderwijsinstellingen zouden deze ouders moeten helpen door extra inspanningen te verrichten om de informatie toch bij hen te krijgen. Dat betekent bijvoorbeeld dat op voorscholen en via gemeentelijke loketten informatie over de keuze van een basisschool te vinden kan zijn en dat op door gemeente en scholen samen georganiseerde ouderavonden informatie gegeven wordt over de keuze van een vo-school. Scholen voor primair onderwijs zouden extra inspan-

<sup>122</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b.

<sup>123</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b. In deze kamerbrief stelt de staatssecretaris ook dat DUO heeft vastgesteld dat de meeste leerlingen binnen een straal van zeven kilometer toegang hebben tot een school met een heterogene brugklas. Het rapport van de Inspectie van het Onderwijs (2016) stelt op basis van de BRON-data vast dat het aantal brede brugklassen is afgenomen.

<sup>124</sup> Vooropgesteld dat de afstanden tussen scholen en woonadres niet te groot zijn.

<sup>125</sup> Onderzoek van Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt naar schoolkeuzemotieven laat een gevarieerd beeld zien. Het blijkt dat sterkte van voorkeuren voor pedagogische aanpak en bijzondere kenmerken aanzienlijk varieert tussen deelpopulaties. Deze verschillen hangen samen met onder andere denominatie, regio, mate van geloof en opleidingsniveau van de ouders; Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2016.

<sup>126</sup> Korpershoek e.a., 2016.

<sup>127</sup> Onderwijsraad, 2016a.

ningen moeten verrichten om te zorgen dat alle ouders van de leerlingen in groep 8 zich goed bewust zijn van het belang en de consequenties van de keuze voor een vo-school.

#### *Bewaak de waarde van een uniform diploma*

Ten slotte wil de raad hier nogmaals het belang van eindexamens als ijkpunt benadrukken. Het behoort tot de stelselverantwoordelijkheid van de overheid de waarde van een uniform diploma te bewaken. Variaties binnen scholen zoals talentstromen en tweetalig onderwijs vindt de raad belangrijk, omdat deze leerlingen de kans bieden om het onderwijs te kiezen dat bij hen past. Maar de raad waarschuwt dat deze varianten niet 'hiërarchiserend' mogen uitpakken, dat ze niet mogen bijdragen aan statusverschillen en ongelijkheid en dat ze de toegang tot het vervolgonderwijs niet mogen belemmeren. Hij vindt dat de overheid er zorg voor moet dragen dat elk diploma van een bepaalde schoolsoort, ongeacht de school, van gelijke waarde is. Een vmbo-tl-diploma in Heerhugowaard moet even veel waarde hebben als een vmbo-tl-diploma in Budel, en de houder even veel rechten en kansen geven. De raad juicht variëteit toe, zolang de functie van ijkpunt geen geweld wordt aangedaan. Een diploma van een tweetalig vwo of een technasium, of een plusdocument waarop staat aangegeven welke extra vakken of buiten-curriculaire activiteiten met goed gevolg zijn afgelegd, is mooi, maar mag er nooit toe leiden dat de toegang tot het vervolgonderwijs van degenen die een regulier vwo-diploma hebben, wordt bemoeilijkt.<sup>128</sup>

Vergaande autonomie van scholen in Nederland is mogelijk, omdat die gepaard gaat met vormen van centrale en/of gestandaardiseerde eindtoetsing.<sup>129</sup> Juist de combinatie van deze twee elementen waarborgt dat leerlingen het onderwijs kunnen volgen dat bij hen past, zonder dat dit leidt tot ongelijke kansen. Het zogenoemde civiel effect van het vo-diploma is in Nederland dermate groot dat vervolgoopleidingen (meestal) niet overgaan tot het stellen van aanvullende eisen naast een diploma. Het loslaten van een uniform diploma per onderwijssoort kan de kans verhogen op willekeur en op selectie op oneigenlijke gronden. Dat heeft negatieve gevolgen voor de toegankelijkheid tot vervolgoopleidingen en de arbeidsmarkt voor bepaalde groepen leerlingen en studenten.

<sup>128</sup> Onderwijsraad, 2015b.

<sup>129</sup> In 2018 is de raad voornemens te adviseren over eindtoetsing.

# Afkortingen

DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
gl	gemengde leerweg
ho	hoger onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
po	primair onderwijs
tl	theoretische leerweg
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs

# Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2014). *Bekostiging voortgezet onderwijs. Onderzoek op verzoek van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Appadurai, A. (2004). The capacity to aspire: Culture and the terms of recognition. In V. Rao & M. Walton (Eds.), *Culture and public action* (59-84). Palo Alto: Stanford University Press.
- Biesta, G. (2012). The Educational Significance of the Experience of Resistance: Schooling and the Dialogue between Child and World. *Other Education*, 1(1), 92–103.
- Biesta, G. (2015). Wereld-gericht onderwijs: Vorming tot volwassenheid. *De Nieuwe Meso* 2(3), 54-61.
- Biesta, G. (2017). *Democratie: waarde of mogelijkheidsvoorwaarde. Een korte notitie over burgerschap en democratie voor het project 'gesprek in de klas'*. Londen: Brunel University London.
- Blok, H., Oostdam, R. & Peetsma, T. (2006). *Het nieuwe leren in het basisonderwijs; een begripsanalyse en een verkenning van de schoolpraktijk*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *Met dezelfde citoscore een andere schoolloopbaan*. Geraadpleegd op 23 maart 2017 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/36/met-dezelfde-citoscore-een-andere-schoolloopbaan>.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Sdu.
- Cornelisz, I. & Van Halem, N. (2016). *Startnotitie: De leerling centraal. Een analyse van leerling-centraal onderwijs in relatie tot onderwijsuitkomsten en beleidsinstrumenten*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- De Beer, P. & Van Pinxteren, M. (2016). *Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- De Bruin, G., Van de Linden, J., Van de Vegt, A. & Van der Aa, R. (2012). *Monitor ouderbetrokkenheid in het po, vo en mbo. Tweede meting*. Rotterdam: Ecorys.
- De Lange, M., Tolsma, J. & Wolbers, M.H.J. (2015). Opleiding als sociale scheidslijn: Aanleiding, probleemstelling, bestaande inzichten en werkwijze. In M. de Lange, J. Tolsma, & M.H.J. Wolbers (Red.). *Opleiding als sociale scheidslijn. Een nieuw perspectief op een oude kloof* (9-32). Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Derkse, W. (2011). Vorming en het belang daarvan. In Onderwijsraad, *Essays over vorming en persoonsontwikkeling* (7-15). Den Haag: Onderwijsraad.
- Deunk, M.I., Doolaard, S., Smale-Jacobse, A.E. & Bosker, R.J. (2015). *Differentiation within and across classrooms: A systematic aareview of studies into the cognitive effects of differentiation practices*. Groningen: GION onderwijs/onderzoek.
- Dewey, J. (1990). *The School and Society; The Child and the Curriculum. An expanded edition with a new introduction by Philip W. Jackson*. Chicago: University of Chicago Press.
- Donovan, M.S., Bransford, J.D. & Pellegrino, J.W. (1999). *How people learn: Bridging research and practice*. Washington DC: National Academy Press.
- Gemeente Amsterdam (2015). *Segregatie in het Amsterdamse onderwijs. PO en VO*. Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (2017). *Monitor diversiteit in het basisonderwijs*. Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek Gemeente Amsterdam.
- Görtzen, R. (1984). *Weg met de opvoeding*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2006). *Stil Vermogen, een onderzoek naar de maatschappelijke kosten van laaggeletterdheid*. Den Haag: Stichting Lezen en Schrijven.
- Hargreaves, D.H. (2006). *A new shape for schooling*. Londen: Specialist Schools and Academies Trust.

- Imelman, J.D. & Meijer, W.A.J. (1986). *De nieuwe school, gisteren & vandaag*. Amsterdam: Elsevier.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014-2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2015-2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (z.j.). *Onderwijsresultatenmodel voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 19 juni 2017 via <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultatenmodel-vo>
- Kirschner, P.A. & Van Merriënboer, J. (2013). De zelfsturende leerling? *Van twaalf tot achttien*, 2013(7), 42-44.
- Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen (2017). *Talen voor Nederland*. Amsterdam: KNAW.
- Korpershoek, H., Beijer, C., Spithoff, M., Naaijer, H. M., Timmermans, A.C., van Rooijen, M., Vugteveen, J. & Opdenakker, M.C. (2016). *Overgangen en aansluitingen in het onderwijs. Deelrapportage 1: reviewstudie naar de po-vo en de vmbo-mbo overgang*. Groningen: GION Onderwijs/Onderzoek.
- Korpershoek, H., Naayer, H.M. & Bosker, R.J. (2016). *Inrichting van de onderbouw. Onderzoek naar de motieven en de beweegredenen van vo-scholen naar soort brugklas*. Groningen: GION Onderwijs/Onderzoek.
- Levering, B. (2010). De zorgelijke staat van het geweten. In B. Levering, *Praktische pedagogiek als theoretisch probleem* (101-120). Amsterdam: SWP.
- MBO15 Programma management (2013). *Infoblad 4. Bekostiging*. Geraadpleegd op 23 maart 2017 via [http://mbo15.nl/sites/default/files/Bekostiging\\_infoblado4.pdf](http://mbo15.nl/sites/default/files/Bekostiging_infoblado4.pdf)
- Meirieu, P. (2016). *Pedagogiek: De plicht om weerstand te bieden*. Culemborg: Uitgeverij Phronese.
- Ministerie van Justitie (2008) *Kabinetsreactie op WRR-rapport 79 - "Identificatie met Nederland"*. Geraadpleegd op 6 juni 2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-veiligheid-en-justitie/documenten/kamerstukken/2008/08/19/kabinetsreactie-op-wrr-rapport-79-identificatie-met-nederland>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Toptalent in het funderend onderwijs*. Brief van 2 september 2013 van de staatssecretaris aan de voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk 530191.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Reactie op het artikel over het signaal dat scholen voor voortgezet onderwijs hun vmbo-afdelingen afstoten om wit te kunnen blijven*. Brief van 5 november 2014 van de staatssecretaris aan Voorzitter van de Tweede Kamer. Kamerstukken II 2014-2015, 31289, 101.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015a). *Vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*. Brief van 17 april 2015 van de staatssecretaris aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk 756774. Kamerstukken II 2014-2015, 31289, 233.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015b). *Nieuw model leerresultaten voortgezet onderwijs*. Brief van 25 juni 2015 van de staatssecretaris aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk 785994. Kamerstukken II 2014-2015, 31289, 246.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016a). *Advies 'van instelling naar leerling centraal' en motie Van Meenen c.s.* Brief van 23 maart 2016 van de minister en de staatssecretaris aan de Onderwijsraad, kenmerk 886194.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016b). *Gelijke kansen in het onderwijs*. Brief van 31 oktober 2016 van de minister en de staatssecretaris aan de voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk 1090781. Kamerstukken II 2016-2017, 34550-VIII, 16.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017a). *Doorstroom vmbo-havo*. Brief van 11 januari 2017 van de staatssecretaris aan de voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk 1121321. Kamerstukken II 2016-2017, 31289, 344.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017b). *Brede brugklassen in het voortgezet onderwijs*. Brief van 26 januari 2017 van de staatssecretaris aan de voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk 1112759. Kamerstukken II 2016-2017, 31289, 344.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017c). *Aanbieding Students Well Being rapportage PISA 2015*. Brief van 19 april 2017 van de staatssecretaris aan de voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk 1180409.
- Motie van het lid Meenen c.s. van 29 oktober 2015* (2015). Kamerstukken II 2015-2016, 34300 VIII, nr. 49.
- Neill, A.S. (1960). *Summerhill: A radical approach to child rearing*. Oxford: Hart Publishing Company.
- Neill, A.S. (1966). *Freedom, not license*. Oxford: Hart Publishing Company.
- Nieuwelink, H., Boogaard, M., Dijkstra, A.B., Kuiper, E. & Ledoux, G. (2017). *Onderwijs in burgerschap: Wat scholen kunnen doen. Lessen uit wetenschap en praktijk*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Noorlander, C.W. (2005). *Recht doen aan leerlingen en ouders*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Noorlander, C.W. & Paaijmans, B.M. (2011) Educational malpractice als relatief nieuw fenomeen in het aansprakelijkheidsrecht. *Nederlands tijdschrift voor burgerlijk recht*, 28(6), 233-245.
- Oelkers, J. (2005). *Reformpädagogik: eine kritische Dogmengeschichte*. Beltz Juventa.
- Onderwijsraad (2001). *De Markt Meester?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007a). *De verbindende schoolcultuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b). *Doorstroom en talentontwikkeling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008a). *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008b). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010a). *Een diploma van waarde*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010b). *Vroeg of laat*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013a). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014a). *Overgangen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.,
- Onderwijsraad (2014b). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014c). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015a). *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015b). *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het fundamenteel onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015c). *Wetsvoorstel samenwerkingsscholen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016a). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016b). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016c). *Vakmanschap voortdurend in beweging*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016d). *Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016e). *Internationaliseren met ambitie*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2017a). *Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017b). *Doordacht digitaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017c). *Het bevorderen van gelijke onderwijskansen en sociale samenhang. Notitie gebaseerd op de adviezen van de Onderwijsraad (2007-2017) ten behoeve van het ministerie van OCW*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Coordination and Development (2016). *Netherlands 2016: Foundations for the Future, Reviews of National Policies for Education*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Coordination and Development (2017). *PISA 2015 Results (Volume III): Students' Well-Being*. Paris: OECD Publishing.
- Pit, K. (2016). Gepersonaliseerd onderwijs. Een benadering vanuit twee perspectieven. *De Nieuwe Meso*, 3(4), 47-52.
- Ponds, R., Van Ham, M. & Marlet, G. (2015). *Verschillen, ongelijkheid en segregatie. Literatuurstudie*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.
- PO-Raad & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs*. Geraadpleegd op 3 april 2017 via <https://www.rijksoverheid.nl>.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge: Belknap Press.
- Regeling kwaliteitsafspraken mbo (2014). Geraadpleegd op 19 juni 2017 via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035923/2016-07-20>.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2016). *Schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Maastricht: ROA.
- Robeyns, I. (2005). The capability approach: A theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93-117.
- Rose, N. (1999). *Governing the soul: The shaping of the private self (second edition)*. London: Free Association Books.
- Ruijs, N.M. (2015). *Empirical Studies in the Economics of Education*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Schmeets, H. & De Witt, S. (2017). *Gerapporteerde spanningen in de samenleving en eigen ervaringen daarmee*. Den Haag: CBS.
- Simons, M. (2016). *"Het centraal plaatsen van de leerling". Mogelijkheden en grenzen van personalisering*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Simons, M. & Masschelein, J. (2009). Our will to learn and the assemblage of a learning apparatus. In A. Fejes & K. Nicoll (Eds.), *Foucault and lifelong learning* (48-60). London/New York: Routledge.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2014). *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau & Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: SCP en WRR.
- Van de Werfhorst, H., Elffers, L. & Karsten, S. (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap*. Amsterdam: Didactief onderzoek.
- Van der Meer, J., & Vriezen, M. (2017). *De staat van de ouder*. Utrecht: Ouders en Onderwijs.
- Van Eck, E., Heemskerk, I. & Pater, C. (2015). *Effecten van flexibilisering en gepersonaliseerd leren. Deelrapport 4. Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad*. Utrecht: Oberon.
- Van Spijker, F., Van der Houwen, K. & Van Gaalen, R. (2017). Invloed ouderlijk opleidingsniveau reikt tot ver in het voortgezet onderwijs. *ESB*, 102 (4749), 234-237.
- Versterking medezeggenschap (2014). *Advies 'goede medezeggenschap' in het onderwijs*. Geraadpleegd op 23 mei 2017 via <http://www.infowms.nl/toolkit-en-publicaties/advies-goede-medezeggenschap/>.

- Volman, M. & Stikkelman, R. (2016). *Startnotitie: de leerling centraal. Literatuurstudie naar effecten van en pedagogische en didactische argumenten voor leerling- en studentgericht onderwijs*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Vos, P. (2011). Oriëntatie voor het leven. In Onderwijsraad, *Essays over vorming en persoonsontwikkeling* (35-48). Den Haag: Onderwijsraad.
- Voskamp, S. (2015). Onderwijsvereenkomst: tripartiet of niet. Een verkenning van de betrokken partijen bij een onderwijsvereenkomst in het primair en voortgezet onderwijs. In C.G. Breedveld-de Voogd, A.G. Castermans, M.W. Knigge, T. van der Linden, J.H. Nieuwenhuis & H.A. ten Oever (Eds.), *De meerpartijovereenkomst* (211-233). Den Haag: Wolters-Kluwer.
- VO-raad (2015). *Diploma op maat. Ruimte voor talent in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: VO-raad.
- VO-raad (2017). *Gelijke kansen in het onderwijs*. Brief van de VO-raad aan de Vaste Kamercommissie Onderwijs van 25 januari 2017.
- VO-raad & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit. Sectorakkoord VO 2014-2017*. Geraadpleegd op 3 april 2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2014/04/17/sectorakkoord-vo-2014-2017>.
- Waslander, S. (2016). In de schaduw van de meritocratie. Gelijke onderwijskansen als maatschappelijke opdracht. *De Nieuwe Meso*, 3(3), 8-14.
- Westerhuis, A. & Van Wijk, B. (2011). *Het Nederlandse onderwijs geketend. Doorstroomroutes in en tussen vo en mbo*. 's Hertogenbosch: eco.



# Geraadpleegde deskundigen

## Deelnemers wereldcafé 21 september 2016

De heer J. Berens	't Blokhuus (po)
De heer J. de Bruin	Heijbergschool (po)
Mevrouw M. Bruins	Democratische school De Ruimte (po)
De heer H. Everhardt	Noorderpoort (mbo)
De heer R. Feenstra	Kennemer college mavo (vo)
De heer J. van Grunsven	Picasso Lyceum (vo)
De heer D. Helders	Gymnasium Apeldoorn (vo)
De heer A. den Heijer	Christelijk lyceum Zandvliet (vo)
Mevrouw W. van Heugten	ROC Tilburg (mbo)
De heer P. van 't Hof	Beter Onderwijs Nederland
Mevrouw P. Houtsma	De Haagse Scholen (po)
Mevrouw I. Hummel	Karel de Grote College (po)
De heer A. Jansen	Stichting Vrije Scholen Zuidwest Nederland (po)
Mevrouw C. Leenders	Obs Jan Ligthart (po)
Mevrouw Y. Leupen	ROC Midden Nederland (mbo)
De heer O. McDaniel	Human Talent Group
De heer H. van Riel	Koning Willem I College (mbo)
De heer T. Storimans	Oud-inspecteur van het onderwijs
De heer L. Ubels	MBO Utrecht (mbo)
De heer P. Veltman	Stichting Vrijescholen Athena (po)
Mevrouw D. Westerbaan	MBO College Zuidoost (mbo)
Mevrouw A. Wijnen	Basisschool Scharn (po)
Mevrouw A. Wortelboer	Stages in Zuid (mbo)

## Gesprekken

De heer P. Banis	CAOP
Mevrouw R. den Besten	PO-Raad
Mevrouw H. Beurskens	MBO Raad
De heer L. Bos	MBO Utrecht
De heer L. Brouwers	IJburg College
Mevrouw M. Dinjens	CAOP
Mevrouw J. Ferket	VO-raad
Mevrouw S. Grotenhuis	Open Schoolgemeenschap Bijlmer
Mevrouw A. ter Haar	Willem Alexanderschool
De heer M. Kemper	Gymnasium Felisenum
Mevrouw E. Koppen	MBO Utrecht
Mevrouw I. Kummeling	VO-raad
De heer H. Kuppens	MBO Raad
De heer P. van Meenen	Tweede Kamerlid D66
De heer T. de Ruiter	VO-raad
Mevrouw R. Tezcan	MBO Utrecht
Mevrouw J. Vermaas	VO-raad
De heer G. Wammes	MBO Raad

# Bijlage 1

Adviesaanvraag





>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Onderwijsraad  
Mevrouw prof.dr. H. Maassen van den Brink  
Nassaulaan 6  
2514 JS DEN HAAG

Kennis  
Rijnstraat 50  
Den Haag  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon  
J.K. Jans  
T +31 6 46 84 97 09  
j.k.jans@mncw.nl

Onze referentie  
886194

Datum **23 MAART 2016**

Betreft advies 'Van instelling naar leerling centraal' en motie Van Meenen c.s.

Geachte mevrouw Maassen van den Brink,

Met deze brief willen wij u vragen om advisering voor te bereiden over het onderwerp 'Van instelling naar leerling centraal' zoals genoemd in uw Werkprogramma 2016, alsmede over het thema 'gelijke kansen, opstroom, doorstroom en maatwerk' zoals verzocht door de Tweede Kamer (kamerstuk 34300-VIII 49).

#### Leerling centraal

In uw Werkprogramma 2016 heeft u aangekondigd op verzoek van de regering een verkenning naar bovengenoemd onderwerp uit te voeren. De aanleiding voor ons om dit aan u te vragen is de volgende. Er zijn situaties denkbaar waarin het voor leerlingen of studenten interessant kan zijn om onderwijs te volgen op een andere school of instelling dan waar de leerling staat ingeschreven. Bijvoorbeeld in een krimpregio als het onderwijsaanbod op de school beperkt is. Maar ook in het bredere licht van onderwijs op maat is de vraag interessant hoe de leerling meer centraal kan komen te staan in ons stelsel. Het kan kansen scheppen voor het omgaan met verschillen alsmede voor verbreding of verdieping van het onderwijs.

In het huidige stelsel is dat niet altijd mogelijk. De school of instelling vormt immers de centrale eenheid in ons bestel en de aansturing. De instelling is de eenheid van bekostiging en het is de instelling die verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit maakt het moeilijk om onderwijs over de grenzen van de instelling heen te organiseren. De grenzen van de instelling vormen daarvoor soms een belemmering.

Wij willen u vragen om te verkennen wat het betekent om de leerling/student meer centraal te stellen in het onderwijs. Waar, voor wie, en vanuit welk perspectief is dit wenselijk, en waar stuiten we op grenzen en paradoxen? Wat betekent een beter begrip voor de complexiteit van het centraal stellen van de leerling/student voor de vormgeving, organisatie en de sturing van het onderwijs?

Wij vragen u zich te beperken tot het de sectoren po, vo en mbo, en daarbij een doorkijkje te geven naar het hoger onderwijs voor zover uw aanbevelingen gevolgen hebben voor de doorstroom naar het hoger onderwijs.

Onze referentie  
986194

**Gelijke kansen, opstroom, doorstroom, maatwerk**

Bij de begrotingsbehandeling van oktober 2015 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen die de regering oproept aan uw Raad advies te vragen over de vraag "hoe we ons onderwijsbestel zo kunnen inrichten, dat gelijke kansen, opstroom, doorstroom en maatwerk weer de norm worden in ons onderwijsbestel".

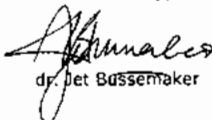
Dit onderwerp raakt deels aan het thema 'Leerling centraal' en het is daarom dat wij u in deze context willen vragen om ook advisering naar aanleiding van de motie Van Meenen c.s. te starten. Eventueel kunt u beide vragen in één advies behandelen.

Hoewel wij zien dat beide onderwerpen elkaar raken als het gaat om maatwerk, stellen we echter ook vast dat ze niet geheel overlappen. Bijvoorbeeld als het gaat om kansengelijkheid, opstroom en doorstroom. Daar komt bij dat de verkenning van mogelijke nieuwe stelselementen van een andere aard is dan advies over de inrichting van het huidige stelsel, zoals de motie dat verwoordt. Ook merken we op dat u in de afgelopen jaren regelmatig aanbevelingen heeft gedaan over de overgangen binnen en tussen de sectoren van ons stelsel. Er is op inhoudelijke gronden dus mogelijk reden om over beide onderwerpen separaat te adviseren.

Zoals besproken, nodigen wij u daarom uit om in april opnieuw in overleg te treden over de voortgang van het adviestraject en over de vorm waarin beide adviesvragen het beste kunnen worden geadresseerd.

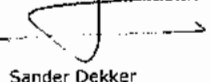
Met vriendelijke groet,

de minister van Onderwijs, Cultuur  
en Wetenschap,



dr. Jet Bussemaker

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur  
en Wetenschap,



Sander Dekker

Wat betekent het om de leerling meer centraal te stellen in het onderwijs en waar ontmoet deze ambitie grenzen? In deze verkenning gaat de Onderwijsraad in op de spanning tussen individuele wensen en maatschappelijke belangen, en op de spanning tussen keuzevrijheid en kansengelijkheid. De raad maakt een afweging over welke belangen voorop moeten staan als individuele en publieke belangen met elkaar botsen.