

Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel



Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel

Stand van educatief Nederland 2019

Colofon

De Onderwijsraad is het wettelijk adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van het onderwijs. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van beleid en wetgeving. Hij adviseert over het brede terrein van het onderwijs, van voorschoolse educatie tot postuniversitair onderwijs en een leven lang leren. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad is samengesteld uit personen die zijn benoemd op grond van hun gezaghebbende positie in relevante wetenschappelijke disciplines, in sectoren van het onderwijs, in openbaar bestuur of in maatschappelijke organisaties. De raad gebruikt in zijn advisering verschillende disciplinaire aspecten (zoals onderwijskundige, economische en juridische) en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs.

De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast organiseert de raad discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019*, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

Registratienummer: 20190019/1107, februari 2019

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2019.
ISBN: 987-946121-067-8

Bestellingen van publicaties:

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

Ontwerp en opmaak:
www.balyon.com

Drukwerk:
Drukkerij Excelsior, Den Haag

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

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en
de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
De heer drs. A. Slob
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
20190019/1107

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 22 februari 2019

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel

Mevrouw de Minister, Mijnheer de Minister,

Voor u ligt de *Stand van educatief Nederland*. In dit rapport worden de bevindingen uit de in december 2018 aan u aangeboden hoofdlijnennotitie *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel* uitgebreid toegelicht en onderbouwd. Het is een integrale analyse waarin de verschillende onderwijssectoren – van voorschoolse voorzieningen tot en met de voorzieningen van permanente educatie – in samenhang worden bekeken. In deze vierde editie van de *Stand van educatief Nederland* staat het onderwijsstelsel centraal en geeft de raad antwoord op de vraag: *Kan het onderwijs met het huidige stelsel zijn maatschappelijke opdracht nu en in de toekomst waarmaken?*

De Onderwijsraad komt tot de conclusie dat het huidige onderwijsstelsel op onderdelen herziening behoeft. In het licht van maatschappelijke ontwikkelingen wordt de manier waarop het onderwijs is georganiseerd problematisch: (1) jongeren uit verschillende sociale groepen komen elkaar niet meer vanzelfsprekend tegen in een sterk gedifferentieerd onderwijsstelsel; (2) overgangsbepalingen vroeg in de schoolloopbaan worden steeds bepalender door afnemende mobiliteit in het stelsel; en (3) permanente educatie is geen formeel onderdeel van het stelsel. Het huidige onderwijsbeleid is vooral gericht op afzonderlijke sectoren. Het gevaar bestaat dat opeengestapelde kleine maatregelen het stelsel wel veranderen, maar niet altijd in de gewenste richting en zonder dat onderliggende knelpunten voldoende worden aangepakt. Ook bestaat het risico dat onderdelen van het stelsel zich los van elkaar ontwikkelen. Daarmee wordt het steeds moeilijker voor de overheid om haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken. De raad formuleert in dit rapport vijf vertrekpunten waarmee hij beoogt richting te geven aan de gedachtevorming en discussie in het onderwijsveld en bij regering en parlement over aanpassingen van het stelsel.

Deze *Stand van educatief Nederland* markeert tevens het moment van de overgang naar een nieuw samengestelde raad onder een nieuwe voorzitter. De *Stand van educatief Nederland* is tot stand gekomen onder de hoede van de Onderwijsraad voor de periode 2015-2018 en de huidige raad verheugt zich erop om voort te bouwen op de gepresenteerde analyse en denkrichtingen. Hij zal daarover graag met u in dialoog treden in de komende periode.

Met beleefde groet,



Prof. dr. E.H. Hooge
Voorzitter



Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter Onderwijsraad 2015-2018



Drs. C. van 't Veen
Secretaris ad interim

Inhoud

Hoofdpijnen van Stand van educatief Nederland 2019	7
---	----------

Deel A Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel

1 Onderwijs heeft zich te verhouden tot maatschappelijke opgaven	19
1.1 Veranderingen vragen veel van het onderwijs en raken aan het fundament van het onderwijs	20
1.2 Beleidsvorming vooral gericht op afzonderlijke onderwijssectoren	24
1.3 Adviesvraag: hoe kan het onderwijsstelsel nu en in de toekomst zijn maatschappelijke opdracht waarmaken?	25
Katern: historische ontwikkeling Nederlands onderwijsstelsel	27
2 Doorgeschoten differentiatie en het ontbreken van permanente educatie in het onderwijsstelsel vragen om herziening	39
2.1 Differentiatie in het onderwijs is doorgaans nuttig en nodig	40
2.2 Knelpunt 1: jongeren uit verschillende groepen komen elkaar niet meer vanzelfsprekend tegen in het gedifferentieerde stelsel	42
2.3 Knelpunt 2: overgangsbepalingen vroeg in de schoolloopbaan worden steeds belangrijker	44
2.4 Knelpunt 3: permanente educatie is geen onderdeel van het stelsel	49
3 Op weg naar oplossingen: vijf vertrekpunten voor herziening van het onderwijsstelsel	51
3.1 Maatschappelijke opdracht vraagt om samenhangende keuzes vanuit publieke belangen	52
3.2 Vertrekpunt 1: verminder differentiatie waar nuttig en mogelijk	53
3.3 Vertrekpunt 2: verbind ook op andere manieren schoolsoorten en opleidingen	57
3.4 Vertrekpunt 3: stimuleer beroepsgericht onderwijs op het havo en vwo	58
3.5 Vertrekpunt 4: verminder en verbeter de selectie	59
3.6 Vertrekpunt 5: geef permanente educatie een structurele plek in het onderwijsstelsel	59

Deel B Ontwikkelingen in het Nederlandse beleid en onderwijs

1 Inleiding	65
2 Prominente onderwerpen in beleid en onderwijspraktijk	67
2.1 Hoe kan het curriculum evenwichtig en bij de tijd blijven?	67
2.2 Toenemende roep om maatwerk en centraal stellen leerling	69
2.3 Meer aandacht voor het belang van brede vorming en burgerschap in het onderwijs	71
2.4 Aandacht voor kansengelijkheid en onderwijsachterstanden	74
2.5 Passend onderwijs: zoeken naar oplossingen voor alle leerlingen	75
2.6 Maatschappelijke herwaardering van vakmanschap	77
2.7 Kwaliteit in het hoger onderwijs	79
2.8 Leven lang ontwikkelen wordt belangrijk gevonden	80
2.9 Inzet op voldoende goede onderwijsprofessionals wordt doorgezet	81
2.10 Veel aandacht voor werkdruk en te weinig (professionele) ruimte in het onderwijs	82

3 Sturing en financiering	85
3.1 Naar gedifferentieerd toezicht en instellingsaccreditatie	85
3.2 Meer taken en zeggenschap in de regio	86
3.3 Meer sturing via netwerken	87
3.4 Inzet bestuursakkoorden en afspraken neemt toe, maar ook besef van beperkingen	88
3.5 Meer doelgebonden bekostiging	90
3.6 Private investeringen nemen toe	91
Bijlage 1 Werkwijze beleidsanalyse	93
Deel C Het Nederlandse onderwijs in cijfers	
1 Inleiding	99
2 Kwaliteit	101
2.1 Met onderwijs samenhangende maatschappelijke uitkomsten	101
2.2 Opleidingsniveau, schooluitval en permanente educatie	105
2.3 Leerprestaties en motivatie	108
2.4 Beoordeling kwaliteit van onderwijs	112
3 Toegankelijkheid	117
3.1 Leerroutes en overgangen	118
3.2 Sociaaleconomische achtergrond, migratieachtergrond en sekse	121
3.3 Kosten en toegankelijkheid van onderwijs	125
4 Doelmatigheid	127
4.1 Uitgaven	128
4.2 Studiesucces	130
4.3 Onderwijspersoneel	132
5 Pluriformiteit en keuzevrijheid	137
5.1 Onderwijsaanbod naar denominatie in het funderend onderwijs	137
5.2 Bereikbaarheid van scholen in het funderend onderwijs	138
5.3 Aanbod van opleidingen in het vervolgonderwijs	139
6 Sociale cohesie: sociale samenhang, inclusie en democratie	143
6.1 De school als (veilige) sociale omgeving	144
6.2 School als oefenplaats: werken aan waarden als tolerantie en inclusie	145
6.3 Integratie naar sociaaleconomische en migratie-achtergrond	146
6.4 Integratie naar prestatieniveau	147
Afkortingen	151
Figurenlijst	153
Literatuur	154
Geraadpleegde deskundigen	163

Hoofdpijnen van de Stand van educatief Nederland 2019

Steeds grotere uitdagingen voor het onderwijs

Het onderwijs staat voor grotere uitdagingen dan lange tijd het geval is geweest. Maatschappelijke veranderingen die spelen op de middellange termijn, vragen veel van het onderwijs en hebben gevolgen voor het onderwijsstelsel.

Allereerst wordt de samenleving steeds heterogener. Met name in de grote steden is de bevolking zeer divers: in talig, etnisch en cultureel opzicht. Ook verandert de manier waarop mensen zich met elkaar verbinden en gemeenschappen vormen. Waar vroeger de verzuiling de samenleving verticaal ordende, is nu horizontale ordening prominenter. Mensen organiseren zich in vluchtige gemeenschappen die veranderlijk zijn en per definitie tijdelijk. Er is sprake van sociale segmentering van de samenleving naar opleiding, inkomen en sociaalculturele achtergrond. De sociaal-culturele dimensie onderscheidt mensen die verschillende antwoorden geven op de vraag wie ze zijn en wat hen verbindt. Daar komt bij dat elke doelgroep zijn eigen voorzieningen heeft. Er zijn kortom minder gelegenheden waar mensen met verschillende sociale en culturele achtergronden elkaar tegenkomen. De vraag is hoe het onderwijs zich zou kunnen organiseren om de sociale samenhang te versterken.

Technologisering heeft een grote impact op het onderwijs. Robotisering en andere technologische ontwikkelingen kunnen bepaalde taken van mensen overnemen, beroepen laten verdwijnen of veranderen en nieuwe creëren. Deze nieuwe ontwikkelingen vragen behalve kennis ook vaardigheden, zoals vakoverstijgend denken, samenwerken en digitale geletterdheid. De dynamiek op de arbeidsmarkt neemt toe, mensen zullen vaker van baan of functie veranderen. De werkzaamheden laten zich steeds lastiger in vaste categorieën indelen. Nu al combineren veel mensen verschillende werkzaamheden: ze zijn bijvoorbeeld deeltijd-zzp'er en hebben een betaalde baan of een pensioen naast hun zzp-werk. Als gevolg van deze ontwikkelingen neemt de behoefte aan scholing en vorming toe. Dat heeft ook gevolgen voor de organisatie van onderwijs.

Om adequaat te kunnen reageren op maatschappelijke ontwikkelingen is een integrale kijk op het onderwijsstelsel nodig. Het huidige onderwijsbeleid is echter nog vooral gericht op afzonderlijke sectoren. Maatregelen worden onvoldoende in het brede perspectief van het onderwijsstelsel geplaatst. Het gevaar bestaat dat het opeenstapelen van kleine beleids- of wetsmaatregelen het stelsel verandert, maar niet altijd in de gewenste richting en zonder dat onderliggende knelpunten voldoende worden aangepakt. De raad heeft zichzelf daarom de vraag gesteld: *kan het onderwijs zijn maatschappelijke opdracht nu en in de toekomst waarmaken binnen de huidige organisatie van het onderwijsstelsel?*

De maatschappelijke opdracht van het onderwijs

Als publieke voorziening heeft het onderwijs een maatschappelijke opdracht met drie belangrijke aspecten:

1. Het onderwijs draagt zorg voor een adequate scholing van de beroepsbevolking (voor een sterke economie en hoge welvaart zijn goed opgeleide mensen nodig).
2. Het onderwijs levert een bijdrage aan de kwaliteit van de samenleving. Voor welzijn, cohesie en maatschappelijke stabiliteit is het belangrijk dat de samenleving sterke sociale verbanden kent en dat mensen de waarden kunnen respecteren en voorleven die ten grondslag liggen aan de democratische rechtsstaat.
3. Het onderwijs biedt gelijke kansen voor individuen om onderwijs te genieten en om zich te vormen, te ontwikkelen en te scholen gedurende de levensloop.

Doorgeschoten differentiatie en het ontbreken van permanente educatie in het onderwijsstelsel vragen om aanpassingen

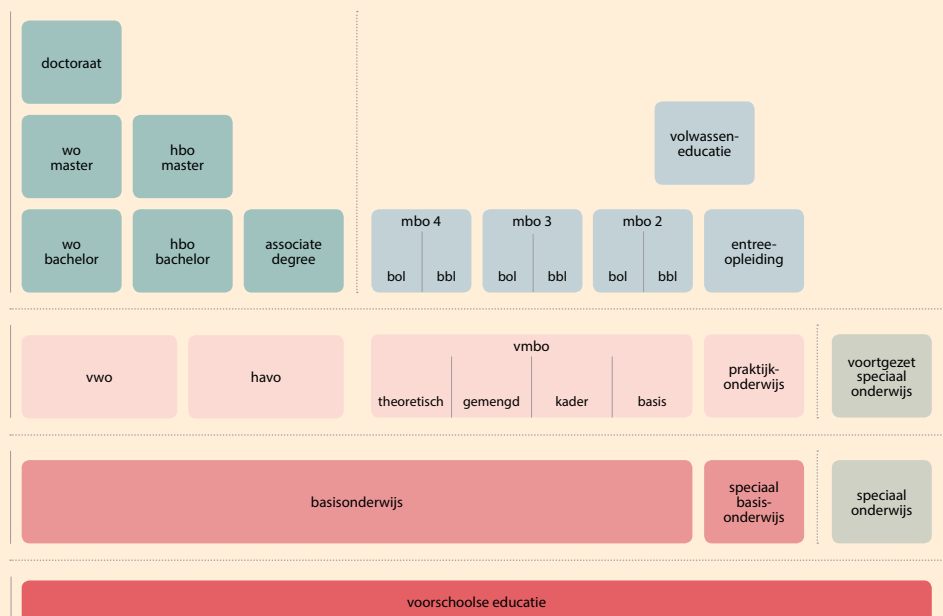
De raad vindt dat er een fundamentele bezinning nodig is op de organisatie van het onderwijsstelsel met als doel het op onderdelen aan te passen. De raad ziet drie knelpunten ontstaan. Twee van die knelpunten hangen samen met de differentiatie in het onderwijsstelsel (zie figuur en kader). De differentiatie (1) versterkt de tendens van sociale segmentering en verkleint de mogelijkheden van het onderwijs om bij te dragen aan sociale samenhang in de maatschappij, en (2) zet de toegankelijkheid van en doorstroom binnen het onderwijs onder druk, waardoor sommige groepen leerlingen en studenten minder kansen krijgen in het onderwijs.

Het derde knelpunt hangt samen met een grotere behoefte aan scholing en vorming gedurende de gehele levensloop. Deze scholing en vorming is niet alleen een verantwoordelijkheid van individuen, maar ook van bedrijven en de overheid. Echter, (3) permanente educatie is geen onderdeel van de huidige onderwijsvoorzieningen binnen het stelsel.

Kenmerken inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel

1. Differentiatie naar onderwijssectoren (bijvoorbeeld basisonderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs), en daarbinnen naar schoolsoorten (bijvoorbeeld havo en vwo), niveaus (bijvoorbeeld mbo 2, 3, 4), leerwegen (bijvoorbeeld vmbo-kb en mbo-bol) en opleidingen (bachelors of masters).
2. Scherp onderscheid tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs, en tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs.
3. Vroege selectie: op 11- of 12-jarige leeftijd krijgen leerlingen advies over plaatsing in het voortgezet onderwijs.
4. Hoge mate van autonomie voor onderwijsinstellingen door de vrijheid van onderwijs en de daaraan verbonden lumpsumbekostiging.

Het gedifferentieerde Nederlandse onderwijsstelsel



Het onderwijsstelsel kent een grote verscheidenheid aan onderwijssoorten die zijn ingedeeld in verschillende onderwijssectoren. Deze differentiatie is binnen grenzen functioneel. Het ordent het onderwijsaanbod en het biedt de mogelijkheden voor leerlingen en studenten om zich op verschillende manieren door het onderwijs te bewegen. Ook jongeren waarvan op een bepaald moment nog niet duidelijk is welke capaciteiten en interesses ze hebben, krijgen de kans om zich te ontwikkelen en te kwalificeren op een passend niveau of binnen een geschikte opleiding.

In het verleden gaven problemen die voortkwamen uit een te grote verscheidenheid aan onderwijsniveaus, onderwijssoorten en opleidingen meermaals aanleiding tot fundamentele onderwijshervormingen. De overheid heeft verscheidene ingrepen gedaan om tot meer samenhang tussen de verschillende delen van het onderwijssysteem te komen en het systeem overzichtelijker en minder uitgebreid te maken. Zo was de Mammoetwet van 1968 een poging om het voortgezet onderwijs in te richten als een samenhangend geheel met verschillende begaafdheidsniveaus en een structuur met horizontale en verticale doorstroommogelijkheden. Echter, in de afgelopen tien jaar is de differentiatie opnieuw gaan knellen. Hieronder worden de drie genoemde knelpunten nader toegelicht.

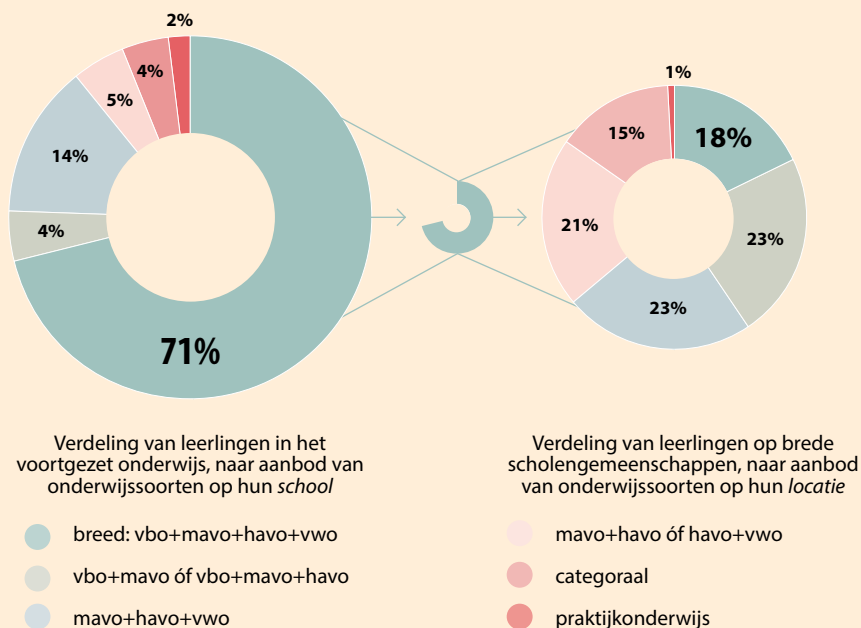
Knelpunt 1: jongeren uit verschillende sociale groepen komen elkaar niet meer vanzelfsprekend tegen in gedifferentieerd stelsel

Als gezegd, mensen uit verschillende sociale lagen in de samenleving bewegen zich steeds meer in gescheiden groepen en treffen elkaar niet meer vanzelfsprekend. Ook in het onderwijs zien we deze sociale segmentering. Dit begint al bij de voorschoolse voorzieningen. Deze voorzieningen zijn gefragmenteerd en georganiseerd rond verschillende doelstellingen en verschillende doelgroepen, waardoor kinderen met een risico op achterstanden vaak gescheiden blijven van andere kinderen. In het basis- en voortgezet onderwijs gaan kinderen en jongeren uit diverse sociale groepen vaak naar verschillende scholen. Dit komt deels doordat kinderen en jongeren met eenzelfde sociale achtergrond in dezelfde wijk wonen en ook in die

wijk naar school gaan. Daar komt bij dat scholen soms expliciet inspelen op de keuzevrijheid en wensen van (groepen) ouders. Zo profileren scholen zich als cultuurschool, technasium, bieden Cambridge English of nieuwe vakken, categoriaal onderwijs of onderwijs op religieuze of pedagogische didactische grondslag. Dit gevarieerde aanbod leidt soms tot segmentering met ongewenste gevolgen.

Ook de scheiding tussen sectoren, schoolsoorten, leerwegen en opleidingen in het onderwijsstelsel heeft tot gevolg dat verschillende groepen leerlingen elkaar niet meer vanzelfsprekend treffen. Cijfers van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) laten zien dat bijna driekwart van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs is ingeschreven aan een brede scholengemeenschap waar alle schoolsoorten zijn vertegenwoordigd. Maar ze laten ook zien dat het overgrote deel van die scholengemeenschappen de verschillende schoolsoorten aanbiedt op aparte locaties. Slechts 18 procent van de leerlingen op brede scholengemeenschappen zit op een locatie met alle schoolsoorten bij elkaar.

Brede scholengemeenschappen bieden onderwijssoorten vaak op afzonderlijke locaties aan



Eigen berekeningen op basis van de BBO-rom bestanden met peildatum 1 oktober 2017. Het betreft de leerlingaantallen in leerjaar vier van VO scholen (met een eigen brinnummer) en locaties (brinnummer + vestigingsnummer).

Als jongeren met verschillende sociale achtergronden elkaar op school niet meer ontmoeten, komen ze minder in aanraking met leerlingen of studenten die andere inzichten en waarden hebben. Terwijl de school een plek zou moeten zijn waar jongeren kunnen oefenen in het omgaan met conflicten, het voeren van een dialoog, afwijkende meningen en gedragingen tolereren, respect opbrengen voor andersdenkenden en tot consensus komen. Scholen zijn bij uitstek de plaats waar jongeren moeten leren omgaan met verschillen. Wanneer daartoe minder gelegenheid is, kan het onderwijs jongeren maar beperkt voorbereiden op een pluriforme en democratische samenleving en maar beperkt bijdragen aan sociale samenhang in de samenleving.

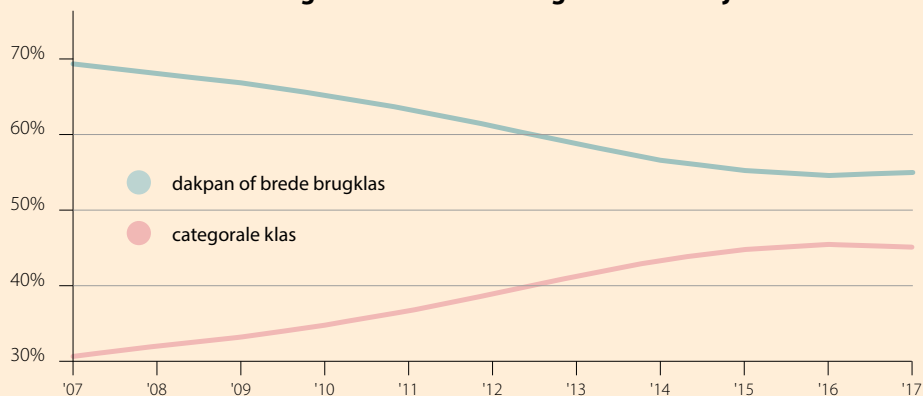
Knelpunt 2: overgangsbepalingen vroeg in de schoolloopbaan worden steeds belangrijker

In een sterk gedifferentieerd stelsel zijn er relatief veel selectiemomenten en overgangen van de ene sector, leerweg of opleiding naar de andere. Matching en selectie moeten ervoor zorgen dat leerlingen en studenten op de juiste plek in het stelsel terechtkomen.

In het Nederlandse onderwijsstelsel worden leerlingen relatief vroeg geselecteerd op de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs. Meestal is dat rond de leeftijd van 11-12 jaar. Sommige leerlingen hebben daar baat bij, maar voor leerlingen uit een lager sociaal-economisch milieu en voor laatbloeiers pakt vroege selectie vaak minder goed uit. Er is een grotere kans dat zij niet terechtkomen in het type onderwijs dat bij hun capaciteiten en talenten past.

De vroege selectie is minder een probleem wanneer er op een later moment nog kansen zijn om door te stromen, al naar gelang de capaciteiten van een leerling. Juist deze mogelijkheden voor mobiliteit nemen echter af. De verschillende schoolsoorten worden aangeboden op gescheiden locaties en er zijn minder brede brugklassen. Volgens cijfers van het CBS is het aandeel leerlingen dat in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs direct in één van de verschillende schoolsoorten geplaatst wordt, de afgelopen jaren sterk gestegen. Steeds minder leerlingen zitten in het eerste jaar in een dakpanklas of in een brede brugklas (zie onderstaande figuur).

Steeds minder brede brugklassen in het voortgezet onderwijs



Verdeling van leerlingen in leerjaar 1 van het voortgezet onderwijs, naar brugklastype

CBS geeft gedetailleerd het aantal leerlingen per onderwijssoort aan. Onder categorale klassen vallen: vmbo-b, vmbo-k, vmbo-g/t, havo, atheneum, lyceum/vwo, gymnasium. Onder brede brugklassen vallen: vmbo-b/k, vmbo ongedeeld, vmbo-havo(-vwo), vmbo-g/t-havo, vmbo-g/t-havo-vwo, havo-vwo.

Verder zijn er minder mogelijkheden voor mobiliteit door de scheiding tussen beroepsgericht onderwijs en algemeen vormend onderwijs. Er was de laatste jaren veel aandacht voor verbetering van de doorstroom in de beroepskolom (vooral vmbo-mbo) en veel minder voor de verbinding tussen het beroepsonderwijs en het algemeen vormend onderwijs.

De afnemende mobiliteit in het stelsel heeft tot gevolg dat de plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs steeds meer het verdere verloop van de schoolloopbaan gaat bepalen. Er ontstaat een grotere 'padafhankelijkheid': leerlingen kunnen moeilijker afwijken van de schoolsoort waarin ze geplaatst zijn. Er zijn minder mogelijkheden om de eerste plaatsing in het voortgezet onderwijs te corrigeren, waardoor sommige groepen leerlingen minder of te

laat kansen krijgen in het onderwijs. Bovendien komt er een grotere druk te liggen op de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs.

Gelijke kansen

De raad benadrukt dat het bij kansengelijkheid niet gaat om gelijke uitkomsten, maar dat het gaat om het creëren van gelijke kansen voor iedereen op het best mogelijk onderwijs. Dat betekent ook het creëren van gelijke kansen om de mogelijkheden die het onderwijs biedt zo goed mogelijk te kunnen benutten.

Ook doorstroommogelijkheden na het voortgezet onderwijs lijken af te nemen doordat er steeds meer matching en selectieprocessen zijn in het mbo en in het hoger onderwijs. In het mbo ligt de nadruk meer op matching en minder op selectie. In het hoger onderwijs heeft de afgelopen jaren decentrale selectie vorm gekregen in de vorm van motivatiebrieven, interviews, efficiëntieonderzoeken, aanvullende (reken)toetsen, bindende studieadviezen en aangescherpte overgangsnormen. Ook stellen steeds meer masteropleidingen aan universiteiten en hogescholen aanvullende eisen, dat wil zeggen naast het reeds behaalde diploma dat al rechtstreeks toegang geeft.

Knelpunt 3: permanente educatie is geen onderdeel van het stelsel

De dynamische samenleving en arbeidsmarkt stellen andere eisen aan burgers en werknemers. Leren gaat niet meer vooraf aan betaald werken, maar er is een combinatie van werken en leren nodig gedurende de leer- en arbeidsloopbaan. Activiteiten op het gebied van bij- en nascholing zijn van belang voor participatie op de arbeidsmarkt en in de samenleving, en voor de persoonlijke vorming en ontwikkeling van individuen. Deze doelen zijn daarmee verbonden aan de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. Het huidige stelsel – dat primair is ontworpen voor kinderen en jongeren, en in veel mindere mate voor (werkende) volwassenen – is onvoldoende ingericht om scholing permanent te maken gedurende de levensloopbaan.

Permanente educatie maakt nog geen vanzelfsprekend deel uit van het onderwijsstelsel. Belemmeringen op het gebied van regelgeving en financiering en schotten tussen samenwerkingspartners binnen en buiten het onderwijs zorgen voor een versnipperd, weinig vraaggericht scholingsaanbod en voor een beperkte toegankelijkheid. Dit maakt vooral de positie van lager en middelbaar opgeleiden kwetsbaar. Mensen zijn immers sterker dan voorheen verantwoordelijk voor de vormgeving van hun eigen leer- en arbeidsloopbaan. De scholingsdeelname blijft onder deze groepen dan ook achter. En ook de mogelijkheden voor ontwikkeling en vorming buiten de arbeidsmarkt zijn zeer beperkt.

Op weg naar oplossingen: vijf vertrekpunten voor aanpassingen aan het onderwijsstelsel

De hierboven beschreven knelpunten vragen om een aantal aanpassingen in het onderwijsstelsel. Een goede inrichting van het stelsel is complex. Maatregelen om het op bepaalde punten te verbeteren kunnen het op andere punten kwetsbaar maken. Om richting te geven aan de gedachtevorming en discussie over noodzakelijke herzieningen, heeft de raad vijf 'vertrekpunten' geformuleerd. Deze vertrekpunten brengen een aantal adviezen en aanbevelingen van de raad bij elkaar.

Vertrekpunt 1: verminder differentiatie waar nuttig en mogelijk

Om de scheidingen tussen onderwijssoorten minder hard te maken, adviseert de raad te kijken waar in het stelsel de differentiatie verminderd kan worden. De raad ziet mogelijkheden als het gaat om de voorzieningen voor het jonge kind, in het voortgezet onderwijs en het mbo.

Integreer voorzieningen voor jonge kinderen

De raad pleit ervoor opvang en onderwijs voor kinderen van 0 tot 4 jaar te combineren door voor- en vroegschoolse educatie, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk samen te voegen. Zo ontstaat een brede en toegankelijke voorziening voor jonge kinderen, bijvoorbeeld onder regie van de basisschool. De basisscholen bieden daarmee een aanbod voor kinderen van 0-12 met een vloeiende overgang tussen baby-, peuter-, kleuter- en basisschoolperiode.

In de voorschoolse periode kunnen kinderen spelend leren onder begeleiding van goed opgeleid personeel uit de voorschoolse sector en het primair onderwijs. Dit aanbod zou op vrijwillige basis beschikbaar moeten zijn voor alle kinderen tussen de tweeënhalf en vier jaar, vijf dagdelen per week. Dus niet alleen voor kinderen met achterstanden (sociaal-emotioneel, cognitief of op het gebied van taal). Zo worden alle kinderen bereikt en worden kinderen met een risico op achterstanden niet gescheiden van andere kinderen. Met het oog op gelijke kansen vindt de raad het van belang dat er zo vroeg mogelijk – en blijvend – wordt geïnvesteerd in het voorkomen en verkleinen van achterstanden.

Cluster de leerwegen in het vmbo

De raad pleitte al eerder voor een vereenvoudiging van de structuur van het vmbo door de leerwegen logisch te clusteren. Daarbij adviseerde hij dat de geclusterde opleidingen zich profileren met een eigen identiteit die past bij de functie in het stelsel. Voor de clustering en profilering van de gemengde en theoretische leerweg in het vmbo worden al belangrijke stappen gezet. De clustering van de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg is niet van de grond gekomen. Vanuit de praktijk kwamen geluiden dat de studenten uit deze leerwegen te veel van elkaar verschillen. De raad adviseert om opnieuw te kijken naar een mogelijke clustering, waarbij het er niet alleen om gaat opleidingen samen te voegen, maar juist ook om maatwerk binnen de geclusterde opleiding te creëren.

Integreer beroepsgerichte leerwegen vmbo en mbo

Verder kan het aantal overgangen verminderd worden door de beroepsgerichte leerwegen van vmbo en mbo te integreren, waardoor leerlingen zonder overgang kunnen toewerken naar een startkwalificatie. Vooral voor kwetsbare leerlingen is deze overgang een struikelblok met een groot risico op uitval. Daarom is vanaf 2008 geëxperimenteerd met alternatieve routes naar het mbo waarbij vmbo en mbo geïntegreerd werden tot vm2-trajecten. De vm2-trajecten leidden tot overwegend positieve resultaten. Wel is het belangrijk om deze trajecten te verbeteren op basis van de resultaten van de uitgevoerde monitors.

Zorg voor meer flexibiliteit in de onderbouw in het voortgezet onderwijs

Ook is het belangrijk om te zoeken naar manieren om de scheiding tussen schoolsoorten in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs te verminderen. De raad pleit ervoor meer gebruik te maken van brugklassen en het 10-14 onderwijs. Bij het concept van 10-14 onderwijs wordt de definitieve selectie uitgesteld en is er meer ruimte voor differentiatie in niveaugroepen. Dit maakt het onderwijs in de onderbouw van het voortgezet onderwijs flexibeler, waardoor leerlingen gemakkelijker kunnen overstappen naar een andere schoolsoort als dat wenselijk en mogelijk is. Dit kan helpen om padafhankelijkheid te doorbreken.

Bekijk of vereenvoudiging van het mbo mogelijk is

Tot slot is het belangrijk om te verkennen wat mogelijk is om de niveaudifferentiatie in het middelbaar beroepsonderwijs te verminderen. De toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt en de snel veranderende vraag maken een kritische blik op het huidige aanbod van mbo-opleidingen

gen wenselijk. De raad vraagt zich af of het onderscheid tussen niveau 3 en 4 op termijn nog wel functioneel is. Een vereenvoudigd opleidingsaanbod kan herkenbaarder zijn voor werkgevers en kan ook eenvoudiger worden aangepast aan een veranderende vraag.

Vertretpunt 2: verbind ook op andere manieren schoolsoorten en opleidingen

Verschillende schoolsoorten op één locatie of ga samenwerking aan

Om de scheidingen in het Nederlandse voortgezet onderwijs te verminderen, moet de verbinding tussen verschillende schoolsoorten versterkt worden. Dat kan door meerdere schoolsoorten te organiseren op één locatie of door te stimuleren dat scholen samenwerking zoeken met andere scholen. Dit maakt de overstap van de ene naar de andere schoolsoort makkelijker en het biedt mogelijkheden om de school beter te benutten als sociale oefenplaats.

Zorg voor betere aansluiting tussen onderwijssoorten

Verder komt een sterke verbinding tot stand door regelmatig stelselbreed te bekijken of de verschillende onderwijssoorten voldoende op elkaar aansluiten. Dit is namelijk een voorwaarde voor mobiliteit in het gehele stelsel. Het gaat daarbij om de inhoudelijke aansluiting, de aansluiting in termen van het niveau van het leerprogramma en om de afstemming in de pedagogisch-didactische aanpak tussen onderwijssoorten. De raad pleit vooral voor een verbetering van de aansluiting tussen vmbo en havo. Deze overgang vormt een cruciale schakel binnen het Nederlandse onderwijsstelsel. Vmbo-leerlingen kunnen via de havo het hoger beroepsonderwijs bereiken. Juist deze stapelmogelijkheid blijkt een belangrijke emancipatieroute.

Schakelklassen als structureel onderdeel van het mbo en het hoger onderwijs

Waar de aansluiting niet gemakkelijk binnen programma's op te lossen is, kunnen schakelklassen de mogelijkheid voor leerlingen vergroten om over te stappen of door te stromen. De raad adviseerde eerder om een domeinbrede schakelklas te starten in mbo 2. Jongeren die vmbo basis of kader verlaten, moeten al op relatief jonge leeftijd een goed beeld hebben van wat de verschillende mbo 2-opleidingen te bieden hebben, en ook goed weten wat hun interesses en toekomstverwachtingen zijn. Daar hebben ze lang niet altijd een goed beeld van. Mede daardoor is de uitval in mbo 2-opleidingen relatief hoog. Wanneer jongeren daar uitvallen, bestaat er eigenlijk geen andere mogelijkheid dan het op een andere opleiding opnieuw proberen.

Ook de aansluiting tussen hbo-bacheloropleidingen en universitaire masterprogramma's is soms problematisch. Verschillende universiteiten bieden schakelprogramma's aan om deze overgang beter mogelijk te maken. Studenten met een verwante vooropleiding hebben met het schakelprogramma de mogelijkheid om op een efficiënte manier voldoende kennis en vaardigheden op te doen om in te kunnen stromen in het masterprogramma. De raad adviseert te bekijken welke mogelijkheden er zijn om deze schakelprogramma's een structurele plaats te geven in het hoger onderwijs.

Vertrekpunt 3: Stimuleer beroepsgericht onderwijs op het havo en vwo

Een andere manier om meer verbindingen te creëren, is het aanbieden van beroepsgericht onderwijs in alle schoolsoorten van het voortgezet onderwijs. De wet maakt gecombineerde leerwegen tussen algemeen vormend en middelbaar beroepsonderwijs weliswaar mogelijk, maar initiatieven daartoe bestaan nog nauwelijks in Nederland. De raad adviseert om het combineren van onderwijs uit beide kolommen te stimuleren. Zeker wanneer het onderwijs in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs meer flexibel wordt ingericht (zie vertrekpunt 1), komen er ook meer mogelijkheden om beroepsgerichte vakken relatief laagdrempelig een plek te geven binnen het havo en vwo. Hierdoor kunnen leerlingen op het havo of vwo zich breed ontwikkelen en zich beroepsmatig oriënteren en bekwamen, waardoor de doorstroom naar het beroepsonderwijs soepeler gaat (ook bijvoorbeeld vanuit havo 3 naar het mbo) of de keuze voor het wetenschappelijk onderwijs beter gemotiveerd is. Bovendien versterkt dit de waardering van het beroepsonderwijs en vakmanschap. De raad benadrukt tegelijkertijd dat de route via havo en vwo naar het academisch onderwijs geborgd moet blijven.

Vertrekpunt 4: verminder en verbeter de selectie

De raad adviseert uit te gaan van minder extra selectie op sommige overgangen in het stelsel en daar waar geselecteerd wordt, de selectie kwalitatief te verbeteren. Op basis van selectie worden beslissingen genomen over de toewijzing aan een niveau en toelating tot een opleiding. De raad pleit ervoor uit te gaan van eindtoetsing en centrale examens als ijkpunten en zo min mogelijk gebruik te maken van aanvullende eisen en extra toetsing. Het behalen van een bepaald diploma geeft een doorstroomrecht naar specifieke vormen van vervolgonderwijs. Hierdoor kunnen leerlingen en studenten op verschillende manieren door het stelsel bewegen zonder onnodige struikelblokken. Een goede inhoudelijke aansluiting tussen opleidingen (zie vertrekpunt 2) is daarvoor een voorwaarde.

De kwaliteit van selectie is belangrijk en moet aandacht krijgen. Selectie moet voorspelbaar en objectief zijn en worden uitgevoerd met deugdelijke instrumenten. Dat is niet alleen belangrijk voor het scheppen van gelijke kansen in het onderwijs, maar ook om de juiste leerling of student op de juiste plek te krijgen. De raad vraagt aandacht voor de kwaliteit van de decentrale selectie in het hoger onderwijs. Veelvoorkomende onderdelen van decentrale selectieprocedures zijn cognitieve vaardigheids- en kennistoetsen, motivatie- en persoonlijkheidsvragenlijsten en interviews. Deze instrumenten kunnen een risico vormen voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs of niet geschikt zijn voor het doel waarvoor het ingezet wordt. Ook de doelmatigheid van de gebruikte instrumenten kan worden betwijfeld.

Vertrekpunt 5: geef permanente educatie een structurele plek in het onderwijsstelsel

Permanente scholing, vorming en ontwikkeling is niet alleen een verantwoordelijkheid van individuen, maar ook van bedrijven en de overheid. Zeker voor groepen in een kwetsbare positie kent de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid als het gaat om een toegankelijk aanbod. Om gedurende de levensloop werken en leren beter te combineren, moeten voorzieningen geen tijdelijk maar een permanent onderdeel zijn van de inrichting van het onderwijsstelsel. Een betere infrastructuur van het postinitieel onderwijs draagt bij aan een toegankelijker en betaalbaar scholings- en vormingsaanbod. Ook helpt het om versnippering in opzet en inhoud van het aanbod tegen te gaan en een betere aansluiting tussen onderwijssectoren te realiseren.

Daartoe is het nodig om de mogelijkheden van een flexibel aanbod in het stelsel nader te verkennen. Dat gebeurt momenteel bijvoorbeeld al in het mbo met de pilot mbo-certificaten. Ook in het hoger onderwijs wordt geëxperimenteerd met een flexibel aanbod in de vorm van duale en deeltijdopleidingen en de associate degree. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor maatwerk en voor beter en tijdig inspelen op de behoeften en kansen voor iedereen die zich verder wil scholen of ontwikkelen. De inhoudelijke en infrastructurele samenwerking tussen het publieke en private onderwijs is daarbij waardevol en moet vastgehouden te worden. Het delen van elkaars kennis en expertise, locaties en leermiddelen kan daarbij helpen.

Tot slot

De verantwoordelijkheid voor het stelsel ligt bij de overheid. Een van de kerntaken is het bewaken van samenhang in het onderwijsstelsel bij de beleidsvoering. Daar hoort bij dat ze geregeld stil staat bij vragen zoals: Welke maatschappelijke ontwikkelingen doen een appel op het onderwijs? Wat hebben jongeren en burgers in het algemeen aan bagage nodig voor de toekomst? Met de hierboven beschreven vertrekpunten en de formulering van de maatschappelijke opdracht van het onderwijs levert de raad een bijdrage aan een stelseldiscussie die de afgelopen jaren, naar zijn oordeel, te weinig is gevoerd.

Deel A

Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel

Maatschappelijke ontwikkelingen doen een groot beroep op het onderwijs. Overheid en onderwijspraktijk proberen daar met beleidsmaatregelen en initiatieven effectief op in te spelen. Toch is het de vraag of dat voldoende is om de maatschappelijke opdracht van het onderwijs te realiseren.

1 Onderwijs heeft zich te verhouden tot maatschappelijke opgaven

In deze *Stand van educatief Nederland* houdt de Onderwijsraad het Nederlandse onderwijs voor de vierde keer tegen het licht en bekijkt hij hoe het onderwijs ervoor staat ten opzichte van vijf jaar geleden. Net als in de voorgaande edities wordt niet alleen naar de korte termijn, maar ook naar de lange termijn gekeken: naar de richting waarin het Nederlandse onderwijs zich beweegt en zou moeten bewegen. Daar is een periodieke en integrale analyse van het Nederlandse onderwijs voor nodig. In de *Stand van educatief Nederland* worden daarom alle onderwijssectoren – van voorschoolse voorzieningen tot en met de voorzieningen voor permanente educatie – in samenhang bekeken.

De raad richt zich in dit advies op het onderwijsstelsel. De raad stelt zich onder andere de volgende vragen. Welke veranderende eisen worden door de maatschappelijke ontwikkelingen op middellange termijn (2025-2030) aan het onderwijs gesteld? Waar zitten knelpunten of zwakke plekken in het stelsel? Waar blijven kansen onbenut? Welke uitgangspunten, principes, waarden, ijkpunten, condities en randvoorwaarden passen bij het waartoe achter het onderwijs van de toekomst? Wat is er nodig om in de toekomst de doelen van het onderwijs te verwezenlijken? En: is het huidige stelsel in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen houdbaar voor de toekomst?

Ter voorbereiding op de huidige *Stand van educatief Nederland* heeft de raad de afgelopen jaren gewerkt aan de uitwerking en verdieping van zijn visie op het onderwijs(stelsel). Dat kreeg zijn beslag in vijf programmalijnen (zie de *Meerjarenagenda*¹). Nu zet de raad de stap naar de vraag hoe het onderwijsstelsel ook in de toekomst de maatschappelijke opdracht kan realiseren.

¹ Onderwijsraad, 2015e.

De maatschappelijke opdracht van het onderwijs

Als publieke voorziening heeft het onderwijs een maatschappelijke opdracht met drie belangrijke aspecten.

1. Het onderwijs draagt zorg voor een adequate scholing van de beroepsbevolking. Voor een sterke economie en hoge welvaart zijn goed opgeleide mensen nodig.
2. Het onderwijs levert een bijdrage aan de kwaliteit van de samenleving. Voor welzijn, cohesie en maatschappelijke stabiliteit is het belangrijk dat de samenleving sterke sociale verbanden kent en dat mensen de waarden kunnen respecteren en voorleven die ten grondslag liggen aan de democratische rechtsstaat.
3. Het onderwijs biedt gelijke kansen voor individuen om onderwijs te genieten en om zich te vormen, te ontwikkelen en te scholen gedurende de levensloop.

Om te beoordelen of het onderwijs deze maatschappelijke opdracht waarmaakt, gebruikt de raad een aantal criteria. Biedt het onderwijs voor deze drie opdrachten voldoende *kwaliteit*? Is het onderwijs *toegankelijk* voor iedereen, zodat iedereen baat kan hebben bij wat het onderwijs biedt? Gebruikt het onderwijs publieke middelen *doelmatig* en werkt het doelmatig aan zijn opdracht? Is er voldoende aanbod en *keuzevrijheid* voor wat mensen willen, zowel op het gebied van scholing als op het gebied van vorming, en komen de maatschappelijke groepen voldoende tot hun recht? Draagt het onderwijs voldoende bij aan *sociale cohesie en democratie*?

1.1

Veranderingen vragen veel van het onderwijs en raken aan het fundament van het onderwijs

Het onderwijs interacteert continu met een veranderende samenleving. In de huidige tijd klinkt de opvatting dat het onderwijs nu voor grotere uitdagingen staat dan lange tijd het geval is geweest. De samenleving is complexer geworden en daardoor nemen de eisen aan en verwachtingen van het onderwijs toe. Sommige maatschappelijke veranderingen vragen veel en raken het fundament van het onderwijs. Steeds vaker wordt de vraag gesteld of het huidige onderwijsstelsel nog wel houdbaar is in de eenentwintigste eeuw.

Op de middellange termijn (2025-2030) spelen diverse ontwikkelingen met een grote impact op het onderwijs. Zo verandert werk ingrijpend als gevolg van technologisering en tekenen zich scherpe scheidslijnen af in de maatschappij. De behoefte aan permanente educatie neemt toe, evenals de vraag naar meer gepersonaliseerd onderwijs.² Deze ontwikkelingen vormen een uitdaging voor de organisatie en inhoud van het hele onderwijs.

Toenemende diversiteit en sociale segmentatie

De samenleving wordt steeds heterogener. In de jaren tachtig kwamen de meeste migranten uit vier herkomstgebieden: Turkije, Marokko, Suriname en de voormalig Nederlandse Antillen. Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig nam de diversiteit naar herkomst toe; migranten uit alle delen van de wereld vonden hun weg richting Nederland. De bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voorspelt dat de komende decennia het aandeel van personen met een migratieachtergrond verder zal toenemen, evenals de diversiteit binnen deze groep.³ Vooral in de grote steden kent de bevolking een grote etnische, linguïstische en culturele diversiteit. Er is daarnaast een grote verscheidenheid aan gezinsvormen. Minder kinderen groeien op in een traditioneel gezinsverband. Er zijn meer eenoudergezinnen en meer kinderen wonen op twee locaties of hebben te maken met samengestelde gezinnen.

² Zie Jester, 2018 en Van der Duin & Stavleu, 2018.

³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2018.

Ook de manier waarop mensen zich met elkaar verbinden en gemeenschappen vormen, is veranderd. Mensen willen hun leven inrichten naar eigen inzicht en laten zich minder leiden door de regels of normen van kerk of familie. Elchardus noemt die verandering niet zozeer een proces van individualisering, als wel een proces van detraditionalisering. De behoefte ergens bij te horen is niet verdwenen, wel de manier waarop sociale controle wordt uitgeoefend. Dat gebeurt niet via de traditionele moraal en vaste verbanden, maar eerder via subtiele vormen van sturing binnen veranderlijke verbanden.⁴ Grote instituties zoals vakbonden, kerk en politieke partijen hebben hun aantrekkingskracht verloren. Mensen organiseren zich in lichte gemeenschappen: korte en dynamische verbanden met beperkte formele regels en structuren.⁵ Deze lichte gemeenschappen zijn veranderlijk en per definitie tijdelijk. In het onderzoek naar de jeugdcultuur wordt ook wel gesproken over 'tribes', dynamische groepen waarin jongeren (sociaal)mediagebruik, muziekvoorkeuren en kledingstijlen delen die daarmee een kader voor identiteit bieden.⁶

Op het niveau van de samenleving ontstaan nieuwe, andere scheidingen. Naast sociaal-economische verschillen worden sociaal-culturele verschillen belangrijk. De sociaal-culturele dimensie onderscheidt mensen die heel verschillende antwoorden geven op de vraag wie ze zijn en wat hen bindt. Aan de ene kant staan mensen met een positief-kosmopolitische houding en een kritisch-positieve houding tegenover democratie en Europa. Aan de andere kant staan mensen die sterk hechten aan tradities en nationale en regionale identiteit. Opleidingsniveau blijkt de belangrijkste voorspeller voor de positie in deze sociaal-culturele dimensie. Opleiding is dan ook wel genoemd als nieuwe sociale scheidslijn.⁷ Maar het beeld van een sociale scheidslijn die dwars door de samenleving loopt, doet geen recht aan de maatschappelijke variëteit. Er is ook geen empirisch onderzoek dat duidelijk aantoont dat de kloof tussen lager- en hogeropgeleiden de afgelopen jaren is toegenomen.⁸ Wel zijn er signalen van een toenemende polarisatie. Zo is de arbeidsmarktsituatie van middelbaaropgeleiden steeds kwetsbaarder geworden. Middelbaaropgeleiden zijn in de loop van de tijd op de sociaal-culturele dimensie verschoven naar de positie van de lageropgeleiden.⁹ De gelegenheid tot sociale mijding neemt toe: de verschillende groepen hebben ieder eigen voorzieningen. Krachten die menging bevorderen nemen af. Sociale segmentering van de samenleving lijkt daardoor toe te nemen.

Nieuwe banen, andere vaardigheden en meer behoefte aan permanente educatie

Betaald werk is steeds bepalender geworden voor de identiteit van mensen. Individuele ontplooiing is een belangrijk doel geworden in het werk. Mensen willen meer vrijheid en autonomie in hun werk, eigenaarschap over hun taken en over de plaats waar ze die moeten uitvoeren. Nederland heeft een flexibele arbeidsmarkt, waarin het aandeel van het werk dat wordt uitgevoerd door mensen met een tijdelijk contract, uitzendkrachten en zzp'ers fors is toegenomen.¹⁰ Weliswaar is het vaste contract nog dominant (een kleine 70 procent van de werkenden), maar de flexibilisering neemt toe. Verder laten de werkzaamheden van mensen zich steeds lastiger in vaste categorieën indelen. Veel mensen combineren diverse werkzaamheden, zijn deeltijd-zzp'er, of hebben een betaalde baan of een pensioen naast hun zzp-werk.¹¹

4 Elchardus, 2012.

5 Duyvendak & Hurenkamp, 2004.

6 Bennett, 1999.

7 Bovens, Dekker & Tielmeijer, 2014.

8 De Lange, Tolsma & Wolbers, 2016.

9 Engbersen, Snel & Kremer, 2017.

10 Euwals, De Graaf-Zijl & Van Vuuren, 2016.

11 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017.

Werknemers veranderen, al dan niet uit vrije wil, vaker van baan of functie door verdwijnende en opkomende vormen van werkgelegenheid. Er wordt van mensen daarom meer flexibiliteit en lerend vermogen verwacht. Voorheen konden we het leven in drie fases indelen: onderwijs, arbeid en pensioen. Deze fases gaan in de toekomst meer door elkaar lopen. Er is grotere behoefte aan permanente educatie, waarbij de combinatie van werken en leren normaal wordt. Er worden specifieke eisen gesteld aan dergelijke opleidingen zoals praktische relevantie, goede begeleiding, flexibiliteit en maatwerk.¹²

De afgelopen jaren is op tal van terreinen technologische vooruitgang geboekt. Veel deskundigen verwachten de komende jaren een versnelling van de adoptie van technologische innovaties door de combinatie van technieken (machinelere, 'big data', 'cloud computing', robotisering, nieuwe materialen en nanotechnologie). Door robotisering en andere technologische ontwikkelingen kunnen bepaalde taken van mensen overgenomen worden door de techniek en verdwijnen er beroepen, terwijl er nieuwe opkomen. Een vaak aangehaalde theorie om de impact van technologie op de banenstructuur te duiden is die van 'Skill Biased Technological Change'. Het idee is dat mensen die taken uitvoeren waarvoor hoge cognitieve vaardigheden vereist zijn, geholpen worden door technologie en zo hun productiviteit kunnen vergroten. Routinetaken (bijvoorbeeld administratieve taken) kunnen worden overgenomen door technologie. Daardoor groeit de behoefte aan hogeropgeleide mensen, terwijl de behoefte aan middelbaar- en lagergeschoolden afneemt. Het verdwijnen van banen in het middensegment, een ontwikkeling die zich in alle westerse landen voordoet, heet ook wel baanpolarisatie. Ook in Nederland zien we deze ontwikkeling, al is de omvang van de trend hier relatief bescheiden.¹³

De veranderde taken vergen andere vaardigheden, zoals zelfsturing, probleemoplossend vermogen, vakoverstijgend denken, kritisch denken en samenwerken. Kennis blijft hoe dan ook de basis. Expertkennis heeft ook een belangrijke signaalfunctie op de arbeidsmarkt. Werkgevers selecteren in de eerste plaats op kennis en ervaring binnen een specifiek beroepsdomein.¹⁴ Er is minder behoefte aan vaardigheden die goed te automatiseren zijn. In de komende periode zullen ook eenvoudige taken die te maken hebben met beeld- en taalverwerking binnen het bereik van de technologie komen. De behoefte aan digitale vaardigheden en probleem-analytische vaardigheden, nodig om productief met technologie om te gaan, zal juist toenemen. Daarnaast zijn er taken die niet geraakt worden door technologie, omdat menselijke interactie erin centraal staat (onderwijs, zorg, persoonlijke dienstverlening). Hiervoor zijn sociaal-emotionele vaardigheden belangrijk.¹⁵ In welke omgeving mensen in de toekomst ook werken, er zullen hogere eisen worden gesteld aan hun aanpassingsvermogen. De arbeidsrelatie beweegt zich naar meer dynamiek en onzekerheid. Er wordt meer autonomie en zelfstandig oordeelsvermogen van werkenden verwacht.

Digitalisering en gepersonaliseerd leren

Digitalisering heeft niet alleen gevolgen voor de toekomst van werk, maar ook grote impact op het onderwijs. Digitalisering maakt het mogelijk leerlingen en studenten directe en specifieke feedback te geven, efficiënter en effectiever te differentiëren, en het onderwijsaanbod meer te personaliseren en te internationaliseren. Kennisoverdracht hoeft niet langer uitsluitend plaats

¹² Zie onder andere Van Casteren, Van den Broek, Warps, Jacobs & Braam, 2012.

¹³ Van den Berge & Ter Weel, 2015.

¹⁴ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2017a.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld MacCrory, Westermann, Alhammedi & Brynjolfsson, 2014; Bughin, Hazan, Lund, Dahlström, Wiesinger & Subramaniam, 2018.

te vinden in de klas of de collegezaal. Daarmee ontstaan veel mogelijkheden om het onderwijs anders te organiseren.

Er komen steeds meer data beschikbaar over leerlingen en hoe zij leren. Gecombineerd met digitale lesvormen en -materialen is het mogelijk onderwijs steeds verder te personaliseren, hoewel samen leren een fundamenteel onderdeel van het onderwijs zal blijven.¹⁶ Ook krijgt het onderwijs meer te maken met (beter opgeleide) ouders die zich bewust zijn van het belang van onderwijs en die veel willen investeren in de onderwijsloopbaan van hun kind. Zij stellen hoge eisen aan de mate waarin het onderwijs tegemoetkomt aan individuele wensen en de behoeften van hun kind. De toename van het gebruik van het zogenoemde schaduwonderwijs, zoals huiswerkklassen, illustreert dit.

De rol van de leraar verandert, maar wordt niet minder belangrijk. In een wereld met een overvloed aan informatie neemt het belang van het oordeelsvermogen van leerlingen en studenten toe. Zij moeten de waarde van informatie kritisch kunnen inschatten. Informatie is immers niet hetzelfde als kennis. Om informatie op waarde te kunnen schatten, is kennis onmisbaar. Leerlingen en studenten hebben een leraar of docent nodig die over de kennis beschikt om informatie te beoordelen en die dat oordeelvermogen in het onderwijs kan overbrengen.¹⁷

Hoe maakt het onderwijs zijn maatschappelijke opdracht waar?

De hier geschetste trends hebben gevolgen voor de wijze waarop het onderwijs zijn maatschappelijke opdracht kan waarmaken. Onderwijs dient adequaat voor te bereiden op de arbeidsmarkt, maar wat vraagt de arbeidsmarkt van het toekomstige onderwijs? Waarvoor leiden onderwijsinstellingen de leerlingen en studenten op en is het onderwijs voldoende flexibel ingericht om de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te kunnen bijbenen? In hoeverre past het strikte onderscheid tussen initieel en postinitieel onderwijs bij de arbeidsmarkt van de toekomst? Wat betekent de behoefte aan permanente educatie voor de organisatie van het onderwijs en hoe kan permanente educatie beter gefaciliteerd worden in het onderwijsstelsel?

Het onderwijs moet ook een bijdrage leveren aan het creëren van sterke sociale verbanden en het oefenen van democratisch gedrag en een democratische houding. Die opdracht krijgt meer gewicht doordat de socialiserende kracht van traditionele instituties is weggevallen. Zeker in een samenleving die neigt naar sociale segmentatie, ligt er een belangrijke opdracht voor het onderwijs. Tegelijkertijd is het de vraag wat van het onderwijs redelijkerwijs verwacht kan worden op dit vlak en of het huidige onderwijsstelsel voldoende faciliteert.

Het derde aspect van de maatschappelijke opdracht van het onderwijs is dat het alle individuen kansen moet bieden om zich te vormen, te ontwikkelen en te scholen gedurende de levensloop. Zijn die kansen voor alle (groepen) kinderen en jongeren gelijk? Hebben alle groepen voldoende toegang tot (post)initieel onderwijs? In welke mate moet het onderwijs toegesneden worden op individuele behoeften en wensen?

¹⁶ Adams Becker, Cummins, Davis, Freeman, Hall Giesinger & Ananthanarayanan, 2017; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016.

¹⁷ Zie Onderwijsraad, 2017c.

Onderwijsbeleid en onderwijspraktijk besteden aandacht aan belangrijke uitdagingen

In de afgelopen periode kwamen fundamentele en sectoroverstijgende onderwerpen aan de orde in het beleid en de onderwijspraktijk. Een uitgebreid overzicht van de beleidsthema's is te vinden in deel B van deze *Stand van educatief Nederland*.

De afgelopen jaren was, en is nog steeds, volop aandacht voor de vraag in hoeverre het curriculum bij de tijd is en staat het 'leven lang ontwikkelen' hoog op de beleidsagenda. Deze thema's raken aan de maatschappelijke ontwikkelingen die in de nabije toekomst impact hebben op het onderwijs. Ook werd in het beleid aandacht besteed aan diverse kwetsbare punten in het huidige stelsel. Denk aan de selectie en overgangen in het stelsel en ongelijke kansen. Een ander in het oog springend thema is de positie van het beroepsonderwijs in het stelsel en de beeldvorming daarover. In het beroepsonderwijs (voorbereidend middelbaar, middelbaar en hoger beroepsonderwijs) volgen meer jongeren een opleiding dan in het algemeen vormend onderwijs (havo, vwo en wetenschappelijk onderwijs). Toch genieten het havo en vwo bij leerlingen en ouders de voorkeur.

Stelseldiscussie wordt uit de weg gegaan

Hoewel er aandacht was en is voor fundamentele en sectoroverstijgende vraagstukken in het onderwijsbeleid, worden inhoudelijke discussies over het stelsel nauwelijks gevoerd. Sinds het rapport van de commissie-Dijsselbloem zijn overheid, bewindspersonen en andere politici daar terughoudend in en is men geneigd stelselwijzigingen te vermijden of niet als zodanig te benoemen. Denk hier aan de invoering van passend onderwijs en de maatregelen uit het actieplan Focus op vakmanschap die diep ingrijpen in de organisatie van het middelbaar beroepsonderwijs. Dit komt waarschijnlijk voort uit slechte ervaringen om het onderwijsveld van bovenaf grootschalige vernieuwingen op te leggen.¹⁸

Sectoralisering van onderwijsbeleid is toegenomen

Met de opkomst van de sectororganisaties (PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen en VSNU) is het onderwijsbeleid in de afgelopen jaren steeds meer gericht op de afzonderlijke sectoren. Het uit de weg gaan van de stelseldiscussie heeft deze sectoralisering nog versterkt. De opgerichte sectorraden maken elk namens de schoolbesturen uit hun achterban afspraken met de overheid en sluiten per sector cao's af met de vakbonden. De toekomstvisies en strategische plannen worden steeds meer per sector ontwikkeld.¹⁹ Ook de departementale indeling van OCW volgt de onderwijssectoren en dit vertaalt zich in een sectorale indeling bij de toezichthouder.²⁰ Uiteindelijk is de beleidsvorming steeds meer gericht op afzonderlijke sectoren en wordt het beleid steeds minder in het bredere perspectief van het stelsel geplaatst. Er wordt te weinig stilgestaan bij de consequenties die beleidsmaatregelen hebben voor het stelsel als geheel.

Wat verder opvalt, is dat er de afgelopen jaren veel ruimte was voor (lokale) experimenten en initiatieven om knelpunten aan te pakken – denk aan Kindcentra 2020, 10-14 onderwijs en schakeltrajecten in het hoger onderwijs. Maar de opbrengsten worden onvoldoende bekeken in het bredere verband van het stelsel. De vragen 'wat kunnen we leren van de experimenten

¹⁸ Onderwijsraad, 2014c; Slaman, Bardoe, Beer & Ten Dam, 2018.

¹⁹ Bronneman-Helmers, 2011.

²⁰ Onderwijsraad, 2014a.

en initiatieven' en 'welke consequenties kunnen we eraan verbinden voor het stelsel als geheel' zijn niet gesteld.

Stelselverantwoordelijkheid van overheid wordt onvoldoende waargemaakt

De overheid heeft een belangrijke stelselverantwoordelijkheid. Zij heeft als kerntaak het bewaken van samenhang in het onderwijsstelsel bij de beleidsvoering en behoort geregeld stil te staan bij vragen zoals 'welke maatschappelijke ontwikkelingen doen een appel op het onderwijs' en 'welke bagage hebben jongeren nodig voor hun toekomst'.²¹

Doordat de discussie over het stelsel uit de weg wordt gegaan en het beleid zich vooral richt op afzonderlijke sectoren, wordt het steeds moeilijker de stelselverantwoordelijkheid waar te maken. Het gevaar bestaat dat opeengestapelde kleine maatregelen het stelsel wel veranderen, maar niet altijd in de gewenste richting en zonder dat onderliggende knelpunten voldoende worden aangepakt. Verder is er een groter risico op inconsistenties in het beleid en bestaat het risico dat onderdelen van het stelsel zich los van elkaar ontwikkelen.²² Neem de inzet op het verbeteren van de doorlopende leerlijnen tussen vmbo en mbo, dat ten koste lijkt te gaan van de doorlopende leerlijn tussen vmbo en havo. Een ander voorbeeld is de herziening van het vmbo-eindexamenprogramma en de herziening van de kwalificatiestructuur in het mbo, die tegelijkertijd plaatsvonden, maar los van elkaar, waardoor doorlopende leerlijnen onvoldoende gegarandeerd werden.

1.3

Adviesvraag: hoe kan het onderwijsstelsel nu en in de toekomst zijn maatschappelijke opdracht waarmaken?

Om adequaat te kunnen anticiperen op (toekomstige) maatschappelijke ontwikkelingen en bestaande kwetsbare punten in het stelsel, is een integrale kijk op het stelsel nodig. De raad stelt zichzelf daarom de volgende vraag:

Kan het onderwijs met het huidige stelsel zijn maatschappelijke opdracht nu en in de toekomst waarmaken?

Totstandkoming van deel A, B en C van de Stand van educatief Nederland

Om zicht te krijgen op de belangrijkste uitdagingen in het onderwijs en specifiek het onderwijsstelsel zijn er kwantitatieve gegevens verzameld (deel C). Net als in eerdere edities van de *Stand van educatief Nederland* gebruikt de raad voor zijn analyse in deel C de opbrengsten van rapporten uit binnen- en buitenland. Het gaat bijvoorbeeld om *Education at a Glance*, waarin de internationale onderwijsindicatoren zijn opgenomen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Andere voorbeelden zijn de *Kerncijfers 2009-2013* van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en het jaarlijkse *Onderwijsverslag. De Staat van het Onderwijs* van de Inspectie van het Onderwijs. Aan de hand van deze kwantitatieve informatie bekijkt de raad hoe het onderwijs in Nederland ervoor staat. De raad beschouwt ontwikkelingen in cijfers over een termijn van vijf jaar en maakt daarbij een internationale vergelijking. Hij belicht de cijfers aan de hand van de criteria waarmee hij het onderwijs beoordeelt, te weten kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, pluriformiteit en keuzevrijheid, sociale cohesie en democratie. De conclusies en analyse op basis van deze criteria liggen mede ten grondslag aan het advies in deel A.

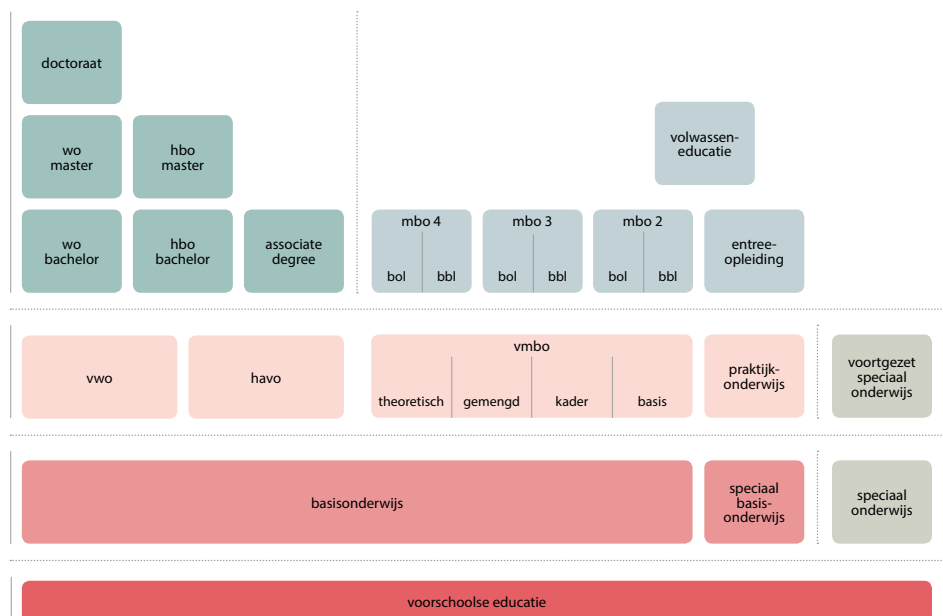
²¹ Onderwijsraad, 2014c, p.33.

²² Onderwijsraad, 2014a; 2014c.

Deel B is thematisch en verdiepend en beschrijft de opvallendste verschuivingen in onderwijsbeleid en onderwijspraktijk van de afgelopen vijf jaar. Op basis van een beleidsanalyse zijn de thema's die in het beleid van de afgelopen jaren aan de orde zijn gekomen, in kaart gebracht. Er is een eerste verkenning gedaan mede gebaseerd op de adviezen van de Onderwijsraad van de afgelopen jaren. Om na te gaan of de verkenning van beleidsthema's compleet is, werd een exploratieve inhoudsanalyse uitgevoerd op beleidsdocumenten die tussen 1 januari 2014 en 1 april 2018 zijn verschenen. In totaal zijn 84 verslagen van algemene overleggen tussen de bewindslieden en de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en 665 beleidsbrieven van de minister en staatssecretaris aan de Tweede Kamer geanalyseerd. De uitkomsten van de beleidsanalyse zijn getoetst bij mensen uit de praktijk. Er zijn twee focusgroepen georganiseerd. De namen van deelnemers aan de focusgroepen zijn opgenomen in de lijst achterin dit advies.

In deel A reflecteert de Onderwijsraad op het huidige onderwijsstelsel. Hiervoor zijn de relevante cijfers en ontwikkelingen uit delen B en C gebruikt. Naast deze bronnen heeft de raad een historische schets gemaakt van de ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijsstelsel en de maatschappelijke en politieke factoren die hierop invloed hebben gehad. Het overzicht is geen uitputtende historische schets van het Nederlandse onderwijs, maar biedt zicht op de belangrijkste kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel. Deze zijn gebruikt bij het formuleren van vertrekpunten voor aanpassingen aan het stelsel. Om zicht te krijgen op de belangrijkste uitdagingen van de toekomst in het onderwijs, heeft de raad trends in beeld laten brengen door Jester. De Stichting Toekomstbeeld der Techniek is gevraagd een aantal toekomstscenari's te schetsen.

Het gedifferentieerde Nederlandse onderwijsstelsel



Katern: de historische ontwikkeling van het Nederlandse onderwijsstelsel

Het Nederlandse onderwijsstelsel heeft diepe wortels in het verleden. Specifieke kenmerken zoals de vroege selectie, de grote variëteit aan schoolsoorten en de scheiding tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs komen voort uit de geschiedenis. Daarbij speelden economische, sociale en culturele factoren mee, naast de inrichting van het staatsbestel, de overheidsfinanciën en opvattingen over de staatstaak. Dit katern gaat in op de historische ontwikkeling van het onderwijsstelsel. Welke schoolsoorten waren er en wat was de samenhang daartussen? Waarom kwamen nieuwe schoolsoorten op? In welke behoefte(n) voorzagen schoolsoorten?²³ In hoeverre hingen die schoolsoorten samen met sociale posities en sociale mobiliteit in de samenleving? De Swaan beschrijft de opkomst van het onderwijs als het onbedoelde resultaat van maatschappelijke groepen die hun belangen probeerden veilig te stellen.²⁴ Via het onderwijs kregen steeds meer groepen toegang tot welvaart en de gevestigde orde; maar wel op hun eigen manier. Zo evolueerde het onderwijs tot een steeds gedifferentieerder stelsel. Periodiek vroeg dat om herordening van het stelsel. De geschiedenis van het onderwijsstelsel is te lezen als een afwisseling van periodes van differentiatie om tegemoet te komen aan nieuwe maatschappelijke eisen, en periodieke pogingen tot herordening en structureren.

Voor de periodisering wordt 1795, het jaar van de Bataafse Omwenteling, als markeerpunt genomen. Met de omvorming van de confederale Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1588-1795) tot een eenheidsstaat kwam er voor het eerst nationaal onderwijsbeleid. Voorheen was onderwijs een zaak van de gewesten, stads- en dorpsbesturen of van het particulier initiatief.²⁵

Telkens wordt aangehaakt bij onderwijswetten met belangrijke ingrepen in het stelsel.

Deelname aan schoolonderwijs

Aan de vraag naar de relatie tussen schoolsoorten en sociale posities gaat de vraag vooraf naar deelname aan het schoolonderwijs überhaupt. Zolang er geen leerplicht geldt, is het aan de ouders om kinderen wel of niet naar school te sturen. Wie vindt dan dat onderwijs nuttig is voor zijn of haar kinderen? In hoeverre is het antwoord op die vraag sociaal gedetermineerd? Voor elk beroep is er in de loop van enkele eeuwen een moment dat basaal en later voortgezet onderwijs belangrijk wordt.²⁶ Sociale en culturele opvattingen over of onderwijs en zo ja, welk type onderwijs passend wordt geacht voor mensen uit onderscheiden milieus, spelen daarbij lange tijd een belangrijke rol; net als opvattingen over of onderwijs tot verbetering van iemands maatschappelijke positie kan leiden. Daarbij komt natuurlijk de vraag wie het zich financieel kan veroorloven om kinderen onderwijs te laten volgen. Niet alleen vanwege de kosten van schoolgang, maar ook vanwege de inkomstenderving op korte termijn, door het onttrekken van kinderen aan de arbeid. Naast schoolonderwijs zijn ook andere vormen en plaatsen van leren, opleiden en opvoeden mogelijk. Denk aan huisonderwijs en praktijkleren.

²³ Boekholt & De Booy, 1987, p.2.

²⁴ De Swaan, 1988.

²⁵ Peschar & Wesselingh, 1995.

²⁶ Boekholt & De Booy, 1987, p.11.

In de middeleeuwen ging bijna niemand naar school. Geletterdheid stond aan de basis van de bestuursapparaten van overheid en kerk, en dat vroeg om enkele geschoolde lieden. Voor de overgrote meerderheid van de burgers werd het echter niet nodig gevonden dat ze konden lezen en schrijven. Vakkennis werd in de praktijk opgedaan, bijvoorbeeld binnen het meester-gezelsysteem van de oude ambachtsgilden.

Geleidelijk vergden steeds meer beroepen kennis en vaardigheden die door schoolonderwijs te verkrijgen waren. Tegelijkertijd nam vanaf de twaalfde eeuw het aantal scholen toe, waardoor schoolonderwijs voor meer mensen nabijkwam. Vanaf de late middeleeuwen groeide het aantal schoolgaande kinderen gestaag. Daarbij liepen de steden voor op het platteland. Ook de middenlaag van de bevolking nam het voortouw; de bovenste en lagere sociale milieus volgden pas later. De bovenlaag liet haar kinderen thuis onderwijzen. Aan de onderkant waren kinderen onmisbaar bij het werk.

Het vooruitgangsgeloof van de verlichting betekende dat men tegen het eind van de achttiende eeuw ervan overtuigd raakte dat de mens en zijn maatschappelijke positie verbeterd kunnen worden. Armoede en werkloosheid werden voortaan gezien als oplosbare problemen, en onderwijs als een belangrijk deel van de oplossing.²⁷ De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen ging zich inzetten voor verbetering van het volksonderwijs. Gedurende de negentiende eeuw nam de overheid maatregelen om het schoolbezoek te bevorderen. Vooral het verbod op fabrieksarbeid voor kinderen (1874) betekende een forse toename van deelname aan schoolonderwijs. De invoering van de leerplicht in 1901, waardoor ouders hun kinderen tussen de 7 en 13 jaar op school of thuis onderwijs moesten laten volgen, was de laatste stap naar een situatie waarin bijna iedereen onderwijs ontving.²⁸

De deelname aan het voortgezet onderwijs bleef langere tijd beperkt. In deze sector vond de groei de afgelopen eeuw plaats. Mede door de uitbreidingen van de leerplicht vanaf 1969 en eisen vanuit de beroepspraktijk begonnen ook ouders uit lagere sociale milieus hun kinderen middelbaar onderwijs te laten volgen. De overheid bevorderde dit om zo sociale ongelijkheid te verminderen. Het hielp dat het onderwijs gratis werd, maar er waren ook culturele drempels te overwinnen. Ouders uit de lagere sociale milieus moesten eraan wennen dat het voortgezet onderwijs ook voor 'ons soort mensen' is.²⁹ Daarbij fungeerden nieuwe schoolsoorten zoals het mulo en de ambachtsschool als springplank voor grote groepen in de samenleving om door te leren. In 2007 kwam er een kwalificatieplicht voor jongeren tussen 16 en 18 jaar zonder startkwalificatie.³⁰

Het hoger onderwijs begon vanaf eind jaren zestig flink te groeien. Begin twintigste eeuw had Nederland zich ten doel gesteld tot de sterkste kenniseconomieën van de wereld te gaan behoren. Daartoe zou de helft van de Nederlandse beroepsbevolking hoger opgeleid moeten zijn.

Schoolsoorten voor 1795

Van een onderwijsstelsel was vóór 1795 geen sprake. Wel kwamen er diverse schoolsoorten naast elkaar voor. Door het veelvuldig gebruik van schrift bij bestuur en handel was sinds de late middeleeuwen de behoefte aan geletterden gegroeid, terwijl de Kerk scholen ook zag als

²⁷ Los, 2012.

²⁸ Boekholt & De Booy, 1987, p.160, 169.

²⁹ Boekholt & De Booy, 1987, p.257 e.v.

³⁰ Als startkwalificatie gelden: havo-diploma, vwo-diploma, mbo 2-diploma, mbo 3-diploma en mbo 4-diploma. De plicht houdt in dat zij volledig dagonderwijs volgen of een opleiding in de beroepsbegeleidende leerweg.

instrumenten om kinderen op te voeden in de godsdienst en christelijke deugden. Daartegenover stonden de behoeften van ouders.

In de praktijk bleek elke schoolsoort min of meer te corresponderen met een of enkele lagen uit de bevolking.³¹ Het 'ancien regime' kenmerkte zich door een samenleving met een sterk standsbewustzijn. Iedereen werd geacht een eigen, vaste plaats in de samenleving te hebben. Dat bewustzijn werkte door in schoolvoorkeuren en opvattingen over nut en noodzaak van onderwijs voor de eigen kinderen, afhankelijk van wat mensen passend vonden bij het eigen milieu. Zo kreeg elke bevolkingsgroep in de stad een eigen type onderwijs, met een eigen programma en eindperspectief. Op het platteland, waar te weinig leerlingen voor meerdere scholen waren, kwamen de middenlaag en de onderlaag in de school samen, maar werd binnen de school onderscheid gemaakt. Ouders die het zich konden veroorloven, betaalden bij voor extra onderwijs.

In de veertiende eeuw namen veel stadsbesturen het lager onderwijs over, omdat zij zich verantwoordelijk voelden voor de lokale gemeenschap en het economisch verkeer.³² De concentratie van mensen betekende dat er voldoende leerlingen waren voor een goede school, terwijl de concentratie van handel en nijverheid betekende dat er behoefte was aan mensen die enigszins konden lezen en schrijven. Leerlingen van alle leeftijden zaten bij elkaar. In het algemeen waren er meer jonge leerlingen dan oudere. Veel ouders vonden dat hun kinderen na een paar jaar genoeg geleerd hadden en thuis niet langer gemist konden worden of dat de tijd gekomen was om in de leer te gaan. Hoe beter de maatschappelijke positie van de ouders, des te langer de kinderen naar school gingen. School was er namelijk niet voor de beroepsvorming. Vakkennis leerden kinderen thuis of ze gingen in de leer bij een meester binnen de ambachtsgilden.

Stadsbesturen voorzagen in onderwijs voor kinderen uit de lagere milieus. Stadsarmenscholen waren gratis toegankelijk, terwijl normaliter schoolgeld verschuldigd was. Weeshuizen hadden interne schooltjes en zorgden dat kinderen een vak leerden.

In die tijd was het onderwijs in veel steden gesplitst in een school waar alleen godsdienst en basale schrijf- en leesvaardigheid onderwezen werden, en een school waar ook meer gevorderde vakken gegeven werden en die daarmee tot het hoger onderwijs werd gerekend. De eerste is de 'Nederduitse school' gaan heten en de tweede de 'Latijnse school'. In de geest van het humanisme van de renaissance werd de Latijnse school het instituut voor opvoeding in het cultureel beschavingsideaal van de klassieke traditie.³³ De Latijnse school was alleen weggelegd voor wie het zich kon veroorloven; een elitaire vorm van onderwijs voor academici en de regentenklasse (voor zover men niet koos voor huisonderwijs), als opmaat naar de universiteit en daarna de wetenschap of hogere functies in rechtspraak en bestuur. Aan het begin van de Republiek was er voor wie het zich kon veroorloven nog wel mogelijkheid tot sociale mobiliteit. In de achttiende eeuw werd de regentenklasse meer gesloten. Daarmee sloot ook de Latijnse school zich in sociale zin af.

Vanuit particulier initiatief kwamen ook andere typen scholen op, met een afwijkend programma en beroepsperspectief. Er was behoefte aan een brede vorming en aan opleiding in meer praktijkrelevante vakken zoals rekenen, boekhouden en eigentijdse talen. De reguliere stads-

31 Boekholt & De Booy, 1987; Idenburg, 1964; Matthijssen, 1979.

32 Wagenaar, Kerkhoff & Rutgers, 2011, p.73.

33 Lesaffer, 2004, p.305-315.

school bood te weinig vorming en de Latijnse school juist te veel en was bovendien te theoretisch. Ook de opkomende natuurwetenschappen vroegen een plek in het onderwijs. Onder de naam Franse school ontstond een scala aan scholen met een moderner vakkenpakket. Het waren particuliere scholen voor kinderen van de gegoede burgerij. In leerlingaantallen overtrof de Franse school de Latijnse al snel. Daarnaast kwamen er gespecialiseerde, particuliere bijsscholen die bijvoorbeeld alleen onderwijs in boekhouden verzorgden. Voor jonge kinderen waren er bewaarscholen, in wezen een vorm van kinderopvang waar ze soms ook al enig onderwijs kregen.

Van scholen voor beroepsonderwijs was niet of nauwelijks sprake. Een beroep werd in de praktijk geleerd. In de achttiende eeuw ontstonden wel tekenscholen voor onderricht in (bouwkundig) tekenen. Er kwamen ook fabrieksscholen, bijvoorbeeld voor spinners en wevers, en enkele 'konstscholen' ter voorbereiding op specifieke, veelal technische beroepen, zoals architect, landmeter en stuurman.

Universitair onderwijs was er lange tijd niet in de Nederlanden. Studenten moesten naar Duitsland, Frankrijk of verder. In 1425 werd de Leuvense universiteit opgericht. Na het begin van de Nederlandse Opstand aan het eind van de zestiende eeuw, stichtte vrijwel elk gewest een eigen universiteit. Het onderwijs werd er in het Latijn verzorgd, zodat de Latijnse school (of privéonderwijs) een noodzakelijke vooropleiding was. Met het oog daarop gingen de gewestelijke overheden de Latijnse school reguleren en uniformeren.

Schoolsoorten 1795-1863

De Bataafse Omwenteling van 1795 betekende dat het grootste deel van het huidige Nederland voor het eerst een centraal bestuurde eenheidsstaat ging vormen. De centrale overheid trok de verantwoordelijkheid voor het lager onderwijs naar zich toe en trad regelend op. De Schoolwet van 1806 stond voor een overgang naar klassikaal onderwijs en voor de openbare school met een algemeen-christelijk karakter. Met de Schoolwet van 1857 voerde de wetgever het meer uitgebreid lager onderwijs (mulo) in.³⁴ Hoewel men deze vorm van vervolgonderwijs nog tot het lager onderwijs rekende, werd het op het platteland dé mogelijkheid voor voortgezet onderwijs.

Voorlopig liet de centrale overheid het middelbare onderwijs ongemoeid en bleef de diversiteit aan schoolvormen bestaan. Algemene vorming stond voorop. Voorlopig hield men vast aan de gedachte dat een beroep in de praktijk geleerd wordt. Met de afschaffing van de gilden verdween de geregelde leertijd. Wel kwamen er gespecialiseerde instituten zoals een opleiding voor civiele ingenieurs in Delft. Ook kwamen scholen voor handelsonderwijs op en kweekscholen voor onderwijzers.

In het hoger onderwijs veranderde weinig. Dat bleef een kwestie van een beperkt, zelfs kleiner wordend aantal hogescholen en athenea. De hogescholen kwamen in 1815 wel onder het gezag van de staat.³⁵ De Latijnse school bleef bestaan, hoewel deze steeds minder leerlingen trok.³⁶ De intellectuele elite hield vast aan de humanistische onderwijs traditie waarin zij zelf was grootgebracht. Bovendien bleef de Latijnse school de enige georganiseerde voorbereiding op het wetenschappelijke onderwijs. Meerdere Latijnse scholen voerden overigens twee afdelingen in met een moderner vakkenpakket.

³⁴ Met de Schoolwet van 1878 verdween de term mulo formeel, maar deze onderwijsvorm bleef in de praktijk voortbestaan.

³⁵ Zoontjens, 1999, p.191.

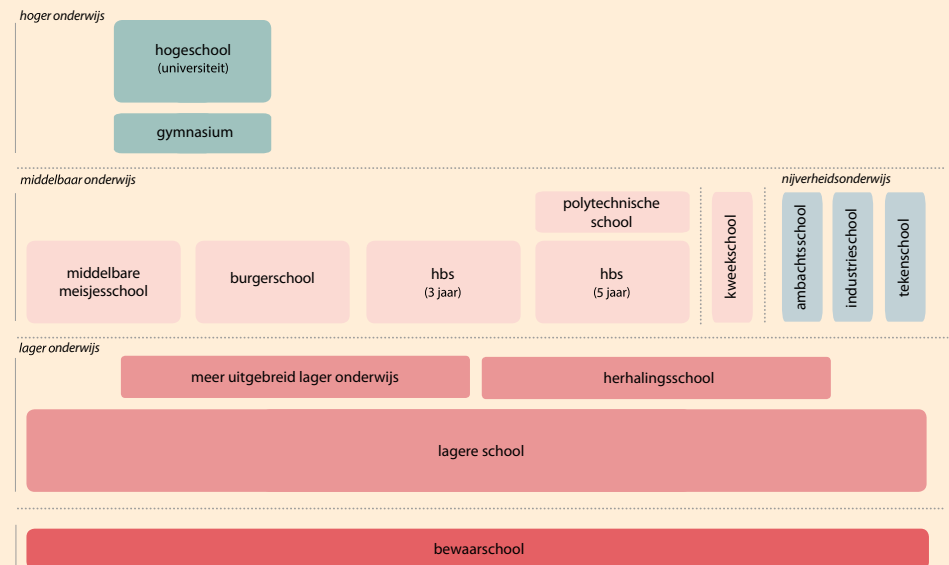
³⁶ Boekholt & De Booy, 1987, p.120.

Schoolsoorten 1863-1920

Terwijl het lager onderwijs in de voorgaande periode geregeld was, stonden de volgende decennia in het teken van ingrijpende wijzigingen in het middelbaar en het beroepsonderwijs.

De Wet op het middelbaar onderwijs van 1863 bracht enig systeem in de veelheid aan schoolvormen. Burgerscholen, hogereburgerscholen (hbs) en middelbare scholen voor meisjes (mms) kwamen ervoor in de plaats. De burgerschool bood een tweejarig programma gericht op algemene vorming voor ambachtslieden en boeren. Aan vakopleiding werd niet gedaan; daaraan bleek de doelgroep geen behoefte te hebben. Die gaf de voorkeur aan het mulo of de ambachtsschool. De burgerschool werd dan ook geen succes. Voor de hbs lag dat anders. Met name de vijfjarige variant werd dé school voor de gegoede burgerij.³⁷ Ook hier ging het om algemeen vormend onderwijs. Toch was de school bedoeld als opleiding voor mensen die in de handel, nijverheid en bij de overheid aan de slag zouden gaan.³⁸ In de praktijk bleken de meeste leerlingen echter verder te studeren. Via toelatingsexamens konden zij naar de universiteit, totdat de wetgever aan het hbs-diploma een eigenstandig recht op toelating verbond. De mms bood een lesprogramma afgestemd op meisjes. Al na enkele jaren werden zij echter ook aan de hbs en het gymnasium toegelaten.

Schoolsoorten 1863



Tegelijkertijd werd de Latijnse school omgevormd tot het gymnasium. Dat bleef een wat afgezonderde school voorbereidend op een leven in de wetenschap en geestelijk leiderschap in de samenleving; een leven dat maar voor weinigen was weggelegd. Het vroeg-negentiende-eeuwse Bildung-ideaal voorzag het gymnasium daarbij van een nieuwe basis: de gedachte van een brede ontplooiing van de persoon van de leerling.³⁹ In de laatste twee jaren kwam er een splitsing tussen een alfa- en een bètatraject. Ondertussen nam de behoefte aan academisch

³⁷ Matthijssen, 1979.

³⁸ Boekholt & De Booy, 1987, p.266.

³⁹ Boekholt & De Booy, 1987, p.180-181.

onderwijs toe en verloor het Latijn zijn status als officiële taal van de wetenschap. Daarmee kreeg het gymnasium concurrentie van andere onderwijsvormen als toegangsweg naar de universiteit.

De wetgever bleef in de negentiende eeuw vasthouden aan het standpunt dat de overheid er was voor algemeen vormend onderwijs en dat een beroep in de praktijk geleerd moest worden. Het beroepsonderwijs ontwikkelde zich daarom van onderop. Op initiatief van gemeenten en particulieren kwamen er steeds meer gespecialiseerde vakopleidingen. De industrialisatie en de opkomst van de dienstensector vroegen namelijk om een anders vormgegeven beroepsvoorbereiding. In de industrie kwamen bedrijfsscholen en het leerlingwezen op.⁴⁰ De belangrijkste nieuwkomers waren de huishoudschool en de ambachtsschool.⁴¹ De ambachtsschool combineerde theoretisch en praktisch onderwijs voor algemeen technische vorming binnen een school. De overheid begon dat vakonderwijs pas rond 1900 te bekostigen.

De universiteiten behielden hun positie. In 1905 erkende de wetgever ook de polytechnische school in Delft en de hogere handelsschool als vormen van hoger onderwijs.

Schoolsoorten 1920-1968

Begin negentiende eeuw ontwikkelde de bewaarschool zich steeds meer in de richting van voorbereidend onderwijs. Het kleuteronderwijs maakte getalsmatig een groei door, al bleef het particulier. Een wettelijke regeling kwam er pas in 1955: de Kleuteronderwijswet.

Het in 1917 bereikte compromis over de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs vroeg om nieuwe wetgeving voor het lager onderwijs. Die kwam er in 1920. De Lageronderwijswet onderscheidde gewoon lager onderwijs, uitgebreid lager onderwijs en buitengewoon lager onderwijs. Daarmee was er geen verschil meer in programma en eindperspectief naar type lagere school, afhankelijk van de bevolkingsgroep waartoe leerlingen behoorden. Het ulb betrof in wezen vervolgonderwijs in de vorm van kopklassen boven op de lagere school. Geleidelijk zou het zich tot een zelfstandig schooltype ontwikkelen: het mulo.

Met het buitengewoon (later: speciaal) onderwijs kwamen er scholen specifiek voor kinderen met lichamelijke of geestelijke beperkingen. De invoering van de leerplicht maakte dat nodig.⁴² Voorheen gingen die kinderen doorgaans niet naar school. Binnen het buitengewoon onderwijs ontstonden allerlei specialisaties.⁴³

In deze periode maakte het middelbaar onderwijs een forse groei door. Onderwijs ('doorleren') werd de motor voor sociale mobiliteit. De dominant geworden middenklasse wilde voortgezet onderwijs. Ook het bedrijfsleven en de overheid hadden behoefte aan hogeropgeleid personeel. Dat werd versterkt door de economische groei van de naoorlogse decennia. Algemeen vormend onderwijs bleef daarbij voorop staan. De hbs kreeg in 1916 een gereguleerd programma met twee afdelingen (hbs-a en hbs-b). Begin twintigste eeuw kwam er een nieuwe schoolsoort bij. Het lyceum bood na een gemeenschappelijke onderbouw zowel hbs als gymnasium aan.

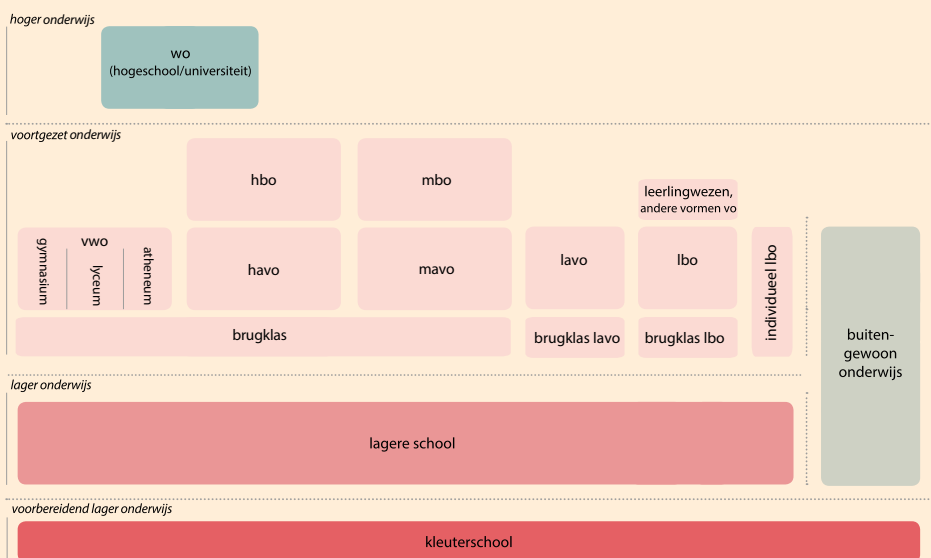
⁴⁰ Het leerlingwezen is een onderwijsvorm waarin leerlingen een deel van de week werkzaam zijn in een bedrijf. Het is de latere beroepsopleidende leerweg in het middelbaar beroepsonderwijs.

⁴¹ Matthijssen, 1979.

⁴² De leerplicht maakte ook scholen nodig voor kinderen van de trekkende bevolking, zoals schippers en kermisexploitanten.

⁴³ Bolkestein & Menkveld, 1978; Bronneman-Helmers, 2011.

Schoolsoorten 1968



Met de Nijverheidsonderwijswet kwam er in 1921 een regeling voor het beroepsonderwijs. Binnen de takken van het nijverheidsonderwijs werd onderscheid gemaakt tussen laag en middelbaar onderwijs. Zo kwam in het technisch onderwijs naast de ambachtsschool (sinds 1949 de lagere technische school, lts) de middelbare technische school (mts) op. De wetgever liet veel open, om het onderwijs de kans te geven zich aan de veranderende beroepspraktijk aan te passen. Dat leidde tot steeds weer nieuwe specialisaties en schooltypen.⁴⁴ De ambachtsschool maakte een enorme groei door. Samen met het mulo werd deze de school waarlangs 'de massa' het voortgezet onderwijs zou bereiken. Hoewel de Nijverheidsonderwijswet het leerlingwezen formaliseerde, betekende zij toch de stap naar een hybride systeem van beroepsonderwijs waarin opleiden en werk van elkaar gescheiden zijn.⁴⁵

In het onderwijs kwam meer voorop te staan dat iedereen de kans moet krijgen om zijn potentiële 'deskundigheden', in het bijzonder intellectuele capaciteiten, maximaal te ontplooiën. Tegelijk was er behoefte aan meer samenhang en een betere aansluiting tussen de schoolsoorten. Men begon over het onderwijs na te denken als een samenhangend geheel – een 'systeem' – met diverse begaafdheidsniveaus en een structuur met horizontale en verticale doorstroommogelijkheden. Er werden pogingen gedaan het onderwijs in een nieuwe regeling te vatten, maar steeds liepen die stuk op verzet vanuit wisselende groepen. De hogere stand wilde het gymnasium behouden als exclusieve route naar de universiteit, terwijl de katholieken en protestanten zich keerden tegen iedere vorm van overheidsregulering en afgedwongen eenvormigheid van het middelbaar onderwijs. Pas na de Tweede Wereldoorlog kregen pogingen tot herordening een reële kans. De wederopbouw vereiste een grotere deelname van jongeren aan het voortgezet onderwijs. In 1947 was slechts 39 procent van de 15-jarigen nog op school.⁴⁶ Een belangrijke poging van herordening was de onderwijsnota die minister Rutten in 1951 naar

⁴⁴ Matthijssen, 1979; De Bruijn, Billett & Onstenk, 2017.

⁴⁵ De Bruijn, Billett & Onstenk, 2017.

⁴⁶ Slaman. Bardoel, Beer & Ten Dam, 2018.

de Kamer verstuurde. In onderwijskringen juichte men het initiatief van Rutten toe om een integraal voorstel voor de inrichting van het onderwijsstelsel op te stellen, maar op onderdelen liep de waardering uiteen. Er volgde nog vijftien jaar maatschappelijke en politieke discussie voordat overeenstemming werd bereikt over een herziening van het onderwijsstelsel.

De stelselherziening kreeg zijn beslag in de Mammoetwet van 1968 (Wet op het voortgezet onderwijs). In de Mammoetwet kreeg ook beroepsonderwijs een plek. Het beroepsonderwijs werd altijd voorafgegaan door algemeen vormend onderwijs. Het moment waarop het voortgezet onderwijs zich op de beroepsvorming ging richten, hing samen met de aanleg van het kind. Dit tijdstip viel later naarmate de intellectuele begaafdheid van de leerling groter was.⁴⁷ Bij beide takken werden drie niveaus onderscheiden: laag, middelbaar en hoog. Daarmee heeft Nederland anders dan de meeste andere landen een knip in de beroepskolom.⁴⁸ Het mulo ging over in het mavo, en de mms ging op in het havo. Naast de algemeen vormende schoolsoorten die als opmaat naar het beroepsonderwijs fungeerden, stond het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs. Het vwo kende drie typen scholen: het gymnasium, het atheneum (de nieuwe benaming voor de hbs) en het lyceum, dat een combinatie van de twee andere typen bleef.

De wet voorzag in brugklassen. Na de brugklas werd de leerling definitief in een bepaalde schoolsoort geplaatst. Nieuw was ook de invoering van gedifferentieerde eindexamens, waardoor leerlingen niet meer in alle vakken eindexamen hoefden te doen. De centraal georganiseerde, uniforme eindexamens zijn een voorbeeld van hoe de overheid door regelgeving en toezicht een uniformerend effect had op de inhoud van het onderwijs.

Schoolsoorten 1968-heden

De Wet op het basisonderwijs (1981) voegde de kleuterschool en de lagere school samen tot een basisschool. Daarnaast is de relatie tussen het reguliere onderwijs en het speciaal onderwijs aan verandering onderhevig geweest. De Wet op het primair onderwijs van 1998 doorbrak de strikte scheiding tussen beide door het 'weer samen naar school'-beleid. Het speciaal basisonderwijs – de lom-scholen, mlk-scholen en scholen voor in ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk) – werd voortaan tot het primair onderwijs gerekend.

Bij het speciaal voortgezet onderwijs gebeurde iets vergelijkbaars. Delen van het voortgezet speciaal onderwijs (vso-lom en vso-mlk) werden in de wet voor het reguliere onderwijs opgenomen in de vorm van leerwegondersteunend en praktijkonderwijs. De andere scholen voor speciaal onderwijs vallen sinds 2003 onder de Wet op de expertisecentra.⁴⁹

Vervolgens is in 2014 passend onderwijs ingevoerd. Onderdeel daarvan is het bevorderen van de samenwerking tussen scholen voor regulier en speciaal (voortgezet) onderwijs. Daartoe zijn nieuwe regionale samenwerkingsverbanden in het leven geroepen.

Het voortgezet onderwijs was onder de Mammoetwet nog steeds sterk gedifferentieerd. Het stelsel bleef uitgaan van het onderscheid tussen 'handwerk' en 'hoofdwerk', tussen beroeps- en algemeen vormend onderwijs. In het door de jaren zestig gevoede gelijkheidsdenken keek men kritisch naar de geringe toegankelijkheid van de universiteit voor de lage inkomensgroepen en de mindere kansen voor meisjes om door te studeren.⁵⁰ Dat leidde in de jaren zeventig

⁴⁷ Idenburg, 1964.

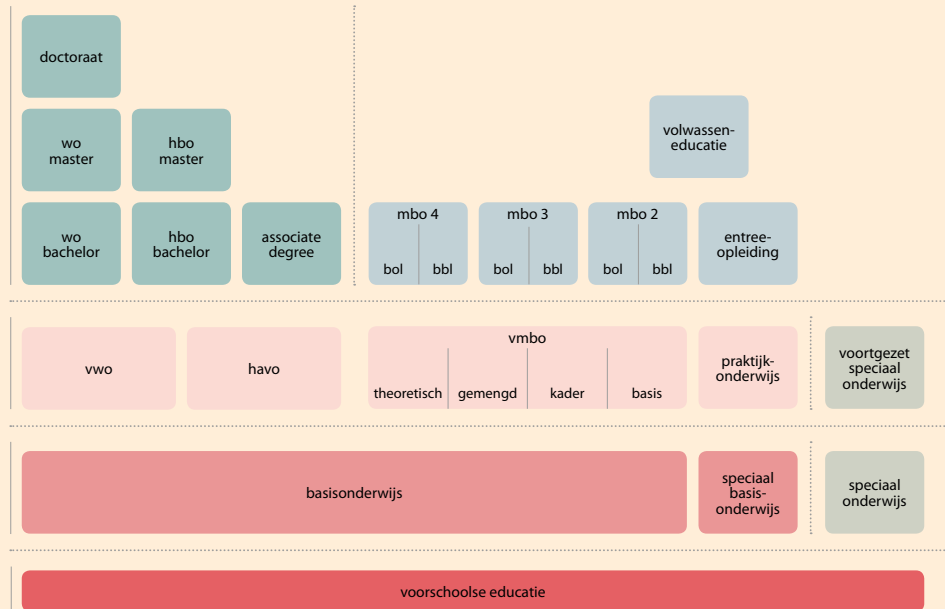
⁴⁸ Westerhuis, 2015.

⁴⁹ Bronneman-Helmerts, 2011.

⁵⁰ Slaman, Bardoel, Beer & Ten Dam, 2018.

tot maatschappelijke discussie over het onderwijsstelsel.⁵¹ De *Contourennota* van 1975 bevatte het voorstel voor een middenschool voor alle 12- tot 15- of 16-jarigen. Dit voorstel leidde tot heftige politieke discussies en een langdurige impasse rond de inrichting van de eerste fase van het voortgezet onderwijs.⁵² De middenschool zou op elke school verplicht moeten worden ingevoerd om te voorkomen dat de meest kansrijke leerlingen zich terugtrokken op aparte categorale scholen. De middenschool kreeg het imago van eenvormigheid en dwang en kwam er uiteindelijk niet.⁵³ Begin jaren negentig werden wel gemeenschappelijke kerndoelen opgesteld voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs, ongeacht de schoolsoort.

Schoolsoorten 2002



In 1997 kwamen er met de 'tweede fase' profielen voor de bovenbouw van havo en vwo. Twee jaar later werd het lbo samengevoegd met het mavo tot het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) met vier leerwegen: de basisberoepsgerichte, kaderberoepsgerichte, gemengde en theoretische leerweg.

In 1996 werden de opleidingen voor middelbaar beroepsonderwijs uit de Wet op het voortgezet onderwijs gelicht.⁵⁴ Ze kregen een eigen wettelijk kader, de Wet educatie en beroeps- onderwijs. De wetgever wilde meer samenhang creëren in het brede aanbod van beroeps- opleidingen, en meer verbindingen leggen tussen middelbaar beroepsonderwijs en allerlei korte opleidingen en cursussen voor volwassenen. Veel opleidingen zoals de mts en het meao gingen op in de nieuwgevormde regionale opleidingscentra. De opleidingen werden geor- dend in vier niveaus: (1) de assistent-opleiding (inmiddels vervangen door de entreeopleiding), (2) de basisberoepsopleiding, (3) de vakopleiding en (4) de middenkaderopleiding en de specialistenopleiding.

⁵¹ Contouren van een toekomstig onderwijsbestel van minister Van Kemenade (PvdA).

⁵² Bronneman-Helmers, 2011.

⁵³ Slaman, Bardoel, Beer & Ten Dam, 2018.

⁵⁴ Zoontjens, 1999, p.175.

Het hoger onderwijs maakte de afgelopen decennia enkele ingrijpende wijzigingen door. In 1981 werd voor het wetenschappelijk onderwijs een tweefasenstructuur ingevoerd. De kandidaatsfase kwam te vervallen. De eerste fase bestond uit het doctoraal, beginnend met de propedeuse en eindigend met een afstudeerrichting. Bij de meeste studies ging de studieduur van zes naar vier jaar. De tweede fase, het promotieonderzoek, leidde vervolgens tot het doctoraat.

In 1986 lichtte de wetgever het hoger beroepsonderwijs uit het voortgezet onderwijs. Met de Wet op het hoger beroepsonderwijs kregen hogescholen een eigen plek binnen het hoger onderwijs.⁵⁵ Daarmee kreeg Nederland een binair stelsel voor hoger onderwijs, met hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs naast elkaar. In 1993 kwamen beide vormen van onderwijs onder één wet te vallen, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

In 2002 kreeg het hoger onderwijs een structuur met drie fasen naar aanleiding van Europese afspraken omwille van de internationale vergelijkbaarheid van graden: de bachelorfase (drie of vier jaar), de masterfase (een of twee jaar) en het doctoraat. Tegelijkertijd werd een accreditatiesysteem ingevoerd.

In 2017 werd de associate degree toegevoegd aan het hoger onderwijs. Dat is een tweejarige studie in het hbo, vooral bedoeld voor mbo 4-studenten en mensen met een aantal jaren werkervaring.

Variatie in onderwijsconcept

Naast het onderscheid in schoolsoorten zijn er nog andere insteken die leiden tot variatie in het onderwijsbestel. Vanaf het begin van de twintigste eeuw kwamen naast het 'reguliere' onderwijs andere onderwijsconcepten op, zoals het montessorionderwijs, het daltononderwijs, het jenaplanonderwijs en tweetalig onderwijs. Het Nederlandse onderwijsbestel is bovendien dual ingericht. Naast scholen die door of vanwege een overheid in stand gehouden worden (openbaar), staan scholen die voortkomen uit particulier initiatief en in stand gehouden worden door private personen of organisaties (bijzonder).⁵⁶ Van oudsher komen beide vormen in Nederland naast elkaar voor.

In de Republiek vielen de reguliere scholen doorgaans onder het stads- of dorpsbestuur met een nauwe band met de gereformeerde kerk, maar waren er ook particuliere scholen. Die laatste werden niet door een overheid bekostigd en slechts beperkt gereguleerd. Aan de band tussen school, overheid en officiële kerk kwam in de Bataafs-Franse tijd een einde. Onder de Schoolwet van 1806 moest de openbare school een algemeen-christelijk karakter hebben.⁵⁷ Leerstellig onderwijs werd uitgesloten. De Grondwet van 1814 droeg de zorg voor het publiek bekostigde onderwijs op aan de overheid.

Sommige groepen in de samenleving – katholieken, joden en orthodox-protestanten – konden zich niet vinden in het karakter van de openbare school.⁵⁸ Zij streefden naar leerstellig onderwijs vanuit de eigen godsdienst of levensbeschouwing. Voor de stichting van bijzondere

⁵⁵ De in het hoger onderwijs al bestaande 'hogescholen' noemden zich voortaan universiteit.

⁵⁶ De overheid verstrekt alleen bekostiging als de bijzondere school in stand gehouden wordt door een rechtspersoon die geen winstoogmerk heeft (artikel 55 WPO; artikel 57 WEC; artikel 49 WVO). In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs heeft een bijzondere instelling altijd rechtspersoonlijkheid (artikel 1.1.1, onder d, WEB; artikel 1.1, onder g jo. i of onder aa, WHW).

⁵⁷ Braster, 2006.

⁵⁸ Rietveld-Van Wingerden, Sturm & Miederna, 2003.

lagere scholen was echter toestemming van het departementale of gemeentebestuur nodig. De Grondwet van 1848 en de Schoolwet van 1857 brachten daar verandering in door de vrijheid van onderwijs vast te leggen en uit te werken. Voortaan was iedereen vrij een school te stichten en onderwijs te geven onder de voorwaarde van overheidstoezicht. Van subsidie voor de bijzondere school was echter nog geen sprake.

Daarnaast bevatte de wet maatregelen om het onderwijs te verbeteren. Zo werd het aantal leerlingen per onderwijzer gemaximeerd. Dat maakte het onderwijs duurder, wat het niet-bekostigde bijzonder onderwijs nog verder op achterstand zette. Nu de eerste slag in de schoolstrijd gewonnen was, gingen voorstanders van bijzonder onderwijs zich daarom inzetten voor overheidsbekostiging van hun scholen. De principiële stap daarnaartoe werd gezet met de wet-Mackay van 1889. Bijzondere scholen kregen een gedeeltelijke subsidie van de rijksoverheid. Met de Pacificatie van 1917 volgde de financiële gelijkstelling van beide vormen, met als tegenhanger de bevoegdheid van de overheid om ook aan het bijzonder onderwijs deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden te stellen. De grondwettelijke overheidszorg werd verbreed tot het hele onderwijs. Ook erkende de grondwetgever dat bijzondere scholen eigen godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen in het onderwijs tot uitdrukking mogen brengen (de vrijheid van richting) en een zekere vrijheid genieten ten aanzien van hun interne organisatie en hoe zij hun onderwijs vormgeven (de vrijheid van inrichting).⁵⁹

In de tweede helft van de negentiende eeuw was al een behoorlijk aantal bijzondere lagere scholen ontstaan, nu groeide het bijzonder onderwijs fors verder. In de loop van de twintigste eeuw volgde het voortgezet onderwijs. In 1909 kreeg een bijzondere hbs voor het eerst subsidie van het Rijk. Op financiële gelijkstelling moest hier tot 1956 gewacht worden. Ook in het hoger onderwijs kwamen er bijzondere instellingen.

Zo ontstond een verzuild bestel,⁶⁰ waarin de meerderheid van de scholen privaat is, maar publiek bekostigd wordt. Naast de traditionele richtingen – rooms-katholiek, joods en protestants-christelijk (met diverse substromingen) – kwamen er in de afgelopen eeuw richtingen bij, omdat andere stromingen met voldoende maatschappelijke inbedding ook eigen scholen wilden, zoals de vrije scholen (antroposofie), islamitische, hindoeïstische en humanistische scholen. Het openbaar onderwijs is vanaf de jaren negentig door bestuurlijke verzelfstandiging verder van de overheid komen te staan. Sinds 2006 laat de Grondwet voor uitzonderingsgevallen ook toe dat in één school zowel openbaar als bijzonder onderwijs verzorgd wordt: de samenwerkingsschool.

⁵⁹ Mentink, Vermeulen & Zoontjens, 2018.

⁶⁰ De Rooy, 2005.

De raad ziet drie knelpunten ontstaan in het onderwijsstelsel. Twee daarvan hangen samen met de differentiatie in het onderwijsstelsel en een met een grotere behoefte aan scholing en vorming gedurende de hele levensloop.

2 Doorgeschoten differentiatie en het ontbreken van permanente educatie in het onderwijsstelsel vragen om herziening

Het gaat over het algemeen goed met de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. Als het echter gaat om de toegankelijkheid en de bijdrage van het onderwijs aan sociale samenhang, is het onderwijsstelsel onder druk komen te staan. Hierdoor kan het onderwijs zijn maatschappelijke opdracht onvoldoende vervullen.

Reflecterend op de ontwikkelingen beschreven in deel C, deel B en de toekomstscenario's, ziet de raad drie knelpunten ontstaan in het onderwijsstelsel. Twee daarvan hangen samen met de differentiatie in het onderwijsstelsel. De differentiatie (1) versterkt de tendens van sociale segmentering en verkleint de mogelijkheden van het onderwijs om bij te dragen aan sociale samenhang in de maatschappij, en (2) draagt eraan bij dat overgangsbepalingen die vroeg in de schoolloopbaan worden genomen, steeds belangrijker worden. Daardoor krijgen sommige groepen leerlingen en studenten minder kansen in het onderwijs. Het derde knelpunt hangt samen met een grotere behoefte aan scholing en vorming gedurende de hele levensloop. Deze scholing en vorming zijn niet alleen een verantwoordelijkheid van individuen, maar ook van bedrijven en de overheid. Echter, (3) permanente educatie is geen onderdeel van de huidige onderwijsvoorzieningen binnen het stelsel. Deze knelpunten worden uitgewerkt in paragrafen 2.2 tot en met 2.4.

Het huidige onderwijsbeleid is vooral gericht op afzonderlijke sectoren. Maatregelen worden onvoldoende in het brede perspectief van het onderwijsstelsel geplaatst. Het gevaar bestaat dat het opeenstapelen van kleine beleids- of wetsmaatregelen het stelsel verandert, maar niet altijd in de gewenste richting en zonder dat onderliggende knelpunten voldoende worden aangepakt. De raad vindt dat er een fundamentele bezinning nodig is op de inrichting van het onderwijsstelsel om deze op onderdelen aan te passen. Een goede inrichting van een onderwijsstelsel is complex. De raad geeft geen blauwdruk of ontwerp van een nieuw stelsel. Wel biedt de raad een kader aan om de gedachtevorming en discussie over aanpassingen aan het stelsel richting te geven. Hiertoe heeft de raad vijf vertrekpunten geformuleerd die hij presenteert in hoofdstuk 3.

Differentiatie is over het algemeen functioneel

Differentiatie wordt beschouwd als de manier om in het onderwijs om te gaan met verschillen. Het begrip differentiatie kent meerdere definities, maar de meest gangbare is die van De Koning (1973, p.3): “Het doen ontstaan van verschillen tussen delen (bijvoorbeeld scholen, afdelingen, klassen, groepen of individuele leerlingen) van een onderwijssysteem (bijvoorbeeld onderwijsstelsel, scholengemeenschap, afdeling of klas) ten aanzien van één of meerdere aspecten (bijvoorbeeld doelstellingen, niveau of instructiemethoden)”.⁶¹ Op het niveau van het onderwijsstelsel wordt in Nederland gedifferentieerd naar onderwijssectoren, zoals het basisonderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Binnen de sectoren bestaan er schoolsoorten (zoals het vmbo en het vwo), niveaus (zoals mbo 2, 3 en 4), leerwegen (zoals vmbo kaderberoepsgerichte leerweg en de beroepsopleidende leerweg in het mbo) en opleidingen (bachelors en masters). Hiermee wordt dus niet de differentiatie in de klas bedoeld, waarbij het onderwijs wordt afgestemd op verschillende (groepjes) leerlingen of studenten.

De differentiatie in het stelsel is binnen grenzen functioneel. Hij ordent het onderwijs in een structuur die richting en ruimte geeft aan de verdere invulling en organisatie daarvan. Ook biedt hij mogelijkheden voor leerlingen en studenten om zich op diverse manieren door het onderwijs te bewegen. Ook jongeren van wie op een bepaald moment nog niet duidelijk is welke capaciteiten en interesses zij hebben, krijgen de kans zich te ontwikkelen en zich te kwalificeren op een passend niveau of binnen een geschikte opleiding.⁶²

Veel differentiatie naar onderwijsniveau en grote variëteit naar onderwijsconcept

Veel kenmerken van het huidige onderwijsstelsel vinden hun oorsprong in de afgelopen twee eeuwen. Lange tijd bestonden schoolsoorten min of meer naast elkaar, gericht op een eigen doelgroep en doelstellingen en met eigen verantwoordelijke partijen. In de loop van de twintigste eeuw werden al deze soorten samengenomen en gecentraliseerd tot een omvattend en zeer uitgebreid onderwijsstelsel (zie katern). Van oudsher wordt in het Nederlandse onderwijs omgegaan met verschillen tussen leerlingen en jongeren door indeling in schoolsoort, leerweg of opleiding.⁶³ Voorheen gebeurde deze differentiatie voor een belangrijk deel op basis van standen, tegenwoordig gebeurt dat vooral op basis van (cognitief) niveau.

Zeker in vergelijking met andere landen zoals Finland, Vlaanderen en Duitsland is het Nederlandse onderwijssysteem sterk gedifferentieerd. Dit is vooral te zien in de structuur van het voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs, leerwegen vmbo, havo, vwo), het beroepsonderwijs (entreeopleiding, mbo 2-bol/bbl, mbo 3-bol/bbl, mbo 4-bol/bbl, associate degree en hbo) en het (voortgezet) speciaal onderwijs (vier clusters met daarbinnen acht schooltypen). De schoolsoorten zijn geordend in een sectoraal gelaagd stelsel met scherpe scheidingen. Opvallend is vooral de scheiding tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs, en tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs.

Ook kent het Nederlandse onderwijsstelsel internationaal gezien relatief veel variatie tussen scholen en onderwijsinstellingen naar *levensbeschouwelijke overtuiging* en naar *onderwijsconcept* met bijbehorend aanbod. Scholen werken vanuit verschillende levensbeschouwelijke, pedagogische en didactische principes of profileren zich bijvoorbeeld als cultuurprofielschool

⁶¹ De Koning, 1973; Denessen, 2017; Bosker, 2005.

⁶² Onderwijsraad, 2014d.

⁶³ Bosker, 2005.

of technasium. Deze mate van variatie is mogelijk door de voor Nederland zo kenmerkende vrijheid van onderwijs (vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet) en de daaraan verbonden lumpsumbekostiging. De variëteit in het onderwijs komt tegemoet aan de pluriformiteit in de samenleving: naar gelang de wensen en opvattingen over onderwijs en opvoeding valt er voor veel mensen wat te kiezen. De variatie in onderwijsconcept en aanbod maakt dat onderwijs en stelsel geleidelijk en zonder grote risico's kunnen inspelen op relevante ontwikkelingen.⁶⁴ Meer variëteit in het onderwijsaanbod maakt het mogelijk om in de praktijk ervaring op te doen met verschillende oplossingen voor knelpunten en zo kennis op te bouwen van wat goed werkt, voor welke leerlingen en onder welke omstandigheden. Succesvolle varianten kunnen dan verspreid worden.

Kenmerken van de inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel

1. Sterk gedifferentieerd naar onderwijsniveaus, onderwijssoorten, opleidingen en een grote variatie in levensbeschouwelijke uitgangspunten en onderwijsconcepten.
2. Scherp onderscheid tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs, en tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs.
3. Vroege selectie: op 11- of 12-jarige leeftijd krijgen leerlingen advies over plaatsing in het voortgezet onderwijs.
4. Hoge mate van autonomie voor onderwijsinstellingen door de vrijheid van onderwijs en de daaraan verbonden lumpsumbekostiging.

De differentiatie in het stelsel is niet alleen het gevolg van het voortbouwen op bestaande structuren. Ook culturele en pedagogische opvattingen zijn daarop van invloed.⁶⁵ De differentiatie in het Nederlandse onderwijs is bijvoorbeeld voornamelijk gericht op het bij elkaar plaatsen van leerlingen met vergelijkbare prestatieniveaus, ervan uitgaand dat het potentieel van elke leerling zich het best kan ontwikkelen in een relatief homogene niveaugroep. De eerste neiging is dus om voor verschillende groepen leerlingen of studenten aparte schoolsoorten en opleidingen te organiseren, in plaats van dit binnen schoolsoorten of opleidingen te regelen. Lesgeven aan homogene groepen leerlingen zou gunstig uitpakken voor de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs.⁶⁶ Overigens is de literatuur op dit punt niet eenduidig. Er zijn geen aanwijzingen dat de gemiddelde leerprestaties in vroeg-selecterende landen hoger zijn dan in laat-selecterende landen.⁶⁷ Bovendien speelt door het Nederlandse onderwijs de opvatting dat aanleg in hoge mate bepalend is voor de mate waarin leerlingen intellectueel gevormd kunnen worden.⁶⁸ Het op vroege leeftijd 'sorteren' van leerlingen naar een voorbestemd eindniveau past bij deze opvattingen.

Sterk gedifferentieerd stelsel begint doel voorbij te schieten

In het verleden heeft de overheid verscheidene pogingen gedaan om meer samenhang te bereiken tussen de verschillende delen van het onderwijssysteem, en het systeem overzichtelijker en minder uitgebreid te maken.⁶⁹ In 1951 zond de toenmalige minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen Rutten bijvoorbeeld een nota naar de Tweede Kamer waarin hij een voorstel deed voor een (re)organisatie van het onderwijsstelsel. Doel was het beter op elkaar laten aansluiten van onderwijssoorten, een doelmatiger opzet en een betere afstemming

64 Onderwijsraad, 2014a.

65 Standaert, 2003.

66 Mills, Monk, Keddle, Renshaw, Christie, Geelan & Gowlet, 2014.

67 Hanushek & Wössmann, 2006; Micklewright & Schnepf, 2007; Schütz, Ursprung & Wössmann, 2008.

68 Blom, 1995.

69 Zie de historische schets in het kader.

op de ontwikkeling van leerlingen.⁷⁰ Ook de Mammoetwet (1968) was een poging om meer samenhang te brengen in het sterk gedifferentieerde stelsel. Dit moest leiden tot een grotere doorstroom, en moest bijdragen aan sociale mobiliteit.⁷¹ De Mammoetwet beoogde ook het algemeen vormend onderwijs en het beroepsonderwijs als gelijkwaardige alternatieven naast elkaar te zetten. In de praktijk leidde dit echter tot een vergrote doorstroom van leerlingen richting algemeen vormend onderwijs en een inhoudelijke ‘veralgemenisering’ van het lager beroepsonderwijs.⁷² In 1996 kregen de opleidingen voor middelbaar beroepsonderwijs een eigen wettelijk kader: de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Ook deze had tot doel meer samenhang te creëren in het brede aanbod van beroepsopleidingen, en een betere aansluiting op de arbeidsmarkt te realiseren.

De verregaande differentiatie is vooral het laatste decennium gaan knellen. Dit manifesteert zich het meest op de overgang van primair naar voortgezet onderwijs en in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Wat ooit met de Mammoetwet werd beoogd, wordt niet (meer) bereikt of maar ten dele. Het opleidingsniveau van ouders is steeds bepalender geworden voor de schoolloopbaan van hun kinderen. De plaatsing in het voortgezet onderwijs bepaalt steeds meer het eindniveau van leerlingen, en het voortgezet onderwijs is nu sterk verdeeld in gescheiden stromen, waarbij de voorkeur voor het algemeen vormend onderwijs is toegenomen. In de volgende paragrafen worden de knelpunten toegelicht.

2.2 **Knelpunt 1: jongeren uit verschillende groepen komen elkaar niet meer vanzelfsprekend tegen in het gedifferentieerde stelsel**

Ook brede scholengemeenschappen bieden categoriaal onderwijs aan

Mensen uit verschillende sociale lagen in de samenleving bewegen zich steeds meer in gescheiden groepen en treffen elkaar niet meer vanzelfsprekend. De scheidslijnen in de maatschappij worden scherper en iedere groep heeft eigen voorzieningen. Ook in het onderwijs zien we deze sociale segmentering. Leerlingen worden steeds meer gesorteerd op basis van hun sociaal-culturele achtergrond. Dit begint al bij de voorschoolse voorzieningen. Deze zijn gefragmenteerd en georganiseerd rond verschillende doelstellingen en doelgroepen, waardoor kinderen met een risico op achterstanden vaak gescheiden blijven van kinderen zonder achterstanden.⁷³ In het basis- en voortgezet onderwijs gaan kinderen en jongeren uit diverse sociale groepen vaak naar verschillende scholen. In het basisonderwijs gebeurt dit vooral doordat kinderen met eenzelfde sociale en culturele achtergrond in dezelfde wijk wonen en in die wijk naar school gaan.⁷⁴ Een relatief klein deel van de sociale segmentatie is te verklaren door de schoolkeuze van ouders en leerlingen.⁷⁵

Een andere situatie is er in het voortgezet onderwijs. Daar is de sociale segmentatie minder te verklaren door de woonsegregatie, en speelt de schoolkeuze van ouders en leerlingen een grotere rol.⁷⁶ De afgelopen decennia is het belang van onderwijs toegenomen: het is een bepalende factor in de levensloop van mensen. Daarom zijn ouders en leerlingen zich meer gaan opstellen als kritische consument. Scholen spelen daar soms expliciet op in en richten zich op

⁷⁰ Nota van 19 juli 1951 aan de Tweede Kamer betreffende onderwijsvoorzieningen. Handelingen der Staten-Generaal 1950-1951, 2233 1-2.

⁷¹ Karsten, 2002.

⁷² Karsten, 2002.

⁷³ Onderwijsraad, 2015a.

⁷⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2018e.

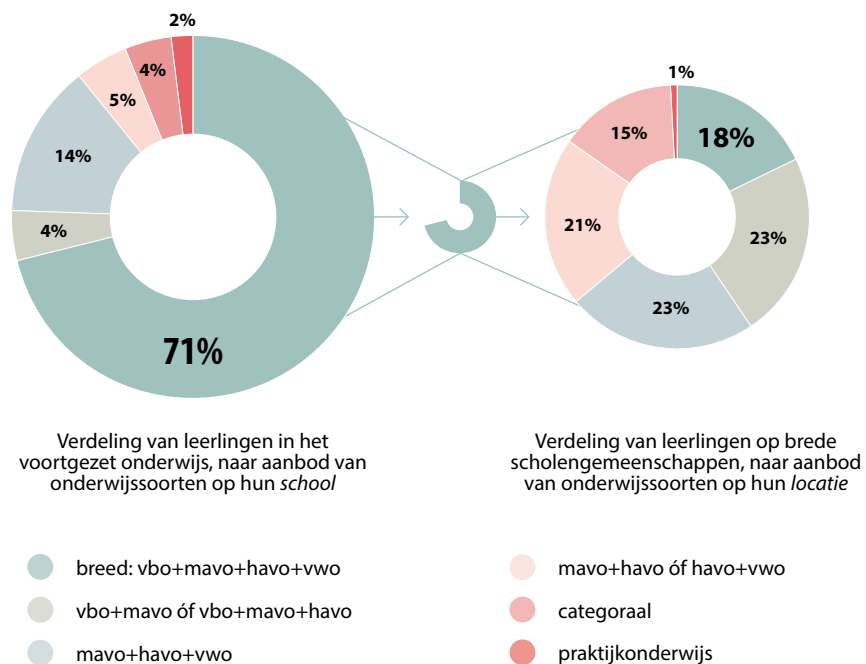
⁷⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2018e.

⁷⁶ Oosterbeek, Sóvago & Van der Klaauw, 2018.

wensen van (groepen) ouders en leerlingen. Zo profileren ze zich als cultuurschool of technasium, bieden Cambridge English of nieuwe vakken aan, kiezen voor categoriaal onderwijs of onderwijs op religieuze of pedagogisch-didactische grondslag. Dit doelgroepgerichte aanbod kan onbedoeld sociale segmentering versterken.⁷⁷ In het voortgezet onderwijs speelt bovendien de differentiatie naar niveau een belangrijke rol in de segmentering. Leerlingen van gelijk niveau zitten bij elkaar in de klas (soms verschilt per vak met wie ze in de klas zitten). Dit wordt ook wel ‘tracking’ genoemd: het scheiden van leerlingen naar niveau die samen een specifieke route door het onderwijs volgen.

De verschillende tracks of routes kunnen worden aangeboden binnen één school, of leerlingen gaan naar aparte scholen afhankelijk van de route die ze volgen. Cijfers van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) laten zien dat bijna driekwart van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs is ingeschreven bij een brede scholengemeenschap waar alle schoolsoorten zijn vertegenwoordigd. Maar de cijfers laten ook zien dat het overgrote deel van die scholengemeenschappen de verschillende schoolsoorten aanbiedt op aparte locaties. Slechts 18 procent van de leerlingen op brede scholengemeenschappen zit op een locatie met alle schoolsoorten bij elkaar (zie onderstaande figuur en paragraaf 6.4 van deel C).

Brede scholengemeenschappen bieden onderwijssoorten vaak op afzonderlijke locaties aan



Eigen berekeningen op basis van de BBO-rom bestanden met peildatum 1 oktober 2017. Het betreft de leerlingaantallen in leerjaar vier van VO scholen (met een eigen brinnummer) en locaties (brinnummer + vestigingsnummer).

77 Sieben & Van Ginderen, 2014; Driessen, Krikhaar, De Graaff, Unsworth, Leest, Coppens & Wieringa, 2016; Denessen, 2017.

De sociaaleconomische achtergrond van leerlingen op het vmbo verschilt van die op het vwo.⁷⁸ Wanneer leerlingen van deze niveaus op aparte scholen zitten, is er sprake van sociale segmentering. Om sociale segmentatie in kaart te brengen, werd voorheen vooral gekeken naar ontwikkelingen in het aantal leerlingen op brede scholengemeenschappen. Dit blijkt echter een enigszins vertekend beeld te geven. Kijken we naar het aantal leerlingen op een locatie met alle schoolsoorten bij elkaar, dan blijkt ook een aanzienlijk deel van de brede scholengemeenschappen het onderwijs categoriaal aan te bieden. De scheiding tussen schoolsoorten, leerwegen en opleidingen draagt er dan aan bij dat verschillende groepen leerlingen elkaar niet meer vanzelfsprekend treffen.

Differentiatie bemoeilijkt de socialisatiefunctie van het onderwijs

Als jongeren met verschillende sociale achtergronden elkaar op school niet meer ontmoeten, komen ze minder in aanraking met degenen die andere inzichten en waarden hebben. Terwijl de school een plek zou moeten zijn waar jongeren kunnen oefenen in het omgaan met conflicten, een dialoog voeren, afwijkende meningen en gedragingen tolereren, respect opbrengen voor andersdenkenden en tot consensus komen.⁷⁹ Scholen zijn bij uitstek de plaats waar jongeren moeten leren omgaan met verschillen. Wanneer daartoe minder gelegenheid is, kan het onderwijs jongeren minder goed voorbereiden op een pluriforme en democratische samenleving en daardoor onvoldoende bijdragen aan sociale samenhang in de maatschappij.⁸⁰

Het wordt dus moeilijker een bijdrage te leveren aan de socialisatie van jongeren in het onderwijs. Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen in de maatschappij die daar juist om vragen. Een moreel kompas wordt minder aangereikt door instituties zoals de kerk. Autonome oordeelsvorming wordt daarmee des te belangrijker en moet actief worden ontwikkeld. Zo kan het onderwijs jongeren voorzien van de bagage en vorming die ze nodig hebben om zich beter staande te houden in de dynamische samenleving.

2.3 Knelpunt 2: overgangsbepalingen vroeg in de schoolloopbaan worden steeds belangrijker

In een gedifferentieerd stelsel zijn gelijke kansen lastiger te realiseren

Selectiemechanismen en overgangen zijn inherent aan een gedifferentieerd stelsel. Selectie moet ervoor zorgen dat leerlingen en studenten op de juiste plek in het onderwijs terechtkomen. Tegelijkertijd kunnen selectiemechanismen een struikelblok vormen voor leerlingen die zich op het overgangsmoment (nog) niet overtuigend kwalificeren voor het gewenste onderwijsniveau (of -segment), maar wel de benodigde capaciteiten hebben. Om gelijke kansen te realiseren, moet het stelsel herstel mogelijkheden bieden.

In het Nederlandse onderwijs worden leerlingen relatief vroeg geselecteerd op de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs. Meestal is dat rond de leeftijd van 11-12 jaar. Over het algemeen gaat vroege selectie samen met meer ongelijkheid in het onderwijs. Ondanks de vroege selectie en het gedifferentieerde stelsel scoort het Nederlandse onderwijs relatief goed op kansengelijkheid.⁸¹ In de meest recente OESO-studie over kansengelijkheid in het onderwijs

⁷⁸ Zie paragraaf 6.3 van deel C.

⁷⁹ Onderwijsraad, 2017b.

⁸⁰ Elffers, Van de Werfhorst & Fischer, 2015.

⁸¹ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012, 2016 en 2018.

scoort Nederland op of boven het OESO-gemiddelde.⁸² Wel zijn er grote verschillen in prestaties tussen leerlingen binnen dezelfde track in het voortgezet onderwijs en is er veel overlap in prestaties tussen leerlingen in verschillende tracks.⁸³ Deze mate van overlap in prestaties is een indicatie dat de selectie niet optimaal is en lang niet iedere leerling maximaal wordt uitgedaagd.

Gelijke kansen

De raad benadrukt dat het bij kansengelijkheid niet gaat om gelijke uitkomsten, maar dat het gaat om het creëren van gelijke kansen voor iedereen op het best mogelijk onderwijs. Dat betekent ook het creëren van gelijke kansen om de mogelijkheden die het onderwijs biedt zo goed mogelijk te kunnen benutten.

Vooral voor vroege leerlingen, leerlingen uit een lager sociaaleconomisch milieu en voor laatbloeiers pakt vroege selectie vaak minder goed uit.⁸⁴ Er is een grotere kans dat zij niet meteen terechtkomen in het type onderwijs dat bij hun capaciteiten en talenten past. Ook zijn er in een gedifferentieerd stelsel relatief veel overgangen en keuzemomenten. Overgangen in het stelsel zijn een potentieel risico voor uitval. Sommige ouders en leerlingen kunnen beter hun weg vinden in het onderwijs(stelsel) en ondersteunen hun kinderen bij het maken van keuzes, waardoor die voordeel hebben.⁸⁵ Deze aspecten leiden tot ongelijke kansen in het onderwijs.

Kansenongelijkheid is een hardnekkig probleem. In het afgelopen decennium zijn gelijke kansen nog eens extra onder druk komen te staan. De invloed van de sociaaleconomische achtergrond van leerlingen en studenten is toegenomen bij de toegang tot en doorstroom binnen het voortgezet onderwijs. Er is sprake van een opwaartse druk in het onderwijs en de 'padafhankelijkheid' neemt toe. Deze ontwikkelingen worden hieronder uitgewerkt.

Invloed SES bij toegang tot en doorstroom binnen voortgezet onderwijs is toegenomen

In 2016 rapporteerde de Inspectie van het Onderwijs over toenemende ongelijkheid in het onderwijs. Onderzoek laat namelijk zien dat kinderen met dezelfde veronderstelde cognitieve capaciteiten, maar verschillende sociale achtergronden, niet op hetzelfde onderwijsniveau terechtkomen. Leerlingen uit een lager sociaaleconomisch milieu krijgen schooladviezen voor een lager niveau, worden lager geplaatst in voortgezet onderwijs en stromen vaker af naar een lager niveau dan evengoed presterende medeleerlingen met een hogere sociaaleconomische achtergrond.⁸⁶ In het selectieproces is het opleidingsniveau van ouders een grotere rol gaan spelen, en is belangrijker geworden dan etnische achtergrond en inkomen.⁸⁷

Opwaartse druk en padafhankelijkheid in het stelsel nemen toe

De plaatsing in het voortgezet onderwijs is sterk bepalend geworden voor het eindniveau dat leerlingen behalen. Er ontstaat een grotere padafhankelijkheid: leerlingen kunnen moeilijker afwijken van de schoolsoort waarin ze geplaatst zijn.⁸⁸ Mogelijkheden om een eerste plaat-

82 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018b. De OESO kijkt in dit onderzoek naar de prestaties en het welbevinden van leerlingen uit de laagste SES-groep. Nederland scoort ongeveer gelijk aan het OESO-gemiddelde voor cognitieve prestaties (11,3% tegenover 11,5% voor Nederland) en voor 'nationally resilience' (percentage lage SES-groep die top presteert voor het domein natuurwetenschappen) en scoort bovengemiddeld (OESO-gemiddelde van 25,2% tegenover 32,8% voor Nederland) voor 'core-skills resilience' (niveau 3 of hoger voor de kerndomeinen wiskunde, lezen en natuurwetenschappen).

83 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016b.

84 Onderwijsraad, 2010a; Korpershoek, Beijer, Spithoff, Naaijer, Timmermans, Van Rooijen, Vugteveen & Opdenakker, 2016.

85 Korpershoek, Beijer, Spithoff, Naaijer, Timmermans, Van Rooijen, Vugteveen & Opdenakker, 2016.

86 Inspectie van het Onderwijs, 2016c.

87 Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

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

sing in het voortgezet onderwijs later te corrigeren, nemen daardoor af. Hiermee komt er een aanzienlijke druk te liggen op de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Deze druk wordt nog eens versterkt, doordat onderwijs belangrijker is geworden voor het bereiken van een goede maatschappelijke positie. Ouders zijn zich daarvan bewust. Dit resulteert in een opwaartse druk om op een zo hoog mogelijk onderwijsniveau uit te komen.⁸⁹ Overigens is deze opwaartse druk niet uniek voor Nederland; overal ter wereld volgen jongeren langer onderwijs en halen hogere diploma's.⁹⁰ Ook de sterke groei van het schaduwonderwijs illustreert dat ouders er veel belang aan hechten hun kinderen te ondersteunen om een zo hoog mogelijk onderwijsniveau te bereiken. Het schaduwonderwijs groeit, steeds meer leerlingen maken er gebruik van.⁹¹ Schaduwonderwijs kan een positieve uitwerking hebben op de prestaties van leerlingen, maar heeft ook een keerzijde, namelijk kansenongelijkheid als vooral bepaalde leerlingen ervan kunnen profiteren en andere groepen leerlingen niet.

Er zijn diverse factoren die bijdragen aan een grotere padafhankelijkheid. In vergelijking met tien jaar geleden is het aandeel enkelvoudige adviezen gestegen, zijn er minder brede brugklassen en is het stapelen van diploma's afgenomen. Daarnaast worden de verschillende onderwijssoorten vaak aangeboden op gescheiden locaties.⁹² Volgens cijfers van het CBS is bijvoorbeeld het aandeel leerlingen dat in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs direct in een van de schoolsoorten geplaatst wordt, de afgelopen jaren sterk gestegen. Steeds minder leerlingen zitten in het eerste jaar in een dakpanklas of in een brede brugklas (zie onderstaande figuur en paragraaf 6.4 van deel C). De laatste jaren lijkt er sprake van stabilisering: het aandeel meervoudige adviezen neemt licht toe, evenals het aandeel leerlingen in brede brugklassen en leerlingen die diploma's stapelen.⁹³ Het verschil met tien jaar geleden blijft desalniettemin aanzienlijk.

Een andere factor rond de toegenomen padafhankelijkheid in het Nederlandse onderwijs is de sterke scheiding tussen beroepsgericht onderwijs (beroepsgerichte leerwegen van vmbo, mbo, hbo) en algemeen vormend onderwijs (theoretische leerweg van vmbo, havo, vwo, universiteit). Er is veel aandacht gegaan naar de ontwikkeling binnen de beroepskolom (doorstroom en efficiëntere routes van vmbo naar mbo en hbo) en veel minder naar de verbinding tussen beide kolommen. De doorstroom vanuit het vmbo (tl) naar het havo is de laatste jaren weer aan het stijgen, maar nog steeds op een lager niveau dan tien jaar geleden. Juist deze overgang vormt een cruciale schakel tussen het beroepsonderwijs en het algemeen vormend onderwijs en biedt vmbo-leerlingen de kans om via havo het hoger beroepsonderwijs te bereiken. Ook de doorstroom vanuit mbo 4 naar het hbo is de afgelopen jaren verminderd. Afgelopen jaar (2016-2017) stroomde ruim 35 procent van de mbo 4-gediplomeerden direct door naar hbo. Vijf jaar geleden – evenals tien jaar geleden – was dit nog 39 procent.⁹⁴

89 Van Eck, Voncken, Glaude & Roeleveld, 2013.

90 Barro & Lee, 2013.

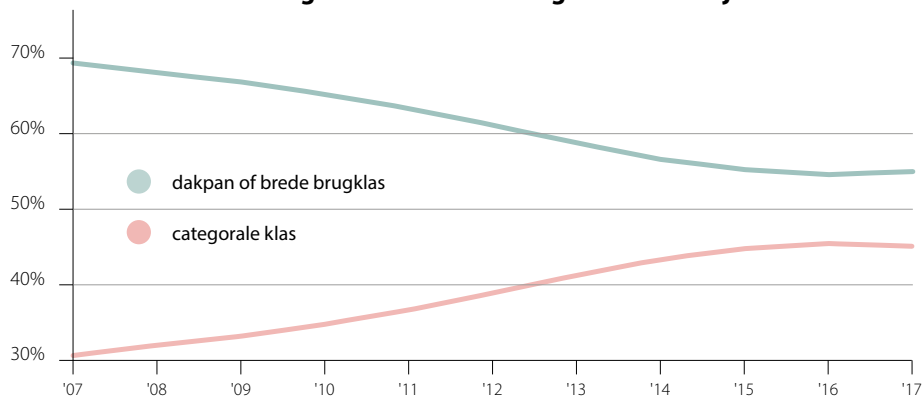
91 De Geus & Bisschop, 2017; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016. In totaal had 11,9 procent van de leerlingen in 2016-2017 bijles die door de ouders bekostigd is. Voor huiswerkbegeleiding was dit 8,2 procent en voor examentraining 4,4 procent. Hoe hoger de ouders opgeleid zijn, des te vaker kinderen deelnemen aan betaalde vormen van ondersteuning. Betaalde bijles wordt vooral gevolgd door havisten en vwo'ers, en vaker in de bovenbouw dan in de onderbouw. Ook examentraining komt vaker voor bij havisten en vwo'ers.

92 Voor de ontwikkeling van het aandeel enkelvoudige adviezen zie Inspectie van het Onderwijs, 2014 en Inspectie van het Onderwijs, 2018b. Stapelen binnen het voortgezet onderwijs van de theoretische leerweg van het vmbo naar havo is afgenomen ten opzichte van tien jaar geleden. Ook is de directe doorstroom van mbo (niveau 4) naar hbo de laatste jaren afgenomen. Zie ook hoofdstuk 3 en paragraaf 6.4 van deel C.

93 Zie Inspectie van het Onderwijs, 2018b en paragraaf 3.1 en paragraaf 6.4 van deel C.

94 Zie paragraaf 3.1 van deel C.

Steeds minder brede brugklassen in het voortgezet onderwijs



Verdeling van leerlingen in leerjaar 1 van het voortgezet onderwijs, naar brugklastype

CBS geeft gedetailleerd het aantal leerlingen per onderwijssoort aan. Onder categorale klassen vallen: vmbo-b, vmbo-k, vmbo-g/t, havo, atheneum, lyceum/vwo, gymnasium. Onder brede brugklassen vallen: vmbo-b/k, vmbo ongedeeld, vmbo-havo(-vwo), vmbo-g/t-havo, vmbo-g/t-havo-vwo, havo-vwo.

Voor leerlingen die starten in het vmbo, is het moeilijker het hoger onderwijs te bereiken. En dat terwijl het algemeen vormend onderwijs direct voorsorteeert op het hoger onderwijs.⁹⁵ Hierdoor is de druk op de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs toegenomen.

Meer selectie na het voortgezet onderwijs, en kwaliteit niet altijd geborgd

Ook na het voortgezet onderwijs nemen directe doorstroommogelijkheden af. Er zijn steeds meer matching- en selectieprocessen in het mbo en het hoger onderwijs.⁹⁶ Dat komt mede door de sterke nadruk in beleid op het verhogen van rendementen⁹⁷, maar ook door de onderwijsexpansie. Zo is de deelname aan het hoger onderwijs de afgelopen twintig jaar aanzienlijk gegroeid: ten opzichte van 1995 een stijging van circa 70 procent in het hoger beroepsonderwijs en circa 40 procent in het wetenschappelijk onderwijs.⁹⁸ Het onderwijsaanbod is dan ook flink gegroeid en er is meer matching en selectie noodzakelijk geworden. Tegelijkertijd kunnen jongeren zich minder onderscheiden met enkel een afgeronde bachelor- of masteropleiding, waardoor selecterende opleidingen zoals University Colleges en Honours-trajecten populair zijn geworden.

In het middelbaar beroepsonderwijs ligt de nadruk vooral op matching en minder op selectie.⁹⁹ Anders dan het hoger onderwijs hebben mbo-instellingen de plicht te zorgen voor toegankelijk beroepsonderwijs, rekening houdend met het recht op onderwijs én de leer- en kwalificatieplicht. Bij een weigering hoort een inspanning van de instelling om een andere opleiding binnen of buiten de instelling te vinden (zie kader). Over de kwaliteit van matching in het middelbaar beroepsonderwijs is echter nog weinig bekend.

⁹⁵ Elffers, 2018.

⁹⁶ Driessen, 2013.

⁹⁷ Bronneman-Helmers, 2011; Leest, Fettelaar, Van Eck, Verbeek, Van der Vegt & Jongeneel, 2013.

⁹⁸ Zie <https://www.onderwijsinijfers.nl/kengetallen/onderwijs-algemeen/leerlingen-en-studenten/aantallen-ontwikkeling-van-het-aantal-deelnemers>.

⁹⁹ Driessen, 2013.

Toelatingsrecht in het middelbaar beroepsonderwijs

Met ingang van het studiejaar 2018-2019 is de Wet vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het middelbaar beroepsonderwijs van kracht. Met de nieuwe wetgeving is het mbo-instellingen, op enkele uitzonderingen na, niet meer toegestaan om jongeren die aan de vooropleidingseisen voldoen en zich vóór 1 april hebben aangemeld, de toegang tot een mbo-opleiding op niveau 2, 3, en 4 te weigeren. Daarnaast voorziet de wet in het recht op een studiekeuzeadvies en studievoortgangsgesprek tijdens de overstap, en een bindend studieadvies voor alle studenten in het eerste jaar van de opleiding.

Tijdens de intake wordt een inschatting gemaakt of de student een realistische kans heeft op het behalen van een diploma met voldoende arbeidsmarkt- of doorstroomperspectief. Het komt voor dat studenten een dwingend negatief advies krijgen bij aanmelding voor een bepaalde opleiding of tijdens hun opleiding. In dit geval is sprake van selectie op het niveau van de opleiding. Vaak wordt een passend alternatief gevonden waar de student vervolgens instroomt. De opleiding zal de student begeleiden bij heroriëntatie en het zoeken van een andere passende opleiding binnen of buiten de instelling.

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/middelbaar-beroepsonderwijs/aanmelden-en-toelaten-mbo>

In het hoger onderwijs worden de afgelopen jaren steeds meer matching- én selectieprocessen ingezet, zoals efficiëntieonderzoeken, aanvullende (reken)toetsen, bindende studieadviezen en aangescherpte overgangsnormen. Daarnaast is de afgelopen jaren de decentrale selectie (zie kader) geïntroduceerd voor fixusopleidingen. Veelvoorkomende onderdelen van decentrale selectieprocedures zijn cognitieve vaardigheden- en kennistests, motivatie- en persoonlijkheidsvragenlijsten en interviews.

Decentrale selectie in het hoger onderwijs

Sinds de afschaffing van de gewogen loting, zoals vastgelegd in de Wet kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs (Wet KIV), kunnen opleidingen hun studenten selecteren via een zelf in te richten selectieprocedure. Vanaf het studiejaar 2016-2017 is de gewogen loting afgeschaft bij opleidingen met een fixus en worden alle studenten decentraal geselecteerd door de opleidingen zelf.

Uitgangspunt is dat er een betere inhoudelijke match moet zijn tussen student en opleiding, dat de selectie goed moet zijn voor het studiesucces en dat het een begrijpelijke, uitvoerbare en betaalbare situatie moet opleveren zowel voor de aspirant-student als voor de instelling. De selectie hoort te bestaan uit minstens twee kwalitatieve criteria (niet alleen eindexamencijfers).

Bron: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033693/2013-09-01>

Uit onderzoek blijkt dat deze selectie-instrumenten studiesucces slechts in beperkte mate voorspellen en een risico kunnen vormen voor de toegankelijkheid. Opleidingen hebben moeite te komen tot een selectieprocedure die past bij een bepaalde opleiding. Veelal is de selectie nauwelijks gebaseerd op de leerdoelen van de opleiding en wordt onvoldoende rekening gehouden met de groeimogelijkheden van studenten.¹⁰⁰ Ook 'zachte' en normatieve criteria, zoals motivatie, studiehouding en persoonlijkheid, spelen bij selectieprocedures een grote rol.¹⁰¹ Studenten die een opleiding met succes hadden kunnen doorlopen, worden op die manier ten onrechte uitgeselecteerd. Ook is het de vraag of decentrale selectie een betere inhoudelijke match tussen student en opleiding mogelijk maakt.¹⁰²

¹⁰⁰ Steenman, 2018; Van den Broek, De Korte, Mulder & Bendig-Jacobs, 2018.

¹⁰¹ Rouwhorst, 2018.

¹⁰² Steenman, 2018; Rouwhorst, 2018.

Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond, studenten met een lager gemiddeld cijfer in het voortgezet onderwijs en mannen lijken in selecterende universitaire opleidingen ondervertegenwoordigd te zijn. Dit geldt ook voor studenten met lageropgeleide ouders en studenten uit de lagere inkomensgroepen.¹⁰³ Ook in het hoger beroepsonderwijs is dit effect van decentrale selectie te zien. Studenten met een vwo-diploma worden vaker toegelaten, studenten met een migratieachtergrond of met een functiebeperking minder vaak.¹⁰⁴ Zelfselectie speelt ook een rol.

Selectie doet zich verder voor bij de toegang tot de master. Iedere masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs kan in beginsel eisen stellen aan studenten die de opleiding willen volgen. De Inspectie van het Onderwijs stelt dat op dit moment 10 tot 40 procent van de master-opleidingen selecteert. Hier doet zich ook zelfselectie voor. Studenten kiezen niet voor een master als zij verwachten dat de selectieprocedure te intensief of te competitief zal zijn.¹⁰⁵ De selectieprocedures werken daarmee niet alleen kansenongelijkheid in de hand, maar brengen ook het risico van homogenisering binnen opleidingen met zich mee.¹⁰⁶

2.4

Knelpunt 3: permanente educatie is geen onderdeel van het stelsel

De dynamische samenleving en arbeidsmarkt stellen andere eisen aan burgers en werknemers. Leren gaat niet meer vooraf aan betaald werken; er is een combinatie van werken en leren nodig gedurende de leer- en arbeidsloopbaan. Bij- en nascholing zijn van belang voor participatie op de arbeidsmarkt en in de samenleving, en voor de persoonlijke vorming en ontwikkeling van individuen.¹⁰⁷ Deze doelen zijn daarmee verbonden aan de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. Het huidige stelsel is primair ontworpen voor kinderen en jongeren, en in veel mindere mate voor (werkende) volwassenen. Daarmee is het onvoldoende ingericht om scholing permanent te maken gedurende de levensloopbaan.

Permanente educatie maakt nog geen vanzelfsprekend deel uit van het onderwijsstelsel. Belemmeringen op het gebied van regelgeving, financiering en schotten tussen samenwerkingspartners binnen en buiten het onderwijs leiden tot een versnipperd, weinig vraaggericht scholingsaanbod en een beperkte toegankelijkheid. Dit maakt vooral de positie van lager- en middelbaaropgeleiden kwetsbaar. Mensen zijn immers sterker dan voorheen verantwoordelijk geworden voor de vormgeving van hun eigen leer- en arbeidsloopbaan. De scholingsdeelname blijft onder deze groepen dan ook achter. Ook de mogelijkheden voor ontwikkeling en vorming buiten de arbeidsmarkt zijn zeer beperkt.

¹⁰³ Inspectie van het Onderwijs, 2017a; Van den Broek, De Korte, Mulder & Bendig-Jacobs, 2018; Elffers, 2018.

¹⁰⁴ Elffers, 2018b.

¹⁰⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2018a.

¹⁰⁶ Van den Broek, De Korte, Mulder & Bendig-Jacobs, 2018; Elffers, 2018.

¹⁰⁷ Theisens, 2014; Onderwijsraad, 2016d.

Het sterk gedifferentieerde onderwijsstelsel begint te knellen. Herbezinning op en herziening van het stelsel zijn nodig. De raad formuleert hiertoe vijf vertrekpunten.

3 Op weg naar oplossingen: vijf vertrekpunten voor herziening van het onderwijsstelsel

Een adequaat antwoord van het onderwijs op in- en externe ontwikkelingen vergt een integrale bezinning op het stelsel en het bewaken van samenhang in het onderwijssysteem. De afgelopen jaren zijn vooral binnen onderwijssectoren diverse kleine en grote beleidsmaatregelen genomen. Het gevaar bestaat dat opeengestapelde aanpassingen op onderdelen het stelsel wel veranderen, maar niet altijd in de gewenste richting en zonder dat de onderliggende knelpunten voldoende worden aangepakt. Bovendien nopen maatschappelijke ontwikkelingen tot een integrale heroverweging. Belangrijke ontwikkelingen zoals toenemende sociale segmentatie en technologische ontwikkelingen raken het hele onderwijs.

De historische ontwikkeling van het stelsel laat zien dat problemen die samenhangen met de grote verscheidenheid aan onderwijssoorten meermaals aanleiding gaven tot fundamentele onderwijshervormingen. De periode na de Tweede Wereldoorlog in aanloop naar de Mammoetwet is een sprekend voorbeeld van een breed gevoelde noodzaak tot herordening van het stelsel. De lappendeken van onderwijssoorten met daarmee verbonden aansluitingsproblemen vroeg om een fundamentele herziening. De raad is van mening dat opnieuw de tijd is aangebroken voor een herbezinning op de inrichting van het stelsel als geheel, zodat het onderwijs zijn maatschappelijke opdracht nu en in de toekomst kan blijven waarmaken.

Een goede inrichting van een onderwijsstelsel is een complexe opgave. Maatregelen om het stelsel op bepaalde punten te verbeteren, kunnen het op andere punten kwetsbaar maken. Dit vraagt om een goede, integrale afweging waarbij het publiek belang van onderwijs leidend moet zijn. De overheid heeft hierin een belangrijke verantwoordelijkheid en een initiërende rol (paragraaf 3.1). Om richting te geven aan de gedachtevorming en discussie over noodzakelijke herzieningen, heeft de raad vijf vertrekpunten geformuleerd: verminder differentiatie (paragraaf 3.2), verbind schoolsoorten en opleidingen (paragraaf 3.3), stimuleer beroepsgericht onderwijs op het havo en vwo (paragraaf 3.4), verminder en verbeter selectie (paragraaf 3.5) en geef permanente educatie een vaste plek in het stelsel (paragraaf 3.6). De vertrekpunten brengen een aantal adviezen en aanbevelingen van de raad bij elkaar (zie kader).

Eerdere adviezen van de Onderwijsraad die raakpunten hebben met de inrichting van het onderwijsstelsel

Meer kansen voor kwetsbare jongeren (2013)

Overgangen in het onderwijs (2014)

Een onderwijsstelsel met veerkracht (2014)

Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs (2015)

Een goede start voor het jonge kind (2015)

Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap (2015)

Vakmanschap voortdurend in beweging (2016)

Internationaliseren met ambitie (2016)

De leerling centraal? (2017)

Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo (2018)

Inzicht in en verantwoording van onderwijskosten (2018)

Ruim baan voor leraren (2018)

Toetswijzer (2018)

Curriculumvernieuwing (2018)

Voor overzichten van raadsadviezen gerelateerd aan deze thema's, zie ook:

Het bevorderen van gelijke kansen en sociale samenhang (2017)

Het regeerakkoord – Vertrouwen in de toekomst en adviezen van de Onderwijsraad (2017)

3.1 Maatschappelijke opdracht vraagt om samenhangende keuzes vanuit publieke belangen

Integrale kijk op het stelsel nodig om goede afwegingen te maken

Het onderwijs dient zowel individuele belangen als publieke belangen. In de uitwerking van de vertrekpunten is het belangrijk de balans daartussen te bewaren. Vaak gaan de individuele belangen van ouders en leerlingen samen met het belang van onderwijs voor de samenleving als geheel, maar soms ontstaan er spanningen. Bijvoorbeeld bij het inperken van keuzevrijheid ten behoeve van een betere toegankelijkheid. Waar het maatschappelijke belang en het individuele belang botsen, dient volgens de Onderwijsraad het maatschappelijke belang van onderwijs zwaarder te wegen.¹⁰⁸ Alleen als het publieke belang voorop staat in de afwegingen, kan het onderwijs adequaat voldoen aan zijn maatschappelijke opdracht.

Onderwijsbeleid vereist een doordenking van de bredere context waarin het onderwijs plaatsvindt, en vraagt om een afweging tussen verschillende criteria (zie kader aan het begin van hoofdstuk 1). Het streven moet zijn alle aspecten in het oog te houden en geen van de criteria te verwaarlozen.¹⁰⁹ De raad constateert dat het huidige stelsel onvoldoende bijdraagt aan de toegankelijkheid van het onderwijs, en aan sociale samenhang en democratische waarden. De vraag is hoe deze aspecten versterkt kunnen worden zonder concessies te doen aan de andere criteria. Waar en hoe kan bijvoorbeeld de differentiatie naar niveau worden verminderd, zodat kwaliteitsverbetering ontstaat of in ieder geval geen kwaliteitsverlies optreedt? Wat betekent het voor het criterium keuzevrijheid als schoolsoorten met elkaar worden verbonden om meer gelijke kansen te realiseren en een tegenwicht aan sociale segmentatie te bieden? Hoeveel inperking van de keuzevrijheid betekent dit? De raad benadrukt dat er bij de uitwerking van de vertrekpunten oog moet zijn voor de gevolgen van de afruil tussen bijvoorbeeld keuzevrijheid en sociale samenhang.

¹⁰⁸ Onderwijsraad, 2017b.

¹⁰⁹ Onderwijsraad, 2014c.

Overheid heeft stelselverantwoordelijkheid en heeft rol in versterken lerend vermogen

De verantwoordelijkheid voor het stelsel ligt bij de overheid. Eén van haar kerntaken is het bewaken van samenhang in het onderwijsstelsel bij de beleidsvoering. Daar hoort bij dat ze geregeld stilstaat bij vragen als: welke maatschappelijke ontwikkelingen doen een appel op het onderwijs, wat hebben jongeren en burgers in het algemeen aan bagage nodig voor de toekomst en voorziet het stelsel als geheel daar nog in. De laatste decennia is er echter te weinig aandacht voor de impact van beleidsmaatregelen op het stelsel als geheel, en wordt zelden gediscussieerd over de inrichting van het stelsel. Dat komt mede doordat het overheidsbeleid op dit moment vooral geënt is op de gedifferentieerde inrichting van het stelsel, en beleidsvorming daardoor vooral binnen de afzonderlijke onderwijssectoren plaatsvindt. Aanpassingen aan het onderwijsstelsel hebben daardoor meer het karakter van 'pleisters plakken'. Ook worden initiatieven om knelpunten in het stelsel op te lossen (zoals het 10-14 onderwijs) vooral gezien als aanvulling op de bestaande variëteit, in plaats van een opmaat voor een structurele aanpassing in het stelsel. Het lerend vermogen van het stelsel wordt daardoor onvoldoende benut. Dit vermogen is echter een voorwaarde voor het maken van goede afwegingen (wat werkt en wat niet, hoe past dit in het brede perspectief van het stelsel) en voor de veerkracht van het stelsel als geheel. Een veerkrachtig stelsel kan beter inspelen op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen.¹¹⁰

Geen blauwdruk, wel principes voor een integrale afweging

De historische schets illustreert dat stelselwijzingen in het verleden niet als blauwdruk tot stand zijn gekomen. Een breed gedeelde noodzaak van herordening en discussies over de inrichting van het stelsel gingen daaraan vooraf. Om de discussie over het stelsel richting te geven, biedt de raad geen eindmodel voor een integrale stelselwijziging, maar een aantal richtinggevende principes in de vorm van vijf vertrekpunten. Met deze vertrekpunten en de formulering van de maatschappelijke opdracht van het onderwijs levert de raad een bijdrage aan een stelsel-discussie die de afgelopen jaren, naar zijn oordeel, te weinig is gevoerd.

3.2 Vertrekpunt 1: verminder differentiatie waar nuttig en mogelijk

Het Nederlandse stelsel is gedifferentieerd en er bestaan scherpe scheidingen in het stelsel. Om de scheidingen tussen opleidingen minder hard te maken, adviseert de raad te bekijken op welke punten de differentiatie in het stelsel verminderd kan worden en op welke punten meer gebruik gemaakt kan worden van differentiatie binnen schoolsoorten, opleidingen of in de klas. De ontwikkeling van digitalisering in het onderwijs biedt hiervoor ook meer mogelijkheden.

Integreer voorzieningen voor jonge kinderen

Een goede basis is essentieel om verschillen in vaardigheden tussen jonge kinderen met verschillende kenmerken en achtergronden te beperken, en onderwijskansen te vergroten. Uit onderzoek komt naar voren dat jonge kinderen in een stimulerende omgeving met taal, lezen en muziek een voorsprong hebben op kinderen die daar niet of minder mee in aanraking komen.¹¹¹ De Onderwijsraad heeft zich in het verleden veelvuldig gebogen over voorzieningen voor jonge kinderen. De rode draad in de advisering sinds 2002 is het streven naar kwaliteitsverbetering door professionalisering van pedagogisch medewerkers én een betere inhoudelijke en organisatorische aansluiting van deze voorzieningen. Hoewel de afgelopen jaren – vooral op lokaal niveau – verscheidene maatregelen zijn genomen om de kwaliteit van voorzienin-

¹¹⁰ Onderwijsraad, 2014a.

¹¹¹ Hart & Risley, 1995; Snow, Barnes, Chandler, Goodman & Hemphill, 1991.

gen voor jonge kinderen en de toegang daartoe te verbeteren¹¹², is de gewenste inhoudelijke en organisatorische integratie nog onvoldoende tot stand gekomen. Met het oog op gelijke kansen vindt de raad het van belang dat er zo vroeg mogelijk en blijvend wordt geïnvesteerd in het voorkomen en verkleinen van achterstanden.¹¹³ In lijn met zijn eerdere adviezen pleit de raad dan ook voor het combineren van opvang en onderwijs voor kinderen van 0 tot 4 jaar door voor- en vroegschoolse educatie, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk samen te voegen. Zo ontstaat een brede en toegankelijke voorziening voor jonge kinderen.

In de voorschoolse periode kunnen kinderen spelend leren onder begeleiding van goed opgeleid personeel uit de voorschoolse sector en primair onderwijs. Dit aanbod zou op vrijwillige basis beschikbaar moeten zijn voor alle kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar, vijf dagdelen per week. Dus niet alleen voor kinderen met achterstanden (sociaal-emotioneel, cognitief of op het gebied van taal). Op die manier worden alle kinderen bereikt en worden kinderen met een risico op achterstanden niet gescheiden van andere kinderen. Een overgang van de ene naar de andere voorziening is altijd een kwetsbaar moment, omdat het de doorgaande ontwikkelingslijn van kinderen kan verstoren. Door de regie bij de basisschool te beleggen, kan een aanbod voor kinderen van 0-12 jaar met een vloeiende overgang tussen baby-, peuter-, kleuter- en basisschoolperiode worden geboden.¹¹⁴

Geïntegreerde voorzieningen voor kinderen van 0-12 jaar

Op veel plekken in Nederland ontstaan kindcentra: intensieve vormen van samenwerking tussen primair onderwijs, kinderopvang, zorg en welzijn met doorgaande ontwikkelijnen voor kinderen van 0 tot en met 12 jaar. De samenwerking heeft tot doel alle kinderen gelijke kansen te bieden en hun talenten in de volle breedte te ontwikkelen. Daarbij wordt vooral gewerkt vanuit individuele mogelijkheden van kinderen waar bestaande organisatiestructuren zo veel mogelijk op aangepast worden. Een voorbeeld hiervan zijn de Kindcentra 2020. Daarin werken basisonderwijs, kinderopvang, zorg en welzijn samen volgens één pedagogische en educatieve visie in één nieuwe organisatie ('community').

Bron: Onderwijsraad, 2015a.

Cluster de leerwegen in het vmbo

De raad pleitte al eerder voor vereenvoudiging van het vmbo en logisch clusteren van de bestaande leerwegen. De clustering van leerwegen draagt bij aan een overzichtelijker structuur. Door de vereenvoudiging en meer logische ordening is beter te begrijpen hoe het onderwijsaanbod in elkaar zit. Daarnaast adviseerde de raad de positie van geclusterde opleidingen te verbeteren door ze een eigen identiteit te laten ontwikkelen die past bij de functie van de opleiding in het stelsel. Het versterken van vakmanschap staat hierbij centraal. Vakmanschap is van oudsher iets waaraan vakmensen trots ontlenen. Vakmensen leveren werk af van hoge kwaliteit en onderscheiden zich daarmee op een positieve manier. Door vakmanschap in de opleiding centraal te stellen, kan de opleiding een eigen, positieve identiteit ontwikkelen. Een herwaardering van vakmanschap die past in het huidige tijdsgewricht. Door de clustering en het versterken van vakmanschap in het vmbo kunnen leerlingen zich beter identificeren met de opleiding, waardoor die wint aan aantrekkelijkheid.¹¹⁵ Dat komt de positie van het vmbo in het stelsel ten goede.

¹¹² Zie bijvoorbeeld *Eén voorziening voor Amsterdamse peuters: beleidsplan 2018-2022*, Gemeente Amsterdam; *Tilburg brengt je verder!* Gemeente Tilburg.

¹¹³ Onderwijsraad, 2017d.

¹¹⁴ Onderwijsraad, 2015a.

¹¹⁵ Onderwijsraad, 2015b.

De raad adviseerde de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen te clusteren tot één opleiding vakmanschap waarbinnen differentiatie naar niveau bestaat. En de raad adviseerde de gemengde en theoretische leerwegen te clusteren tot de opleiding mavo die een gedegen voorbereiding geeft op zowel het mbo als het havo. De aansluiting tussen de algemeen vormende vooropleiding en het beroepsonderwijs is niet optimaal. Om leerlingen beter voor te bereiden op het beroepsgerichte vervolgonderwijs ontstaan in de praktijk allerlei aanvullende programma's. De raad pleitte voor een structurele oplossing door het curriculum aan te passen. Beroepsgerichte vakken moeten een standaard onderdeel zijn van het programma, met daaraan gekoppeld veel aandacht voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding.

In de clustering en profilering van de gemengde en theoretische leerweg in het vmbo zijn belangrijke stappen gezet. Wat betreft clustering van de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg is na een veldraadpleging besloten om de opleidingen niet samen te voegen. Dit zou onvoldoende recht doen aan de kaderleerling.¹¹⁶ De raad benadrukt dat het niet simpel gaat om het samenvoegen van de twee leerwegen, maar dat het zaak is binnen de opleiding vakmanschap te differentiëren naar niveau. Zo kan beter recht gedaan worden aan alle leerlingen, inclusief de kaderleerling.

De raad onderstreept het belang van een vakopleiding op hoog niveau. Het realiseren van een beroepsgerichte opleiding gericht op doorstroom naar niveau 3 en 4 van het middelbaar beroepsonderwijs is niet de standaard en zou het wel moeten zijn. Alle scholen die een opleiding vakmanschap aanbieden, zouden de ambitie moeten hebben een route te creëren die gericht is op doorstroom naar niveau 3 en 4. Hiermee krijgt de cognitief sterke en beroepsgeïnteresseerde leerling de optie om op een hoog niveau in het middelbaar beroepsonderwijs door te stromen.¹¹⁷

Integreer vmbo en mbo 2

Door de sterke differentiatie in het onderwijsstelsel zijn er relatief veel overgangen. Voor kwetsbare leerlingen zijn overgangen vaker een struikelblok dan voor andere leerlingen.¹¹⁸ Zij vallen op dat punt vaker uit. Dit is te zien bij de overgang van het vmbo (basisberoepsgerichte en in mindere mate kaderberoepsgerichte leerweg) naar mbo 2.¹¹⁹ Veel leerlingen hebben moeite met deze overgang. Om deze reden is er vanaf 2008 geëxperimenteerd met alternatieve routes naar het middelbaar beroepsonderwijs waarbij vmbo- en mbo-trajecten geïntegreerd werden tot vm2-trajecten. Deze gaan uit van het principe 'één dak, één team en één concept'. Binnen deze trajecten wordt de overgang versoepeld door de vertrouwde omgeving van de vmbo-leerling te handhaven tot aan het behalen van de startkwalificatie op mbo-niveau 2.

De vm2-trajecten hebben over het algemeen geleid tot positieve resultaten. Daarom adviseert de raad om binnen de opleiding vakmanschap (clustering van vmbo basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte opleiding) een geïntegreerd traject met mbo niveau 2 te ontwikkelen. Zo kunnen leerlingen van het niveau basisberoepsgerichte leerweg en de kwetsbare kaderleerlingen zonder overgang toewerken naar een startkwalificatie. De kans op voortijdig schoolverlaten bij deze kwetsbare groep leerlingen wordt daarmee verkleind. Wel is het belangrijk dat deze vm2-trajecten geoptimaliseerd worden op basis van de conclusies van de monitors die in de loop der jaren zijn uitgevoerd.¹²⁰

¹¹⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, 2017c.

¹¹⁷ Onderwijsraad, 2015b.

¹¹⁸ Korpershoek, Beijer, Spithoff, Naaijer, Timmermans, Van Rooijen, Vugteveen & Opdenakker, 2016; Eiffers, 2011.

¹¹⁹ Bouwmans & Schoonhoven, 2012.

¹²⁰ Zie ook Onderwijsraad, 2013a.

Zorg voor meer flexibiliteit in de onderbouw van het voortgezet onderwijs

Het is belangrijk te zoeken naar manieren om de scheiding tussen schoolsoorten in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs te verminderen. De raad pleit ervoor meer gebruik te maken van (brede) brugklassen en 10-14 onderwijs.

10-14 onderwijs

Bij het concept van 10-14 onderwijs wordt de definitieve selectie uitgesteld en is er meer ruimte voor differentiatie in niveaugroepen. In eerste instantie is het 10-14 onderwijs gericht op het verzachten van de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs. Leerlingen worden door een team van po- en vo-docenten in een doorlopende leerlijn begeleid naar het voortgezet onderwijs. Hierbij volgen ze een persoonlijke leerroute met veel aandacht voor talent- en persoonsontwikkeling.

Bron: Exalto, Damstra, Klein, Van der Vegt & Weijers, 2018.

Het 10-14 onderwijs wordt ingezet met als doel uitstel van de schoolkeuze van leerlingen in het basisonderwijs en een succesvolle doorstroom naar vervolgonderwijs die past bij de leerling.¹²¹ Binnen het concept van het 10-14 onderwijs is er veel ruimte voor interne differentiatie op basis van niveaugroepen. Dit maakt het onderwijs in de onderbouw van het voortgezet onderwijs flexibeler: leerlingen kunnen makkelijker overstappen naar een ander niveau als dat wenselijk is. Ook zijn er meer mogelijkheden om bij bijvoorbeeld niet-doorstroomvakken zoals gymnas-tiek en levensbeschouwing het onderwijs juist in heterogene groepen te organiseren. Hiermee kan het 10-14 onderwijs een interessante oplossing zijn voor de huidige knelpunten in het stelsel. Er worden steeds meer 10-14 scholen gestart; per 1 augustus 2018 is een tweede lichting scholen ingestroomd in de pilot om deel te nemen aan het onderzoek.¹²² De raad adviseert het 10-14 onderwijs te evalueren in het licht van een mogelijke oplossing voor de padafhan-kelijkheid en sociale segmentatie in het onderwijs. De evaluatie zou onder andere antwoord moeten geven op de vraag of het gewenst is 10-14 onderwijs de standaard te maken in het onderwijsstelsel.

Bekijk of vereenvoudiging van het mbo mogelijk is

De toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt en de snel veranderende vraag leiden ertoe dat het huidige aanbod van mbo-opleidingen kritisch moet worden gezien. De raad vraagt zich af of het onderscheid tussen niveau 3 en 4 op termijn nog functioneel is en of er toegewerkt moet worden naar een vereenvoudigd opleidingsaanbod dat herkenbaar is voor werkgevers en ook eenvoudiger is aan te passen aan een veranderende vraag.

De positie van middelbaaropgeleiden is voor sommige sectoren bovendien zorgelijk.¹²³ Er is sprake van polarisatie. De werkgelegenheid en lonen groeien vooral aan de bovenkant van de arbeidsmarkt, maar ook aan de onderkant ontwikkelt de werkgelegenheid zich gunstig.¹²⁴ Dit gaat ten koste van het middensegment. Er is sprake van een afnemende aansluiting met de arbeidsmarkt: mbo-opgeleiden waaieren sterker uit over verschillende beroepsgroepen. Dat is niet te zien bij bijvoorbeeld hbo-opgeleiden.¹²⁵ Er zijn wel grote verschillen tussen sectoren. De

¹²¹ Exalto, Damstra, Klein, Van der Vegt & Weijers, 2018.

¹²² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018d.

¹²³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016; Kans, Christoffels, Schipperheyn, Groeneveld, Cuppen & Hofland, 2016.

¹²⁴ Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016; zie ook Smits & De Vries, 2015; Van den Berge & Ter Weel, 2015.

¹²⁵ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2017b.

economische sector heeft veel meer last van een minder goede aansluiting op de arbeidsmarkt dan de technische sector. Mbo-opgeleiden in de sector economie moeten vaker een beroep buiten hun kerndomein accepteren. Dit roept de vraag op of het huidige opleidingsaanbod en de relatief sterke externe differentiatie naar niveau 3 en 4 in de toekomst houdbaar zijn. Een vereenvoudigd opleidingsaanbod kan makkelijker meebewegen met de veranderende vraag op de arbeidsmarkt. Bovendien vormt samenvoeging een prikkel om zo veel mogelijk studenten te diplomeren op het hoogste niveau, het huidige niveau 4.

3.3 **Vertrekpunt 2: verbind ook op andere manieren schoolsoorten en opleidingen**

Om de scheidingen in het Nederlandse onderwijsstelsel te verminderen, is niet alleen minder differentiatie in het stelsel nodig, maar moet ook de verbinding tussen de schoolsoorten en opleidingen worden versterkt.

Verschillende schoolsoorten op één locatie of samenwerking aangaan

Brede scholengemeenschappen bieden onderwijssoorten vaak op afzonderlijke locaties aan. Deze fysieke scheiding betekent een extra hindernis om van de ene naar de andere schoolsoort over te stappen. Bovendien komen leerlingen met verschillende sociale achtergronden elkaar daardoor minder vanzelfsprekend tegen in het onderwijs (zie paragraaf 2.2 over de sociale segmentering in het onderwijs). Om de scheidingen in het Nederlandse voortgezet onderwijs te verminderen, moet de verbinding tussen schoolsoorten versterkt worden. Dat kan door meerdere schoolsoorten te organiseren op één locatie of door te stimuleren dat scholen samenwerking zoeken met andere scholen.¹²⁶ Dit is een minimale en noodzakelijke maatregel. Scholen zouden gestimuleerd moeten worden om nog een stap verder te gaan door het onderwijs in de onderbouw van het voortgezet onderwijs meer flexibel aan te bieden zoals beschreven in paragraaf 3.1. Deze maatregelen maken de overstap van de ene naar de andere schoolsoort makkelijker en bieden mogelijkheden om de school beter te benutten als sociale oefenplaats.

Zorg voor betere aansluiting tussen onderwijssoorten

Een sterke verbinding komt mede tot stand door regelmatig stelselbreed te bekijken of onderwijssoorten voldoende op elkaar aansluiten. Het gaat daarbij om de inhoudelijke aansluiting, de aansluiting in niveau van lesstof en de aansluiting in de pedagogisch-didactische aanpak van onderwijssoorten en opleidingen. De raad pleit vooral voor een verbeterde aansluiting tussen vmbo en havo.¹²⁷ Deze overgang vormt een cruciale schakel binnen het Nederlandse onderwijsstelsel. Vmbo-leerlingen kunnen via het havo het hoger beroepsonderwijs bereiken. Juist deze stapelmogelijkheid is een belangrijke emancipatieroute.

Schakelklassen als structureel onderdeel van het mbo en het hoger onderwijs

Waar de aansluiting niet gemakkelijk binnen programma's op te lossen is, kunnen schakelklassen de mogelijkheid voor leerlingen vergroten om over te stappen of door te stromen. De raad adviseerde eerder om een domeinbrede schakelklas te starten in mbo 2. Jongeren die vmbo basis of kader verlaten, moeten al op relatief jonge leeftijd een goed beeld hebben van wat de verschillende mbo 2-opleidingen te bieden hebben, en goed weten wat hun interesses en toekomstverwachtingen zijn. Daar hebben ze lang niet altijd een goed beeld van. Mede

¹²⁶ Onderwijsraad, 2010a.

¹²⁷ Onderwijsraad, 2015b; 2018d.

daardoor is de uitval in mbo 2-opleidingen relatief hoog.¹²⁸ Wanneer jongeren daar uitvallen, bestaat er eigenlijk geen andere mogelijkheid dan het op een volgende opleiding opnieuw te proberen.

De domeinbrede schakelklas is in eerste instantie bedoeld als vangnet voor uitvallers, maar is ook preventief inzetbaar. In de schakelklas zou veel aandacht moeten zijn voor beroepsoriëntatie in diverse richtingen en voor basisvaardigheden en studievoordigheden. Leerlingen weten zo beter wat een specifieke mbo-opleiding inhoudt en hebben meer bagage om een reguliere opleiding met succes af te ronden.

Ook de aansluiting tussen hbo-bacheloropleidingen en universitaire masterprogramma's verloopt niet soepel. Studenten beschikken vanuit een verwante vooropleiding niet altijd over voldoende kennis en vaardigheden om een master succesvol te kunnen volgen. Alle universiteiten en bijna twee derde van de hogescholen bieden één of meerdere schakelprogramma's aan om deze overgang beter mogelijk te maken door op een efficiënte manier voldoende kennis en vaardigheden op te doen.¹²⁹ Een risico van de nieuwe wettelijke richtlijn¹³⁰ voor de tarieven van schakelprogramma's is echter dat deze niet kostendekkend zijn. Universiteiten kunnen hun schakelprogramma's dan gaan versoberen of zich genoodzaakt zien er helemaal mee te stoppen. Daarmee is de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in het geding.¹³¹ De raad adviseert te bekijken welke mogelijkheden er zijn om schakelprogramma's een structurele plaats te geven in het hoger onderwijs.

3.4 **Vertretpunt 3: stimuleer beroepsgericht onderwijs op het havo en vwo**

Een andere manier om meer verbindingen te creëren, is het aanbieden van beroepsgericht onderwijs in alle schoolsoorten van het voortgezet onderwijs. De wet maakt gecombineerde leerwegen tussen algemeen vormend en middelbaar beroepsonderwijs weliswaar mogelijk, maar initiatieven daartoe bestaan nog nauwelijks in Nederland. De raad adviseert om het combineren van onderwijs uit beide kolommen te stimuleren.¹³² Zeker wanneer het onderwijs in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs meer flexibel wordt ingericht (zie vertretpunt 1), komen er ook meer mogelijkheden om beroepsgerichte vakken relatief laagdrempelig een plek te geven binnen het havo en vwo. Hierdoor kunnen leerlingen op het havo en vwo zich breed ontwikkelen en zich beroepsmatig oriënteren en bekwamen, waardoor de doorstroom naar het beroepsonderwijs soepeler gaat (bijvoorbeeld ook vanuit havo 3 naar het mbo) of de keuze voor het wetenschappelijk onderwijs beter gemotiveerd is. Bovendien versterkt dit de waardering van het beroepsonderwijs en vakmanschap. De raad benadrukt tegelijkertijd dat de route via vwo naar het academisch onderwijs geborgd moet blijven.

De raad realiseert zich dat de introductie van extra vakken kan knellen met de bestaande ruimte binnen een vijfjarig havoprogramma. Daar komt bij dat het studiesucces binnen de havo-hbo-route momenteel erg laag is: ongeveer de helft van de havisten rondt het havo onvertraagd af, terwijl de uitval of switch in het eerste jaar van het hbo relatief groot is (circa een derde).¹³³ De raad stelt voor te verkennen in hoeverre het verlengen van de havo-opleiding met

¹²⁸ Onderwijsraad, 2013a.

¹²⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2015.

¹³⁰ Ingegeven vanuit de wetwijziging Kwaliteit in verscheidenheid.

¹³¹ Inspectie van het Onderwijs, 2015.

¹³² Onderwijsraad, 2014a.

¹³³ Zie Ministerie van Financiën, 2015; Van den Broek, De Korte, Cuppen, Wartenbergh, Bendig-Jacobs, Mulder & Hellegers, 2018.

een jaar een betere voorbereiding op het hbo kan realiseren. Bovendien voorzien dan het havo en vwo in een even lange voorbereiding op het hoger onderwijs (zes jaar).

3.5 **Vertrekpunt 4: verminder en verbeter de selectie**

Om de toegankelijkheid van het onderwijs te verbeteren, adviseert de raad uit te gaan van minder extra selectie op sommige overgangen in het stelsel, en waar geselecteerd wordt, de procedure kwalitatief te verbeteren. Bij selectie worden beslissingen genomen over de toewijzing aan een niveau en toelating tot een opleiding. De raad pleit ervoor uit te gaan van eindtoetsing en centrale examens als ijkpunten en zo min mogelijk gebruik te maken van aanvullende eisen en extra toetsing. Objectieve eindtoetsing helpt ongelijke kansen tegen te gaan¹³⁴ en is belangrijk voor het civiel effect van diploma's.¹³⁵ Internationaal vergelijkend onderzoek toont overtuigend aan dat eindtoetsing en centrale examens belangrijk zijn voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het stelsel. In andere landen leidt een flexibeler opzet van eindtoetsing vaak tot aanvullende eisen en extra toetsing in het vervolgonderwijs.¹³⁶

Het diploma geeft een doorstroomrecht naar specifieke vormen van vervolgonderwijs. Hierdoor kunnen leerlingen en studenten op verschillende manieren door het stelsel bewegen zonder onnodige struikelblokken. Een goede inhoudelijke aansluiting tussen opleidingen (zie vertrekpunt 2) is daarvoor een voorwaarde.

De kwaliteit van selectie is belangrijk en moet aandacht krijgen. Selectie moet voorspelbaar en objectief zijn en worden uitgevoerd met deugdelijke instrumenten. Dat is belangrijk om gelijke kansen in het onderwijs te scheppen én de juiste leerling of student op de juiste plek te krijgen. De raad vraagt aandacht voor de kwaliteit van de decentrale selectie in het hoger onderwijs. Veelvoorkomende onderdelen van decentrale selectieprocedures zijn cognitieve vaardigheids- en kennistoetsen, motivatie- en persoonlijkheidsvragenlijsten en interviews. Deze instrumenten kunnen een risico vormen voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs of niet altijd geschikt zijn voor het doel waarvoor ze worden ingezet. Onderzoek laat zien dat opleidingen in de praktijk een smalle definitie van geschiktheid hanteren en nauwelijks een beeld hebben van de student die bij hun opleiding past.¹³⁷

3.6 **Vertrekpunt 5: geef permanente educatie een structurele plek in het onderwijsstelsel**

Het wordt steeds belangrijker dat mensen zich gedurende hun levensloop blijven ontwikkelen en nieuwe kennis en vaardigheden blijven opdoen. Voltooiing van een initiële opleiding is niet langer afdoende. Bijscholing is niet meer enkel voor degenen die 'hogerop' willen, maar ook nodig om bij te blijven in de baan die iemand al heeft of om een overstap te maken naar ander soort werk in een andere sector.¹³⁸ Met het toenemende belang van permanente educatie wordt het onderwijs aangesproken op zijn maatschappelijke opdracht. Tegelijkertijd constateert de raad dat het huidige stelsel primair is ontworpen voor kinderen en jongeren, en in

¹³⁴ Van de Werfhorst, Elffers & Karsten, 2015.

¹³⁵ Onderwijsraad, 2015d.

¹³⁶ Bol, Witschge, Van de Werfhorst & Dronkers, 2013.

¹³⁷ Rouwhorst, 2018.

¹³⁸ Onderwijsraad, 2016d.

veel mindere mate voor werkende volwassenen. Het is daarmee onvoldoende toegerust om deze verantwoordelijkheid op zich te nemen.

Permanente scholing, vorming en ontwikkeling zijn niet alleen een verantwoordelijkheid van individuen, maar ook van bedrijven en de overheid. Zeker voor groepen in een kwetsbare positie kent de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid als het gaat om een toegankelijk aanbod. Om gedurende de levensloop werken en leren beter te combineren, moeten voorzieningen geen tijdelijk maar een permanent onderdeel zijn van het onderwijsstelsel. Een betere infrastructuur van het postinitieel onderwijs draagt bij aan een toegankelijker en betaalbaar scholings- en vormingsaanbod. Ook helpt die de versnippering in opzet en inhoud van het aanbod tegen te gaan en een betere aansluiting tussen onderwijssectoren te realiseren.

Daartoe is het nodig de mogelijkheden van een flexibel aanbod in het stelsel nader te verkennen. De raad onderschrijft het belang van mogelijkheden die de bbl-trajecten bieden voor permanente educatie. De beroepsbegeleidende leerweg (bbl), die leren en werken combineert, biedt goede mogelijkheden voor bij-, op- en omscholing van volwassenen met en zonder baan. Uitbouw van deze onderwijsvorm en extra inzet op het werven en matchen van werkzoekenden op bbl-leerbanen zijn mooie voorbeelden van hoe permanente educatie te verankeren is in het stelsel. Verder ontwikkelen sommige roc's zogenoemde derdeleerwegaopleidingen, waarbinnen arbeidsmarktrelevante delen van de mbo-opleidingen worden aangeboden die deelnemers kunnen afsluiten met een certificaat (zie kader). Ze zijn vergelijkbaar met bbl-opleidingen, maar er is geen wettelijk vastgestelde urennorm of studieduur. Ook dit ziet de raad als een kansrijk initiatief om permanente educatie in te bedden in het stelsel.

Start pilots mbo-certificaten voor beroepsgerichte onderdelen

Vanaf juni 2018 doen vijftien samenwerkingsverbanden van mbo-instellingen, bedrijven en branche-organisaties in pilots eerste ervaringen op met scholingstrajecten op basis van mbo-certificaten. De pilots worden uitgevoerd in de tekortsectoren zorg, horeca, bouw en techniek en betreffen mbo-opleidingen van niveau 2, 3 en 4. Onder regie van de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) wordt onderzocht welke beroepsgerichte onderdelen van welke mbo-opleidingen een oplossing kunnen zijn voor door het werkveld ervaren scholingsvraagstukken voor werkenden en werkzoekenden.

Zo onderzoeken samenwerkingsverbanden in de pilots voor niveau 2 hoe scholing met een mbo-certificaat kan zorgen dat zij-instromers/werkzoekenden van buiten de sector snel en kwalitatief inzetbaar zijn, als eerste stap in de loopbaanontwikkeling. De samenwerkingsverbanden in de zorg gaan ook na of medewerkers met een behaald mbo-certificaat een deel van de taken van medewerkers van een hoger niveau kunnen overnemen, om zo de werkdruk te verminderen. Een aantal samenwerkingsverbanden in de techniek onderzoekt hoe mbo-certificaten kunnen bijdragen aan de benodigde bijscholing van zittende medewerkers vanwege de energietransitie en de duurzaamheidsagenda.

Bron: <https://www.s-bb.nl/pilots-mbo-certificaten>.

Ook in het hoger onderwijs wordt geëxperimenteerd met een flexibel aanbod in de vorm van duale en deeltijdopleidingen en de associate degree (zie kader). Hierdoor ontstaat meer ruimte voor maatwerk en voor beter en tijdig inspelen op de behoeften en kansen voor iedereen die zich verder wil scholen of ontwikkelen. De inhoudelijke en infrastructurele samenwerking tussen het publieke en private onderwijs is daarbij waardevol en moet vastgehouden worden. Het delen van elkaars kennis en expertise, locaties en leermiddelen kan daarbij helpen.

Experimenten om deeltijdonderwijs flexibeler te maken

In het hoger onderwijs zijn er experimenten om de opleiding beter te laten aansluiten bij de behoefte van de deeltijdstudent: de pilot flexibilisering en het experiment vraagfinanciering. Een student die meedoet aan het experiment vraagfinanciering hoeft zich niet voor een hele opleiding in te schrijven. In plaats daarvan volgt hij een of meer modules. De student kan de modules stapelen tot een diploma. Bij de pilot flexibilisering mogen hogescholen de vaste onderwijsprogramma's loslaten. In plaats daarvan maakt de school afspraken met de student over de leeruitkomsten. Die worden uitgewerkt in een onderwijsovereenkomst, waarin wordt vastgelegd hoe de student die leeruitkomsten gaat realiseren. Het gaat er dus om wat een student moet kennen en kunnen op het moment dat hij het diploma haalt.

Met deze experimenten wil de overheid het deeltijdonderwijs aantrekkelijker maken – voor studenten én werkgevers.

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/experimenten-om-deeltijdonderwijs-flexibeler-te-maken>

Stimuleer permanente educatie in de vorm van het stapelen van diploma's

Permanente educatie hoeft niet altijd plaats te vinden via een duaal traject of arbeidsrelevante delen van een mbo- of hbo-opleiding. Ook het stapelen van diploma's in het initiële onderwijs is een manier. Mbo-opgeleiden kunnen hier veel baat bij hebben. Mensen met een afgeronde mbo-opleiding (niveau 2, 3, 4) lopen er tegenaan dat de werkgelegenheid en lonen vooral groeien aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. De Onderwijsraad pleit ervoor het stapelen van diploma's (al dan niet na een tijdje werken) voor deze groep te stimuleren, zodat ze kunnen opklimmen tot het niveau van associate degree en het hbo, om zo hun arbeidsmarktperspectieven te verbeteren.

Deel B

Ontwikkelingen in het Nederlandse beleid en onderwijs

Samenleving en onderwijs zijn altijd in beweging. Het onderwijs heeft zich ook te verhouden tot maatschappelijke opgaven. In deel B geeft de raad een overzicht van ontwikkelingen in het beleid en de onderwijspraktijk van de afgelopen jaren.

1 Inleiding

Verkenning van beleidsthema's en beleidsinstrumenten als basis voor de beschrijvingen

Voor de bespreking van het Nederlandse onderwijsbeleid heeft de raad thema's in kaart gebracht die in het beleid van de afgelopen jaren het vaakst aan de orde zijn gekomen. Daartoe is een eerste verkenning gedaan die mede gebaseerd is op de adviezen van de Onderwijsraad van de afgelopen jaren. In aanvulling daarop is een exploratieve inhoudsanalyse uitgevoerd op beleidsdocumenten die tussen 1 januari 2014 en 1 april 2018 zijn verschenen. In totaal zijn 84 verslagen van algemene overleggen tussen de bewindslieden en de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en 665 beleidsbrieven van de minister(s) en/of de staatssecretaris aan de Tweede Kamer geanalyseerd. De werkwijze is in Bijlage 1 beschreven.

Vervolgens zijn de beleidsthema's getoetst op herkenbaarheid bij mensen uit praktijk en wetenschap. Er zijn twee focusgroepen georganiseerd waarin beleidsthema's met een belangrijke impact op de onderwijspraktijk werden besproken. In zijn algemeenheid ontstond uit de gesprekken het beeld dat het beleid vaker gericht is op het primair en voortgezet onderwijs dan op het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijke onderwijs. Er werd ook minder consistentie ervaren in het beleid gericht op het primair en voortgezet onderwijs.

Zorg over samenhang bij beleidsvorming

De raad waardeert de inhoudelijke onderwerpen op de beleidsagenda. Het gaat om thema's die belangrijk zijn voor het realiseren van de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. Hij vraagt evenwel aandacht voor het waarborgen van de samenhang in de beleidsvoering. De overheid moet zorgen voor kwalitatief goed onderwijs door het stelsel goed te laten functioneren. Lerarenbeleid, soepele overgangen en samenhang in het onderwijs als geheel behoren tot haar kerntaken.¹³⁹ Voor deze samenhang is onvoldoende aandacht geweest in de afgelopen jaren. De raad constateert dat beleidsvorming vooral plaatsvindt op specifieke thema's en binnen sectoren. Hierdoor dreigen onderdelen van het stelsel zich los van elkaar te ontwikkelen, is er een grotere kans dat onderliggende knelpunten in het stelsel onvoldoende worden aangepakt (zie deel A) en liggen inconsistenties in het beleid op de loer.

Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft de beleidsthema's beschreven die de afgelopen jaren de meeste nadruk hebben gekregen. Hoofdstuk drie geeft een indruk van de manier waarop onderwijssturing plaatsvond en gaat in op prominente ontwikkelingen op het gebied van onderwijsfinanciering.

¹³⁹ Onderwijsraad, 2014c, p.33.

In het beleid en de onderwijspraktijk was er veel aandacht voor onder meer curriculumvernieuwing, passend onderwijs, leraren en gelijke onderwijskansen. Evenzeer werd het debat gevoerd over vakmanschap, brede vorming en de kwaliteit van het hoger onderwijs. Pilots en experimenten werden veelvuldig ingezet om beleid te implementeren.

2 Prominente onderwerpen in beleid en onderwijspraktijk

In de afgelopen periode kwamen belangrijke en fundamentele onderwerpen aan de orde in het beleid en de onderwijspraktijk. Dit hoofdstuk bespreekt in willekeurige volgorde tien prominente onderwerpen. Deze onderwerpen zijn gebaseerd op de thema's die uit de verkenning, de beleidsanalyse en gesprekken in de focusgroepen naar voren zijn gekomen.

Thema's uit beleidsanalyse en focusgroepen

De door de raad uitgevoerde analyses laten zien dat het beleid de meeste aandacht besteedt aan: kwaliteit van het onderwijs; examens; toezicht; taal en rekenen; leraren en de opleiding van leraren; passend onderwijs; het curriculum; en excellentie. In de algemene overleggen tussen bewindslieden en de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ging de discussie over dezelfde thema's, maar werd de meeste aandacht besteed aan passend onderwijs; taal en rekenen; examens; en leraren en de opleiding van leraren. De beleidsinstrumenten wetgeving en financiering kregen logischerwijs veel aandacht vanuit het ministerie en de politiek, maar de meeste aandacht ging uit naar pilots en experimenten – met name in 2015 en 2016. Qua beleidsontwikkelingen was het verkiezingsjaar (2017) een rustig jaar.

De deelnemers aan de focusgroepen herkenden over het algemeen de beleidsthema's uit de beleidsanalyse. Zij gaven aan dat voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs maatwerk evenzeer een belangrijk thema is geweest waar scholen de afgelopen jaren mee bezig zijn geweest, evenals onderwijsachterstanden; naast de thema's passend onderwijs, leraren en de opleiding van leraren, toezicht, kwaliteit, en selectie (en gelijke kansen). Voor de sectoren middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijke onderwijs werd aangegeven dat er ook veel aandacht was voor de studiefinanciering (leenstelsel), regionalisering, internationalisering en digitalisering; naast de thema's toezicht (en governance), kwaliteit en selectie (en gelijke kansen).

2.1 Hoe kan het curriculum evenwichtig en bij de tijd blijven?

Curriculumvernieuwing

De afgelopen jaren – en nu nog steeds – is er veel aandacht voor de vraag of het Nederlandse onderwijs bij de tijd is en voor het tegengaan van overladenheid van en ontbrekende samenhang in het curriculum.

Zo bracht, na een voorbereidingsfase van ruim twee jaar, het Platform Onderwijs2032 in januari 2016 zijn visie uit over het onderwijs van de toekomst.¹⁴⁰ Het Platform stelde voor om meer evenwicht te brengen tussen de drie hoofddoelen van het onderwijs: kennisontwikkeling, persoonsvorming en maatschappelijke toerusting. Het Platform vond het daarvoor belangrijk het bestaande curriculum tegen het licht te houden en opnieuw te bepalen wat leerlingen minimaal moeten kennen en kunnen en dat vast te leggen in een kerncurriculum. Vervolgens is deze visie getoetst in de onderwijspraktijk en werd het draagvlak onder leraren onderzocht. Op basis van de opbrengsten heeft de coördinatiegroep een plan gemaakt om te komen tot een herzien curriculum in het primair en voortgezet onderwijs.¹⁴¹ In dit plan krijgen leraren een centrale rol in zogenoemde ontwikkelteams en is besloten door te gaan met curriculumontwikkeling onder de naam curriculum.nu. Leraren, schoolleiders en scholen gaan zich buigen over de vraag wat leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs moeten kennen en kunnen. Op onderdelen is afstand genomen van het advies van het Platform Onderwijs2032. Niet langer wordt uitgegaan van kennisdomeinen – de eigenheid en positie van de vakken in het voortgezet onderwijs blijven behouden – en er worden geen ontwikkelteams opgezet voor persoonsvorming en vakoverstijgende vaardigheden.¹⁴²

Maar ook breder dan het primair en voortgezet onderwijs is er gekeken naar wat mensen zouden moeten kennen en kunnen om Nederland tot een lerende, responsieve en inclusieve samenleving te maken. De keuzedelen in het middelbaar beroepsonderwijs bieden ruimte voor snellere curriculumontwikkeling in relatie tot behoeften van de regionale arbeidsmarkt. In samenwerking met de SER (Sociaal-Economische Raad) en de ministeries van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), EZ (Economische Zaken), SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en Financiën heeft de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) in 2017 in opdracht van het kabinet een Skills Strategy Diagnostic Report voor Nederland gepubliceerd.¹⁴³ Het rapport benoemt de belangrijkste uitdagingen en geeft aanbevelingen om de bekwaamheden en vaardigheden van de beroepsbevolking verder te ontwikkelen, effectiever te benutten en te activeren. Volgens de OESO doet Nederland het ten opzichte van andere landen goed, maar is er zeker ruimte voor verbetering. Dat is ook nodig vanwege de snelle technologische ontwikkelingen en de grotere dynamiek op de arbeidsmarkt. De OESO noemt drie topprioriteiten voor Nederland:

- 1) Stimuleer de ontwikkeling en betere benutting van vaardigheden en talenten van iedereen. Vooral kwetsbare groepen met een lage beheersing van essentiële vaardigheden vergen aandacht. Onder hen bevinden zich bijvoorbeeld circa 2 miljoen mensen die niet de basisvaardigheden hebben om te lezen, te rekenen en gebruik te maken van computers en sociale media.
- 2) Stimuleer het ontwikkelen en beter benutten van vaardigheden en talenten op de werkplek, onder andere door werkplekken zo in te richten dat werkenden zich verder kunnen ontwikkelen. Dit kan bijvoorbeeld door taken te laten rouleren en teams meer verantwoordelijkheden te geven.
- 3) Bevorder een sterke leercultuur in Nederland. Blijven leren en ontwikkelen is cruciaal om te slagen in de loopbaan. Dat besef is nog niet overal stevig genoeg doorgedrongen, en dat geldt voor zowel individuen als arbeidsorganisaties en opleidingsinstellingen.

¹⁴⁰ Platform Onderwijs2032, 2016.

¹⁴¹ De Coördinatiegroep bestaat uit vertegenwoordigende organisaties uit het onderwijsveld: de PO-Raad, de VO-raad, de Onderwijscoöperatie, Ouders & Onderwijs, het LAKS en de AVS.

¹⁴² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b. De raad bracht eind 2018 een advies uit over curriculumvernieuwing: Onderwijsraad, 2018b.

¹⁴³ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017.

Doorlopende leerlijnen

Bij plannen voor curriculumvernieuwing zijn doorlopende leerlijnen van groot belang. Voor de samenhang in onderwijsprogramma's en voor het volgen van verschillende leerroutes (bijvoorbeeld van de theoretische leerweg van het vmbo naar havo) is het belangrijk dat curricula op elkaar aansluiten. De raad heeft dit aan de orde gesteld in zijn advies *Maatwerk binnen wetelijke kaders* (2015). Daarbij speelt ook het voorkomen van onnodige herhaling, zoals bijvoorbeeld aan de orde is bij Engels op de overgang van primair naar voortgezet onderwijs.

2.2 Toenemende roep om maatwerk en centraal stellen van de leerling

De toenemende roep om maatwerk en om het centraal stellen van de leerling geeft een zekere ontevredenheid aan met een sterk gestandaardiseerd onderwijsaanbod. Deze roep komt bijvoorbeeld tot uiting in specifiek beleid voor toptalenten.¹⁴⁴ De roep komt ook uit het onderwijs zelf, in de vorm van pleidooien om een maatwerkdiploma te introduceren dat leerlingen de mogelijkheid biedt om vakken op verschillende niveaus af te sluiten of voor het toevoegen van een plusdocument aan vo-diploma's, zodat de leerling kan laten zien waar hij buiten het voorgeschreven curriculum aan heeft gewerkt.¹⁴⁵ Tegelijkertijd duidt deze roep op de genomen individualisering van de maatschappij en daarmee van het onderwijs. Dat men op verschillende manieren naar deze ontwikkelingen kan kijken, is uitgewerkt in de verkenning van de Onderwijsraad *'De leerling centraal?'* (2017). In deze verkenning benadrukt de raad 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. Onderwijs heeft echter ook een maatschappelijke opdracht die tot uitdrukking komt in maatschappelijke en publieke belangen 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 maatschappelijke belang en het individuele belang botsen, het maatschappelijke belang van onderwijs het zwaarst moet wegen.

Maatwerk en examinering

Voor maatwerk is het belangrijk dat leraren het onderwijs aan kunnen passen aan de specifieke behoefte van leerlingen (differentiëren). Leraren zijn over het algemeen goed in algemene didactische vaardigheden, zoals het geven van duidelijke uitleg. Het lukt hen echter minder goed om te differentiëren tussen leerlingen. Differentiatie in de lessen neemt nauwelijks toe. In het basisonderwijs en de beroepsgerichte vakken in het middelbaar beroepsonderwijs wordt wel meer gedifferentieerd dan in het voortgezet onderwijs, waar in meer dan de helft van de lessen niet wordt gedifferentieerd. Een uitzondering zijn de examenklassen in het voortgezet onderwijs. Hier wordt veel doelgerichter gewerkt, waarbij differentiëren vanzelfsprekend lijkt. Als Nederlandse leraren worden vergeleken met collega's in andere landen, blijken ze aanzienlijk minder goed te zijn in het differentiëren tussen leerlingen dan leraren in andere hoog presterende landen. Zij dagen met name de beste leerlingen onvoldoende uit, waardoor die waarschijnlijk niet hun hoogst haalbare niveau bereiken. Minder dan in andere landen wordt bij kinderen op vijftienjarige leeftijd 'outside the box'-denken aangeleerd, waarbij ze gestimuleerd worden 'hogere orde denken' te ontwikkelen.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014a; Rijksoverheid, 2019.

¹⁴⁵ *Klaar voor de toekomst! Sectorakkoord vo 2014-2017* (2014); VO-raad, 2014.

¹⁴⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2017b.

De afgelopen jaren was er veel aandacht voor maatwerk in het onderwijs. Maatwerk kan leerlingen motiveren en ondersteunen omdat het inspeelt op hun persoonlijke interesses en vermogens. De meningen zijn echter verdeeld zodra het erover gaat hoe maatwerk moet worden gerealiseerd en waar de grenzen liggen. In 2015 ontstond een brede discussie, die zich toespitste op de eindtoetsing in het voortgezet onderwijs. De vraag was of de ruimte om vakken op een verschillend niveau af te ronden moet worden vergroot. Uiteindelijk zijn de wettelijke kaders niet verruimd. Dat is in lijn met wat de raad erover adviseerde.¹⁴⁷ Hij noemde daarbij de volgende overwegingen. In de eerste plaats zijn er al mogelijkheden om de eindtoetsing te flexibiliseren. Een school kan bijvoorbeeld leerlingen voor enkele vakken eerder examen laten doen of deze vakken laten afronden op een hoger niveau. Dit is organisatorisch echter niet eenvoudig. Wanneer scholen meer ruimte zouden krijgen met de eindtoetsing, worden deze belemmeringen niet weggenomen, terwijl er wel risico's aan kleven. De eindtoetsen zijn, ten tweede, belangrijke ijkpunten in het systeem.¹⁴⁸ De raad vindt het binnen het huidige stelsel onwenselijk om vakken op verschillende niveaus af te ronden, omdat daarmee de waarde van het vo-diploma wordt aangetast. Het wordt voor het vervolgonderwijs en werkgevers moeilijker om, op basis van een diploma, te bepalen welke leerlingen geschikt zijn voor een opleiding of een baan. Ten slotte krijgen leerlingen de mogelijkheid om de weg van de minste weerstand te kiezen. Voor vakken die ze moeilijk vinden, kunnen ze hun toevlucht nemen tot een lager niveau.

Vo-scholen maken steeds meer gebruik van het plusdocument. Het plusdocument is een supplement bij het vo-diploma en een verzamelstaat van wat de leerling heeft ondernomen op het gebied van brede vorming, of het nu gaat om keuzevakken, deelname aan commissies, stages of bijvoorbeeld de schoolkrant. In juni 2017 gaf 43 procent van de scholen de geslaagde eindexamenkandidaten een plusdocument mee.¹⁴⁹

Stimuleren excellentie

In het *Plan van Aanpak Toptalenten 2014-2018* staan maatregelen beschreven voor het funde-rend onderwijs om te stimuleren dat getalenteerde leerlingen uitgedaagd worden. De maatregelen zijn opgesteld langs drie actielijnen: 1) naar onderwijs dat meer uitdaagt, 2) waarin prestaties beloond worden en 3) met beter toegeruste leraren.¹⁵⁰ Op steeds meer scholen wordt onderwijs op maat aangeboden voor leerlingen die meer aankunnen.

Door de Wet modernisering onderwijstijd, die in 2015 is ingevoerd, kunnen leerlingen nu eerder eindexamen doen in een vak, zodat er ruimte ontstaat voor het volgen van een verrijkings-programma of voor een tweede profiel. Vanaf 2016 is het mogelijk dat leerlingen het judicium cum laude op hun diploma krijgen wanneer zij slagen met gemiddeld een 8 of hoger. In dat jaar slaagden ruim 3.300 scholieren cum laude.¹⁵¹ Ook het plusdocument is een middel om te laten zien welke bijzondere prestaties leerlingen geleverd hebben en welke extra curriculaire activiteiten zij hebben ondernomen.¹⁵² Daarnaast wordt er meer deelgenomen aan (vak)wedstrijden om bijzondere prestaties zichtbaar te maken.¹⁵³ Er wordt veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van leraren zodat zij beter toegerust zijn om onderwijs op maat aan te bieden.¹⁵⁴ Om de aan-

¹⁴⁷ Onderwijsraad, 2015d.

¹⁴⁸ Organisation for Economic Coordination and Development, 2016a.

¹⁴⁹ VO-raad, 2014.

¹⁵⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014a.

¹⁵¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/talent-op-school/toptalenten-op-alle-niveaus>.

¹⁵² *Klaar voor de toekomst! Sectorakkoord vo 2014-2017*, 2014.

¹⁵³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016c.

¹⁵⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013; 2016c.

sluiting tussen primair en voortgezet onderwijs te verbeteren en om een platform te bieden voor kennisuitwisseling wordt samengewerkt in regionale talentnetwerken waarbij lerarenopleidingen en scholen zijn aangesloten.¹⁵⁵

In het middelbaar beroepsonderwijs zijn excellentieprogramma's onderdeel van het beleid om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen.¹⁵⁶ Excellentieprogramma's bestaan veelal uit internationale stages, masterclasses en deelname aan vakwedstrijden. In het bestuursakkoord van 2018 is geen geld meer geoormerkt voor excellentieprogramma's.¹⁵⁷ De programma's zijn echter zo succesvol dat bestuurders het excellentieonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs verder willen blijven ontwikkelen.¹⁵⁸

Ook in het hoger onderwijs wordt aanzienlijk geïnvesteerd in excellentieprogramma's. De meeste hogescholen en universiteiten hebben 'honourstrajecten' ingevoerd. Het zijn programma's met bijvoorbeeld extra vakken op een hoger niveau of met een multidisciplinair karakter. Andere trajecten gaan uit van 'outreaching', waarbij studenten internationale en/of maatschappelijke ervaring opdoen en vanuit hun wetenschappelijke kennis aan de slag gaan met maatschappelijke problemen. Enkele instellingen werken met honourscolleges. In het hoger beroepsonderwijs is het percentage studenten dat deelneemt aan een excellentieprogramma stabiel rond de vier à vijf procent. In het wetenschappelijk onderwijs ligt dat percentage stabiel rond de elf procent.¹⁵⁹ Daarnaast neemt in het wetenschappelijk onderwijs het aantal masters met selectieve toelating toe.¹⁶⁰

2.3

Meer aandacht voor het belang van brede vorming en burgerschap in het onderwijs

Groeiend besef en erkenning dat onderwijs meer is dan taal en rekenen

Scholen ervaren bij de beoordeling van hun onderwijskwaliteit door de Inspectie dat cognitieve leerprestaties de graadmeters voor succes zijn. De nadruk op meetbare opbrengsten heeft geleid tot een versmalling van de opvatting van onderwijskwaliteit, waarbij aspecten die niet gemakkelijk gekwantificeerd kunnen worden, minder aandacht krijgen. Hoewel opbrengsten op taal en rekenen belangrijk blijven, is de laatste jaren een verschuiving te zien. Er is een brede maatschappelijke en politieke discussie ontstaan over onderwijskwaliteit, waarin wordt gezocht naar een betere balans tussen een focus op basisvaardigheden en andere doelen van het onderwijs.¹⁶¹

De toegenomen aandacht voor brede vorming uit zich in een verbreding van onderwijsinhoud, bijvoorbeeld in de vorm van techniekonderwijs in het primair onderwijs, cultuureducatie en aandacht voor burgerschap, maar ook in het advies van het Platform Onderwijs2032 over een toekomstgericht curriculum. De aanscherping van de burgerschapsopdracht in het middelbaar beroepsonderwijs bestond onder andere uit de toevoeging van 'kritische denkvaardigheden'

¹⁵⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016c.

¹⁵⁶ <https://mbo-today.nl/scholen-aan-de-slag-met-excellentie/>.

¹⁵⁷ Bestuursakkoord OCW - MBO-Raad 2018-2022: *Trots, vertrouwen en lef*, 2018.

¹⁵⁸ <https://mbo-today.nl/scholen-willen-doorgaan-met-excellentieprogrammas/>.

¹⁵⁹ Van den Broek, Wartenborgh, Bendig-Jacobs, Tholen, Duysak & Nooij, 2017.

¹⁶⁰ Inspectie van het Onderwijs, 2018c.

¹⁶¹ Onderwijsraad, 2016a.

aan het onderdeel loopbaan en burgerschap. In het hoger onderwijs is er meer aandacht voor 'Bildung'¹⁶² en zijn liberal-artsopleidingen binnen 'university colleges' in opkomst.¹⁶³

Ook is een ontwikkeling zichtbaar om de waarde van (vak)kennis, vakvaardigheden en onderwijs centraal te stellen. Onderwijs mag weer *onderwijzen* zijn. De positie van de leraar, de *onderwijzer*, speelt in deze ontwikkeling een belangrijke rol, in de zin dat leraren voor leerlingen vensters op de wereld openen en hen oriënteren op kennis en vaardigheden die ze uit zichzelf niet zouden (aan)leren.

Integrale visie op de brede opdracht van het onderwijs ontbreekt echter nog

Hoewel de initiatieven blijf geven van een toenemende waardering voor onderwijskwaliteit in brede zin, laten ze tegelijkertijd zien dat een integrale visie op de brede opdracht van onderwijs nog ontbreekt. Daardoor is de samenhang tussen de doeldomeinen kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming lastig te realiseren.¹⁶⁴

In het overheidsbeleid wordt brede vorming bijvoorbeeld versmald. Ook in de bestuursakkoorden tussen de overheid en de sectorraden draait het vooral om enkele elementen van brede vorming, zoals cultuureducatie, techniekonderwijs en burgerschap. De onderwijspraktijk besteedt bovendien vaak alleen expliciet aandacht aan onderdelen van de brede opdracht. Een samenhangende visie op wat scholen willen bijdragen aan brede vorming is er meestal niet. In zeer algemene termen beschrijven scholen wat zij op dat gebied willen bewerkstelligen bij leerlingen – meestal in termen van kennis en vaardigheden. Vragen als: "Hoe blijf je de kwaliteit van taal en rekenen borgen en verhoog je tegelijkertijd de aandacht voor andere onderdelen van het curriculum?" zijn daardoor moeilijk te beantwoorden.

Het ontbreken van een integrale visie zorgt ook voor te veel ruimte voor initiatieven en 'goede bedoelingen' in het onderwijs. Een disbalans tussen de doeldomeinen komt bijvoorbeeld tot uiting in de opkomst van psychologisering en therapeutisch denken. Daarbij gaat het om een grotere inbedding van psychologische 'vocabulaire' en doelen in het onderwijs (zoals de theorie van de psychologische basisbehoeften en leerdoelen als dat het onderwijs leerlingen veerkrachtiger zou moeten maken¹⁶⁵). In het Verenigd Koninkrijk wordt deze ontwikkeling: 'character education' genoemd. De leerling zelf wordt dan het curriculum en het object van leren.

Zoektocht naar mogelijkheden om brede kwaliteit zichtbaar te maken

Tegelijk met de aandacht voor de brede opdracht en kwaliteit van het onderwijs is ook een zoektocht gaande naar bijpassende manieren om opbrengsten van onderwijs inzichtelijk te maken en te verantwoorden. Naast de ontwikkeling van kwantitatieve meetinstrumenten, is de uitbreiding van Vensters voor Verantwoording daar een voorbeeld van.

Ook verantwoording over de brede opdracht van het onderwijs kan rekenen op de nodige aandacht. Er wordt onder andere gezocht naar alternatieve manieren om het onderwijstoezicht vorm te geven, waarbij het 'brede, eigen verhaal' van de school een grotere rol krijgt toebedeeld in de beoordeling van de onderwijskwaliteit. Het zichtbaar maken van de bijdrage van het onderwijs aan brede kwaliteit is daar een essentieel onderdeel van.¹⁶⁶ Voor scholen is

¹⁶² Zie bijvoorbeeld Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015c.

¹⁶³ Zie bijvoorbeeld Kirschner, 2015.

¹⁶⁴ Onderwijsraad, 2016a.

¹⁶⁵ In dit verband wordt ook wel gesproken van 'grid resilience education'.

¹⁶⁶ Onderwijsraad, 2016a.

en blijft dit een lastige klus; planmatig werken aan en het zich verantwoorden over onderwijsdoelen die nu minder zwaar meewegen in het toezicht, komen nog onvoldoende op gang.

Ontwikkeling burgerschapsonderwijs stagneert

De Inspectie concludeerde eind 2016 dat scholen en instellingen strikt genomen aan de wettelijke vereisten voldoen en burgerschap een belangrijk thema vinden, maar dat scholen burgerschapsonderwijs weinig doelgericht vormgeven en dat op de resultaten ervan nauwelijks zicht is. Ook ontbreekt het aan een doorlopende lijn tussen vakken over leerjaren en tussen speciaal op burgerschap gerichte activiteiten, zoals projecten, en een verbinding met het schoolklimaat. Scholen hebben wel aandacht voor overdracht van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en met name voor uitingen die met die basiswaarden in strijd zijn. De Inspectie concludeert dat alle scholen daaraan aandacht schenken als de school daarvoor aanleiding ziet of, op een deel van de scholen, meer stelselmatig. Hoe burgerschapsonderwijs vorm krijgt hangt vaak van de leraar af en het is vaak incidenteel. Volgens de inspectie blijven daardoor kansen onbenut en weten we niet goed hoe effectief scholen zijn in het bevorderen van burgerschapscompetenties van leerlingen. Gelet op haar bevindingen en maatschappelijke ontwikkelingen roept de Inspectie de vraag op hoe het burgerschapsonderwijs versterkt kan worden. De Inspectie vindt deze vraag extra belangrijk, omdat de ontwikkeling van dit onderwijs stagneert. Haar rapport uit 2016 bevestigt het beeld uit eerdere jaren.¹⁶⁷

Uit onderzoek naar burgerschapscompetenties in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs in Nederland blijkt dat Nederlandse leerlingen achterblijven in vergelijking met leeftijdsgenoten in andere landen (Vlaanderen, Denemarken, Zweden, Noorwegen en Finland).¹⁶⁸ Ook de groep leerlingen die hoog scoort, is in Nederland kleiner dan in deze landen. Bovendien zijn er substantiële verschillen tussen leerwegen en zijn die verschillen groter geworden. Het onderzoek ging over kennis over burgerschap (zoals over de democratische samenleving en de onderliggende principes), houdingen (zoals maatschappelijk vertrouwen en steun voor democratische beginselen), vaardigheden (zoals je standpunt kunnen beargumenteren) en gedrag (zoals deelname aan vrijwilligerswerk of de verwachting later te gaan stemmen).¹⁶⁹

Het ministerie van OCW stelt dat het, gezien de huidige ontwikkelingen in de samenleving, onaanvaardbaar is dat het burgerschapsonderwijs zich onvoldoende ontwikkelt. Ook de Onderwijsraad heeft geadviseerd de burgerschapsopdracht aan te scherpen.¹⁷⁰ De raad noemt onder andere een verduidelijking van de deugdelijkheidseisen voor burgerschap en een plek voor burgerschap in het herijkte curriculum. Inmiddels is er een wetsvoorstel dat beoogt het onderwijs ten aanzien van burgerschap te verduidelijken en het burgerschapsonderwijs zo beter aan te laten sluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen.¹⁷¹ Achterliggend doel is om via een heldere burgerschapsopdracht verbinding met en participatie in de samenleving te bevorderen. Volgens de toelichting is de wettelijke burgerschapsopdracht nu weinig richtinggevend en is niet duidelijk wat tot de gemeenschappelijke kern behoort. Kerndoelen die invulling geven aan de algemene opdracht, zouden geen grondslag vinden in de wettelijke bepaling. De burgerschapsopdracht zou te weinig verplichtend zijn en een objectieve kwali-

¹⁶⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2016a.

¹⁶⁸ Munniksma, Dijkstra, Van der Veen, Ledoux, Van de Werfhorst & Ten Dam, 2017, p.160.

¹⁶⁹ Ibid, p.159-160.

¹⁷⁰ Onderwijsraad, 2012a; 2018a.

¹⁷¹ Onderwijsraad, 2018a.

teitsnorm voor toezicht zou ontbreken. Ook zou de huidige burgerschapsopdracht niet aansluiten bij maatschappelijke verwachtingen.¹⁷²

Ook is er ingezet op de Alliantie Burgerschap. De alliantie is een landelijk samenwerkingsverband van scholen (basisonderwijs, vmbo, havo/vwo), kennisinstellingen (universiteiten, hogescholen), organisaties uit de onderwijsinfrastructuur (onder andere pedagogische centra en het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling SLO) en de Inspectie van het Onderwijs. De alliantie richt zich op bevordering van sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen in het algemeen en burgerschapscompetenties in het bijzonder en wordt gesubsidieerd door het ministerie van OCW.¹⁷³ De Alliantie Burgerschap heeft de afgelopen jaren onderzoek verricht en ontwikkelwerk uitgevoerd op tientallen scholen.¹⁷⁴ Voor het middelbaar beroepsonderwijs ontwikkelt Codenaam Future lesmethoden rondom burgerschap.

De koers van het overheidsbeleid ten aanzien van het burgerschapsonderwijs is niet eenduidig. Een voorbeeld is de maatschappelijke stage: de stage werd verplicht in 2011, maar verplichting en financiering werden weer afgeschaft in 2015. Het huidige kabinet is een proef gestart met de maatschappelijke dienstplicht.

2.4 Aandacht voor kansengelijkheid en onderwijsachterstanden

Gelijke onderwijskansen staan onder druk

Een thema dat de afgelopen tijd volop in de belangstelling staat, is de kansengelijkheid binnen het Nederlandse onderwijs.¹⁷⁵ Er zijn verschillende rapporten verschenen waaruit blijkt dat het Nederlandse onderwijs niet alle leerlingen gelijke kansen biedt.¹⁷⁶ Een voorbeeld is de overgang van primair naar voortgezet onderwijs. Volgens onderzoek van de Inspectie speelt het opleidingsniveau van ouders een rol bij de schooladviezen die leraren aan het eind van de basisschool geven. Hierdoor komt het voor dat kinderen van laagopgeleide ouders met dezelfde toetscores als kinderen van hoger opgeleide ouders, toch op een lager onderwijsniveau terecht komen.¹⁷⁷ Gelijke kansen zijn ook onder druk komen te staan door de afname van heterogene brugklassen, de toename van categorale scholen en een jarenlange daling van het aantal meervoudige schooladviezen in groep 8. Daarnaast lijkt ook de toename van schaduwonderwijs, zoals huiswerkbijgeleiding aan leerlingen met meer financieel draagkrachtige ouders, bij te dragen aan grotere verschillen in onderwijskansen.

Dat de aandacht voor gelijke kansen in het onderwijsbeleid terug is van weggeweest, blijkt bijvoorbeeld uit het lanceren van een Gelijke kansen alliantie in oktober 2016. Dit samenwerkingsverband tussen het ministerie van OCW, leraren, ouders, scholen, werkgevers en maatschappelijke organisaties richt zich op het realiseren van soepelere overgangen tussen school-

¹⁷² Zie memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs; Onderwijsraad, 2018a.

¹⁷³ SLO, 2019.

¹⁷⁴ Zie voor de resultaten van de eerste fase Peschar, Hoofhoff, Dijkstra & Ten Dam, 2017.

¹⁷⁵ De raad hecht 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. Zie Onderwijsraad, 2017b.

¹⁷⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016; De Beer & Van Pinxteren, 2016; Inspectie van het Onderwijs, 2016c, 2017b; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016; Van de Werfhorst, Elffers, & Karsten, 2015; Van Spijker, Van der Houwen, & Van Gaalen, 2017.

¹⁷⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2016.

soorten, leren van elkaars ervaringen, bewustwording en ruimte om te experimenteren. Dit alles met als doel om kinderen gelijke kansen te geven. Bovendien was er een investering van 87 miljoen euro voor drie jaar aan verbonden. Vanaf 2020 is structureel 26 miljoen euro beschikbaar.

Onderwijsachterstanden

Sinds lange tijd is in het funderend onderwijs een zogenoemde gewichtenregeling van kracht. Leerlingen met een risico op achterstanden gezien hun achtergrondkenmerken, krijgen een hoger 'gewicht' toegekend. Dat betekent dat de school voor deze leerlingen meer geld ontvangt. De indicatoren op basis waarvan wordt besloten of een leerling extra gewicht krijgt, zijn in de loop der jaren een aantal keren veranderd. Er is een nieuwe verdeelsystematiek ontwikkeld voor de gewichtenregeling voor basisscholen die minder gevoelig is voor 'fouten' in de administratie van scholen en die poogt de middelen daar terecht te laten komen waar ze het hardst nodig zijn. Naast het opleidingsniveau van ouders tellen daarin nu ook andere indicatoren mee, zoals het herkomstland van de ouders, de verblijfsduur in Nederland en of ouders gebruikmaken van schuldsanering. De nieuwe indicatoren en de nieuwe verdeelsystematiek betekenen een flinke verschuiving van middelen.

Verder is de afgelopen jaren ingezet op het bestrijden van achterstanden door te investeren in de kwaliteit en toegankelijkheid van de voorschoolse educatie. Er zijn vooral maatregelen genomen gericht op de verhoging van de educatieve kwaliteit (onder andere verhoging van het taalniveau van de pedagogisch medewerkers, aanscherping van opleidings- en bijscholingseisen en verkenning van de inzet van hbo'ers). Elke gemeente heeft nu als taak om minimaal tien uur voorschoolse educatie aan te bieden aan peuters met een risico op een onderwijsachterstand (de zogenoemde doelgroepkinderen). In 2020 moet dit – educatief rijke – aanbod minimaal zestien uur omvatten voor iedere doelgroepeuter tussen de tweeënhalf en vier jaar.

Tot slot is geïnvesteerd in extra begeleiding voor kinderen met laagopgeleide ouders. Dit heeft vooral vorm gekregen in twintig scholen in de grote steden. Zij kregen ruimte om te experimenteren met het vrijmaken in het rooster van leraren voor begeleiding van achterstandsl leerlingen en het coachen van collega's. Het lerarentekort heeft dit beleid echter onder druk gezet.

2.5 Passend onderwijs: zoeken naar oplossingen voor alle leerlingen

Passend onderwijs is in 2014 ingevoerd en krijgt sinds zijn introductie onverminderde aandacht vanuit de onderwijspraktijk, het beleid en de politiek. Een belangrijk doel van passend onderwijs is het leveren van meer maatwerk in de specialistische begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Daartoe werken schoolbesturen voor regulier primair en voortgezet onderwijs en voor speciaal onderwijs samen in samenwerkingsverbanden. De besturen zijn daarbij verantwoordelijk voor het bieden van passende ondersteuning voor elke leerling. Het middelbaar beroepsonderwijs kent geen samenwerkingsverbanden. Instellingen zijn er afzonderlijk verantwoordelijk voor passend onderwijs.

Sterke inzet op terugdringen aantal thuiszitters

In het politieke en maatschappelijke debat gaat veel aandacht uit naar de problematiek rondom thuiszitters. De ondersteuningsprofielen van scholen in de samenwerkingsverbanden zouden bij elkaar voor een dekkend aanbod binnen de regio moeten zorgen. Niet zelden komen leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte echter thuis te zitten of wordt een vrijstelling aangevraagd. De overheid heeft zich als doel gesteld dat in 2020 geen enkel kind langer dan

drie maanden thuiszit zonder een passend onderwijs- of zorgaanbod.¹⁷⁸ Om deze doelstelling te halen wordt op verschillende manieren gewerkt aan vermindering van het aantal thuiszitters. Verantwoordelijke bewindslieden hebben met een aantal instanties het Thuiszitterspact afgesloten. De landelijke brancheorganisatie voor leerplicht en rmc (regionaal meld- en coördinatiepunt) Ingrado en Gedragswerk spannen zich in om regionale verschillen te reduceren. En daarnaast worden meer onderwijsconsulenten ingezet en wordt het digitale platform VSv Kompas (Verzuim en Schoolverlaterskompas) opgezet.¹⁷⁹ Inmiddels worden ook lokaal steeds meer initiatieven ontwikkeld waarbij gemeenten en samenwerkingsverbanden zich inspannen om zo snel mogelijk een passende plek voor thuiszitters te vinden. Dat het terugdringen van thuiszitters een ingewikkelde opgave is, blijkt uit het gegeven dat het aantal situaties waarin kinderen langer dan drie maanden thuiszitten nog niet is verminderd.¹⁸⁰

Aanvullende beleidsmaatregelen om meer ruimte te creëren voor maatwerk

Met passend onderwijs hebben scholen en schoolbesturen meer ruimte gekregen om te bieden wat in het oude stelsel moeilijk te realiseren was, zoals het creëren van flexibele onderwijsarrangementen, het leveren van individueel maatwerk en het bundelen van diverse geldstromen. Landelijk zijn goede voorbeelden te vinden van scholen die initiatieven ontwikkelen om meer leerlingen met een ondersteuningsbehoefte een passend aanbod te bieden. Over het geheel gezien echter worden aanpassingen in de organisatie om andere vormen van onderwijs mogelijk te maken, zoals tussenvormen tussen regulier en speciaal onderwijs of nieuwe specialistische voorzieningen, beperkt ontwikkeld.¹⁸¹ Ook zijn scholen voorzichtig om zich op een bepaald type ondersteuningsaanbod te profileren.¹⁸²

Om scholen te stimuleren om meer maatwerkoplossingen voor leerlingen te organiseren, heeft de overheid een aantal maatregelen genomen om daarvoor meer ruimte te bieden. Zo is er het experiment samenwerking regulier en speciaal onderwijs, waarbij scholen groepen leerlingen volledig kunnen mengen. Ook zijn vanaf 2019 structureel extra middelen beschikbaar voor initiatieven voor (hoog)begaafde leerlingen. Met de Variawet heeft het regulier onderwijs de mogelijkheid gekregen om af te wijken van het verplichte minimumaantal uren onderwijstijd, waardoor ook iets georganiseerd kan worden voor leerlingen die maar een gedeelte van de dag naar school kunnen.¹⁸³

Bestuurlijke organisatie van passend onderwijs blijft de boventoon voeren

Ondanks een sterkere focus op het ontwikkelen van passend onderwijs in de onderwijspraktijk, gaat in het primair en voortgezet onderwijs een groot deel van de aandacht nog steeds naar de bestuurlijke organisatie.¹⁸⁴ Voor de invoering van passend onderwijs werd geconstateerd dat er veel 'bestuurlijke drukte' was, met name over de inrichting van regionale netwerken. Leraren, leerlingen en ouders stonden veelal aan de zijlijn.¹⁸⁵ Voor een deel is dat begrijpelijk, omdat sommige regio's helemaal nieuw gevormd waren en men nog geen gebruik kon maken van structuren binnen bestaande netwerken. Maar ook in de jaren na de invoering kreeg vooral de organisatie en proceskant van passend onderwijs de nadruk, zoals het voeren van overleggen, de operationalisering van werkwijzen en procedures en de verdeling van mid-

¹⁷⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016a.

¹⁷⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016a.

¹⁸⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018a.

¹⁸¹ Eimers, Ledoux & Smeets, 2016; De Boer & Van der Worp, 2016.

¹⁸² Geschillencommissie Passend Onderwijs, 2015.

¹⁸³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018b.

¹⁸⁴ Onderwijsraad, 2016c; Heim, Ledoux, Elshof & Karssen, 2016; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018b.

¹⁸⁵ Ledoux, 2012.

delen.¹⁸⁶ Momenteel zijn belangrijke aanhoudende discussiepunten in het onderwijsveld en in het overheidsbeleid het onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden, het regelen van doorzettingsmacht en de verantwoording van ondersteuningsmiddelen.¹⁸⁷ De beperkte betrokkenheid van leraren, leerlingen en ouders blijft een groot aandachtspunt.

2.6 Maatschappelijke herwaardering van vakmanschap

Positie en beeldvorming van het beroepsonderwijs blijft knelpunt ...

In het beroepsonderwijs (vmbo, mbo en hbo) volgen meer jongeren een opleiding dan in het algemeen vormend onderwijs (havo, vwo). De keuze voor een beroepsopleiding komt echter vaak voort uit prestatiescores die niet toereikend zijn voor havo of vwo. Nog altijd geniet het onderwijs op deze niveaus bij leerlingen en ouders de voorkeur, omdat dat onderwijs meer garantie lijkt te bieden voor maatschappelijk succes of omdat aan het werken met de handen het beeld kleeft van zwaar of vies werk.¹⁸⁸ Ook binnen het vmbo is de theoretische leerweg bijvoorbeeld populairder dan de beroepsgerichte leerwegen. Daarnaast doen de complexe structuur en het negatieve imago van het vmbo en de lagere niveaus van het mbo, de aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs geen goed.¹⁸⁹

De laatste jaren daalt het aantal leerlingen in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo. Meer leerlingen komen terecht in hogere leerwegen. Bij afnemende leerlingenaantallen is het lastig om de kwaliteit van het onderwijs te behouden en duurdere opleidingen, zoals het techniekonderwijs, aan te blijven bieden. Veel scholen bieden als gevolg daarvan geen gespecialiseerde richtingen meer aan, maar brede intersectorale programma's.¹⁹⁰

... maar vakopleidingen winnen aan belang

Hoewel de aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs een blijvend punt van zorg is, lijkt er maatschappelijk gezien een herwaardering van vakmanschap en vakopleidingen gaande. De markt voor ambachtelijke kwaliteitsproducten groeit. Ook in het onderwijs is een herwaardering van vakmanschap zichtbaar in de vorm van meer kleinschalige vakopleidingen op mbo-niveau¹⁹¹ en de groei van zogenoemde vakcolleges in het vmbo en mbo. In 2009 waren het er 28 en in 2015 waren er 55 vakcolleges techniek en 43 vakcolleges mens en dienstverlening.¹⁹²

In het middelbaar beroepsonderwijs wordt vakmanschap actief gestimuleerd vanuit het actieplan *Focus op vakmanschap*. In verhouding tot het middelbaar beroepsonderwijs is de profilering van vakmanschap in het vmbo nog onvoldoende zichtbaar; die beperkt zich tot vakken in de bovenbouw van het vmbo.

Betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt krijgt prioriteit

Er is een goede reden om de focus op vakmanschap te richten. Op de arbeidsmarkt is sprake van tekorten aan goed geschoolde vakmensen. Daarnaast is er een grote behoefte sneller en beter in te kunnen spelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en op regionale ontwikkelingen door middel van flexibeler en innovatief onderwijs.

¹⁸⁶ Heim, Ledoux, Elshof & Karssen, 2016.

¹⁸⁷ Streefkerk, Verbeek & Mars, 2018; *Vertrouwen in de toekomst*, 2017; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018b.

¹⁸⁸ Turkenburg, 2014.

¹⁸⁹ Onderwijsraad, 2015b.

¹⁹⁰ Onderwijsraad, 2014e.

¹⁹¹ Turkenburg, 2014. Onderwijsraad, 2015b; 2016d.

¹⁹² Vakcollegegroep, 2015.

In anticipatie daarop zijn de beroepsgerichte programma's in het vmbo geactualiseerd en vereenvoudigd. Naast een vast programma (profielvak) kunnen leerlingen een deel van hun programma zelf samenstellen (keuzevakken). In 2015 schreven de mbo-instellingen, verenigd in de MBO Raad, een manifest voor een meer toekomstbestendig middelbaar beroepsonderwijs. Volgens het manifest belemmert de starre organisatie van het middelbaar beroepsonderwijs de sector om responsief in te spelen op trends op de arbeidsmarkt. Als voorbeelden van deze trends noemen de instellingen onder meer de flexibilisering van arbeid, het sneller verouderen van kennis en vaardigheden en het vervagen van verschillen tussen branches, bedrijfstakken en sectoren. Het manifest stelt oplossingen voor gericht op meer en betere afstemming en doorstroom in de beroepskolom en mogelijkheden om beroepsopleidingen sneller te ontwikkelen. Voor het middelbaar beroepsonderwijs is een nieuwe kwalificatiestructuur ontworpen. Er zijn minder kwalificaties met meer onderlinge samenhang. Ook zijn kennis en vaardigheden in de nieuwe structuur goed te herkennen. Daarnaast zijn de keuzedelen nieuw. Onderwijsinstellingen dragen samen met bedrijven en hbo-instellingen voorstellen aan voor deze keuzedelen.¹⁹³

Specifieke aandacht voor de positie van leerlingen met mbo 2, 3 en 4 in relatie tot de polarisatie van de arbeidsmarkt is ook van belang. Mensen met een opleiding op deze niveaus dreigen tussen wal en schip te vallen. Vragen over het beter kwalificeren van deze leerlingen en het realiseren van meer mogelijkheden voor een leven lang ontwikkelen spelen daarin een rol.

Loopbaanoriëntatie- en begeleiding wordt steeds serieuzer genomen

Leerlingen en studenten dienen binnen het onderwijs goed voorbereid te worden op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Met loopbaanoriëntatie en -begeleiding krijgen jongeren inzicht in hun talenten en motivatie, worden zij ondersteund bij hun oriëntatie op een toekomstig beroep en werkveld, en worden zij geholpen de stappen te zetten die nodig zijn voor een passende studie- en beroepskeuze.

In het vmbo en mbo is er steeds meer aandacht voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding. Met de invoering van de beroepsprofielen in het vmbo zit loopbaanbegeleiding inmiddels verweven in het curriculum.¹⁹⁴ Met het Stimuleringsproject LOB in het middelbaar beroepsonderwijs (looptijd 2010 tot en met 2015) bracht het ministerie van OCW de loopbaanbegeleiding voor studenten extra onder de aandacht. Sinds januari 2016 is het Stimuleringsproject overgegaan in het Servicepunt LOB mbo. Ook is op 1 juli 2017 het Expertisepunt LOB VO-MBO gestart. Dit expertisepunt opereert sectoroverstijgend en ondersteunt vo- en mbo-scholen bij het verbeteren van de loopbaanoriëntatie en -begeleiding.

Maar ook: middelbaar beroepsonderwijs wordt meer algemeen vormend

Tegelijk is er in het middelbaar beroepsonderwijs een trend naar meer algemene vorming, onder andere door meer nadruk op taal en rekenen.¹⁹⁵ Taal- en rekenvaardigheden worden essentieel geacht om op passend niveau een opleiding te kunnen volgen en goed te kunnen functioneren in de samenleving. Het mbo-diploma omvat onder andere Nederlands en rekenen, met als criterium de zogenoemde referentieniveaus. Voor studenten in mbo 4 gelden bovendien eisen voor Engels. Daarnaast kent het middelbaar beroepsonderwijs een inspanningsverplichting voor loopbaan en burgerschap. Naast deze 'formele algemene vaardigheden' wordt er ook aandacht besteed aan vaardigheden zoals zelfreflectie, kritisch denkenver-

¹⁹³ MBO Raad, 2015.

¹⁹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016b.

¹⁹⁵ Baker, 2014.

mogen, doorzettingsvermogen, leren leren, communicatieve vaardigheden, vaardigheden om samen te werken en ondernemerschap. Beroepsonderwijs wordt geacht meer te zijn dan alleen opleiden voor vakmanschap. Het is ook gericht op de ontwikkeling als mens en als burger in de samenleving.¹⁹⁶

In de theoretische leerweg van het vmbo (schoolsoort mavo) en het havo wordt geen aandacht besteed aan beroepsvaardigheden, terwijl deze schooltypen wel voorbereiden op beroepsopleidingen¹⁹⁷ De raad heeft dit punt in eerdere adviezen aan de orde gesteld (bijvoorbeeld *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*, 2013; *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*, 2015). Om aansluiting tussen mavo en middelbaar beroepsonderwijs te verbeteren adviseert de raad beroepsgerichte vakken op te nemen in het curriculum van de mavo.

Meer aandacht voor techniekonderwijs

Verder is er de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor techniekonderwijs; niet alleen in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs,¹⁹⁸ maar ook in het primair en voortgezet onderwijs. Zo is er het actieplan *Kiezen voor Technologie* dat zich richt op de stimulering van wetenschap en technologie in het primair en voortgezet onderwijs. Leidraad voor dit plan zijn de ambities uit het Techniekpact 2020.¹⁹⁹ De belangrijkste ambitie voor het primair onderwijs is dat in 2020 alle basisscholen wetenschap en technologie structureel in hun onderwijsprogramma hebben opgenomen. Voor het voortgezet onderwijs is het streven naar meer leerlingen met een natuurprofiel op havo en vwo en met een vakkenpakket met scheikunde en natuurkunde in de theoretische leerweg van het vmbo.²⁰⁰

2.7 Kwaliteit in het hoger onderwijs

Eén van de belangrijkste wijzigingen in het hoger onderwijs in de afgelopen vijf jaar is de invoering van het studievoorschot vanaf 1 september 2015 ter vervanging van de prestatiebeurs. Dit houdt in dat studenten die een hbo- of wo-opleiding volgen geen basisbeurs meer ontvangen, maar geld van de overheid lenen. Daarnaast kunnen studenten een aanvullende beurs aanvragen, waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen van de ouders. Deze aanvullende beurs wordt een gift als de student binnen 10 jaar een diploma haalt. Na de studie hebben studenten 35 jaar de tijd om het studievoorschot terug te betalen.²⁰¹

In de strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 2015-2025 – *De waarde(n) van weten*²⁰² – heeft de regering uiteengezet waartoe de middelen voortkomend uit het studievoorschot zullen worden aangewend. De agenda zet in op een combinatie van hogere kwaliteit en “de juiste student op de juiste plek”. Deze combinatie moet leiden tot een verbetering van de prestaties van het Nederlandse hoger onderwijs, afgestemd op de eenentwintigste eeuw.²⁰³

¹⁹⁶ MBO Raad, 2015.

¹⁹⁷ MBO Raad, 2015.

¹⁹⁸ Er geldt nu zelfs een numerus fixus voor een aantal studies aan technische universiteiten zoals industrieel ontwerp, biomedische technologie, technische bedrijfskunde en bouwkunde.

¹⁹⁹ *Nationaal Techniekpact 2020* (2013).

²⁰⁰ Platform Bèta techniek, 2014.

²⁰¹ Dienst Uitvoering Onderwijs, 2019.

²⁰² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a.

²⁰³ De raad adviseerde over de strategische agenda hoger onderwijs in 2015; zie Onderwijsraad, 2015f.

De eerste ambitie is om kwaliteit voorop te stellen door kleinschalig en intensief onderwijs, door het creëren van rijke leeromgevingen en leergemeenschappen, door te werken aan de kwaliteit van docenten en onderwijsleiders en door ruimte voor onderwijsvernieuwing. De tweede ambitie is om elk talent de kans te geven zich te ontwikkelen. Daartoe wordt ingezet op een goed toegankelijk hoger onderwijs, op flexibilisering, differentiatie en maatwerk, op talentprogramma's, op het vergroten van studiesucces, op samenwerking in de onderwijsketen ten behoeve van aansluiting en doorstroming, op extra aandacht voor de doorstroom van mbo'ers naar het hoger beroepsonderwijs, op doorstroom binnen het hoger onderwijs, en op een flexibel aanbod van permanente educatie. De leerloopbaan van de individuele student wordt meer centraal gezet, terwijl de student ook altijd onderdeel van een (leer)gemeenschap hoort te zijn. De derde en laatste ambitie is om te komen tot responsieve instellingen die in het hart van de samenleving staan. Daarom wordt gestreefd naar duurzame regionale samenwerking, naar een sterkere verbinding van het hoger onderwijs met de arbeidsmarkt, naar meer aandacht voor maatschappelijke vragen, naar meer kennisbenutting (zowel economisch als maatschappelijk) en naar verdere profilering van instellingen, ook op onderwijskundige concepten. Vooral in het hoger beroepsonderwijs is de afgelopen jaren steeds meer gezocht naar de verbinding tussen onderwijs en de beroepspraktijk.²⁰⁴

Anno 2018 zijn er echter nog volop discussies over de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Bij de beantwoording van de vraag op welke manier de kwaliteit van het hoger onderwijs op verantwoorde wijze verbeterd en gewaarborgd kan worden, heeft de Onderwijsraad de uitwerking van het concept kwaliteitscultuur centraal gesteld.²⁰⁵ Recentelijk is er veel discussie over de internationalisering in het hoger onderwijs.²⁰⁶ Zo zijn er zorgen dat de 'verengelsing' van de universiteit ten koste gaat van de onderwijskwaliteit, terwijl anderen juist beweren dat internationalisering tot kwaliteitsverbetering leidt.²⁰⁷

2.8 Leven lang ontwikkelen wordt belangrijk gevonden

Een leven lang ontwikkelen blijft van groot belang. Arbeidsmarkt en samenleving stellen andere eisen en alleen het afronden van een initiële opleiding is onvoldoende. Vakmanschap moet blijvend op peil worden gehouden.²⁰⁸ Hoewel het belang van een leven lang ontwikkelen erkenning krijgt, lijkt het echter maar moeilijk om hier een structureel vervolg aan te geven.

Om de leercultuur in Nederland te versterken heeft het kabinet – na een periode van stilstand op dit thema – drie verschillende actielijnen met bijbehorende maatregelen gepresenteerd. Allereerst wordt ingezet op meer ruimte voor onderwijsinstellingen in zowel het hoger onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs om maatwerk te leveren, onder meer via de experimenten met vraagfinanciering, de pilots flexibilisering en de introductie van certificaten in het middelbaar beroepsonderwijs. Ten tweede wordt ingezet op het vergroten van de mogelijkheden om kennis en vaardigheden die elders zijn opgedaan te verzilveren. Ten derde wordt met maatregelen, zoals de introductie van het levenlanglerenkrediet en de sectorplannen,

²⁰⁴ Onderwijsraad, 2014b.

²⁰⁵ Onderwijsraad, 2015c.

²⁰⁶ In hoeverre mogelijke schaduwzijden van internationalisering zich binnen de Nederlandse situatie manifesteren, valt zonder nader onderzoek niet goed vast te stellen; Onderwijsraad, 2018e, p.2.

²⁰⁷ Onderwijsraad, 2018e.

²⁰⁸ De raad adviseerde over dit onderwerp in 2016; Onderwijsraad, 2016d.

scholing en aandacht voor duurzame inzetbaarheid tijdens de loopbaan gestimuleerd, waarbij in het bijzonder aandacht is voor leren op de werkvloer.²⁰⁹

2.9 Inzet op voldoende goede onderwijsprofessionals wordt doorgezet

Aandacht voor het kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekort

De afgelopen jaren zijn lerarentekorten in de schijnwerpers komen te staan. Inmiddels is in het basisonderwijs en bij diverse vakken in het voortgezet onderwijs sprake van nijpende tekorten, die veel, zo niet te veel van het oplossend vermogen van schoolleiders en besturen vragen.²¹⁰

Om kwantitatieve tekorten aan te pakken zijn allerlei maatregelen genomen om meer leraren te werven. Zo is gepoogd om het voor de 'stille reserve' aantrekkelijker te maken om opnieuw in het onderwijs (voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) te gaan werken en er werden nieuwe wegen tot het leraarschap ontwikkeld (zij-instroom, educatieve minors, nieuwe kopopleidingen, en dergelijke). Door de urgentie voor de praktijk krijgen kwantitatieve tekorten recentelijk weer volop aandacht. Daarbij wordt vanuit het veld de relatie gelegd met de hoogte van salarissen en werkdruk.

Sinds een aantal jaren is er ook meer oog voor het kwalitatieve lerarentekort. Uit rapporten van de Inspectie bleek dat veel docenten basisvaardigheden en complexe vaardigheden missen die zij wel zouden moeten beheersen. Bovendien wordt een aanzienlijk deel van de lessen gegeven door onbevoegde of onderbevoegde leraren. Aanvankelijk werd ingezet op een grote kwaliteitsslag bij de lerarenopleidingen. Er werd een landelijke kennisbasis geformuleerd en er kwamen landelijke examens. Verder kwamen er strenge instroomeisen voor de lerarenopleidingen. Daarnaast zijn de academische pabo's, waarvan de eerste startte in 2008, verder ontwikkeld. De afgelopen vijf jaar was het beleid meer gericht op het versterken van de kwaliteit van zittende leraren. Het onderhouden en uitbreiden van de bekwaamheid van leraren heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen in het onderwijsbeleid. In 2013 zijn de bekwaamheidseisen herzien door de beroepsgroep zelf. Er is een start gemaakt met de invoering van het lerarenregister²¹¹, maar deze invoering is inmiddels uitgesteld. In 2018 werd de Onderwijscoöperatie opgeheven. Deze coöperatie speelde een belangrijke rol bij de implementatie van de Wet beroep leraar, waar het lerarenregister een onderdeel van is.

De maatregelen richten zich op het versterken van de professionaliteit van de individuele leraar. Daarnaast is er meer aandacht gekomen voor het belang van het team als het gaat om het functioneren en professionaliseren van de leraar.²¹² Het team is aanzet en wordt benut als context voor professionalisering. In het basisonderwijs is het schoolteam altijd al belangrijk geweest. In het middelbaar beroepsonderwijs is het team inmiddels de organisatorische eenheid.²¹³

In 2018 agendeerde de Onderwijsraad een integrale herziening van de opleidings- en arbeidsstructuur. Hij bepleit ruimere onderwijsbevoegdheden in combinatie met een ontwikkelmodel. Door het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren te verruimen, nemen de

209 Onderwijsraad, 2015b.

210 Zie ook Onderwijsraad, 2018g.

211 De raad adviseerde over het Besluit lerarenregister in 2017; Onderwijsraad, 2017a.

212 Zie Onderwijsraad, 2016b.

213 *Professioneel statuut mbo*, 2009.

mogelijkheden tot mobiliteit (binnen en tussen onderwijssectoren), de inzetbaarheid en de loopbaanmogelijkheden van leraren toe. Dit zorgt voor een aantrekkelijker vak en biedt daarnaast mogelijkheden om de lerarentekorten beter aan te pakken.²¹⁴

Aandacht voor de kwaliteit van docenten in het hoger onderwijs

Het hoger onderwijs kent een eigen ontwikkeling op het gebied van de kwaliteit van docenten. De universiteiten hebben werk gemaakt van de basis- en seniorkwalificatie onderwijs van hun docenten. De afgelopen jaren is het aantal docenten met een basiskwalificatie onderwijs flink toegenomen: van 18 procent in 2010 tot 58 procent in 2016.²¹⁵ Op hogescholen is het opleidingsniveau van docenten gestegen: het aandeel docenten met een master-diploma of een doctoraat is gestegen van gemiddeld 61 naar ruim 70 procent.²¹⁶ Ook in de strategische agenda 2015-2025 worden kwalitatief goede docenten als een belangrijke factor voor goed onderwijs genoemd. De middelen die beschikbaar komen door het studievoorschot, moeten instellingen in staat stellen het onderwijs kleinschaliger en intensiever te maken. De extra middelen maken het mogelijk extra docenten aan te stellen ten behoeve van kleinschaliger onderwijs.²¹⁷

Aandacht voor de kwaliteit van schoolleiders is toegenomen

Schoolleiders nemen in het Nederlandse onderwijssysteem een cruciale positie in. Ze zijn belangrijk wanneer het gaat om de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Hoewel schoolleiders in het overheidsbeleid lange tijd nauwelijks een rol van betekenis speelden,²¹⁸ is de aandacht voor hun professionalisering de afgelopen vijf jaar merkbaar toegenomen.²¹⁹ Ook schoolleiders zelf hechten steeds meer belang aan hun professionele ontwikkeling. Er wordt werk gemaakt van het aanbod aan (school)leiderschapsopleidingen en scholingsmogelijkheden en er worden initiatieven ondernomen om schoolleiders als beroepsgroep beter op de kaart te zetten. Zo zijn in het primair en voortgezet onderwijs schoolleidersregisters ingericht en leiden de sectorakkoorden²²⁰ tussen onderwijsbesturen en overheid tot diverse andere maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van schoolleiders. Structurele aandacht voor de professionalisering van startende en zittende schoolleiders is daarentegen nog geen vanzelfsprekendheid.²²¹

2.10 Veel aandacht voor werkdruk en te weinig (professionele) ruimte in het onderwijs

Te veel verticale sturing kan leiden tot een doorgeslagen verantwoordingscultuur, onvoldoende zeggenschap en eigenaarschap bij leraren en een hoge werk- en regeldruk. Om de werkdruk van leraren was veel te doen de afgelopen jaren. In 2012 en 2015 is onderzoek gedaan naar de werkdruk in het onderwijs. De resultaten voor 2015 wezen uit dat 84 procent van de leraren een hoge werkdruk ervaart; voor de gehele beroepsbevolking geldt een percentage van 15 procent. Voor 56 procent van de leraren geldt zelfs dat de werkdruk onacceptabel hoog is.²²²

²¹⁴ Onderwijsraad, 2018g.

²¹⁵ <http://www.vsnl.nl/hoge-kwaliteit-onderwijs.html>; geraadpleegd op 21 december 2017.

²¹⁶ Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2016.

²¹⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015c.

²¹⁸ Studiegroep Duurzame Groei, 2016; Organisation for Economic Co-operation & Development, 2016a.

²¹⁹ Zie bijvoorbeeld: Algemene Vereniging Schoolleiders & VO-raad, 2017; VO-raad, 2017.

²²⁰ Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs, 2014; Klaar voor de toekomst! Sectorakkoord vo2014-2017, 2014; Bestuursakkoord OCW-MBO-Raad 2018-2022, 2014.

²²¹ De raad adviseerde hierover in Onderwijsraad, 2018c.

²²² Van Grinsven, Elphick & Van der Woud, 2012; Adriaens, Van Grinsven, Van der Woud & Westerik, 2016.

Er werd in beide onderzoeken ook gevraagd naar de belangrijkste oorzaken voor de ervaren werkdruk. Anders dan in 2012 staat in 2015 op nummer 1 het aantal leerlingen in een klas dat extra aandacht vraagt. Daarna volgen, net als in de vorige meting, de administratieve werkzaamheden die niet met prestaties van leerlingen zelf te maken hebben. Ook noemen leraren de hoeveelheid verantwoording die zij moeten afleggen, als belangrijke oorzaak voor de ervaren werkdruk.

Leraren geven aan dat ze het werkdrukprobleem veelal oplossen door in eigen tijd taken uit te voeren. Gemiddeld werken ze naar eigen zeggen 33 procent meer dan hun aanstellingsnorm. Andere rapporten over de oorzaken van de ervaren werkdruk in het onderwijs laten vergelijkbare bevindingen zien: de ervaring van werkdruk wordt vooral veroorzaakt door het brede takenpakket met veel niet-lesgebonden taken en de registratie en administratie rondom zorgleerlingen. Dit geldt voor het volledige funderend onderwijs.²²³

De resultaten van de onderzoeken naar de werkdruk in het onderwijs waren de aanleiding voor verschillende debatten in de Tweede Kamer en stakingen in het primair onderwijs. De stakingen waren tevens gericht op verkrijgen van een beter salaris. In het middelbaar beroepsonderwijs is de situatie anders. Daar wordt al jaren gewerkt met een professioneel statuut, onder andere verankerd in de cao voor het middelbaar beroepsonderwijs. De Onderwijsraad besteedde aandacht aan de professionele ruimte van de leraar in het advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*.²²⁴

²²³ Klaster, 2012; Houtman & Stege, 2015.

²²⁴ Onderwijsraad, 2016b.

De afgelopen jaren hebben belangrijke verschuivingen plaatsgevonden als het gaat om sturing en financiering in het onderwijs. In het toezicht en de externe kwaliteitszorg komt er meer ruimte voor het eigen verhaal van de school of instelling. De regio is in opkomst en sturingsnetwerken nemen toe in omvang. De inzet van bestuursakkoorden en afspraken neemt toe. Ook doelgebonden bekostiging en private investeringen winnen terrein.

3 Sturing en financiering

3.1 Naar gedifferentieerd toezicht en instellingsaccreditatie

Vernieuwd toezicht

In de afgelopen jaren is het toezicht op scholen door de Inspectie vernieuwd. Vanaf 2007 zette de Inspectie de stap naar risicogericht toezicht. De Inspectie ging zich vooral richten op scholen met het meeste risico op onvoldoende kwaliteit. De focus kwam zo te liggen op (zeer) zwakke scholen. Per augustus 2017 heeft de Inspectie haar werkwijze vernieuwd.²²⁵ In het vernieuwde toezicht is het bestuur het aanspreekpunt en gaat de Inspectie zo veel mogelijk uit van de eigen ambities van het bestuur en de school. Het toezicht blijft risicogericht. Wel wil de Inspectie scholen waar de kwaliteit in de basis op orde is, meer stimuleren om verdere kwaliteitsverbetering te realiseren. Binnen het gedifferentieerde toezicht is er daarom een mogelijkheid voor scholen om een waardering 'goed' te krijgen bovenop het oordeel 'voldoende'.

Scherper onderscheid beoordelen en stimuleren

Parallel aan de vernieuwing van het toezicht betekende de initiatiefwet-Bisschop c.s. dat in het inspectietoezicht een scherper onderscheid gemaakt dient te worden tussen beoordeling of aan de wettelijke deugdelijkheidseisen voldaan wordt en stimulering van verdere kwaliteitsverbetering. In de nieuwe toezichtkaders maakt de Inspectie inmiddels een strikt onderscheid tussen basiskwaliteit (waarborgen) en eigen aspecten van kwaliteit (stimuleren).

Meer toezicht en verantwoording in middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs

In toenemende mate is er aandacht voor toezicht en verantwoording in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Zo is in 2010 de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) door middel van de Wet versterking besturing op diverse punten gewijzigd, waarbij de positie en taken van de raden van toezicht en de examencommissies zijn aangezet. Hogescholen hebben verder zelf stappen ondernomen met betrekking tot externe validering van het examineren naar aanleiding van de rapporten *Vreemde ogen dwingen* en *Beoordelen is mensenwerk*.²²⁶ Inmiddels hebben veel hbo-docenten zich geschoold in de examenpraktijk, zijn afstudeerprogramma's (her)ontworpen en is inschakeling van extern gecommiteerden breed

²²⁵ Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014b; Inspectie van het Onderwijs, 2016b.

²²⁶ HBO-raad, 2012; Vereniging Hogescholen, 2014.

verspreid.²²⁷ Naar aanleiding van de in 2017 in werking getreden Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen is ook de medezeggenschap van opleidingscommissies versterkt.

Het middelbaar beroepsonderwijs heeft daarnaast vooral te maken met verscherpt extern overheidstoezicht. Een aantal mbo-instellingen die opleidingen van onvoldoende kwaliteit aanbieden, zich niet aan de wettelijke regels hebben gehouden of financiële problemen hebben, staan onder verscherpt toezicht van de Inspectie.

Tot slot is er, net als in de andere onderwijssectoren, in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs meer aandacht gekomen voor horizontale verantwoording aan belanghebbenden, zoals ouders, docenten, leerlingen en gemeenten. De kwaliteitsafspraken en de *Benchmark MBO* zijn voorbeelden van initiatieven om de transparantie en de informatievoorziening richting belanghebbenden te verbeteren. Voor wat betreft het hoger beroepsonderwijs gaat de NVAO (*Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie*) toezicht houden op de naleving van de kwaliteitsafspraken. Verder zijn er nieuwe afspraken gemaakt over transparantie en brede publieke verantwoording, onder andere in de codes goed bestuur.²²⁸ Bij de hogescholen wordt 'good governance' voortaan continu bewaakt door een eigen commissie van de Vereniging Hogescholen: de permanente Commissie Goed Bestuur.

Meer aandacht voor kwaliteitszorg

Ten slotte is er een trend te zien waarbij in het toezicht de organisatie en de kwaliteitszorg meer aandacht krijgen. Met de invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg liep de accreditatie in het hoger onderwijs hier voorop. Het toezicht op de andere sectoren volgt. In het hoger onderwijs is het accreditatiestelsel de afgelopen jaren verder ontwikkeld in het kader van het project *Accreditatie op maat*. Accreditatie komt meer in het kader te staan van het stimuleren van een sterke kwaliteitscultuur. Verder is het de bedoeling dat opleidingen en instellingen meer eigenaarschap over de kwaliteitszorg ervaren en dat baten en lasten beter in evenwicht zijn. Het wetsvoorstel is inmiddels aangenomen en het accreditatiekader aangepast. De evaluatie van de kwaliteit van het accreditatiestelsel door de Inspectie was aanleiding voor nog enkele kleine aanpassingen.²²⁹ Daarnaast loopt momenteel een experiment waarbij de nadruk valt op instellingsaccreditatie en minder gekeken wordt naar het opleidingsniveau.

3.2 Meer taken en zeggenschap in de regio

Decentralisatie naar gemeenten

Er is de afgelopen vijf jaar een trend van decentralisatie naar gemeentelijk en regionaal niveau.²³⁰ De praktijk van het gemeentelijk onderwijsbeleid is daardoor veranderd. Daarbij is een beweging te zien van een nadruk op wettelijke taken naar werken vanuit maatschappelijke opgaven die zich in de lokale of regionale praktijk aandienen. De decentralisaties in het sociaal domein bieden daarnaast mogelijkheden om hulp en ondersteuning rondom jongeren meer in samenhang te organiseren en voorzieningen beter op elkaar af te stemmen. De transitie van taken en verantwoordelijkheden heeft inmiddels plaatsgevonden, maar de beoogde transformatie in de manier van werken is nog in volle gang. De neiging om het onderwijs daar meer in mee te nemen, zal de komende jaren waarschijnlijk groeien.

²²⁷ Commissie Evaluatie externe validering toetsing en examinering in het hbo, 2017.

²²⁸ MBO Raad, 2014; Vereniging Hogescholen, 2013.

²²⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2018d.

²³⁰ Zie voor dit onderwerp: Onderwijsraad, 2017e.

Via hun betrokkenheid bij de zorg voor jongeren en bij arbeidsmarktkansen van jongeren krijgen gemeenten ook meer oog voor het onderwijs. Hoewel de formele onderwijsrol van gemeenten beperkt is, hebben decentralisaties in het aanpalende sociale domein gevolgen voor de verhouding tussen gemeenten en onderwijsinstellingen. In het sociale domein is de gemeente nu de 'eerste overheid'. De WMO (Wet maatschappelijke ondersteuning, 2007) kende gemeenten bijvoorbeeld al belangrijke nieuwe taken toe rondom hulp en zorg. Met de decentralisaties in de jeugdhulp, het arbeidsmarktbeleid en de langdurige zorg in 2015 is de positie van gemeenten in het sociale domein verder versterkt. Van daaruit komt ook het onderwijsdomein voor gemeenten meer in beeld. De focus op onderwijs wordt nog eens versterkt doordat gemeenten en schoolbesturen met elkaar overleg moeten voeren over het jeugdplan in het kader van jeugdhulpverlening en het ondersteuningsplan in het kader van passend onderwijs. Bovendien is zorg rondom leerlingen met de invoering van passend onderwijs een belangrijker thema geworden voor reguliere scholen. Daarmee zijn nieuwe, horizontale bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en schoolbesturen ontstaan en delen zij verantwoordelijkheid voor het opgroeien en de ontwikkeling van kinderen en jongeren. Hoe de uitwerking van passend onderwijs verloopt, is op dit moment lastig te zeggen, omdat data hierover geen betrouwbaar beeld geven. Dit is een keerzijde van de regionalisering: landelijke criteria om in aanmerking te komen voor extra onderwijsondersteuning zijn losgelaten en dat bemoeilijkt het volgen van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

De regio is in opkomst

Met de decentralisaties zet ook de trend van regionalisering door, omdat veel gemeenten elkaar opzoeken bij de uitvoering van nieuwe taken. Voor delen van het sociale domein zijn bovendien functionele regio's ingericht, zoals de jeugdzorgregio's en de arbeidsmarktregio's. En sommige onderdelen van lokaal onderwijsbeleid verschuiven naar regionale niveaus, zoals de aanpak van voortijdig schoolverlaten binnen de rmc-regio's.

In veel regio's werken gemeentebesturen ook samen met het bedrijfsleven en kennisinstellingen – bijvoorbeeld in 'economic boards' –, waarbij de rijksoverheid aansluit met de Agenda Stad en 'CityDeals'.²³¹ Ook wordt in de regio steeds meer de samenwerking gezocht tussen onderwijs en bedrijfsleven. Voorbeelden hiervan zijn de opgerichte centra voor innovatief vakmanschap (mbo) en centres of expertise (hbo) die een verbinding vormen tussen topsectoren en het onderwijs in de regio. Andere voorbeelden zijn het Techniekpact, bestrijding van de jeugdwerkloosheid, en de opvang en begeleiding van kwetsbare jongeren naar arbeidsmarkt.

3.3 Meer sturing via netwerken

Klassieke vormen van sturing waarbij de overheid direct in een hiërarchische relatie staat tot schoolbesturen en scholen maakt steeds meer plaats voor zogenoemde netwerksturing. Tussen overheid en school is een middenniveau ontstaan waar het ministerie samen met tal van andere organisaties beleid vormt en uitvoert, vaak op een wijze die gekenmerkt wordt door onderhandeling.²³² Voor zulke sturingsnetwerken worden overlegplatforms of zelfs nieuwe organisaties ingericht. De kernvraag bij sturing lijkt niet meer te zijn of iets een zaak is voor de overheid (centraal) of voor de onderwijsorganisatie (decentraal), maar hoe zij en tal van anderen op een tussenniveau samen tot beleid komen.

²³¹ Zie agendastad.nl.

²³² Bekkers, 2017, p.84 en p.121-122.

Op stelselniveau hebben dergelijke sturingsnetwerken inmiddels een aanzienlijke omvang bereikt.²³³ Ze zijn de laatste jaren gegroeid. Voor verschillende beleidsthema's kunnen per sector tien tot vijftien (samengestelde) partijen worden geïdentificeerd die een rol vervullen in de sturing. De betrokken organisaties zijn op diverse manieren met elkaar verbonden: de één is oprichter van, houdt toezicht op, heeft afspraken met, is opdrachtgever van, werkt samen met of is adviseur van de ander. De vele onderlinge relaties zijn indicaties van hechte netwerken.

In deze netwerken participeren zeer diverse organisaties. Zij verschillen in macht, informatiepositie, capaciteit, rol, aard en rechtsvorm. Zij verschillen ook in de belangen die ze behartigen, en in hoe die belangen zich verhouden tot maatschappelijke belangen bij onderwijs. Denk aan brancheorganisaties die zich steeds meer inzetten voor directe arbeidsmarkttoeleiding. Verder is er een onderscheid te maken tussen actoren die in veel verschillende netwerken voorkomen (de gevestigde actoren) zoals de VO-raad, de MBO Raad, de Inspectie van het Onderwijs en Leraar24, en beleidsspecifieke actoren die alleen een rol spelen bij een specifiek beleidsthema. Voorbeelden van beleidsspecifieke actoren zijn het CvTE (College voor Toetsen en Examen) en het Cito voor kwaliteitsbeleid en Alliantie Burgerschap en Codename Future voor burgerschapsvorming. Wat opvalt is dat vooral de beleidsspecifieke actoren soms speciaal zijn opgericht en/of gefinancierd door het ministerie van OCW met het oog op sturing en implementatie. Vergeleken met andere landen zijn de Nederlandse netwerken flexibeler en minder gestructureerd. Ook wordt in Nederland meer gewerkt met gelegenheidsnetwerken rondom bepaalde beleidsonderwerpen.²³⁴ Daarnaast valt op dat verschillende beleidsthema's per sector een eigen sturingsnetwerk hebben met een unieke samenstelling en een eigen dynamiek. Dat roept de vraag op wie borgt dat geen sprake is van tegenstrijdigheden en dat de optelsom van al die netwerken niet tot overladenheid leidt. Ten slotte valt op dat, ondanks de omvang van de sturingsnetwerken, leraren en hun directe leidinggevers – schoolleiders, teamleiders en opleidingsmanagers – er zelden direct in participeren.

3.4 Inzet bestuursakkoorden en afspraken neemt toe, maar ook besef van beperkingen

De afgelopen jaren zijn bestuursakkoorden met prestatie- of kwaliteitsafspraken een belangrijke rol gaan vervullen in de overheidssturing van onderwijs. Er lijkt een voorkeur te bestaan voor meer horizontale en wederkerige sturingsinstrumenten ten koste van de verticale en eenzijdige klassieke combinatie van regelgeving, bekostiging en toezicht; minder eenzijdige regels, meer op basis van afspraken met het onderwijsveld. Tegelijk lijkt dit aan te sluiten bij een wens om naast of in aanvulling op de lumpsumbekostiging met geormerkte of doelgebonden financiering te werken, zodat directer via de bekostiging gestuurd kan worden.

In de praktijk is er een behoorlijke variatie aan instrumenten. Zo zijn er afspraken op sectorniveau of op instellingsniveau en bevatten akkoorden soms harde afspraken, soms zachte ambities. In alle sectoren is gewerkt met akkoorden en afspraken. Naast inhoudelijke afspraken en doelen worden ook afspraken gemaakt over budgettaire consequenties waarmee doel-financiering of prestatiegerelateerde bekostiging aan de afspraken wordt verbonden.

²³³ Hooge, 2017. Het onderzoek spitst zich toe op de sectoren voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

²³⁴ Burns, Koster & Fuster, 2016.

Het Nationaal Onderwijsakkoord, dat op 19 september 2013 ondertekend werd door de bewindslieden van OCW en het bestuur van de Stichting van het Onderwijs, vormde de basis voor een nieuwe ronde bestuursakkoorden en prestatieafspraken. Daarin werden inhoudelijke afspraken gemaakt, bijvoorbeeld over de inhoud en kwaliteit van het onderwijs, de zeggenschap en professionalisering van onderwijsgegenden en de verhouding tussen overheid en het onderwijsveld. De kaderafspraken in dit akkoord zijn uitgewerkt in sectorakkoorden en cao's. De voortgang van de afspraken wordt gemonitord.²³⁵

Voor het primair onderwijs sloten de staatssecretaris en de PO-Raad in juli 2014 een sectoraal bestuursakkoord.²³⁶ Centraal in dit akkoord staat 'de school van 2020'. Voor het voortgezet onderwijs kwamen de staatssecretaris en de VO-raad in april 2014 tot het *Sectorakkoord VO 2014-2017*, waarin zij de ambitie uitspreken om samen te werken aan onderwijskwaliteit en toekomstbestendig onderwijs.²³⁷ In het regeerakkoord van 2017 is er opnieuw aandacht voor afspraken met de sectoren primair en voortgezet onderwijs. De akkoorden voor deze sectoren zijn in 2018 geactualiseerd.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs sloten de minister en de MBO Raad het *Bestuursakkoord MBO 2014*. Volgens het akkoord stelt elke instelling een integraal kwaliteitsplan op. Dat plan gaat over professionalisering, taal en rekenen, kwaliteit van de beroepspraktijkvorming, excellentie, voortijdig schoolverlaten en studiesucces. Voor de kwaliteitsafspraken in dit akkoord verstrekt de overheid de mbo-instellingen via de aanvullende bekostiging een investeringsbudget. Om voor dat budget in aanmerking te komen heeft iedere instelling een overeenkomst kwaliteitsafspraken mbo gesloten. Een deel van de beschikbare middelen is uitgekeerd op basis van gerealiseerde resultaten. Met het middelbaar beroepsonderwijs zijn in 2018 nieuwe kwaliteitsafspraken gesloten.²³⁸

Voor het hoger onderwijs werden al in 2011 hoofdlijnenakkoorden gesloten tussen de staatssecretaris en de VSNU (organisatie van Nederlandse universiteiten) en de HBO-raad (inmiddels Vereniging Hogescholen).²³⁹ Er werden afspraken gemaakt over onder andere vermindering van studie-uitval, docentkwaliteit, onderwijsintensiteit en profilering van het onderwijsaanbod. Afsproken werd om de middelen voor kwaliteit en studiesucces toe te kennen als voorwaardelijke financiering. Deze middelen omvatten 7 procent van het totale onderwijsbudget. Vervolgens zijn prestatieafspraken met de individuele instellingen gesloten. Over de realisatie daarvan verantwoordden de instellingen zich in hun jaarverslagen. Voor het beoordelen van de ambities van de instellingen en de monitoring van de voortgang is de tijdelijke Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek ingesteld. Deze ronde prestatieafspraken is afgerond in 2016. De eindbeoordeling was aanleiding om zes hogescholen in 2017 een beperkte korting op het budget voor prestatiebekostiging te geven. Met het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs zijn in 2018 nieuwe kwaliteitsafspraken gesloten. In deze afspraken is er meer ruimte voor de eigen visie van een instelling. Daarbij zijn ook kwaliteitsafspraken gemaakt over de inzet van de middelen die vrijkomen door invoering van het studievoorschot.²⁴⁰

²³⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017a.

²³⁶ *Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs*, 2014.

²³⁷ *Sectorakkoord VO 2014-2017*, 2014.

²³⁸ *Bestuursakkoord OCW – MBO-Raad 2018-2022: Trots, vertrouwen en lef*, 2018.

²³⁹ VSNU, 2016; *Hoofdlijnenakkoord Hogescholen*, 2011.

²⁴⁰ *Investeren in onderwijskwaliteit. Kwaliteitsafspraken 2019-2024*, 2018.

Maar ook beweging naar kwalitatieve beleidsinstrumenten en zichtbaar maken brede kwaliteit

De laatste jaren is een voorzichtige verkenning van andere, kwalitatieve instrumenten te zien.²⁴¹ Zo wordt gekeken naar het stimuleren en faciliteren van een sterke kwaliteitscultuur en naar mogelijkheden van horizontale verantwoording binnen teams van professionals. In het inspectietoezicht en bij accreditaties vertaalt dat zich in meer ruimte voor de eigen ambities en visie van de school of opleiding. In zijn advies *Kwaliteit in het hoger onderwijs* uit 2015 analyseerde de Onderwijs de voor- en nadelen van kwantitatieve en kwalitatieve instrumenten van kwaliteitszorg.²⁴²

3.5 Meer doelgebonden bekostiging

De afgelopen jaren was er veel aandacht voor de bekostigingssystematiek en de prikkels die daarvan uitgaan.²⁴³ Er zijn voornemens om de systematiek voor het primair en het voortgezet onderwijs te vereenvoudigen. Het aantal parameters wordt teruggebracht, zodat er minder sturende prikkels van uitgaan en de bekostiging inzichtelijker wordt.

In de bekostigingssystematiek valt verder een aantal ontwikkelingen op.²⁴⁴ De uitgaven aan onderwijs laten diverse verschuivingen zien. De reële overheidsuitgaven per student in het middelbaar beroepsonderwijs zijn sterk gestegen. In de andere sectoren is dat niet het geval. Het aandeel van prestatiebekostiging is sinds de invoering van deze vorm in 2012 in alle sectoren sterk toegenomen. In het primair onderwijs gaat het aandeel van de Prestatiebox van 1,6 procent in 2016 naar 2,8 procent in 2022. In het voortgezet onderwijs gaat dat aandeel in dezelfde periode van 2,6 naar 3,9 procent. In het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie gingen de kwaliteitsafspraken van 2016 over 8,2 procent van de bekostiging. In 2022 zal dat 9,6 procent zijn. Het resultaatafhankelijke budget zal er tussen 2016 en 2022 bijna verdubbelen van 118 miljoen naar 206 miljoen euro. In het hoger onderwijs is de relatieve stijging nog groter. Onder de prestatieafspraken ging het in 2016 in het hoger beroepsonderwijs om 7,6 procent en in het wetenschappelijk onderwijs om 8,4 procent van de onderwijsbekostiging. In 2022 zal dat onder de nieuwe kwaliteitsafspraken respectievelijk 12,7 en 10,7 procent zijn. Vanaf 2018 valt een deel van de middelen van de prestatieafspraken in het hoger onderwijs weer onder de lumpsum (onderwijsdeel van de bekostiging).

Ook de invoering van passend onderwijs in 2014 liet de bekostiging niet ongemoeid. De ondersteuningsmiddelen voor primair en voortgezet (speciaal) onderwijs worden voortaan verdeeld via de samenwerkingsverbanden. Er is een directe geldstroom van de overheid naar de samenwerkingsverbanden ontstaan. Hoe deze middelen vervolgens ingezet worden, verschilt tussen de samenwerkingsverbanden. Sommige samenwerkingsverbanden leiden de gelden op basis van een verdeelsleutel door naar de schoolbesturen, die het vervolgens weer naar de scholen leiden. Andere samenwerkingsverbanden houden zelf meer regie over de inkoop van ondersteuning. De verdeling van de middelen wordt verevend op basis van leerlingenaantallen.

²⁴¹ Instrumenten waarbij de nadruk ligt op informele, ongeschreven regels, persoonlijke drijfveren van mensen of culturele (omgevings) factoren. Bij kwalitatieve instrumenten worden mensen veel meer als dragers van collectieve houdingen en gewoonten gezien en als potentiële bron van verandering. Voortdurende, meer gelijkwaardige horizontale communicatie speelt hierbij een hoofdrol.

²⁴² Onderwijsraad, 2015c.

²⁴³ Zie ook Onderwijsraad, 2018f.

²⁴⁴ Onderwijsraad, 2018f.

De volwasseneneducatie maakte in 2015 een belangrijke wijziging door. De middelen voor educatie worden sindsdien uitgekeerd door middel van een specifieke uitkering aan contactgemeenten van de arbeidsmarktregio's. Gemeenten hoeven deze middelen niet meer bij regionale opleidingscentra in te zetten. Zij kunnen ook kiezen voor andere aanbieders.²⁴⁵

Ten slotte heeft het huidige kabinet het voornemen om een leven lang leren krediet in te voeren. Voor elke Nederlander met een startkwalificatie komt er een individuele leerrekening in de plaats van de belastingaftrek voor scholing.²⁴⁶

3.6 Private investeringen nemen toe

Het aandeel van private investeringen in het onderwijs neemt toe. Daarnaast ontstaan mengvormen van publieke en private geldstromen. Ten slotte groeit de educatieve infrastructuur rondom scholen.

Private investeringen nemen toe

Cijfers van het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) en het ministerie van OCW over uitgaven aan onderwijs laten een toename van private investeringen in het onderwijs zien. Uitgaven door het bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs stijgen. Het aandeel van het bedrijfsleven in de totale uitgaven is het grootst in het middelbaar beroepsonderwijs (circa 20 procent). In het primair onderwijs groeien de uitgaven van huishoudens fors. Tussen 2000 en 2016 was sprake van een verdubbeling van 0,2 naar 0,4 miljard euro. Die uitgaven betreffen het schoolgeld voor particuliere en internationale scholen, vrijwillige ouderbijdragen, en kosten voor Cito-trainingen en voor de educatieve dagbesteding van driejarige kinderen in de kinderopvang.²⁴⁷ Alle andere onderwijssectoren laten hier overigens een daling zien.

Ook in andere sectoren is te zien dat kosten voor onderwijs meer bij private partijen komen te liggen. Zo werd in 2013 inburgering een verantwoordelijkheid van de inburgeraar zelf. Door privatisering van dit deel van de volwasseneneducatie kopen inburgeraars zelf een cursus in ter voorbereiding op het examen. Inburgeraars kunnen een lening aanvragen om de kosten te dekken.²⁴⁸ De regering heeft inmiddels wel het voornemen kenbaar gemaakt om het inburgeringsbeleid te herzien. Gemeenten gaan per inburgeraar een persoonlijk inburgeringsplan opstellen en zullen op basis daarvan lessen inkopen. Het leenstelsel voor inburgeringscursussen verdwijnt daarmee weer.²⁴⁹

De omzetting van de basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs in een studievoorschot levert ook een andere verhouding tussen publieke en private financiering van onderwijs op. Zodra studenten hun studievoorschot terug gaan betalen, wordt het budget voor de basisbeurs – een inkomensvoorziening voor studenten – geleidelijk toegevoegd aan het geld voor onderwijs. Strikt genomen neemt de publieke financiering van het hoger onderwijs daarmee toe. Nu tegenover het collegegeld en andere studiekosten geen prestatiebeurs, maar een lening staat, betalen studenten deze kosten echter zelf.

²⁴⁵ De Weerd, Vonk, Krooneman & Klaver, 2017.

²⁴⁶ Vertrouwen in de toekomst, 2017.

²⁴⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2019.

²⁴⁸ Algemene Rekenkamer, 2017.

²⁴⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018.

Verder is de opmars van schaduwonderwijs hier relevant. Daarbij gaat het om commerciële huiswerk- of studiebegeleiding en examen- of tentamentraining, maar ook om allerlei cursussen voor volwassenen. Met name in het voortgezet onderwijs groeiden de private uitgaven aan dergelijke onderwijsvormen fors en gaat het om steeds meer leerlingen.²⁵⁰ Het aantal bedrijven dat zich toelegt op studiebegeleiding groeide tussen begin 2009 en begin 2016 van 2.420 naar 12.820.²⁵¹ Naast zzp'ers en kleine collectieven gaat het inmiddels ook om grote, commerciële aanbieders.²⁵²

Naast de toename van private investeringen ziet de raad mengvormen van publieke en private geldstromen ontstaan. Dit wordt ingegeven door het beleid rond de centra voor innovatief vakmanschap (mbo), centers of expertise (hbo) en (Europees gefinancierde) regionale investeringsfondsen.

²⁵⁰ De Geus & Bisschop, 2017.

²⁵¹ Deze klasse omvat: zelfstandige leraren in voortgezet en tertiair onderwijs; studie- en huiswerkbegeleiding, geven van bijlessen e.d.; geven van cursussen, trainingen aan volwassenen gericht op de persoonlijke ontplooiing en vorming; geven van cursussen, trainingen op het gebied van politieke vorming, vakbondsvormingswerk e.d.; geven van inburgeringscursussen; geven van cursussen, trainingen voor het omgaan met stress; trainingen op het gebied van sociale vaardigheden en communicatie; het geven van lezingen; schoolcatechese en zondagsscholen; onderwijs niet in te delen naar niveau; samenstellen van cursussen en ander lesmateriaal.

²⁵² Financieel Dagblad, 2016.

Bijlage 1

Werkwijze beleidsanalyse

Selectie documenten

Via de website officiëlebekendmakingen.nl zijn relevante beleidsdocumenten geselecteerd die openbaar zijn geworden tussen 1 januari 2014 tot 1 april 2018.

Ten eerste zijn beleidsbrieven geselecteerd die de minister en/of staatssecretaris van OCW naar de Tweede Kamer hebben gestuurd. Omdat de inzet was om inhoudelijke thema's te analyseren, zijn aanbestedingsbrieven zonder verdere inhoud buiten de selectie gelaten. Als aanbestedingsbrieven van adviezen en rapporten een inhoudelijke reactie bevatten, zijn ze in de selectie opgenomen. Besluiten en ontwerpbesluiten zijn in de selectie opgenomen; bijlagen bij beleidsbrieven zijn buiten beschouwing gelaten. Op basis van deze criteria zijn 665 beleidsbrieven in de analyse betrokken.

Ten tweede zijn de verslagen geselecteerd van overleggen tussen de bewindslieden voor de bewindslieden en de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer. In totaal zijn 84 verslagen geanalyseerd.

Buiten de beleidsanalyse zijn gelaten: handelingen van kamerdebatten; moties en stemmingen; (antwoorden op) kamervragen; afschriften van brieven aan burgers; verslagen van gesprekken en documenten over de werkwijze van de Tweede Kamer zelf, zoals agenda's, planningen van debatten, rapportages met de stand van zaken rond de uitvoering van moties, enzovoorts.

Coderingen

Met behulp van software voor kwalitatieve analyse (MaxQDA) is op basis van alle geselecteerde documenten een woordenlijst gegenereerd, met zowel enkelvoudige woorden als woordcombinaties (tot drie woorden). Deze woordenlijst is benut voor het identificeren van voorkomende thema's in de beleidsdocumenten. Voor elk thema is een synoniemenlijst gemaakt, zodat bijvoorbeeld de woorden 'gelijke kansen', 'kansengelijkheid' en 'kansenongelijkheid' tot hetzelfde thema worden gerekend (zoekwoorden). De lijst met thema's is gerubriceerd tot een hiërarchisch geordend woordenboek (dictionary). Onder het beleidsthema examens vallen bijvoorbeeld de eindtoets basisonderwijs, de diagnostische tussentijdse toets, de waarde van het diploma en civiel effect.

Eenzelfde exercitie is uitgevoerd voor beleidsinstrumenten, zoals wetgeving, financiering, actieplannen en kwaliteitsafspraken.

Vanwege het aantal documenten en het doel van de exploratieve analyse, namelijk een check op volledigheid, zijn de documenten automatisch gecodeerd. De coderingen zijn globaal gecheckt op onvoorziene fouten, die vervolgens zijn gecorrigeerd. Op de 749 documenten zijn in totaal 104.450 coderingen uitgevoerd.

Analyses

Met behulp van de aangebrachte coderingen zijn frequentie-overzichten gemaakt voor beleidsthema's en beleidsinstrumenten, uitgesplitst per categorie documenten (beleidsbrieven en verslagen van algemene overleggen) en per kalenderjaar.

Voor de periode tussen 1 januari 2014 en 1 april 2018 zijn de tien meest voorkomende beleids-thema's in beleidsbrieven (in aflopende volgorde):

- kwaliteit (inclusief kwaliteitscultuur, kwaliteitszorg, onderwijskwaliteit);
- examens (inclusief eindtoets basisonderwijs, diagnostische tussentijdse toets, waarde van diploma);
- toezicht (inclusief Inspectie van het Onderwijs, accreditatie, toezichtkader);
- taal en rekenen (inclusief de rekentoets);
- leraren/opleiding van leraren (inclusief lerarentekort, beloning, professionalisering);
- passend onderwijs (inclusief thuiszitters, doorzettingsmacht, basisondersteuning);
- curriculum (inclusief Onderwijs2032, curriculum.nu, kerndoelen);
- excellentie (inclusief toptalent);
- governance (inclusief medezeggenschap, governance codes); en
- regionalisering.

Voor de genoemde periode zijn de tien meest voorkomende beleidsthema's in algemene overleggen tussen de bewindslieden en de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (in aflopende volgorde):

- passend onderwijs (inclusief thuiszitters, doorzettingsmacht, basisondersteuning);
- taal en rekenen (inclusief de rekentoets);
- examens (inclusief eindtoets basisonderwijs, diagnostische tussentijdse toets, waarde van diploma);
- leraren/opleiding van leraren (inclusief lerarentekort, beloning, professionalisering);
- curriculum (inclusief onderwijs2032, curriculum.nu, kerndoelen);
- toezicht (inclusief inspectie van het onderwijs, accreditatie, toezichtkader);
- incidenten (ROC Leiden, InHolland, Aloysius; ROC Amsterdam);
- governance (inclusief medezeggenschap, governance codes);
- kwaliteit (inclusief kwaliteitscultuur, kwaliteitszorg, onderwijskwaliteit);
- voor- en vroegschoolse educatie (inclusief vroegschool, voorschool, peuterspeelzaal).

Deel C

Het Nederlandse onderwijs in cijfers

In deel C van dit rapport wordt aan de hand van kwantitatieve informatie bekeken hoe het Nederlandse onderwijs ervoor staat. Het advies in deel A is in belangrijke mate gebaseerd op bevindingen en conclusies uit dit deel.

1 Inleiding

Dit deel van het rapport bekijkt aan de hand van kwantitatieve informatie hoe het onderwijs in Nederland ervoor staat. De raad hanteert een termijn van vijf jaar en maakt waar mogelijk een internationale vergelijking. De raad belicht de cijfers tegen de achtergrond van de criteria waarmee hij het onderwijs beoordeelt: kwaliteit; toegankelijkheid; doelmatigheid; pluriformiteit en keuzevrijheid; en sociale cohesie en democratie. De bevindingen en conclusies op deze criteria vormen een belangrijke basis voor het advies in deel A.

Hoewel er veel kwantitatieve informatie beschikbaar is, betekent dat niet dat de raad beschikt over alle wenselijke informatie. Daarom heeft de raad keuzes gemaakt en aan elk criterium een aantal thema's gekoppeld. Voor elk thema zijn indicatoren en bronnen gekozen die over de tijd heen met elkaar kunnen worden vergeleken. De indeling van de indicatoren is enigszins arbitrair; in sommige gevallen zouden indicatoren ook onder een ander criterium of thema kunnen vallen. Vooraf heeft de raad bij de selectie van indicatoren en bronnen rekening gehouden met de verschillende aspecten van het Nederlandse onderwijs. De diverse onderwijssectoren – primair, voortgezet en hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs – komen aan bod, als ook permanente educatie en zowel publiek als privaat onderwijs.

Om de *Stand van educatief Nederland* in een internationaal perspectief te plaatsen, gebruikt de raad een aantal referentielanden: België, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Zweden en Finland. Buurlanden Frankrijk, België, Duitsland en Groot-Brittannië zijn nabijgelegen 'concurrenten' met vergelijkbare sociale en maatschappelijke ontwikkelingen, waar ook economisch veel uitwisseling mee plaatsvindt. Finland wordt vaak als rolmodel gezien, gegeven de jarenlange topscores op onderwijsterrein, en Zweden kent een vergelijkbare ontwikkeling van de verzorgingsstaat als Nederland.

Voor dit deel heeft de raad zelf geen data verzameld. Er is gebruikgemaakt van actuele cijfers die in de tijd en waar mogelijk ook internationaal vergelijkbaar zijn. De meest gebruikte internationale bronnen zijn afkomstig van Eurostat, de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) en de Wereldbank. Daarnaast wordt bij verschillende thema's de ontwikkelingen inzichtelijk gemaakt aan de hand van Nederlandse cijfers, onder meer van het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) en CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek). Er wordt gebruikgemaakt van verschillende bronnen om zo eenzijdigheid te voorkomen.

Leeswijzer

Aan het begin van elk hoofdstuk presenteert de raad een samenvatting van de opvallendste ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar en een conclusie. Hierbij benadrukt de raad dat wanneer op een bepaald criterium hoger wordt gescoord dan een aantal jaren geleden of hoger dan in andere landen, dat niet zonder meer als een positieve ontwikkeling is te waarden. Daarvoor is een integrale afweging nodig vanuit het perspectief van de opgaven van het onderwijs. Dat komt aan de orde in deel A.

De kwaliteit van het Nederlandse onderwijs wordt positief beoordeeld door toezichthouders, leerlingen en het bedrijfsleven. Schooluitval is laag en daalt nog steeds. Leerlingen presteren goed in vergelijking met andere landen op het gebied van rekenen, lezen en natuurwetenschappen. Wel dalen de prestaties licht en scoren zij lager dan gemiddeld op motivatie en op kennis van politiek en maatschappij.

2 Kwaliteit

Bij het criterium kwaliteit kijkt de raad naar de opbrengsten van onderwijs. Hierbij gaat het om opbrengsten in brede zin, dus niet alleen om opleidingsniveau (aantal en soort diploma's) en cognitieve leerprestaties (zoals voor taal en rekenen), maar ook om maatschappelijke opbrengsten en leeropbrengsten op het gebied van vorming en burgerschap. Er zijn nog weinig gegevens beschikbaar over kwaliteit over de volle breedte. De brede blik uit zich nu vooral in het in kaart brengen van maatschappelijke opbrengsten van het onderwijs en de prestaties van Nederlandse leerlingen op het gebied van burgerschap.

Het beeld op het criterium kwaliteit is over het algemeen positief. Over de gehele linie zijn er minder zwakke scholen en minder opleidingen met onvoldoendes bij accreditaties. Ook zijn studenten steeds positiever over hun opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Wat betreft prestaties in het funderend onderwijs heeft Nederland vergeleken met andere landen relatief veel leerlingen die het basisniveau halen. Het opleidingsniveau van de bevolking stijgt en schooluitval neemt al jaren af. Ook wordt meer dan in de referentielanden deelgenomen aan permanente educatie. Daarnaast is er een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Voor afgestudeerden neemt de kans op een baan (op niveau) de laatste jaren weer toe. Ten slotte scoort Nederland hoog op maatschappelijke opbrengsten zoals werk, inkomen, geluk en gezondheid. In Nederland zijn de verschillen tussen lager en hoger opgeleiden op deze uitkomsten kleiner dan in de referentielanden.

Daar staat tegenover dat er de laatste jaren een daling te zien is in de gemiddelde prestaties van leerlingen in het funderend onderwijs, met name op rekenen/wiskunde en natuurwetenschappen. Daarnaast valt op dat Nederlandse leerlingen minder gemotiveerd zijn om te leren dan leerlingen in andere landen. Deelname aan permanente educatie blijft achter bij de doelstellingen en het zijn met name hoogopgeleiden die aan permanente educatie deelnemen. Ook wat betreft de baankansen voor afgestudeerden is het beeld gevarieerd. De verbetering geldt niet in gelijke mate voor alle groepen gediplomeerden.

In het algemeen geldt dat naarmate mensen hoger zijn opgeleid, ze gemakkelijker een baan vinden en behouden, meer salaris ontvangen, langer en gezonder leven, minder snel in criminaliteit verzeild raken en een hogere kwaliteit van leven ervaren. Hoe sterk deze effecten optreden, kan per land en door de tijd heen verschillen.

Onderstaande indicatoren geven een indicatie van de maatschappelijke opbrengsten van het onderwijs. De raad kiest ervoor om de scores van hoog- en laagopgeleiden met elkaar te vergelijken. Als de ratio hoger is dan 1, wil dat zeggen dat de uitkomst voor hoogopgeleiden hoger is dan voor laagopgeleiden. Deze ratio's laten niet alleen het verband zien tussen opleidingsniveau en de uitkomsten, maar geven ook een indicatie van (de ontwikkeling van) de ongelijkheid tussen hoog- en laagopgeleiden.

Opleidingsniveaus: laag, midden, hoog

Internationaal worden onderwijsniveaus op éénzelfde schaal gezet aan de hand van de ISCED 2011 (International Standard Classification of Education). Deze indeling (op een schaal van 0 tot 8) wordt in internationale databases onderverdeeld in drie niveaus: laag (ISCED 0-2), midden (ISCED 3-4) en hoog (ISCED 5-8).

Inpassing van het Nederlandse onderwijs in dit systeem betekent het volgende:

- laag: voorschoolse educatie, primair onderwijs, praktijkonderwijs, vmbo, onderbouw havo/vwo, entreeopleiding;
- midden: bovenbouw havo/vwo, mbo niveaus 2 t/m 4; en
- hoog: hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs (associate degree, bachelor en master), doctoraat.²⁵³

Werkloosheid en inkomen

In 2017 is de werkloosheid onder hoogopgeleiden (2,8 procent) in Nederland zo'n 60 procent lager dan onder laagopgeleiden (6,6 procent). In de referentielanden is deze ratio ($2,8/6,6 = 0,4$) kleiner (zie figuur 1). Dat wil zeggen dat het verschil in werkloosheid naar opleidingsniveau in Nederland kleiner is dan in de referentielanden. Nederland scoort gemiddeld op mediaan uurloon, zowel voor hoogopgeleiden als laagopgeleiden. Het uurloon van laagopgeleiden ten opzichte van dat van hoogopgeleiden is in Nederland tussen 2010 en 2014 verbeterd, terwijl deze ratio in dezelfde periode in de referentielanden constant is gebleven.

De aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt

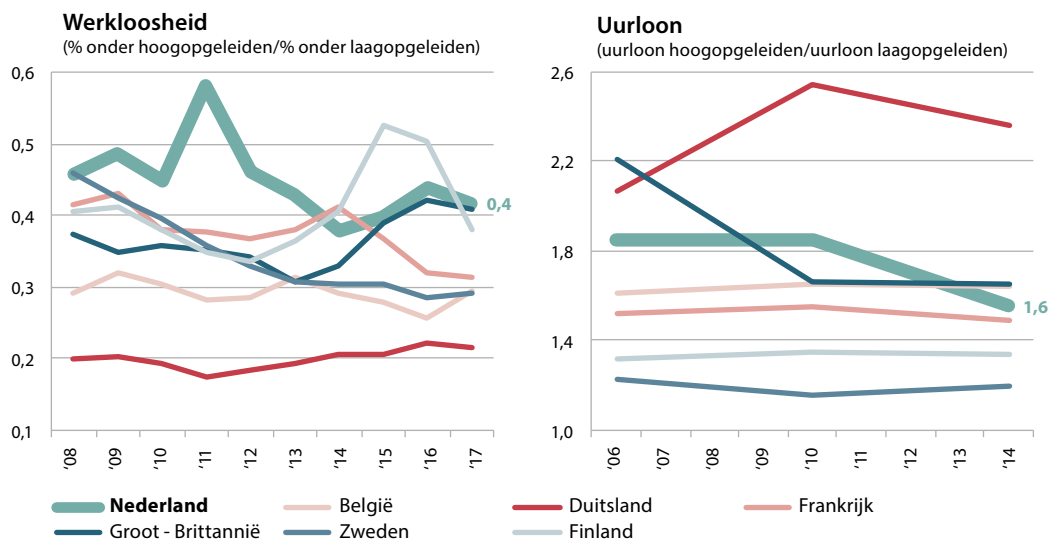
In vergelijking met andere Europese landen vinden recent afgestudeerden vrij gemakkelijk een baan. Binnen Nederland zijn er wel grote verschillen tussen opleidingsniveaus en arbeidssectoren.

Het percentage recent afgestudeerde mbo-studenten dat een baan heeft is met 86 procent voor 2017 ruim 10 procentpunt hoger dan het EU-gemiddelde van 74 procent. Deze baankans is gestegen over de laatste jaren. Ook voor recent afgestuurde studenten uit het hoger onderwijs is deze baankans 10 procentpunt hoger dan het EU-gemiddelde (94 versus 85 procent in 2017).²⁵⁴

²⁵³ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019.

²⁵⁴ Europese Commissie, 2018a.

Figuur 1 Werkloosheid en uurloon: hoogopgeleiden in verhouding tot laagopgeleiden



(links) OESO: Education at a Glance, Educational attainment and labour-force status, *Unemployment rate* (25-64 years)
 (rechts) Eurostat: Median hourly earnings by educational attainment level [earn_ses_pub2i] (10 employees or more)

Specifiek voor de Nederlandse situatie is dat de intredewerkloosheid van bbl-studenten (beroepsbegeleidende leerweg) korter is dan die van bol-studenten (beroepsopleidende leerweg). Ook hebben studenten van de hogere mbo-niveaus minder vaak en korter te maken met werkloosheid direct na afronding van de opleiding. Hetzelfde geldt voor het vinden van een passende baan (qua niveau en richting). Er zijn grote verschillen tussen sectoren. Met name in de sector gezondheidszorg zijn schoolverlaters met een niveau 2-diploma vaker werkloos. Voor de bol-niveaus 3 en 4 zijn gediplomeerden uit de sector economie juist vaker werkloos.²⁵⁵

Voor afgestudeerde studenten uit het hoger onderwijs is de kans op werk de afgelopen jaren verbeterd. In 2017 was slechts respectievelijk 5 (hbo) en 7 procent (wo) van de gediplomeerden anderhalf jaar na afstuderen werkloos. Ook in het hoger onderwijs zijn er verschillen tussen afstudeerrichtingen. Daarnaast trekken hbo-opleidingen met een baankans direct na afstuderen een andere populatie. In deze kansrijke opleidingen zijn mannen, studenten uit de laagste inkomensgroepen en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond ondervetegenwoordigd.

Gediplomeerden zijn regelmatig in een andere sector werkzaam dan hun afstudeerrichting (bijna 1 op de 3 recent afgestudeerden). Deze horizontale mismatches zijn de afgelopen jaren toegenomen.²⁵⁶ In sommige sectoren is deze disbalans tussen vraag en aanbod sterker dan bij andere. Zo neemt het tekort aan personeel in de zorg, het onderwijs en de techniek nog steeds toe, terwijl er een overschot is aan afgestudeerden in economie en landbouw.²⁵⁷

²⁵⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

²⁵⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

²⁵⁷ Organisatie for Economic Co-operation and Development, 2018a. Het aandeel afgestudeerden in 2016 met een STEM-studie (Science, Technology, Engineering en Mathematics) is het laagst in Nederland, namelijk 16% (gemiddeld 24% over alle Europese landen met beschikbare informatie).

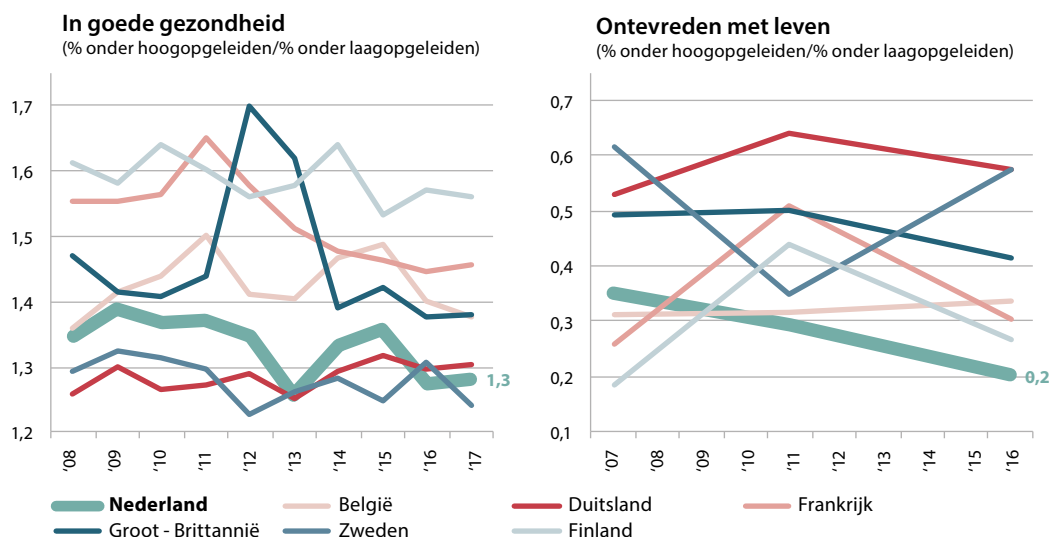
Gezondheid en geluk

In 2017 gaf 76 procent van de Nederlanders aan in goede of zeer goede gezondheid te zijn. Dit percentage is al jaren stabiel. Nederland scoort daarmee het hoogst van alle referentielanden. Dit percentage is onder hoogopgeleiden hoger dan onder laagopgeleiden (voor Nederland respectievelijk 85 en 67 procent). Dit verschil – met een ratio van 1,3 in 2017 – is in de referentielanden groter (zie figuur 2).

Ook geven Nederlanders aan gelukkig te zijn met hun leven. Wat levensgeluk betreft staat Nederland in vergelijking met de referentielanden aan de top met Zweden en Finland. Begin 2018 geeft 96,4 procent van de Nederlandse respondenten op de Eurobarometer aan redelijk of erg tevreden te zijn met het leven dat ze nu leiden, net boven de Zweden (95,8 procent) en de Finnen (95,7 procent).²⁵⁸ Het *World Happiness Report* uit 2018 laat een vergelijkbaar beeld zien. Nederland staat met een gemiddelde van 7,5 (op een schaal van 1 tot 10) net onder Finland met 7,8.²⁵⁹

In Nederland is het percentage mensen dat ontevreden met hun leven is (0-5 op een schaal van 0-10) lager dan in de referentielanden. Dit is zowel het geval onder hoogopgeleiden (1,8 procent in 2016) als onder laagopgeleiden (8,9 procent in 2016). Wel is - mede door deze lage percentages - het relatieve verschil tussen hoog- en laagopgeleiden in Nederland iets groter dan in de referentielanden (zie figuur 2).

Figuur 2 Gezondheid en levensgeluk: hoogopgeleiden in verhouding tot laagopgeleiden



(links) Eurostat: *Self-perceived health by sex, age and educational attainment level* [hlth_silc_02](%) (very) good

(rechts) European Quality of Life Survey: (Q5) *How satisfied are you with your life these days?* (% 0-5 op schaal 1-10)

²⁵⁸ Europese Commissie, 2018b.

²⁵⁹ Helliwell, Layard & Sachs, 2018.

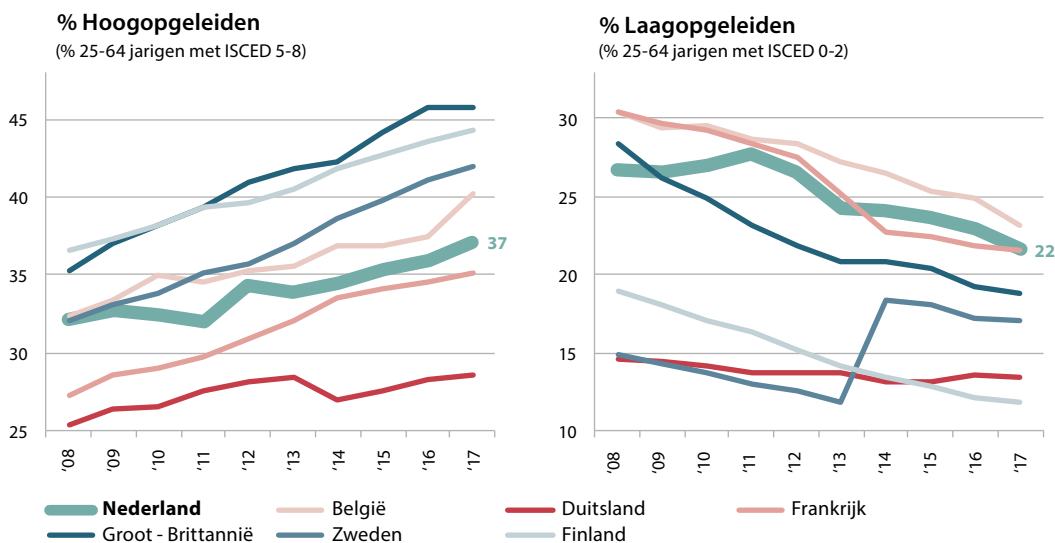
Opleidingsniveau

Het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking is de afgelopen jaren gestegen. Het aandeel hoogopgeleiden binnen de totale bevolking is toegenomen (zie figuur 3). Dit is vergelijkbaar met de referentielanden, maar Nederland blijft hierin iets achter. Voor Nederland was dat aandeel in 2017 37 procent, terwijl België, Zweden, Finland en Groot-Brittannië op of boven de 40 procent zitten en de afgelopen jaren een sterkere stijging hebben laten zien.

De afgelopen decennia behaalden Nederlandse leerlingen en studenten op een steeds hoger opleidingsniveau een diploma.²⁶⁰ Zo is het percentage academici in twintig jaar bijna verdubbeld en halen studenten in het middelbaar beroepsonderwijs vaker een diploma op niveau 3 of 4.

Binnen het voortgezet onderwijs is de verhouding tussen havo/vwo- en vmbo-diploma's gestegen van één op de twee leerlingen in 1990 tot bijna één op één in 2012. Die stijging is na 2012 gestopt. De laatste vier jaar is het percentage havo/vwo-diploma's constant 44 procent. Binnen het vmbo is het aandeel gediplomeerden in de beroepsgerichte leerwegen gedaald ten opzichte van het aantal in de gemengde en theoretische leerweg. In 2008 was 52 procent van de vmbo-diploma's een vmbo-basis- of vmbo-kaderdiploma. Na een gestage daling is dit aandeel de laatste vier jaar constant, met 47 procent in 2017.²⁶¹

Figuur 3 Opleidingsniveau van de beroepsbevolking



OESO: Education at a Glance, Educational attainment and labour-force status, *Share of population by educational attainment (25-64 years)*

²⁶⁰ Inspectie van het Onderwijs, 2017b.

²⁶¹ Eigen berekeningen op basis van CBS-StatLinetabel VO; examenkandidaten en gediplomeerden, onderwijssoort in detail.

Ook binnen het middelbaar beroepsonderwijs is de laatste vijf jaar een stijging in diploma-niveau te zien. Meer studenten halen een diploma op niveau 3 of 4, en minder op niveau 1 of 2. In 2012 was 60 procent van de mbo-diploma's op niveau 3 of 4. In 2017 was dit 71 procent.²⁶²

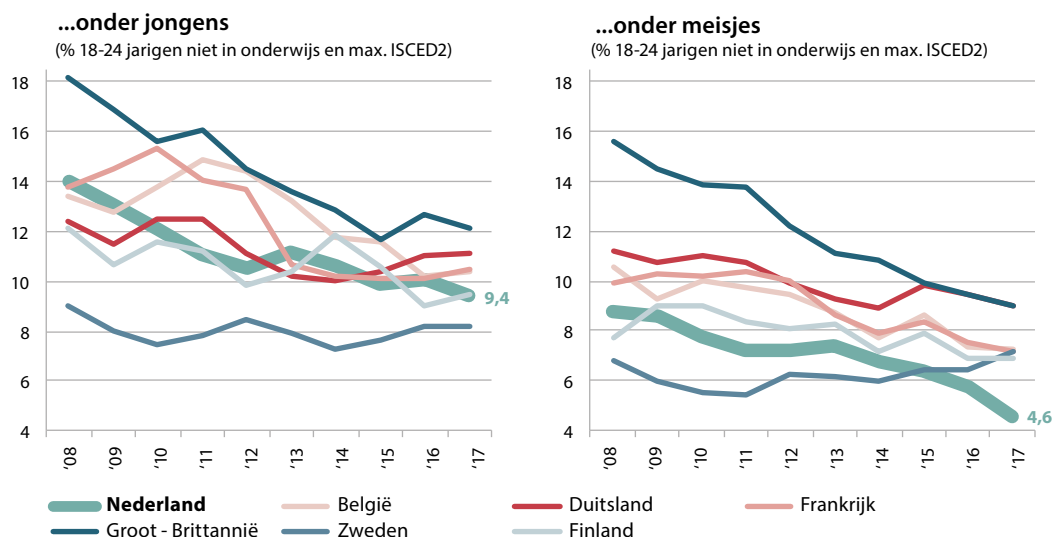
Schooluitval

Het aantal jongeren dat niet aan het onderwijs deelneemt (en niet werkzaam is), zegt iets over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Er zijn voor deze indicator voor schooluitval twee sets cijfers verzameld. Ten eerste gaat het om het percentage 18-24-jarigen die geen onderwijs of training volgen en maximaal vmbo of onderbouw havo/vwo (ISCED 2) behaald hebben. Deze getallen zijn zowel voor Nederland als de referentielanden beschikbaar. Voor Nederland specifiek zijn er gegevens over het aantal thuiszittende kinderen en jongeren.

Schooluitval gaat in Nederland – net als in de referentielanden – al jaren omlaag (zie figuur 4). Met name bij meisjes is de daling sterk. Bij jongens is het percentage uitvallers twee keer zo hoog. Het percentage 18-24-jarigen die geen onderwijs of training volgen en maximaal ISCED 2 hebben, bedraagt in 2017 ruim 9 procent voor jongens en bijna 5 procent voor meisjes. Nederland scoort op schooluitval bij meisjes het laagst van alle referentielanden. Bij jongens valt Nederland in de middenmoot.

In Nederland spreken we van verzuim als leerplichtige kinderen en jongeren zonder geldige reden niet aanwezig zijn op school. Van absoluut verzuim is sprake als een kind niet is ingeschreven op een school en van relatief verzuim als een leerling wel is ingeschreven, maar niet aanwezig is bij de lessen. Het totale aantal verzuimers – zowel absoluut als relatief – is in de laatste jaren sterk gedaald (zie tabel 1). Er is echter wel een stijging van het aantal langdurige verzuimers.²⁶³

Figuur 4 Schooluitval



Eurostat: *Early leavers from education and training by sex* [t2020_40]

²⁶² Eigen berekeningen op basis van CBS-StatLinetabel MBO; gediplomeerden, niveau, leerweg, migratieachtergrond.

²⁶³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018a. Zie ook <https://www.nji.nl/Cijfers-schoolverzuim> en <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vsv>.

Tabel 1 **Schoolverzuim**

Aantal	'09/'10	'10/'11	'11/'12	'12/'13	'13/'14	'14/'15	'15/'16	'16/'17
Absoluut verzuim	6878	8098	6430	6762	6714	5956	5101	4565
Absoluut verzuim (>3 maanden)					1411	1660	1602	1700
Relatief verzuim	74129	79658	84750	88655	79776	72732	68262	66725
Relatief verzuim (>4 weken)					3966	4016	4287	4116
Relatief verzuim (>3 maanden)					1843	2232	2592	2514

NJI (2018) *Cijfers schoolverzuim*, geraadpleegd via <https://www.nji.nl/Cijfers-schoolverzuim> en Ministerie van OCW (2018). *Kamerbrief over cijfers schoolverzuim en vrijstellingen funderend onderwijs* (brief van Arie Slob aan de Tweede Kamer van 19 februari 2018).

De cijfers over verzuim en vrijstellingen in Nederland zijn complex en niet eenduidig. De beschikbare informatie is daardoor niet altijd voldoende betrouwbaar. Gegevens van het NJi (Nationaal Jeugdinstituut) laten zien dat het totaal aantal verzuimers – zowel absoluut als relatief – de laatste jaren is gedaald (zie Tabel 1). Sinds de invoering van passend onderwijs hebben samenwerkingsverbanden de plicht alle leerlingen een passende onderwijsplek te bieden. Dit kan een plek in het regulier onderwijs zijn of in het speciaal onderwijs. Uit de cijfers blijkt echter dat het aantal situaties waarin kinderen langer dan drie maanden thuiszitten (langdurig verzuim) nog niet is verminderd. Samenwerkingsverbanden tekenen daarbij aan dat zij over onvoldoende betrouwbare informatie over het aantal thuiszitters in hun regio beschikken om een dekkend aanbod van passende ondersteuning te realiseren.

Permanente educatie

Het is moeilijk om een eenduidig beeld te geven van de deelname aan permanente educatie. Cijfers, waaronder die over bedrijfsgerichte scholing, lopen namelijk sterk uiteen. In diverse onderzoeken worden verschillende definities en indicatoren gehanteerd, wat zorgt voor verschillende uitkomsten.

Volgens de OESO is deelname aan training onder hoogopgeleiden veel hoger dan onder laagopgeleiden. In Nederland zien we sinds 2012 een lichte stijging in de deelname aan training onder hoogopgeleiden (zie figuur 5). Daarentegen is deelname aan training onder laagopgeleiden de laatste jaren vrij constant gebleven. In Zweden en Finland stijgt deelname aan training de laatste jaren, zowel onder hoogopgeleiden als onder laagopgeleiden. In Groot-Brittannië is de laatste jaren juist sprake van een daling.

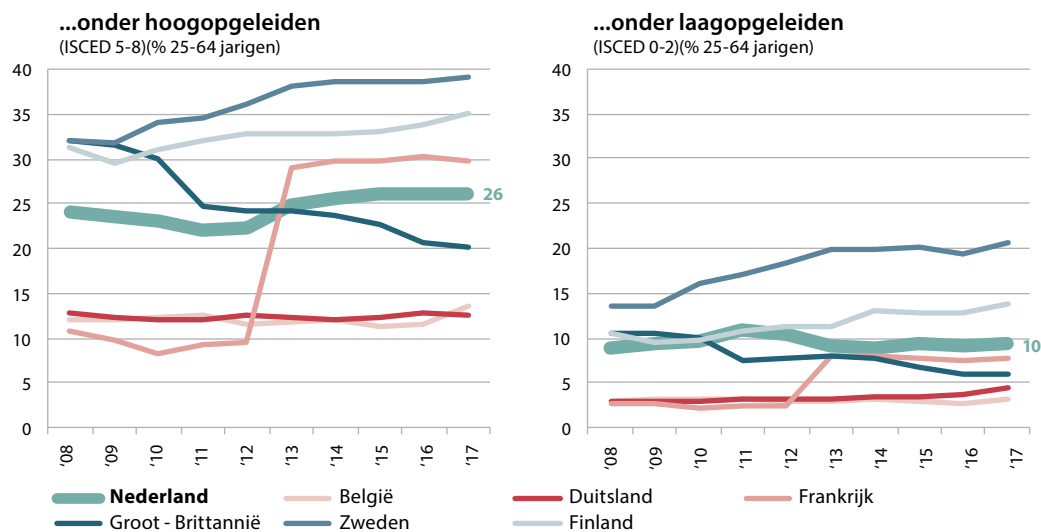
Volgens het CBS is deelname aan permanente educatie in Nederland tussen 2008 en 2017 toegenomen van 17 naar 19 procent.²⁶⁴ De deelname aan permanente educatie is niet gelijk voor alle groepen: hoger opgeleiden (26 procent) nemen vaker deel aan scholingsactiviteiten dan middelbaar (18 procent) en lager opgeleiden (9 procent). Ook blijft deelname achter bij de streefwaarde van 20 procent.²⁶⁵

²⁶⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018.

²⁶⁵ Zie bijvoorbeeld Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017d.

In vergelijking met referentielanden met een hogere deelname aan permanente educatie, investeert Nederland minder in activerend arbeidsmarktbeleid (bijvoorbeeld door loonkosten-subsidies en scholing). In 2013 gaf Denemarken 1,8 procent van het bnp (bruto nationaal product) uit aan activerend arbeidsmarktbeleid. In Finland en Zweden was dit respectievelijk 1,1 en 1,4 procent. Voor Nederland was dit in 2013 slechts 0,9 procent.²⁶⁶

Figuur 5 Deelname aan training (afgelopen 4 weken)



Eurostat: *Participation rate in education and training (last 4 weeks) by type, sex, age and educational attainment level* [trng_lfs_10](formal and non-formal education and training)(from 25 to 64 years)

2.3 Leerprestaties en motivatie

Hoe staat het met de prestaties van leerlingen in het funderend onderwijs in vergelijking met andere landen? De raad staat stil bij taal en rekenen, maar ook bij natuurwetenschappen en kennis over politiek en maatschappij. Gerelateerd daaraan kijkt de raad ook naar de motivatie van leerlingen.

Prestaties van Nederlandse basisschoolleerlingen

Nederlandse leerlingen in het basisonderwijs zijn de afgelopen jaren minder goed gaan presteren in vergelijking met leeftijdsgenoten in andere landen. Op een aantal terreinen is ook sprake van een absolute achteruitgang.

Op het terrein van leesvaardigheid presteren Nederlandse negen- en tienjarige leerlingen bovengemiddeld. De resultaten van het vergelijkend PIRLS-onderzoek (Progress in International Reading Literary Study) laten zien dat de leesprestaties van Nederlandse leerlingen de afge-

²⁶⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015.

lopen tien jaar stabiel zijn gebleven.²⁶⁷ Wel is Nederland de laatste jaren gezakt op de internationale ranglijst. Deze daling komt enerzijds doordat er steeds meer landen deelnemen, waaronder twee hoogpresterende landen (Finland en Noord-Ierland). Anderzijds zijn Nederlandse leerlingen de afgelopen jaren voorbijgestreefd door leeftijdgenoten uit zowel Aziatische (Singapore, Hong Kong en Taiwan) als Europese landen (Rusland, Ierland, Polen, Noorwegen, Engeland, Letland en Hongarije). Van de referentielanden scoren Finland, Engeland en Zweden significant hoger op leesvaardigheid, en Duitsland, Vlaanderen en Frankrijk significant lager dan Nederland (zie figuur 6).

Nederland heeft van alle landen de kleinste spreiding tussen zwakke en sterke lezers. Net als bij voorgaande metingen behalen vrijwel alle leerlingen het basisoniveau leesvaardigheid. Minder dan de helft van de leerlingen behaalt echter een hoog leesvaardigheidsniveau (48 procent) en slechts een kleine groep leerlingen (8 procent) een geavanceerd leesniveau. Dit percentage ligt in 27 landen hoger dan in Nederland. De gemiddelde leesscore verschilt bovendien sterk tussen scholen. Dit komt deels door verschillen in leerlingenpopulatie.

Nederlandse leerlingen ervaren steeds minder plezier bij het lezen. In Nederland vindt 31 procent van de leerlingen lezen niet leuk. Dit is vergelijkbaar met Vlaanderen en Zweden, terwijl leeftijdgenoten in andere landen meer leesplezier ervaren. Hoewel ook het leesplezier van ouders wereldwijd de afgelopen jaren is afgenomen, is het leesplezier van Nederlandse ouders internationaal gezien vrij hoog.

Ook op het terrein van rekenvaardigheid en natuurwetenschappen presteren Nederlandse basisschoolleerlingen bovengemiddeld. Wel zijn sinds de eerste meting in 1995 de prestaties van Nederlandse leerlingen op rekenen en wetenschappen in het TIMSS-onderzoek (Trends in International Mathematics and Science Study) licht afgenomen.²⁶⁸ Met een score van 530 op rekenvaardigheid in 2015 presteert Nederland bovengemiddeld, maar wel lager dan referentielanden Engeland, Finland en Vlaanderen (zie figuur 6). Met een score van 517 in 2015 presteert Nederland ook op natuurwetenschappen bovengemiddeld. Van de referentielanden scoren Finland, Zweden, Engeland en Duitsland hoger dan Nederland.

Prestaties van Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs

Het PISA-onderzoek (Programme for International Student Assessment) toetst de algemene kennis en vaardigheden van vijftienjarigen op drie domeinen: wiskunde, lezen en natuurwetenschappen. Daaruit blijkt dat Nederlandse leerlingen met name goed scoren als het gaat om wiskunde. Binnen de 27 EU-landen neemt Nederland de tweede positie in.²⁶⁹ Bij lezen staat Nederland op de zevende plek, en bij natuurwetenschappen op de zesde plek.

Vergeleken met andere landen heeft Nederland relatief veel leerlingen die het basisoniveau lezen halen. Hierin onderscheidt Nederland zich in positieve zin van andere landen. De gemiddelde scores van Nederlandse leerlingen en die van de referentielanden zijn in figuur 6 weergegeven. Wel vertonen de gemiddelde scores op zowel lezen, wiskunde als natuurwetenschappen een

²⁶⁷ Gubbels, Netten & Verhoeven, 2017. PIRLS toetst de kennis van negen- en tienjarigen op het gebied van leesvaardigheid in meer dan 50 landen.

²⁶⁸ TIMSS toetst de kennis van negen- en tienjarigen op het gebied van wiskunde en natuurwetenschappen in meer dan 50 landen. Een overzicht van de resultaten van PIRLS en TIMSS is ook op [Onderwijsinijfers.nl](https://www.onderwijsinijfers.nl/kengetallen/internationaal/leerlingen-en-studenten/prestaties-internationale-prestaties-po-timss-pirls) te vinden: <https://www.onderwijsinijfers.nl/kengetallen/internationaal/leerlingen-en-studenten/prestaties-internationale-prestaties-po-timss-pirls>.

²⁶⁹ Voor wiskunde stond Nederland in 2006 evenals in 2015 op de tweede positie binnen de 27 EU-landen. Voor leesvaardigheid en natuurwetenschappen is Nederland tussen 2006 en 2015 gedaald in die ranking: van de tweede naar de zesde plek voor natuurwetenschappen en van de vierde naar de zevende plek voor leesvaardigheid.

daling tussen 2006 en 2015.²⁷⁰ De Nederlandse prestaties zijn vooral achteruitgegaan doordat er minder hoogpresterende leerlingen zijn (van 21 in 2006 naar 16 procent in 2015 voor wiskunde). Daarnaast is het percentage leerlingen met lage vaardigheden de afgelopen tien jaar toegenomen (van 12 in 2006 naar 17 procent in 2015 voor wiskunde).²⁷¹ Referentielanden laten in deze categorie een vergelijkbare ontwikkeling zien.²⁷²

De spreiding in scores tussen de laagst- en hoogstpresterende leerlingen is in Nederland groter dan het gemiddelde van de 71 aan PISA 2015 deelnemende landen. Dit geldt echter ook voor de andere referentielanden. Alleen voor Finland geldt dat deze spreiding lager is.²⁷³

Kennis over politiek en maatschappij

Kennis over politiek en maatschappelijke onderwerpen van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs wordt internationaal getoetst in het ICCS-onderzoek (International Civic and Citizenship Study). De score van Nederlandse leerlingen (523) is internationaal gezien gemiddeld.²⁷⁴ Vergeleken met België, Finland en Zweden blijft de kennis van Nederlandse leerlingen gemiddeld achter. Met uitzondering van het vmbo heeft Nederland wel een kleine verbetering laten zien tussen 2009 en 2016. Dit geldt ook voor de referentielanden.

De spreiding van scores is in Nederland groter dan in andere landen. Eén op de drie Nederlandse leerlingen heeft veel kennis, dit is in vergelijking met andere landen veel. Ook scoort één op de drie leerlingen op een van de twee laagste niveaus. Ook dat is veel in vergelijking met andere landen. Het kennisniveau verschilt sterk tussen leerlingen met laag- en hoogopgeleide ouders. Er zijn ook verschillen in burgerschapskennis naar migratieachtergrond; deze verschillen zijn in Nederland kleiner dan in andere landen.

Motivatatie

In het basisonderwijs zijn Nederlandse leerlingen minder gemotiveerd dan leerlingen in andere landen. Een derde deel van de Nederlandse kinderen in groep 6 geeft aan dat zij zeer veel plezier hebben in rekenen. Het internationale gemiddelde ligt op 46 procent. Bij natuuronderwijs gaat het om 46 (Nederland) versus 56 procent (het internationale gemiddelde). Daarnaast lijken de leerlingen in Nederland minder prestatiegericht dan in andere landen.²⁷⁵

Recent PISA-onderzoek laat zien dat ook in het voortgezet onderwijs Nederlandse leerlingen minder gemotiveerd zijn om te leren dan leerlingen in andere landen. Het percentage leerlingen dat wiskunde en natuurwetenschappen interessant vindt, is zeer laag. Een eerder PISA-onderzoek toonde aan dat 50 procent van de Nederlandse leerlingen niet voor z'n plezier leest en dat slechts 20 procent van de leerlingen iedere dag leest. Vergeleken met andere landen zijn Nederlandse leerlingen minder bereid hard te werken en zich in te spannen om de moeilijkste opdrachten op te lossen. Ze ontwijken vaker complexe problemen en blijven minder lang geïnteresseerd in de stof die ze zouden moeten leren. Daarbij valt op dat de motivatie in Nederland nauwelijks verschilt tussen leerlingen met laag- en hoogopgeleide ouders.

270 De daling in leesvaardigheid is niet significant. De daling voor wiskunde en natuurwetenschappen wel.

271 Bij een niveauscore onder 2 (op een schaal van 1 tot 6) wordt gesproken over lage vaardigheden. Ook voor natuurwetenschappen en leesvaardigheid is het percentage laagpresterende leerlingen gestegen tussen 2006 en 2015: van 13 naar 19 procent voor natuurwetenschappen en van 15 naar 18 procent voor leesvaardigheid.

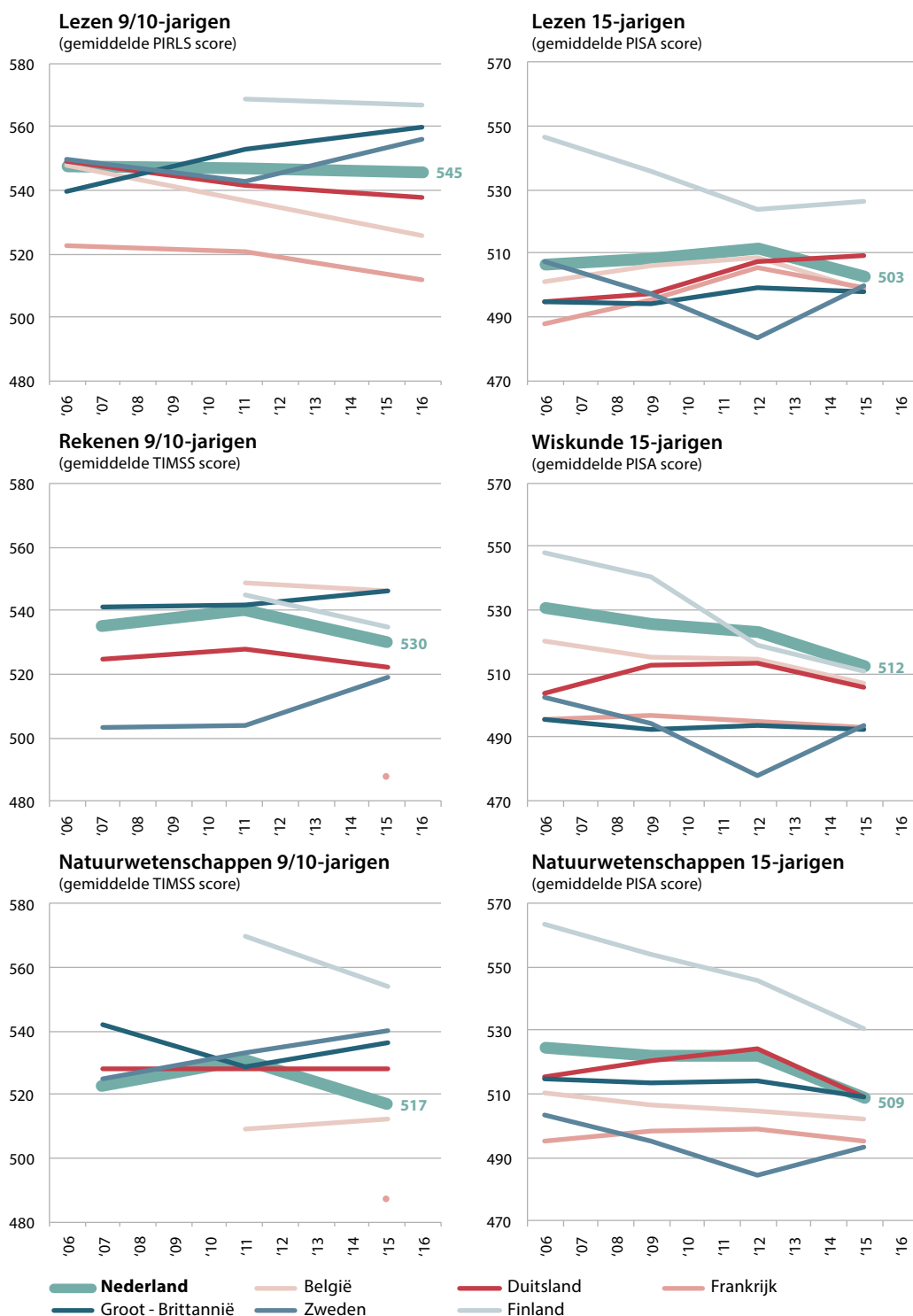
272 Met uitzondering van Duitsland.

273 Gemeten aan de hand van het verschil tussen de 95^e en 5^e percentielscore; Feskens, Kuhlemeier & Limpens, 2016.

274 Munniksma, Dijkstra, Van der Veen, Ledoux, van de Werfhorst & Ten Dam, 2017.

275 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015.

Figuur 6 Kennis en vaardigheden in het funderend onderwijs



(links) IEA: PIRLS (2006, 2011, 2016) & TIMSS (2007, 2011, 2015) (België = Vlaanderen; Groot-Brittannië = Engeland)

(rechts) OESO: PISA (2006, 2009, 2012, 2015)

De lagere motivatie van Nederlandse leerlingen betekent niet dat leerlingen niet gelukkig zijn of niet graag naar school gaan. Sterker: op deze uitkomsten scoort Nederland het hoogst van alle referentielanden. In 2014 gaf 91 procent van de deelnemende Nederlandse leerlingen aan het HBSC-onderzoek (Health Behaviour in School-aged Children) aan een hoog levensgeluk te hebben (zie ook figuur 22).

2.4 Beoordeling kwaliteit van onderwijs

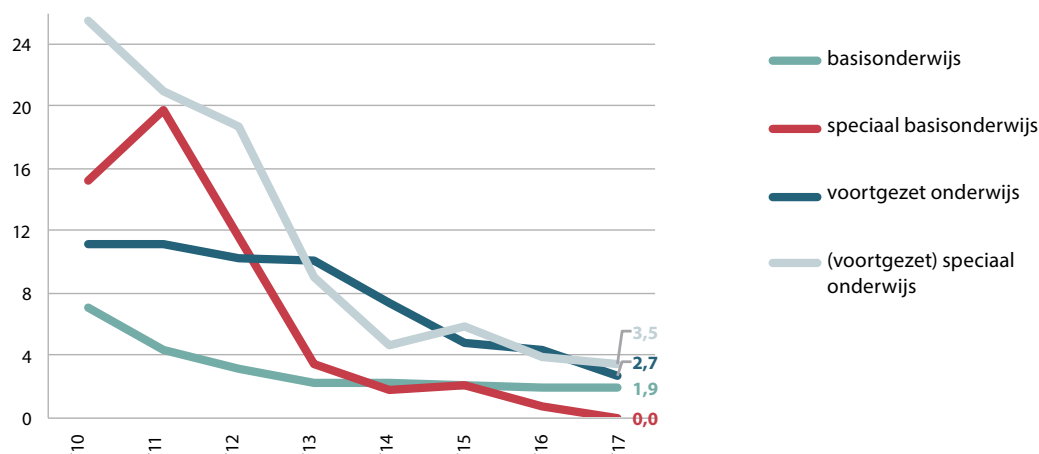
Deze paragraaf brengt in beeld hoe belanghebbenden de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs beoordelen. Daarbij is gekeken naar het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs en de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie), internationale ranglijsten van universiteiten en het oordeel van studenten en het bedrijfsleven over het Nederlandse onderwijs.

Onderwijstoezicht

De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt jaarlijks of scholen voldoen aan de wettelijke voorschriften en of voldoende leerresultaten worden behaald. Het oordeel van de Inspectie wordt uitgedrukt in voldoende, onvoldoende en zeer zwak. Voorheen kende de Inspectie ook het oordeel zwak. Bij aanwijzingen van onvoldoende kwaliteit wordt het toezicht geïntensiveerd.

Het grootste deel van de basisscholen (98 procent) en afdelingen voor voortgezet onderwijs (97 procent) krijgen een voldoende van de Inspectie.²⁷⁶ Het aandeel scholen dat als zwak of zeer zwak beoordeeld wordt is zowel in het primair als het voortgezet onderwijs de laatste jaren afgenomen (zie figuur 7).

Figuur 7 Percentage scholen als zwak of zeer zwak beoordeeld



Inspectie van het Onderwijs (2018) *Staat van het Onderwijs 2018 (2016/2017)* en onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/ (Steeds minder zwakke en zeer zwakke scholen (09-11-'16) en Aantal (zeer) zwakke scholen verder gedaald (20-03-'14))

²⁷⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs ziet de Inspectie erop toe dat aan de wettelijke vereisten wordt voldaan. Voor 2017 is het eindoordeel van de Inspectie voor bijna 70 procent van de opleidingen voldoende.²⁷⁷ Vanwege het nieuwe onderzoekskader kunnen deze cijfers niet zondermeer vergeleken worden met die uit eerdere jaren.

In het hoger onderwijs beoordeelt de NVAO de kwaliteit van de opleidingen. De Inspectie van het Onderwijs constateert dat sinds de invoering van het huidige accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs in 2011 het aandeel opleidingen met een herstelopdracht aanvankelijk toenam, maar de laatste twee jaar in zowel het hoger beroepsonderwijs als het wetenschappelijk onderwijs zeer beperkt is.²⁷⁸ In 2017 is bij 3,4 procent van de beoordeelde opleidingen de aanvraag ingetrokken of is de opleiding onvoldoende bevonden en is een hersteltraject opgelegd.

Internationale ranglijsten universiteiten

Nederland is een van de weinige landen waar vrijwel alle universiteiten in de internationale ranglijsten voorkomen. De vier wereldwijd meest gebruikte lijsten zijn: de ARWU (Academic Ranking of World Universities), de THE (Times Higher Education) World Ranking en Reputation Ranking, de QS World University Rankings en de Leiden Ranking.

Van de dertien deelnemende Nederlandse universiteiten staan er twaalf in de top 200 van de THE World University Rankings 2019 (van 1.250 universiteiten wereldwijd). Hoewel er geen enkele Nederlandse universiteit in de top 50 staat, staan er zeven wel in de top 100. Het aantal Nederlandse universiteiten in de top 100 en top 200 is al jaren stabiel.

Nederlandse universiteiten behoren tot de beste twee procent van de wereld.²⁷⁹ Deze positionering is uitzonderlijk omdat de inrichting van het Nederlandse hoger onderwijs een aantal aspecten kent dat een hoge notering (top 50) belet. Hoog genoteerde universiteiten laten slechts de beste studenten in beperkte aantallen toe en verzorgen veelal alleen onderwijs in de masterfase. Ook beschikken zij over omvangrijke financiële middelen. Ter illustratie: het eigen vermogen van Harvard University is ruim acht keer groter dan het budget van alle Nederlandse universiteiten samen.

Oordeel van studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs

Zowel mbo-studenten als hbo- en wo-studenten zijn over het algemeen tevreden over hun opleiding. Het oordeel van studenten is verbeterd over de jaren.

Aan de hand van de JOB-monitor (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs) wordt elke twee jaar aan mbo-studenten gevraagd hoe tevreden ze zijn over hun opleiding. Hbo- en wo-studenten geven in de Nationale Studentenenquête jaarlijks hun mening over hun studie en onderwijsinstelling.

Mbo-studenten zijn over het algemeen tevreden over hun onderwijs. Dat geldt in het bijzonder voor tevredenheid over docenten.²⁸⁰ Docenten worden als goed ervaren (62 procent is positief, slechts 10 procent negatief) en ook het contact met de docent wordt als goed ervaren (66 procent is positief, slechts 8 procent is negatief). Die tevredenheid is de laatste tien jaar gestaag

²⁷⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

²⁷⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

²⁷⁹ Volgens het rapport *Global University Rankings and their Impact* (2013) van de European Association of Universities zijn er ruim 17.000 universiteiten wereldwijd (Erkkilä, 2013). Om bij de beste 2 procent te horen moet een universiteit bij de top 340 horen. Alle Nederlandse universiteiten, met uitzondering van de Open Universiteit, voldoen hieraan.

²⁸⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018.

verbeterd. De helft van de mbo-studenten is positief over de kwaliteit van het lesmateriaal. Wel geeft een groot deel van de studenten aan dat de aangeschafte materialen onvoldoende gebruikt worden (van 38 in 2010 naar 43 procent in 2018).

Wo-studenten zijn relatief meer tevreden over hun opleiding (81 procent in 2018) dan hbo-studenten (69 procent in 2018). Het aandeel ho-studenten dat ontevreden is met hun opleiding is afgenomen, van ruim 8 in 2010 naar minder dan 5 procent in 2018.²⁸¹ Ook worden de studiebegeleiding en de studiefaciliteiten steeds positiever beoordeeld.²⁸² Twee derde is positief over docenten en dit beeld is zowel in hoger beroepsonderwijs als wetenschappelijk onderwijs weinig veranderd over de jaren.

Oordeel van het bedrijfsleven over de kwaliteit van het onderwijs

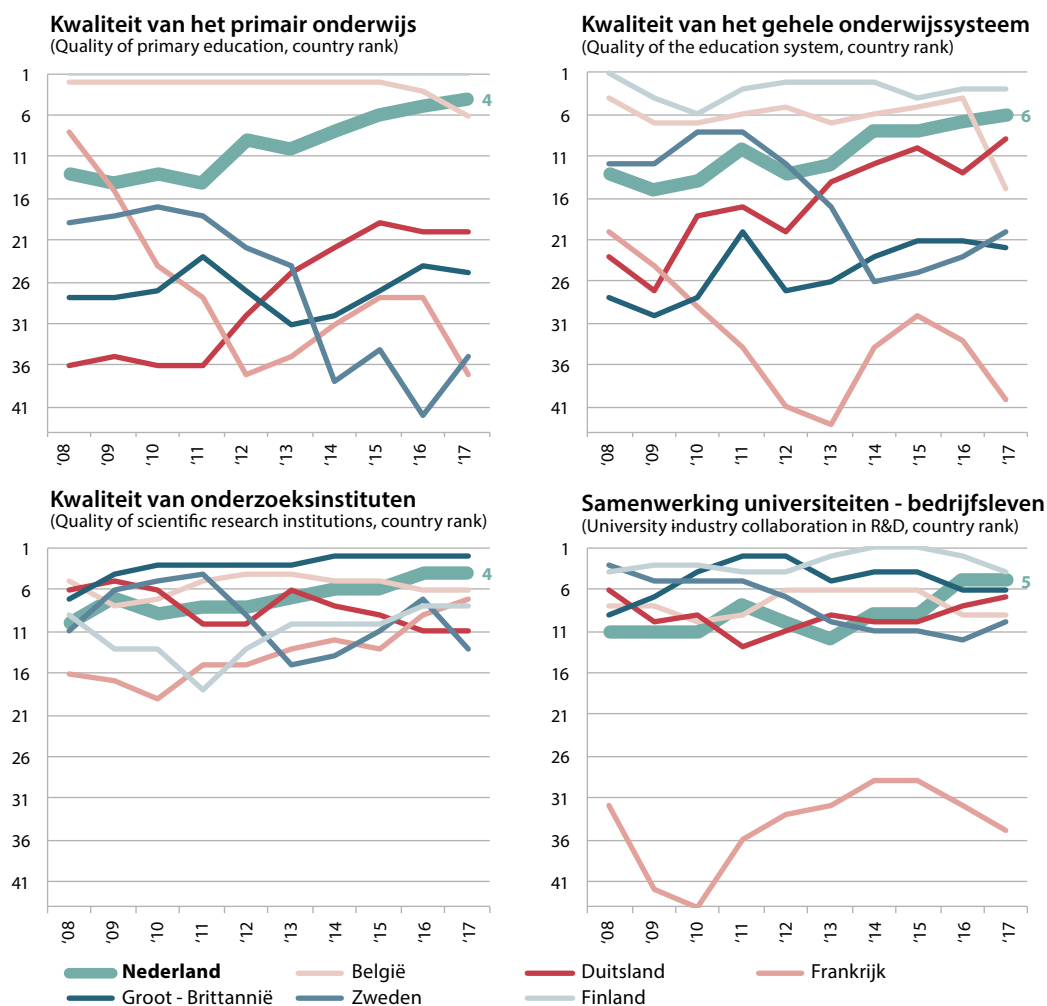
De Executive Opinion Survey is onderdeel van het onderzoek van het World Economic Forum naar het internationaal concurrentievermogen van landen. Bestuurders uit het bedrijfsleven wordt gevraagd hun land op een aantal pijlers te beoordelen, waarvan een aantal betrekking heeft op de kwaliteit van het onderwijs. Aan de hand van de gegevens is een internationale rangorde op deze pijlers mogelijk van de bijna 140 deelnemende landen. Nederland is de laatste tien jaar van plek 8 naar plek 4 gestegen op de algehele Global Competitive Index.

Figuur 8 geeft de internationale rangorde voor Nederland en de referentielanden op een aantal terreinen: de kwaliteit van het primair onderwijs; of het onderwijssysteem aansluit bij de eisen van een concurrerende economie; de samenwerking tussen universiteiten en bedrijfsleven in r&d (research and development), en de kwaliteit van onderzoeksinstituten. Ook op deze aan onderwijs gerelateerde indicatoren scoort Nederland bij de wereldtop en is Nederland de afgelopen jaren gestegen in de internationale ranking, ook in relatie tot de referentielanden.

²⁸¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018.

²⁸² In 2010 was 48 procent positief over studiebegeleiding. In 2018 was dat 55 procent. Over studiefaciliteiten was in 2010 59 procent positief, in 2018 66 procent.

Figuur 8 Internationale rangorde volgens het bedrijfsleven



World Economic Forum: *Executive Opinion Survey* (GCI dataset). Internationale rangorde op basis van vragenlijsten onder executives. Onderliggende vragen: In your country... "...how do you assess the quality of primary education", "...how well does the education system meet the needs of a competitive economy?", "...how do you assess the quality of scientific research institutions?", "...to what extent do business and universities collaborate on research and development (R&D)?

De sociaaleconomische positie van ouders heeft nog steeds veel invloed op de onderwijskansen van hun kinderen. Andere signalen voor druk op de toegankelijkheid van het onderwijs zijn stijgende uitgaven aan schaduwonderwijs, selectie in het vervolgonderwijs en het stijgende aantal studieleningen.

3 Toegankelijkheid

Bij de vraag naar de toegankelijkheid van het onderwijs kijkt de raad in paragraaf 3.1 ten eerste naar welke leerroutes leerlingen en studenten volgen en welke knelpunten zich daar eventueel bij voordoen. Speciale aandacht is er voor de overgangen in het stelsel. Een tweede aspect van toegankelijkheid dat de raad in beeld brengt, is of kinderen en jongeren met gelijke capaciteiten gelijke kansen krijgen. Factoren als de sociaaleconomische status van ouders, migratieachtergrond en sekse mogen daarvoor geen belemmering vormen. De raad brengt dit thema in beeld in paragraaf 3.2. Een derde thema in het kader van de toegankelijkheid is of de kosten van onderwijs een belemmering vormen voor het volgen van onderwijs. Dit komt aan de orde in paragraaf 3.3.

Bovenstaande thema's zijn specifiek voor het Nederlandse onderwijsstelsel. Daarom presenteert de raad in dit hoofdstuk ontwikkelingen aan de hand van Nederlandse cijfers. Internationaal doet Nederland het niet slecht qua intergenerationele mobiliteit, maar hoort ook niet tot de top. Verder lijken gelijke onderwijskansen af te nemen in vergelijking met een aantal jaar geleden. Leerlingen met hoogopgeleide ouders volgen vaak andere routes dan leerlingen met een vergelijkbare intelligentie en laagopgeleide ouders. De eersten krijgen vaker een advies voor hogere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs stromen zij hoger in, stromen zij minder vaak af naar een lagere schoolsoort en stromen zij vaker op naar een hogere schoolsoort.

Veel leerlingen en studenten gaan direct na hun diplomering een aansluitende vervolgopleiding volgen. Over het algemeen is deze directe doorstroom de laatste jaren stabiel. Bovendien is er binnen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs de laatste paar jaar een lichte stijging in de stapeling van diploma's waar te nemen. Op dit punt is de toegankelijkheid verbeterd. Daar staat tegenover dat de directe doorstroom vanuit havo en mbo naar hbo en de doorstroom vanuit hbo-bachelors naar het wetenschappelijk onderwijs lijkt af te nemen. Selectie aan de poort in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is toegenomen. Op dit punt is de toegankelijkheid verminderd.

In het voortgezet onderwijs lijkt de positie van leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren. Het percentage van alle leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond dat in leerjaar 3 op havo of vwo zit, is sterker gestegen dan het vergelijkbare percentage van leerlingen met een Nederlandse achtergrond. Dit neemt niet weg dat leerlingen met een migratieachtergrond nog steeds ondervertegenwoordigd zijn in het havo en vwo. Het

hoger onderwijs laat geen verbetering zien van de positie van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond. Deze groep is met name in het wetenschappelijk onderwijs ondervertegenwoordigd en daar is de afgelopen tien jaar geen inhaalslag in gemaakt ten opzichte van studenten met een Nederlandse achtergrond.

Tot slot is in het voortgezet onderwijs een sterke stijging te zien van uitgaven aan schaduwonderwijs en particulier onderwijs. Er is een toename van onderwijsactiviteiten die buiten de school worden georganiseerd (zoals huiswerklessen en toetstrainingen). In het vervolgonderwijs is – mede door invoering van het studievoorschot – een stijging te zien in het gebruik van studieleningen. Beide ontwikkelingen bergen een risico in zich voor toegankelijkheid. De daadwerkelijke effecten zijn nog onvoldoende bekend.

3.1 Leerroutes en overgangen

Een sterk gedifferentieerd stelsel zoals het Nederlandse maakt veel verschillende leerroutes mogelijk op basis van verschillende overgangen. Deze overgangen kunnen de toegankelijkheid van het onderwijs bevorderen of juist in de weg staan. Voor de toegankelijkheid van het onderwijs was de afgelopen jaren veel aandacht.

Hieronder worden cijfers gepresenteerd over de doorstroom van leerlingen en studenten in het onderwijsstelsel. Er wordt gekeken naar verschuivingen in leerroutes over de tijd. Hierbij is ook aandacht voor ontwikkelingen op het gebied van stapelen. Stapelen neemt zowel in het voortgezet onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs iets toe. Daarnaast wordt gekeken naar ontwikkelingen in selectie in het hoger onderwijs.

Ontwikkelingen in doorstroom en stapelen

Na het funderend onderwijs maakt het Nederlandse onderwijsstelsel diverse routes mogelijk. In deze paragraaf brengt de raad de omvang van de verschillende routes in beeld.²⁸³ Vmbo'ers stromen veelal door naar mbo, havisten naar hbo, en vwo'ers naar wo. De ontwikkeling van deze verschillende routes over de laatste jaren verschilt. Het vaakst komt stapelen voor bij leerlingen in de gemengde of theoretische leerwegen van het vmbo.²⁸⁴

Doorstroom vanuit vmbo

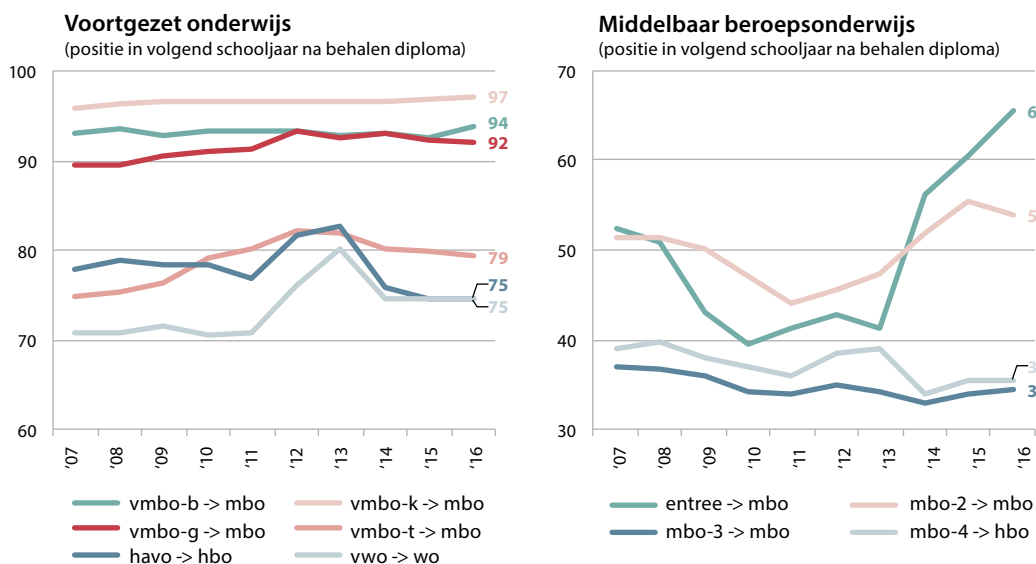
De doorstroom vanuit vmbo naar mbo is de laatste vijf jaar stabiel. Van de vmbo-leerlingen die in 2016-2017 hun diploma behaalden, stroomde 89 procent direct het jaar daarop door naar het mbo. Dit is een lichte stijging ten opzichte van tien jaar geleden (86 procent in 2007-2008) (zie figuur 9).

De directe doorstroom vanuit de basisberoepsgerichte, de kaderberoepsgerichte en de gemengde leerwegen van het vmbo naar het mbo is de laatste tien jaar redelijk stabiel: in 2016-2017 93 procent voor de basisberoepsgerichte, 97 procent voor de kaderberoepsgerichte en 92 procent voor de gemengde leerweg. De directe doorstroom voor leerlingen uit de theoretische leerweg is 79 procent. Dit aandeel is ten opzichte van vijf jaar geleden gedaald (82 procent in 2012-2013), maar wel hoger dan tien jaar geleden (75 procent in 2007-2008).

²⁸³ Aan de hand van StatLinetabellen (CBS) VO; doorstroom en uitstroom, migratieachtergrond, generatie, regio en MBO; doorstroom en uitstroom, migratieachtergrond, generatie, regiokenmerken. Meer informatie is vinden in Inspectie van het Onderwijs, 2018 en op de website Onderwijsincijfers.nl via <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/transities-in-het-onderwijs/>

²⁸⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

Figuur 9 Doorstroom in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs



(links) CBS Statline tabel VO; doorstroom en uitstroom, migratieachtergrond, generatie, regio

(rechts) CBS Statline tabel MBO; doorstroom en uitstroom, migratieachtergrond, generatie, regiokenmerken

Leerlingen uit de gemengde en de theoretische leerwegen kunnen na het behalen van hun diploma ook binnen het voortgezet onderwijs doorstromen naar havo. In 2016-2017 deed 16 procent van hen dat.²⁸⁵ Dit is een stijging ten opzichte van vijf jaar geleden (13 procent), maar een daling ten opzichte van tien jaar geleden (19 procent).²⁸⁶

Doorstroom vanuit havo

De directe doorstroom vanuit havo naar hbo is de laatste jaren gedaald. In 2016-2017 stroomde 75 procent van de gediplomeerden direct door naar het hbo. Vijf jaar geleden (2012-2013) was dit 82 procent (zie figuur 9). Havisten kunnen ook na het behalen van hun diploma naar vwo doorstromen. In 2016-2017 deed ruim 5 procent dat. In 2012-2013 was dit nog ruim 3 procent (en ruim 4 procent in 2007-2008).²⁸⁷

Doorstroom vanuit vwo

Van de vwo'ers die in 2016-2017 hun diploma behaalden ging 75 procent direct naar het wetenschappelijk onderwijs (zie figuur 9). Dit is een lichte daling ten opzichte van vijf jaar geleden (76 procent), maar boven het percentage van tien jaar geleden (71 procent). Het percentage gediplomeerde vwo'ers dat direct naar hbo doorstroomt is de laatste vijf jaar gedaald, van ruim 12 procent in 2012-2013 naar ruim 8 procent afgelopen jaar (2016-2017).²⁸⁸

²⁸⁵ In vergelijking met leerlingen die direct instromen in havo 4 vanuit havo 3, halen stapelaars minder vaak hun havo-diploma. Van de directe instromers haalt ruim 80 procent een havo-diploma. Voor de stapelaars uit vmbo t is dit 65 procent. Daarentegen blijken er geen verschillen in later studiesucces in het hoger onderwijs te zijn tussen stapelaars en niet-stapelaars. Zie <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/transities-in-het-onderwijs/>.

²⁸⁶ Voor vmbo g betreft het 6 procent directe doorstroom naar havo in 2016-2017, in vergelijking met 5 en 8 procent vijf en tien jaar geleden, respectievelijk. Voor vmbo t zijn de percentages 18 (2016-2017), 15 (2012-2013) en 21 procent (2007-2008).

²⁸⁷ Vwo-leerlingen die eerst een havo-diploma haalden (stapelaars) gaan even vaak naar het wetenschappelijk onderwijs als reguliere leerlingen (<https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/transities-in-het-onderwijs/>).

²⁸⁸ Tien jaar geleden (2007-2008) stroomde bijna 13 procent van de gediplomeerde vwo'ers direct door naar hoger beroepsonderwijs.

Doorstroom vanuit mbo

De doorstroom van studenten van mbo 4 naar het hbo is gedaald ten opzichte van vijf en tien jaar geleden. Afgelopen jaar (2016-2017) stroomde ruim 35 procent van de mbo 4-gediplomeerden direct door naar hbo. Vijf jaar geleden – evenals tien jaar geleden – was dit 39 procent (zie figuur 9).²⁸⁹

Binnen het middelbaar beroepsonderwijs studeren studenten vaker door op een hoger niveau of verbreden zij zich door nog een andere opleiding op hetzelfde niveau te volgen. Zo behalen zij meerdere mbo-diploma's. De doorstroom binnen het mbo – vanuit entreeopleidingen en mbo 2-opleidingen – is de laatste jaren gestegen. Twee derde van de studenten die hun entree-opleiding afronden stroomt direct door binnen het mbo (2016-2017). Vijf jaar geleden deed 43 procent dit. De directe doorstroom na het behalen van een mbo 2-diploma is gestegen van 46 in 2012-2013²⁹⁰ naar 54 procent in 2016-2017.

Doorstroom in het hoger onderwijs

De directe doorstroom vanuit een wo-bachelor naar een wo-master is de laatste jaren gedaald.²⁹¹ In 2015-2016 stroomde 70 procent direct door naar een aansluitende master. Vijf jaar eerder was dit ongeveer 76 procent. De doorstroom na een tussenjaar stijgt de laatste jaren. Als deze trend doorzet, zal de totale doorstroom een stabiel beeld laten zien dan de directe doorstroom. Het percentage doorstromers van hbo-bachelor naar wo-master is de laatste vier jaar licht gestegen, van ruim 6 in 2012-2013 naar ruim 7 procent in 2015-2016. Tien jaar geleden was deze doorstroom hoger: ruim 10 procent in 2005-2006.

Bergbeklimmers in het onderwijs²⁹²

Een klein deel van de Nederlandse leerlingen stapelt meer dan twee opleidingen. Minder dan 10 procent van de leerlingen behoort tot deze groep 'bergbeklimmers.' Wel lijkt dit bergbeklimmen steeds minder te gebeuren. Er zijn vier mogelijke routes: van basisberoepsgerichte leerweg naar mbo 4; van kaderberoepsgerichte leerweg naar hbo, van gemengde of theoretische leerweg naar wo-bachelor; en van havo naar wo-master.

De eerste route komt het meest voor: ongeveer 16 procent van de leerlingen met een vmbo-diploma basisberoepsgerichte leerweg weet mbo 4 als eindniveau te bereiken. Ongeveer 10 procent van de leerlingen met een vmbo-diploma kaderberoepsgerichte leerweg weet uiteindelijk een hbo-bachelordiploma te behalen. Een 2 tot 3 procent van de gediplomeerden uit de gemengd-theoretische leerwegen eindigt op wo-bachelorniveau. De route naar wo-master wordt door ongeveer 13 procent van de gediplomeerde havo'sten beklommen. Wel lijken al deze routes minder vaak beklommen te worden door recentere cohorten.

Ontwikkelingen in selectie

Zowel in het middelbaar beroepsonderwijs als in het hoger onderwijs wordt bij meer opleidingen aan de poort geselecteerd. Met name in het hoger onderwijs is sprake van een toename.²⁹³ Masteropleidingen laten recentelijk een scherpe toename zien.²⁹⁴ In 2016-2017 selecteerde in het wetenschappelijk onderwijs 20 procent van de masteropleidingen. In 2017-2018

289 Van de mbo'ers die doorstromen naar het hbo, behaalt een steeds lager percentage een hbo-diploma: van 63 procent in 2009 naar 50 procent in 2016. Zie <https://www.onderwijsin cijfers.nl/kengetallen/mbo/studenten-mbo/stromen-doorstroom-mbo>.

290 51 procent in 2007-2008.

291 Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

292 <https://www.onderwijsin cijfers.nl/themas/transities-in-het-onderwijs/bergbeklimmers-in-het-onderwijs-extreem-stapelen>.

293 Inspectie van het Onderwijs, 2016c.

294 Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

was dat gestegen naar bijna een derde. Masteropleidingen met selectie werken in de meeste gevallen met een selectietoets. Daarnaast wordt vaak gekeken naar cijfers en gevolgde vakken. Tegenover de toename van selectie staat een daling van het aantal opleidingen met een numerus fixus.²⁹⁵ Met name in het hoger beroepsonderwijs daalde het percentage van opleidingen met een numerus fixus ten opzichte van het gehele opleidingsaanbod sterk. Als geselecteerd wordt, bestaat de studentenpopulatie van een opleiding uit iets meer vrouwen, iets meer studenten met een westerse achtergrond en iets meer studenten met hoogopgeleide ouders of uit hogere inkomensgroepen.

3.2 Sociaaleconomische achtergrond, migratieachtergrond en sekse

Een belangrijke indicator voor de toegankelijkheid van het onderwijs is de mate waarin kinderen en jongeren met gelijke capaciteiten, gelijke kansen krijgen om onderwijs te volgen dat bij die capaciteiten past. Hieronder worden feiten en cijfers gepresenteerd die laten zien in hoeverre de sociaaleconomische achtergrond, migratieachtergrond en sekse van leerlingen en studenten invloed hebben op het soort onderwijs dat ze volgen.

Sociaaleconomische achtergrond

Nederland doet het niet slecht qua intergenerationele mobiliteit – zeker niet voor een sterk gedifferentieerd stelsel – maar behoort niet tot de top. Van de volwassenen Nederlanders heeft 41 procent een hoger opleidingsniveau dan hun ouders bereikt.²⁹⁶ Deze opwaartse mobiliteit ligt rond het PIAAC-gemiddelde (Programme for the International Assessment of Adult Competences) van 40 procent.²⁹⁷ De neerwaartse mobiliteit – het aandeel volwassenen dat een lager opleidingsniveau bereikt dan hun ouders – ligt met 12 procent ook rond het PIAAC-gemiddelde (11 procent). Ook in relatie tot de referentielanden scoort Nederland gemiddeld. Volwassenen in Finland, België en Frankrijk zijn in vergelijking met Nederland vaker hoger opgeleid en minder vaak lager opgeleid dan hun ouders. Volwassenen in Zweden, Engeland en Duitsland zijn in vergelijking met Nederland minder vaak hoger en vaker lager opgeleid dan hun ouders.

De Inspectie constateert echter dat de ongelijkheid in onderwijskansen in het Nederlandse onderwijs oploopt. Leerlingen met gelijke leerprestaties stromen naar verschillende opleidingsniveaus door en de verschillen nemen toe. Het opleidingsniveau van ouders bepaalt sterk op welk niveau een leerling in het voortgezet onderwijs terechtkomt.²⁹⁸ Ook de OESO concludeert dat in Nederland het opleidingsniveau van ouders sterk bepalend is voor de onderwijskansen van leerlingen en studenten.²⁹⁹

Leerlingen met hoogopgeleide ouders halen gemiddeld een hogere score op de eindtoets basis-onderwijs, krijgen gemiddeld een hoger schooladvies en zitten in het voortgezet onderwijs na drie jaar gemiddeld op een hoger niveau. Ook bij een gelijke score op de eindtoets krijgen leerlingen met hoogopgeleide ouders – in vergelijking met leerlingen met laagopgeleide ouders – vaker een hoger schooladvies en minder vaak een lager schooladvies dan uit de eindtoets naar voren komt.³⁰⁰ Deze verschillen tussen leerlingen blijven bestaan in het vervolgonderwijs.

²⁹⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2018a.

²⁹⁶ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 2018b, figuur 2.12.

²⁹⁷ Finland met 55, België met 47, Frankrijk met 45, Zweden met 41, Engeland met 39 en Duitsland met 24 procent.

²⁹⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

²⁹⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018.

³⁰⁰ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

Leerlingen met laagopgeleide ouders zijn oververtegenwoordigd in vmbo en mbo en ondervertegenwoordigd in havo, vwo en hoger onderwijs. Hun kans op afstroom of vertraging is bovendien groter. Studenten met ouders met een laag inkomen vallen in het middelbaar beroepsonderwijs relatief vaak uit. Onder mbo-studenten die doorstromen naar het hoger onderwijs bevinden zich relatief veel studenten met ouders uit de laagste inkomensgroepen. In het hoger onderwijs vallen eerstegeneratiestudenten en studenten met ouders in de lagere inkomensgroepen vaker uit en switchen zij vaker.³⁰¹

Migratieachtergrond

Alle onderwijssectoren laten verschillen naar migratieachtergrond van leerlingen en studenten zien.

Aan het eind van het basisonderwijs krijgen leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond vaker een advies voor de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo of voor praktijkonderwijs en minder vaak een advies voor havo of vwo. Dit verschil wordt veroorzaakt door het gemiddeld lagere opleidingsniveau van hun ouders. Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond uit de eerste generatie hebben een iets grotere kans op onder advisering, terwijl leerlingen zonder migratieachtergrond een iets grotere kans op over advisering hebben. Bij een toetscore die hoger uitvalt dan het initiële schooladvies kan het advies naar boven bijgesteld worden. Dat gebeurt vaker bij leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (33 procent) dan bij leerlingen met een westerse migratieachtergrond (27 procent) en zonder migratieachtergrond (20 procent).³⁰²

In het voortgezet onderwijs is sprake van oververtegenwoordiging van leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond in de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo. Zij zijn ondervertegenwoordigd in havo en vwo. Het aandeel leerlingen met een migratieachtergrond in het derde jaar van havo en vwo stijgt wel de laatste jaren (zie figuur 10). Leerlingen zonder migratieachtergrond hebben een kleinere kans op vertraging en een grotere kans op een diploma boven schooladvies. In alle schoolsoorten is de uitval van leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond groter. Daar staat tegenover dat leerlingen met een migratieachtergrond vaker binnen het voortgezet onderwijs opstroomden na het behalen van een vmbo t- of havo-diploma.³⁰³

In het middelbaar beroepsonderwijs worden studenten met een niet-westerse migratieachtergrond uit de tweede generatie minder vaak onder hun niveau geplaatst dan enkele jaren geleden. Bij de eerste generatie komt dat nog wel vaak voor.³⁰⁴ Leerlingen met een migratieachtergrond stromen vanuit de basisberoepsgerichte leerweg vaker ongediplomeerd door naar het middelbaar beroepsonderwijs (circa 6 procent), terwijl leerlingen zonder een migratie-

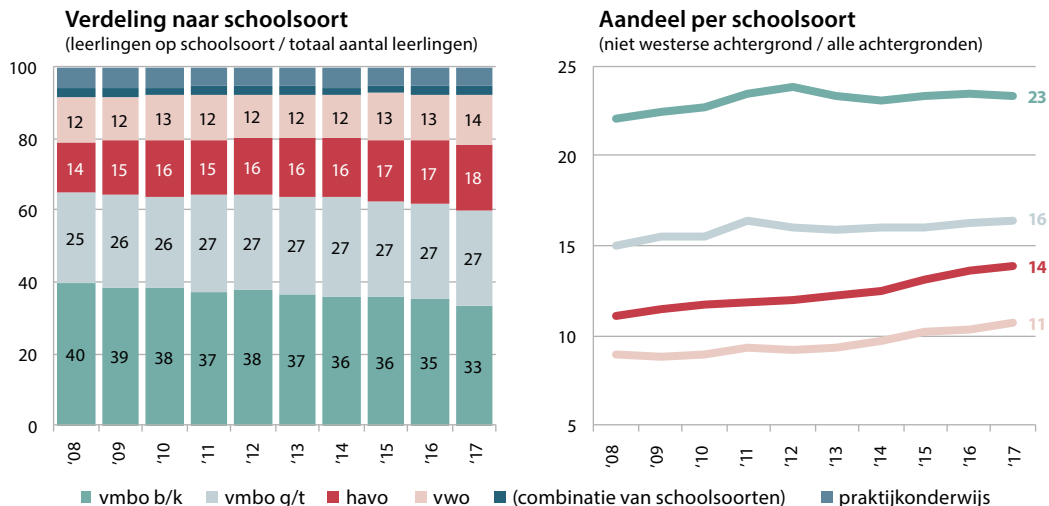
301 Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

302 Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

303 Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

304 Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

Figuur 10 Leerlingen in het voortgezet onderwijs met een niet-westerse migratieachtergrond



CBS Statline tabel VO; leerlingen, onderwijssoort in detail, leerjaar. (links) Verdeling van alle leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond over schoolsoorten. (rechts) Per schoolsoort, het aantal leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond als percentage van alle leerlingen in die schoolsoort.

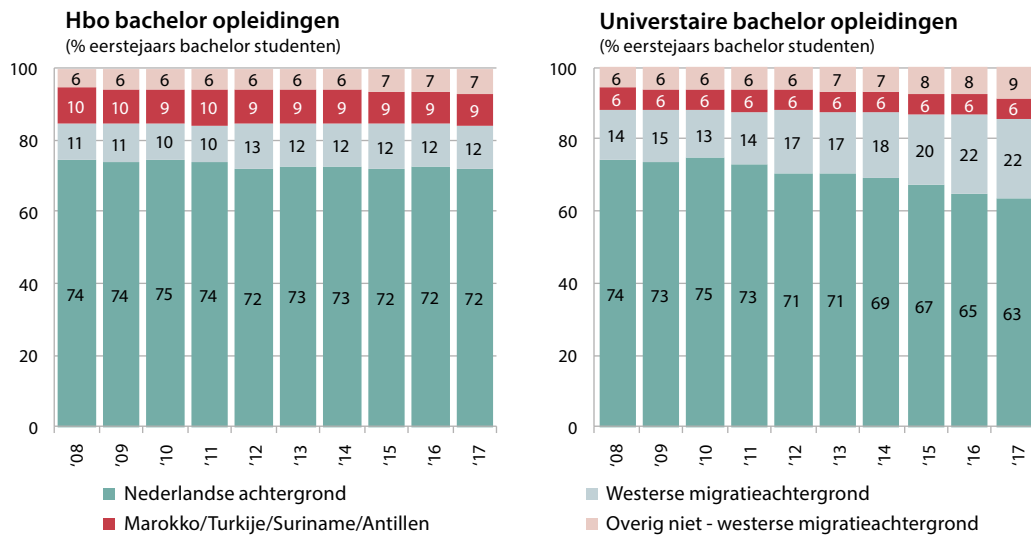
achtergrond iets vaker naar een mbo-opleiding op niveau 3 of 4 gaan. Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond vallen vaker uit in het middelbaar beroepsonderwijs. Daar staat tegenover dat zij in het middelbaar beroepsonderwijs ook meer stapelen – ze halen vaker meerdere mbo-diploma's – en relatief veel doorstromen naar het hoger onderwijs.

Vwo'ers met een migratieachtergrond gaan minder vaak een vervolgopleiding in hoger onderwijs volgen dan vwo'ers zonder migratieachtergrond.³⁰⁵ Van de startende studenten van voltijdse hbo-bacheloropleidingen heeft 15 procent een niet-westerse migratieachtergrond en 12 procent een westerse migratieachtergrond. In associate-degreeopleidingen is het aandeel studenten met een niet-westerse migratieachtergrond hoger (20 procent). In het hoger beroepsonderwijs is het percentage studenten met een migratieachtergrond de afgelopen tien jaar vrijwel gelijk gebleven (zie figuur 11). In het wetenschappelijk onderwijs is het aandeel studenten met een migratieachtergrond onder bachelorstudenten de afgelopen tien jaar fors gestegen: van 26 procent in 2008-2009 naar 37 procent in 2017-2018. Dat komt echter vooral door de hogere instroom uit het buitenland. Het aandeel studenten met een achtergrond in Marokko, Turkije, Suriname of de delen van het Koninkrijk in het Caribische gebied laat een lichte daling zien. De uitval in het hoger onderwijs is onder studenten met een niet-westerse migratieachtergrond hoger dan onder andere studenten. Het hoger beroepsonderwijs laat op dit punt een lichte verbetering zien.³⁰⁶

³⁰⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

³⁰⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

Figuur 11 Migratieachtergrond van studenten in het hoger onderwijs



CBS Statline tabel *Hoger onderwijs; eerstejaarsstudenten, onderwijssoort en opleidingsfase*.

Sekse

Ook tussen vrouwen en mannen bestaan er verschillen in schoolloopbanen. Aan het eind van het basisonderwijs is er geen verschil in schooladviezen, maar in het voortgezet onderwijs ontstaan verschillen.³⁰⁷ Jongens blijven vaker zitten dan meisjes en meisjes stromen vaker op. In het derde leerjaar zit een kwart van de meisjes op een hoger niveau dan het schooladvies. Jongens komen daarentegen vaker op een lager niveau uit.³⁰⁸

In het middelbaar beroepsonderwijs worden vrouwelijke studenten vaker dan mannelijke studenten geplaatst op een hoger niveau dan verwacht op basis van hun vooropleiding.³⁰⁹ Meisjes gaan vanuit de gemengde leerweg van het vmbo vaker zonder vertraging naar hogere niveaus in het mbo, terwijl jongens vaker naar niveau 1 of niveau 2 gaan. Ook stromen meisjes vaker binnen het mbo door naar een hoger niveau.

Steeds meer vrouwen behalen een diploma in het hoger onderwijs en het aandeel vrouwen onder hoogopgeleiden stijgt.³¹⁰ In het hoger onderwijs stromen meer vrouwen dan mannen in.³¹¹ Onder vwo-gediplomeerden kiezen vrouwen wel vaker dan mannen voor het hoger beroepsonderwijs³¹² of voor een tussenjaar.³¹³ Vrouwen doen het beter dan mannen in het hoger onderwijs. Zij vallen minder vaak uit, wisselen minder van studie en behalen vaker een diploma.³¹⁴

³⁰⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

³⁰⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

³⁰⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

³¹⁰ CBS StatLine.

³¹¹ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

³¹² Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

³¹³ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

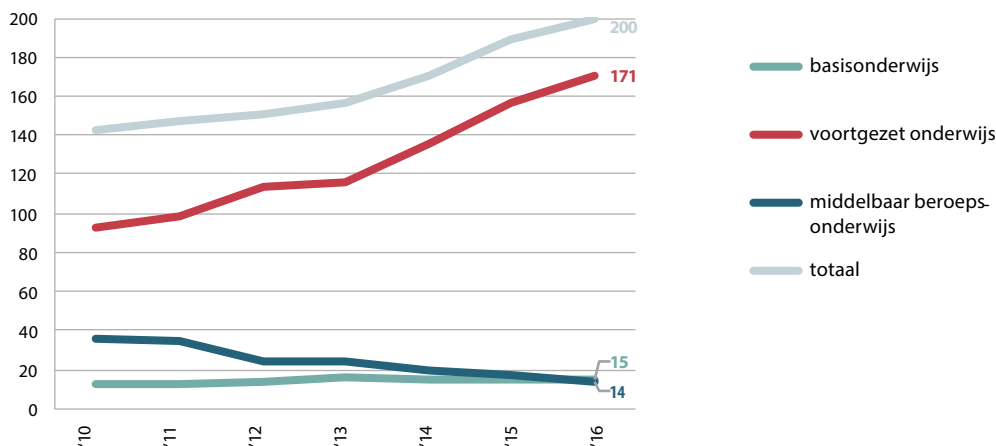
³¹⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

Schaduwonderwijs en particulier onderwijs

In hoeverre wordt er gebruikgemaakt van onderwijsactiviteiten die buiten de school plaatsvinden? Denk aan huiswerkklassen, extra begeleiding en bijles, toets- en examentraining en particulier onderwijs. Een toename van het particuliere en schaduwonderwijs kan aanleiding geven tot ongelijke kansen als rijkere ouders aanvullend onderwijs inkopen voor hun kinderen, terwijl minder welgestelden zich dit niet kunnen veroorloven.

Afgezet tegen de overheidsuitgaven aan onderwijs zijn de private uitgaven aan schaduwonderwijs en particulier onderwijs marginaal. In het voortgezet onderwijs gaat het om 1 tot 3 procent van het totale budget. Een aanzienlijk deel van bijles, huiswerkbegeleiding en examentraining wordt gratis aangeboden.³¹⁵ Cijfers van het CBS laten zien dat de uitgaven van huishoudens aan schaduwonderwijs in het voortgezet onderwijs de afgelopen jaren niettemin sterk zijn gestegen: van 93 miljoen in 2010 tot 171 miljoen in 2016 (zie figuur 12). Met name hoogopgeleide ouders kopen extra onderwijs en ondersteuning voor hun kinderen in. Betaalde bijles en examentraining worden vooral door havo- en vwo-leerlingen gevolgd. Vmbo-leerlingen en leerlingen met laagopgeleide ouders maken meer gebruik van gratis ondersteuning binnen de school.³¹⁶ In het primair onderwijs zijn deze uitgaven de laatste jaren licht gestegen. In het middelbaar beroepsonderwijs zijn deze uitgaven echter juist meer dan gehalveerd over dezelfde periode (van 36 naar 14 miljoen).

Figuur 12 Uitgaven van huishoudens aan huiswerkbegeleiding



CBS (2018). *Uitgaven van huishoudens aan huiswerkbegeleiding, bijles, eindtoets- en examentraining voor schoolgaande kinderen in het basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs*. "N.B. De hier aangegeven uitgaven zijn het resultaat van een grove raming die nog onder bewerking is. CBS werkt aan de verbetering van de ramingsmethode en het binnen halen van structureel beschikbare brondata.

³¹⁵ De Geus & Bisschop, 2018; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018c.

³¹⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2018; De Geus & Bisschop, 2018; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018b.

Studiefinanciering en invoering studievoorschot

In een toegankelijk onderwijsstelsel zou de beslissing om wel of geen vervolgonderwijs te volgen onafhankelijk van het ouderlijk inkomen genomen moeten kunnen worden. Met de invoering van het leenstelsel in 2015 is een aantal dingen veranderd. Er wordt bijvoorbeeld een hogere bijdrage gevraagd van studenten aan het onderwijs (in de vorm van een lening die later terugbetaald moet worden). Dit kan leiden tot een daling van de instroom (van bepaalde groepen studenten).

Het is lastig om vast te stellen in hoeverre een mogelijke daling in de instroom wordt veroorzaakt door het leenstelsel of door andere factoren, zoals demografische ontwikkelingen of selectie aan de poort. Onderzoek naar causale relaties is nog niet voorhanden. Ontwikkelingen in de instroom en mogelijke oorzaken daarvan moeten nauwlettend gevolgd en onderzocht worden. Wel kunnen de ontwikkelingen in het aantal studenten dat gebruikmaakt van studiefinanciering en leningen in beeld gebracht worden.

Het aantal studenten met een lening is in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs gestegen, met name sinds de invoering van het studievoorschot in 2015; en ook hun aandeel in het totaal aantal studenten is gestegen.³¹⁷ In het hoger beroepsonderwijs had in 2016-2017 43 procent van de studenten een lening, dit percentage bedroeg in 2011-2012 nog 28 procent. Voor het wetenschappelijk onderwijs is dit aandeel gestegen van 32 naar 47 procent. Ook is een stijging te zien in het gemiddeld bedrag dat studenten lenen, zowel in het middelbaar beroepsonderwijs als het hoger onderwijs.

Studenten hebben recht op een aanvullende beurs indien het ouderlijk inkomen onvoldoende is om de student gedeeltelijk te kunnen voorzien in de kosten. Het percentage mbo-studenten met een aanvullende beurs laat een lichte stijging zien over de laatste vijf jaar (van 46 in 2012 naar 49 procent in 2017). In het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is een lichte daling te zien in het aandeel studenten met een aanvullende beurs. In het hoger beroepsonderwijs had in 2011-2012 36 procent van de studenten een aanvullende beurs; in 2016-2017 was dit 34 procent. Voor het wetenschappelijk onderwijs is dit aandeel over diezelfde periode licht gedaald van 24 naar 22 procent.

³¹⁷ <https://www.onderwijsin cijfers.nl/kengetallen/onderwijs-algemeen/studiefinanciering/gebruikers-studiefinanciering>.

Eenduidige conclusies over de doelmatigheid van het Nederlandse onderwijs zijn moeilijk te trekken. Er zijn grote verschillen in studiesucces tussen en binnen onderwijssectoren. In vergelijking met referentielanden zijn de Nederlandse uitgaven per leerling lager voor primair onderwijs en hoger voor voortgezet en hoger onderwijs.

4 Doelmatigheid

Doelmatigheid gaat over de relatie tussen bestedingen en de daarmee bereikte resultaten. Het gaat daarbij niet alleen om het bereiken van de gestelde doelen (doeltreffendheid), maar ook of het bereiken van deze doelen toegeschreven kan worden aan de bestedingen die met het oog daarop gedaan zijn (causaliteit). Hadden dezelfde doelen met minder middelen behaald kunnen worden of had met dezelfde middelen meer bereikt kunnen worden? Doelmatigheid gaat in die zin over kostenefficiëntie, over zorgvuldig en doelbewust omgaan met publieke middelen.

Cijfers over de relatie tussen uitgaven en opbrengsten zijn niet of nauwelijks beschikbaar en zijn niet internationaal vergelijkbaar. In dit hoofdstuk komt daarom slechts een beperkt aantal aspecten van doelmatigheid aan bod. Het betreft vooral een vergelijking van de ingezette middelen. Hoeveel geld besteedt de Nederlandse overheid aan onderwijs en hoe verhoudt zich dat tot andere landen (paragraaf 4.1)? Wat wordt met deze uitgaven bereikt (paragraaf 4.2)? Studiesucces en behaalde diploma's zijn belangrijke indicatoren voor rendement. En, tot slot, hoe staat het met de inzet en de salariering van onderwijspersoneel (paragraaf 4.3)?

Uit de cijfers blijkt dat de omvang van de Nederlandse overheidsuitgaven aan primair onderwijs relatief klein is in vergelijking met de referentielanden. In het voortgezet onderwijs wordt per leerling wel meer uitgegeven dan in de referentielanden. Qua prestaties doet Nederland zowel in het primair als het voortgezet onderwijs niet onder voor deze landen (zie paragraaf 2.3). In het hoger onderwijs zijn de overheidsuitgaven per student in Nederland hoger dan in de referentielanden. Wel is een daling in deze uitgaven te zien tot 2012. Voor recente jaren zijn voor Nederland geen vergelijkbare gegevens beschikbaar.

Het beeld van studiesucces dat uit de cijfers naar voren komt, wisselt. Zittenblijven, tussen-tijdse uitval uit het onderwijs en switchen tussen opleidingen zijn mogelijke indicatoren voor een ondoelmatig ingericht onderwijsstelsel. De afgelopen jaren is het aandeel leerlingen dat het basisonderwijs vertraagd verlaat afgenomen. Ook komt versnelling nu meer voor dan vroeger. In de bovenbouw van het voortgezet onderwijs is het percentage leerlingen dat vertraging oploopt de laatste jaren stabiel. Het diplomarendement in het hoger beroepsonderwijs is de afgelopen tien jaar gedaald, terwijl deze in het wetenschappelijk onderwijs is gestegen. Uitval en switchen komen veel vaker voor in het hoger beroepsonderwijs dan in het middelbaar beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Ook is de uitval uit hbo en het switchgedrag in hbo al jaren hoog. In het middelbaar beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs wordt minder geswitcht dan enkele jaren geleden.

Het aantal leerlingen per leerkracht in het primair onderwijs is in Nederland relatief laag. In het voortgezet onderwijs is dit aantal juist relatief hoog. De jaarsalarissen van leraren in het primair en voortgezet onderwijs zijn in vergelijking met de referentielanden redelijk hoog. In Nederland zijn de salarisverschillen tussen het onderwijs en andere sectoren echter wel relatief groot. Ook verdienen leerkrachten in het primair onderwijs minder dan leraren in het voortgezet onderwijs. Dit verschil is bovendien groter dan in de referentielanden. Nederland telt de meeste verplichte jaarlijkse onderwijsuren van de referentielanden, zowel in het primair als het voortgezet onderwijs.

4.1 Uitgaven

De Wereldbank heeft voor veel landen de overheidsuitgaven per leerling of student op vergelijkbare wijze in kaart gebracht. De cijfers zijn daarbij gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen tussen landen en voor inflatie.

Uit de cijfers van de Wereldbank blijkt dat in alle referentielanden de overheid per leerling meer uitgeeft aan voortgezet onderwijs dan aan primair onderwijs (zie figuur 13). Deze verschillen zijn het grootst voor Frankrijk. Het verschil tussen overheidsuitgaven per student in het hoger onderwijs en per leerling in het voortgezet onderwijs is steeds kleiner geworden in Nederland en is inmiddels vergelijkbaar met de referentielanden.

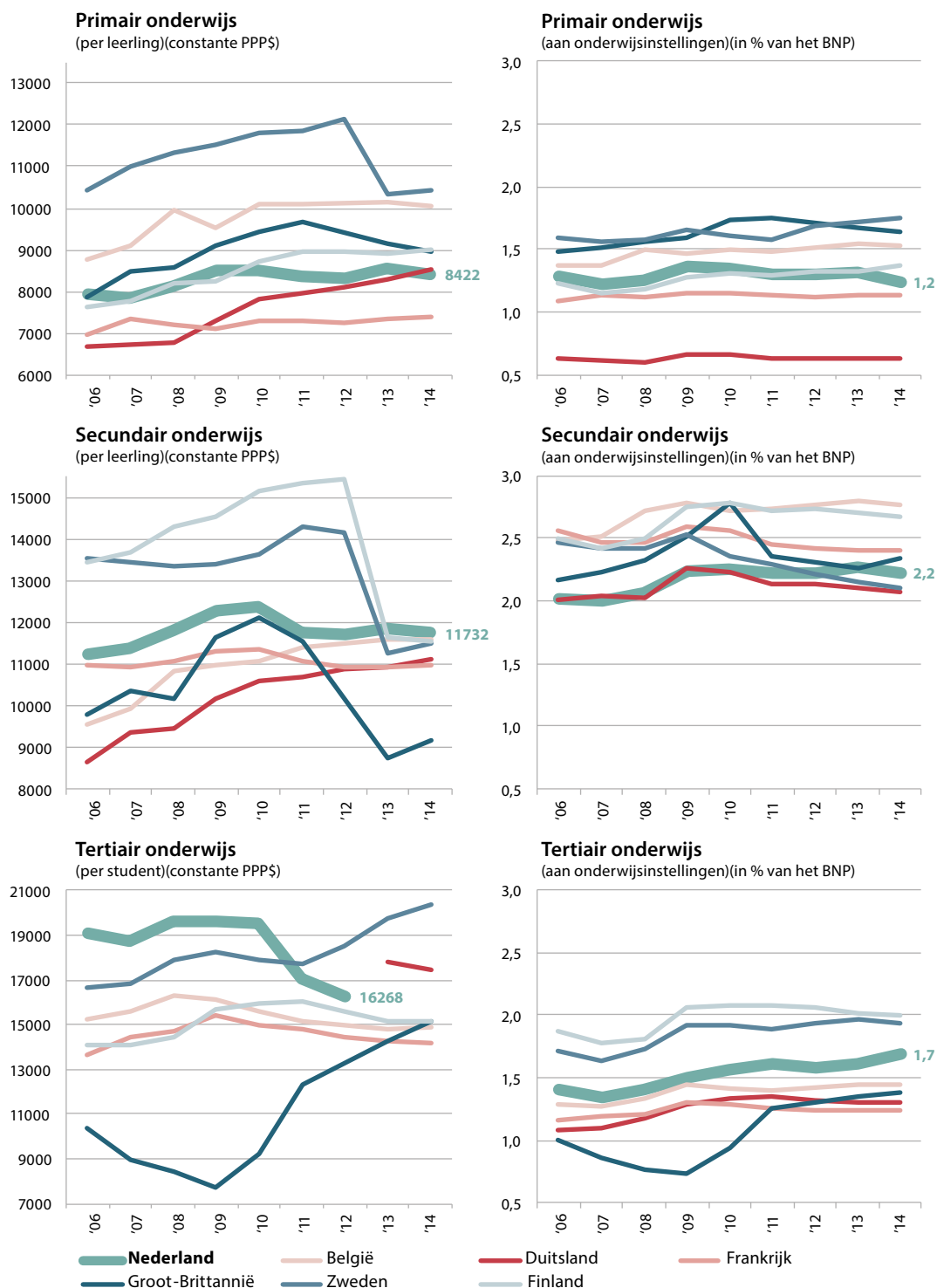
De Nederlandse overheidsuitgaven per leerling in het primair onderwijs zijn vergelijkbaar met die van Duitsland, maar lager dan die van de overige referentielanden. Alleen Frankrijk geeft per leerling minder uit. Net als in de referentielanden zijn de uitgaven per leerling sinds 2006 (licht) toegenomen. Wel is in de referentielanden een sterkere stijging te zien dan in Nederland.³¹⁸ In het voortgezet onderwijs kent Nederland van alle referentielanden de hoogste overheidsuitgaven per leerling. Voor Nederland zijn die uitgaven relatief constant gebleven de laatste jaren, terwijl deze in de referentielanden veel meer varieerden. In het hoger onderwijs dalen de overheidsuitgaven per student; sterker dan in de referentielanden, waar deze uitgaven meestal stijgen.³¹⁹

Afgezet tegen het bnp zijn in de referentielanden de uitgaven aan primair onderwijs over de jaren licht gestegen, terwijl ze in Nederland licht daalden. Alleen in Frankrijk zijn de uitgaven aan primair onderwijs uitgedrukt als percentage van het bnp kleiner. Met 2,2 procent van het bnp scoort Nederland in het voortgezet onderwijs in de middenmoot. Dit aandeel is de laatste jaren relatief constant gebleven. Ook in het hoger onderwijs scoort Nederland in de middenmoot (1,7 procent). Alleen Zweden (1,9 procent) en Finland (2,0 procent) geven significant meer uit. Wel laat Nederland een lichte stijging zien over de laatste jaren.

³¹⁸ Met uitzondering van Zweden.

³¹⁹ Voor Nederland wordt uitgegaan van de daling in uitgaven per student tot 2012. Voor Nederland ontbreken in de World Bank dataset gegevens voor 2013 en 2014.

Figuur 13 Overheidsuitgaven aan onderwijs



World Bank: Education Statistics - All indicators. (links) Initial government funding per student, constant PPP\$ (rechts) Government expenditure in education institutions education as % of GDP (%)

Hoe lang doen leerlingen over het doorlopen van hun onderwijsloopbaan? Hoe vaak blijven leerlingen zitten, of vallen zij uit zonder diploma, of wisselen zij van opleiding? Dit zijn indicatoren die iets kunnen zeggen over de doelmatigheid van het onderwijsstelsel.

Vertraging in het funderend onderwijs

Het percentage leerlingen dat langer dan acht jaar doet over het primair onderwijs, is de laatste jaren gedaald. In 2017 voltooide ruim 13 procent van de leerlingen het basisonderwijs met vertraging. In 2012 was dat nog ruim 17 procent.³²⁰ Jaarlijks blijft 1,4 procent van de leerlingen zitten. Ook dit percentage is licht gedaald de afgelopen jaren.³²¹ Het aandeel leerlingen dat versneld het basisonderwijs doorloopt, stijgt (van ruim 6 in 2012 naar bijna 12 procent in 2017).³²²

Het percentage leerlingen dat in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs vertraging oploopt is de laatste jaren stabiel.³²³ Voor het vmbo gold dat in 2017 voor ongeveer 9 procent van de leerlingen; voor havo 11 procent en voor vwo 6 procent. De meeste vertraging wordt opgelopen in het jaar voor het eindexamen.³²⁴

Diplomarendement in het vervolgonderwijs

In het middelbaar beroepsonderwijs is het percentage studenten dat binnen de nominale opleidingsduur een diploma behaalt, licht gestegen ten opzichte van vijf jaar geleden.³²⁵ In 2011 was dit 88 en in 2016 91 procent. Entreeopleidingen kennen het laagste percentage studenten dat binnen de nominale opleidingsduur een diploma behaalt (78 procent in 2016). Niveau 4-opleidingen kennen het hoogste percentage studenten dat binnen de nominale opleidingsduur afstudeert (99 procent in 2016). Ook is het percentage mbo-studenten dat het middelbaar beroepsonderwijs met een diploma verlaat, gestegen ten opzichte van vijf jaar geleden. In 2016 verliet 83 procent van de studenten het middelbaar beroepsonderwijs met een diploma, ten opzichte van 74 procent in 2011. Het diplomarendement is hoger bij niveau 3- en niveau 4-opleidingen dan bij niveau 2- en entree-opleidingen (zie figuur 14).

Het diplomarendement in het hoger beroepsonderwijs is de afgelopen tien jaar gedaald, terwijl deze in het wetenschappelijk onderwijs is gestegen (zie figuur 14). Van de studenten die in 2011 aan een voltijd hbo-bacheloropleiding begonnen, rondde 59 procent die binnen vijf jaar af (nominaal + één jaar). Van de in 2003 startende studenten rondde 67 procent de opleiding binnen vijf jaar af. Van de voltijds wo-bachelorstudenten die in 2012 startten, behaalde 72 procent binnen vier jaar (nominaal + één jaar) een diploma. Voor het cohort dat in 2003 startte was dit voor 48 procent van de studenten het geval.

³²⁰ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

³²¹ <https://www.onderwijsin cijfers.nl/kengetallen/po/leerlingen-po/prestaties-verblijfsduur>.

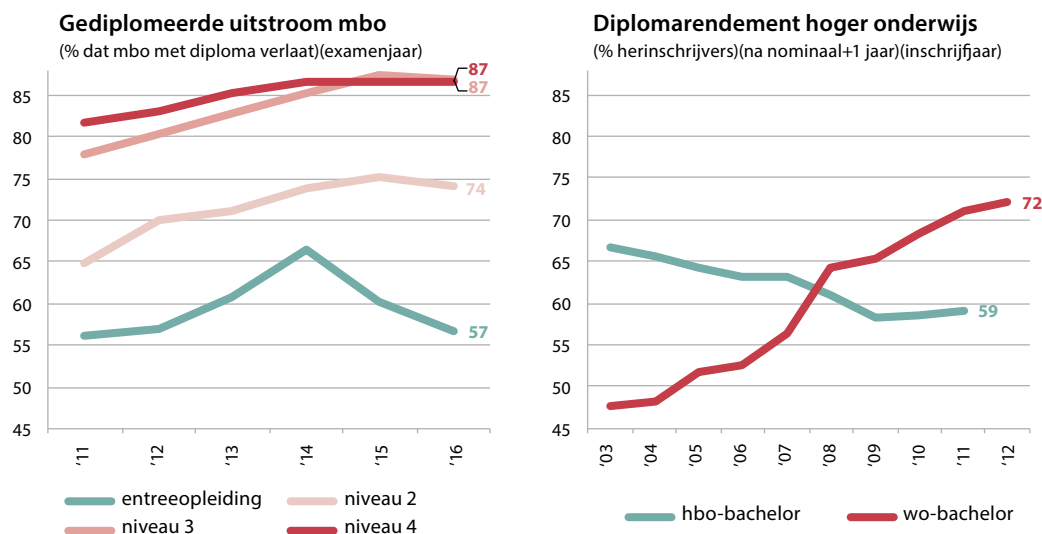
³²² Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

³²³ CBS-Statlinetabel *Voortgezet onderwijs; vertraging uitgesplitst naar op- en afstroom*. Bovenbouw heeft betrekking op vmbo-leerjaren 3 en 4, havo-leerjaren 3-5 en vwo-leerjaren 3-6.

³²⁴ Leerjaar 3 voor vmbo, leerjaar 4 voor havo en leerjaar 5 voor vwo.

³²⁵ <https://www.onderwijsin cijfers.nl/kengetallen/mbo/studenten-mbo/prestaties-studiesucces-mbo>.

Figuur 14 Studiesucces in het vervolgonderwijs



Inspectie van het Onderwijs (2018). *Staat van het Onderwijs 2018* (2016/2017). (links) *Gediplomeerde uitstroom naar inschrijfniveau* (Tabel 3.5.1.b uit het Technisch rapport sectorhoofdstuk mbo). Het percentage studenten dat het mbo met een diploma verlaat. (rechts) *Diplomarendement herinschrijvers bachelor na nominaal +1* (Tabel 3.2.1 uit het Technisch rapport hoger onderwijs). Het percentage herinschrijvers (na het eerste jaar) dat na 4 jaar (voor wo) of 5 jaar (voor hbo) een bachelor diploma behaald heeft.

Ontwikkelingen in uitval en switchgedrag

Studenten die uitvallen verlaten het onderwijs zonder diploma en studenten die switchen halen minder vaak een diploma dan niet-switchende studenten. Uitval komt het meest voor in entreeopleidingen, mbo 2-opleidingen en associate-degreeprogramma's. Switchgedrag komt vaker voor in het hoger beroepsonderwijs dan in het middelbaar beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Het switchgedrag in het hoger beroepsonderwijs is redelijk stabiel over de jaren. In het middelbaar beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs komt het iets minder voor.

In het middelbaar beroepsonderwijs is de uitval in 2015 licht gedaald ten opzichte van vijf jaar geleden. Deze uitval is lager bij de hogere niveaus. Voor 2015 is het uitvalpercentage 43 procent bij entreeopleidingen, 26 procent bij niveau 2-opleidingen en 13 procent bij niveau 3- en 4-opleidingen. Het percentage studenten dat het hoger onderwijs binnen één jaar verlaat is hoger in het hoger beroepsonderwijs dan in het wetenschappelijk onderwijs. In het hoger beroepsonderwijs zien we dat de uitval (15 procent voor bacheloropleidingen en 10 procent voor masteropleidingen) is afgenomen ten opzichte van een jaar eerder. De voorgaande jaren laten een redelijk stabiel beeld zien. Het is dus de vraag of de daling van afgelopen jaar in de komende jaren doorzet. In het wetenschappelijk onderwijs is de uitval de laatste jaren stabiel gebleven, zowel in de bachelor (6 procent) als in de master (5 procent).³²⁶ De hoogste uitval is te zien in de associate-degreeprogramma's. Dat was in 2015 ruim 20 procent.³²⁷

³²⁶ Ten opzichte van tien jaar geleden is de uitval uit wo-masteropleidingen wel lager: van bijna 8 in 2006 naar bijna 5 procent in 2015.

³²⁷ Een daling ten opzichte van eerdere jaren: 27 in 2013 en 26 procent in 2014.

Naast de uitvallers zijn er studenten die in het eerste jaar van studie veranderen. In het middelbaar beroepsonderwijs daalde dit aandeel switchers tot 2012-2013 licht en lijkt het zich te stabiliseren op ongeveer 9 procent. Bij hbo-bacheloropleidingen is het percentage studenten dat in 2015 is geswitcht 20 procent, vergelijkbaar met tien jaar geleden.³²⁸ In het wetenschappelijk onderwijs is de opleidingsswitch lager dan tien jaar geleden, zowel in de bachelorfase (19 procent in 2015, 23 procent in 2006) als in de masterfase (3 procent in 2015, 5 procent in 2006).³²⁹

4.3 Onderwijspersoneel

Verhouding tot aantal leerlingen/studenten

Over de ratio tussen leerlingen of studenten en onderwijspersoneel in internationale vergelijking kunnen uitspraken gedaan worden aan de hand van cijfers van de Wereldbank (zie figuur 15). Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat deze cijfers gebaseerd zijn op tellingen van aantallen leerlingen en leraren zonder rekening te houden met deeltijdwerkers of combinatieklassen, noch met andere zaken die van invloed zijn op de grootte van klassen. Het gaat hier dus niet om klassengroottes, maar om verhoudingen tussen het aantal leerlingen/studenten en leraren/docenten.

Uit de cijfers van de Wereldbank blijkt dat Nederland in het primair onderwijs met nog geen 12 een vrij laag aantal leerlingen per leerkracht kent, vergelijkbaar met België, Zweden en Duitsland. Finland scoort met 13 iets hoger, daarna volgt Groot-Brittannië met 15 en Frankrijk scoort met gemiddeld 18 leerlingen ver boven de rest. Voor Nederland is deze ratio de afgelopen jaren redelijk constant gebleven. In het voortgezet onderwijs scoort Nederland met gemiddeld 14,4 leerlingen per docent ruim boven de meeste referentielanden. Alleen Groot-Brittannië scoort met ruim 19 leerlingen veel hoger. De overige landen zitten tussen 12 en 13 leerlingen gemiddeld per docent. Het gemiddelde van Nederland in het hoger onderwijs is redelijk constant rond 13 studenten per docent. Dat gemiddelde is veel lager dan in de referentielanden Groot-Brittannië (15,8), België (16,7), Finland (19,9) en Frankrijk (21,3).

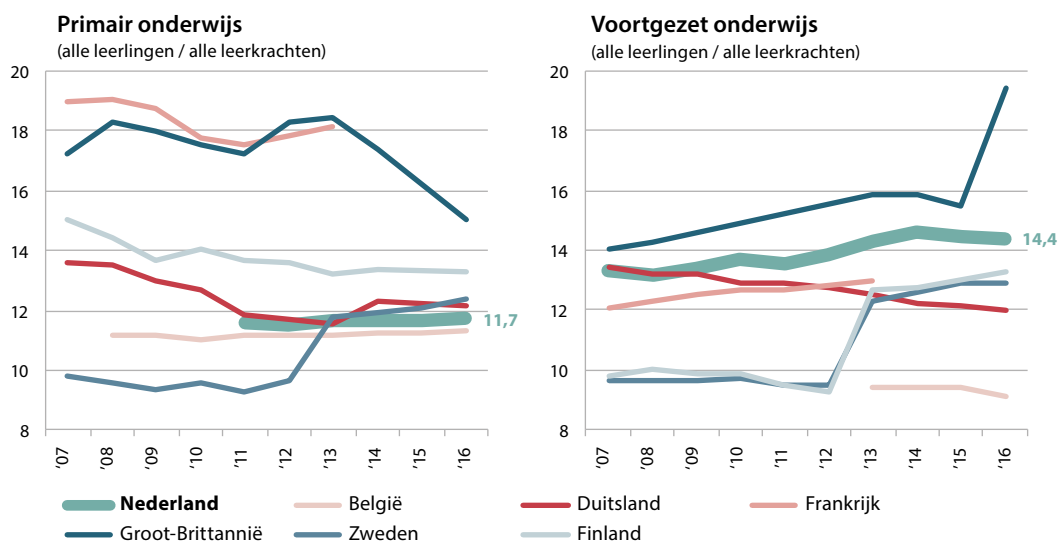
Cijfers van het ministerie van OCW laten voor Nederland een iets anders beeld zien. Daarbij is gekeken naar het aantal leerlingen/studenten per fulltime leraar/docent. De gemiddeldes voor het primair en het voortgezet onderwijs komen iets hoger uit. In 2017 betrof het in het primair onderwijs 16,5 leerlingen per fulltime leerkracht. Tussen 2000 en 2009 is dit gemiddelde behoorlijk gedaald (van 18,6 naar 15,7), waarna het tot 2012 licht steeg. De laatste jaren is dit gemiddelde vrij constant rond 16,7. Ook in het voortgezet onderwijs is het gemiddelde de laatste jaren stabiel, met 15,6 leerlingen per fulltime leraar. Het aantal studenten per fulltime leerkracht is het hoogst in het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. In het middelbaar beroepsonderwijs steeg het aantal studenten per docent tussen 2000 en 2013 fors: van 19 naar 23. Daarna daalde het weer naar 20,2 in 2017. In het hoger beroepsonderwijs daalde de ratio tussen 2005 en 2017 behoorlijk: van 25,7 naar 19,9. In het wetenschappelijk onderwijs ligt het aantal studenten per fulltime wetenschappelijk docent de laatste vijf jaar constant rond de 19,3.³³⁰

³²⁸ Uitval in de hbo-master is minder dan 1 procent.

³²⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

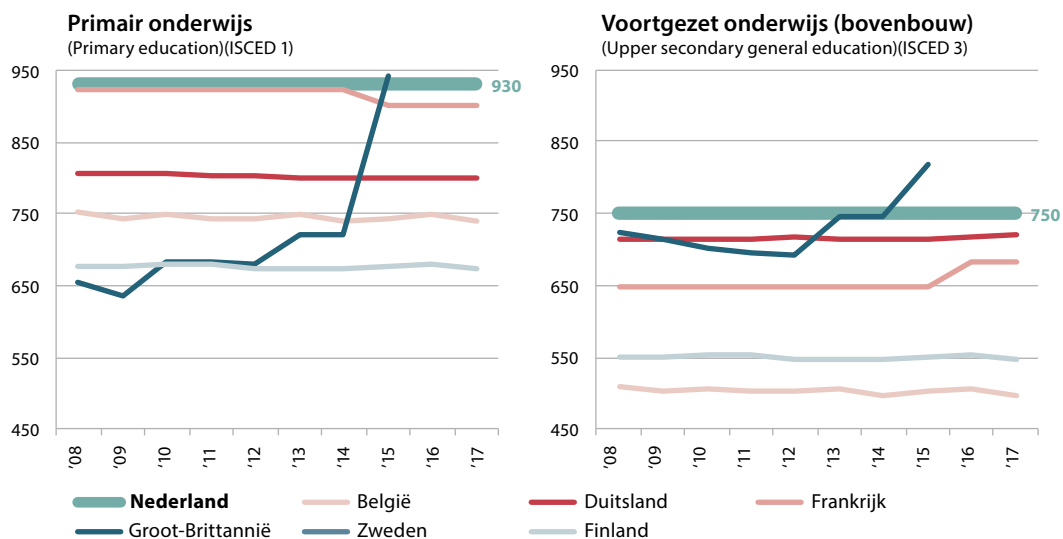
³³⁰ <https://www.onderwijsin cijfers.nl/kengetallen/onderwijs-algemeen/personeel/leerling-leraar-ratio>.

Figuur 15 Aantal leerlingen per leerkracht



Unesco Institute for Statistics: *Pupil-teacher ratio in education (headcount basis)*. Aantal leerlingen gedeeld door het aantal leerkrachten.

Figuur 16 Aantal lesuren in het funderend onderwijs



OESO: Education at a Glance, Teachers' teaching and working time, *Statutory net teaching time per school year, in hours*.

Aantal lesuren

Nederland kent in het primair onderwijs de meeste lesuren van alle referentielanden (zie figuur 16). In 2017 was dit 930 uur. Het aantal lesuren is voor de meeste landen al jaren stabiel. Alleen in Engeland steeg het aantal lesuren de afgelopen jaren flink. In 2015 kwam Engeland zelfs boven Nederland uit met 942 uur. Ook in het voortgezet onderwijs is het aantal van 750 lesuren per jaar hoog in vergelijking met andere landen.³³¹

Salaris van leraren

De Wereldbank heeft de jaarsalarissen van leraren in het primair en het voortgezet onderwijs in een groot aantal landen in kaart gebracht. Het betreft contractuele salarissen voor voltijdwerkers, gecorrigeerd voor verschillen in koopkracht. Gekeken is naar het startsalaris en het salaris na vijftien jaar. Vergeleken met de referentielanden³³² zijn de salarissen in het primair en voortgezet onderwijs in Nederland hoog (zie figuur 17). Alleen in Duitsland zijn de contractuele salarissen hoger. De startsalarissen zijn in Nederland de laatste jaren nauwelijks veranderd, terwijl die in de referentielanden gestegen zijn. Het salaris bij vijftien jaar ervaring is in Nederland wel gestegen. Het verschil in startsalaris tussen het primair en het voortgezet onderwijs is met 7 procent in Nederland lager dan in de referentielanden. Daar staat tegenover dat het verschil in salaris na vijftien jaar tussen het primair en het voortgezet onderwijs in Nederland met 26 procent juist hoger is dan in de referentielanden.

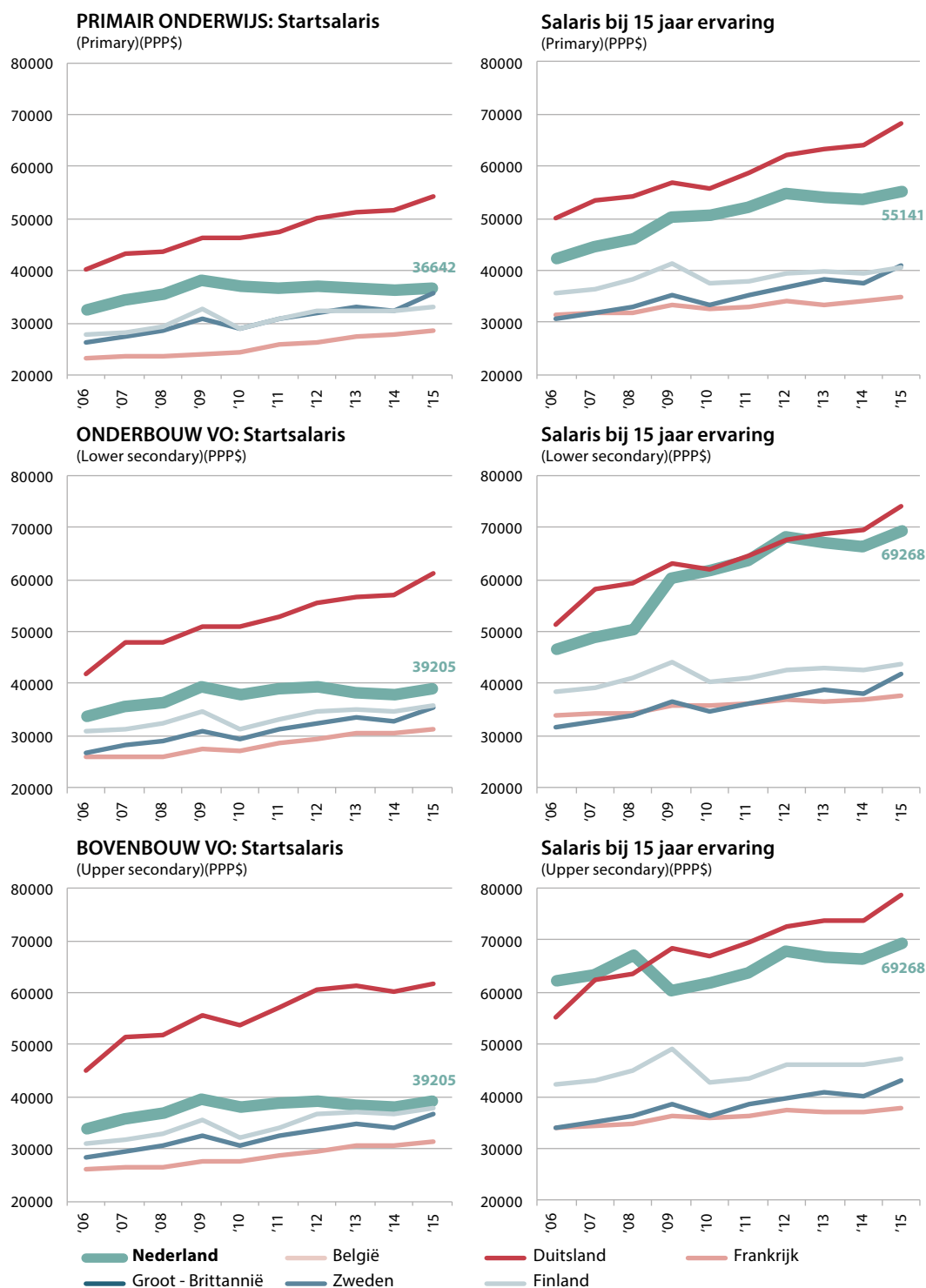
Voor de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar zijn ook de salarissen van hoger opgeleiden in andere beroepen relevant. OESO-cijfers laten zien dat onderwijsgeevenden wat inkomen betreft in Nederland in vergelijking met hoogopgeleiden minder verdienen dan in andere landen. Leraren in het primair onderwijs verdienen in 2014 gemiddeld 73 procent van het gemiddeld salaris van een voltijdwerker met een ho-diploma. Voor leraren in het voortgezet onderwijs was dit 92 procent. Beide percentages zijn lager dan in de referentielanden. Ook is het verschil tussen het primair en het voortgezet onderwijs op dit vlak in Nederland veel groter dan in de referentielanden.³³³

331 Het verschil met Duitsland (7.149) komt doordat we kijken naar de bovenbouw van het voortgezet onderwijs (ISCED 3, upper secondary education). Voor Duitsland is het aantal lesuren voor de ISCED 2-opleidingen gelijk aan die van Nederland: 747 uur. Ook voor Vlaanderen en Finland geldt dat het verschil met Nederland kleiner is als we kijken naar ISCED 2: 533 uur voor Vlaanderen en 589 uur voor Finland.

332 Voor België en Groot-Brittannië zijn geen vergelijkbare cijfers voorhanden.

333 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016a, tabel D3.2a *Actual salaries of teachers and school heads relative to earnings of tertiary-educated workers (2016)*. Voor voortgezet onderwijs wordt gekeken naar *Lower secondary, general programmes*.

Figuur 17 Jaarsalaris van leerkrachten



World Bank: Education Statistics - All indicators. Annual statutory teacher salaries in public institutions in USD. Jaarsalarissen volgens officiële loonschalen, gecorrigeerd voor prijsverschillen tussen landen (PPP\$): (links) startsalaris (rechts) salaris voor iemand met 15 jaar ervaring.

Er valt veel te kiezen in het Nederlandse onderwijs. Het aantal onderwijsinstellingen is in alle sectoren de laatste jaren stabiel. Wel bestaan in het primair en voortgezet onderwijs grote regionale verschillen in het aanbod. In het vervolgonderwijs daalt het aantal opleidingen dat instellingen aanbieden.

5 Pluriformiteit en keuzevrijheid

Pluriformiteit in het onderwijsaanbod zorgt ervoor dat ouders en leerlingen iets te kiezen hebben. Het stelt hen in staat onderwijs te kiezen dat het best past bij hun eigen overtuigingen en opvattingen. In hoeverre hebben ouders en leerlingen daadwerkelijk de mogelijkheid om te kiezen tussen scholen en om een school of opleiding te kiezen die hen aanspreekt? De raad kijkt hierbij naar de ontwikkeling van de denominatie van scholen (paragraaf 5.1), de dichtheid en de bereikbaarheid van scholen (paragraaf 5.2) en naar het aanbod van opleidingen in het vervolgonderwijs (paragraaf 5.3). Pluriformiteit en keuzevrijheid zijn bij uitstek een kenmerk van het Nederlandse onderwijs; daarom worden Nederlandse cijfers gepresenteerd.

Het aantal scholen in het funderend onderwijs is de afgelopen jaren landelijk gezien stabiel. Regionaal zijn er grote verschillen in de nabijheid van scholen en in de verhouding tussen scholen van verschillende denominatie. In het vervolgonderwijs (middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs) is het aantal onderwijsinstellingen stabiel. Het aantal opleidingen dat zij aanbieden is de laatste jaren gedaald.

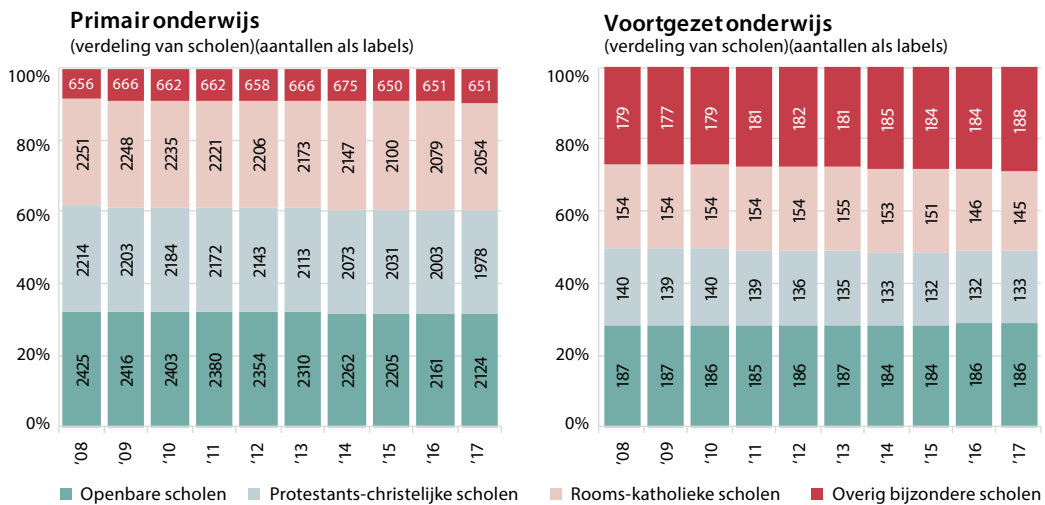
5.1 Onderwijsaanbod naar denominatie in het funderend onderwijs

Het aantal scholen voor voortgezet onderwijs is de laatste jaren redelijk stabiel. In het primair onderwijs is het aantal scholen de laatste jaren gedaald. Over het algemeen geldt dat de verdeling van scholen naar denominatie de laatste jaren stabiel is gebleven. De relatief kleine richtingen in het bijzonder onderwijs ('overig bijzonder') zijn in het voortgezet onderwijs een iets groter deel van het scholenbestand gaan uitmaken (zie figuur 18). Dit betreft met name een toenemende samenwerking tussen protestants-christelijke scholen en rooms-katholieke scholen.

Wel zijn er grote regionale verschillen in de verhouding tussen scholen met verschillende denominaties.³³⁴ In Limburg (77 procent) en Noord-Brabant (64 procent) is meer dan de helft van de basisscholen rooms-katholiek en is minder dan één op de vijf basisscholen openbaar (respectievelijk 14 en 18 procent, ten opzichte van een landelijk aandeel van 32 procent). In Groningen en Drenthe is de helft van de basisscholen openbaar en een derde protestants-christelijk. Vergelijkbare verhoudingen zien we ook bij het voortgezet onderwijs.

³³⁴ Eigen berekeningen op basis van bbo-rom bestanden van DUO met peildatum 1 oktober 2017. Het betreft de adressen van alle vestigingen voor voortgezet onderwijs zoals opgenomen in het bestand VNAWA17.

Figuur 18 Aandeel (en aantal) scholen naar denominatie



CBS Statline tabel *Onderwijsinstellingen; grootte, soort, levensbeschouwelijke grondslag*.

5.2 Bereikbaarheid van scholen in het funderend onderwijs

Een andere indicator voor keuzevrijheid is het aantal scholen waaruit ouders of leerlingen kunnen kiezen. Over heel Nederland is het aantal scholen voor primair onderwijs binnen een straal van vijf kilometer de afgelopen jaren iets gedaald, terwijl dit aantal voor het voortgezet onderwijs iets is gestegen. Voor het primair onderwijs is de reisafstand dan ook iets toegenomen (zie figuur 19).

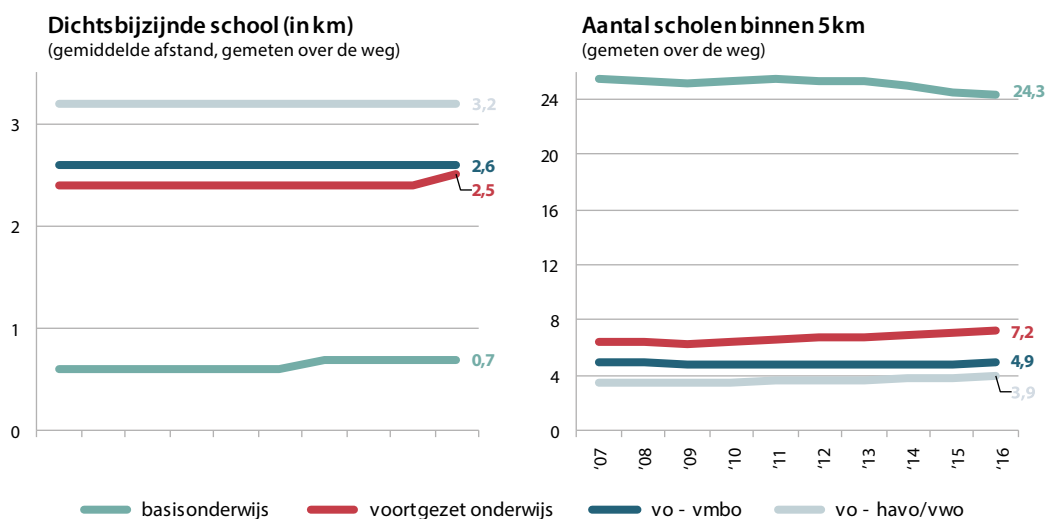
Deze getallen zeggen echter weinig zonder gegevens over regionale spreiding. Bij nadere beschouwing van deze gegevens op gemeenteniveau blijkt dat de keuzemogelijkheden in het voortgezet onderwijs in Zeeland en het noordoosten van het land (Groningen, Friesland, Drenthe) aanzienlijk kleiner zijn dan in de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht. Hetzelfde geldt in iets mindere mate voor het basisonderwijs (zie figuur 20).

Ook het aanbod op scholen voor voortgezet onderwijs verschilt sterk tussen gemeenten. Heeft een school een breed aanbod aan onderwijssoorten? Wordt in het eerste jaar de mogelijkheid geboden om een combinatie van onderwijssoorten te volgen in een brugklas? Figuur 21 laat zien dat gemeenten sterk verschillen in het percentage scholen waarvoor dit geldt. Dat betekent dat de keuzemogelijkheden voor leerlingen en hun ouders samenhangen met waar ze wonen.

Landelijk gezien wordt op 6 procent van de locaties voor voortgezet onderwijs in alle onderwijssoorten onderwijs geboden aan leerlingen in leerjaar 4 (vmbo b, vmbo k, vmbo g/t, havo én vwo; zie figuur 25). Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in dit aandeel brede locaties. Er zijn veel gemeenten waar geen enkele locatie voor voortgezet onderwijs breed is. Wat betreft brugklassen in het eerste leerjaar laat figuur 26 zien dat landelijk 55 procent van de leerlingen in leerjaar 1 in een klas zit met een combinatie van onderwijssoorten. In de meeste gemeenten is die mogelijkheid er. In een klein aantal gemeenten, veelal met maar één locatie voor voortgezet onderwijs, is die mogelijkheid er niet.³³⁵

³³⁵ Voor de meeste gemeenten met waarden van 0 of 100 procent geldt dat er maar één of twee locaties voor voortgezet onderwijs in de gemeente liggen. Daarnaast laat de figuur ook zien dat er veel gemeenten zijn waar geen enkele locatie voor voortgezet onderwijs is.

Figuur 19 Nabijheid van scholen



CBS Statline tabel *Nabijheid voorzieningen; afstand locatie, regionale cijfers*. Het betreft gemiddelde afstanden (berekend over de weg) voor de inwoners van Nederland van hun woonadres naar de dichtstbijzijnde voorzieningen.

5.3 Aanbod van opleidingen in het vervolgonderwijs

Leerlingen hebben na het voortgezet onderwijs een ruime keus aan instellingen en opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Wel is het aantal opleidingen zowel in het middelbaar beroepsonderwijs als in het hoger onderwijs de laatste jaren gedaald.

Het aantal instellingen voor middelbaar en voor hoger beroepsonderwijs is al jaren stabiel (66 voor middelbaar en 37 voor hoger beroepsonderwijs). In het wetenschappelijk onderwijs zien we een lichte stijging van 13 in 2010 naar 21 in 2017, deels omdat vanaf 2014 ook de aangewezen instellingen (onder andere theologische universiteiten) in de tabel van CBS worden meegeteld.

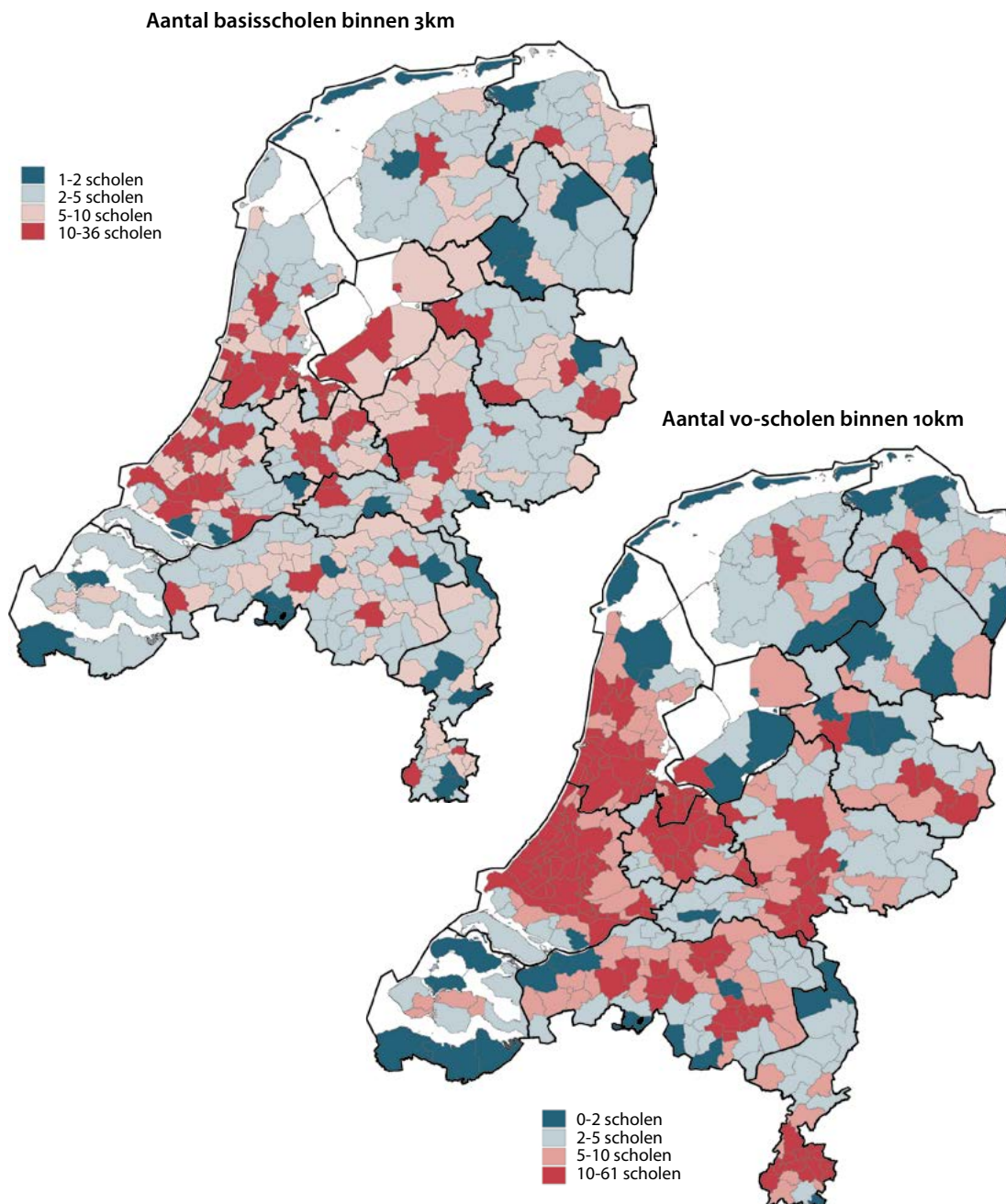
Het aantal mbo-besturen is de laatste jaren stabiel (65 in 2016).³³⁶ Het totaal aantal opleidingen dat deze instellingen aanbieden (4.135 in 2016) schommelt per jaar en lijkt de afgelopen jaren iets afgenomen. Ook is het gemiddeld aantal opleidingen per instelling de laatste jaren gedaald, van bijna 100 opleidingen per instelling in 2010 naar gemiddeld 91 opleidingen in 2016.

Het aantal instellingen voor hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs is de laatste jaren stabiel. Wel is over de laatste tien jaar een afname te zien in het aantal bekostigde hbo-bacheloropleidingen van 2.000 naar 1.550. Ook in het wetenschappelijk onderwijs is een afname te zien, zowel bij bachelor- als masteropleidingen. Het aantal bekostigde hbo-masteropleidingen is de afgelopen jaren gestegen naar ongeveer 200 in 2017-2018.³³⁷

³³⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2018e: technisch rapport mbo.

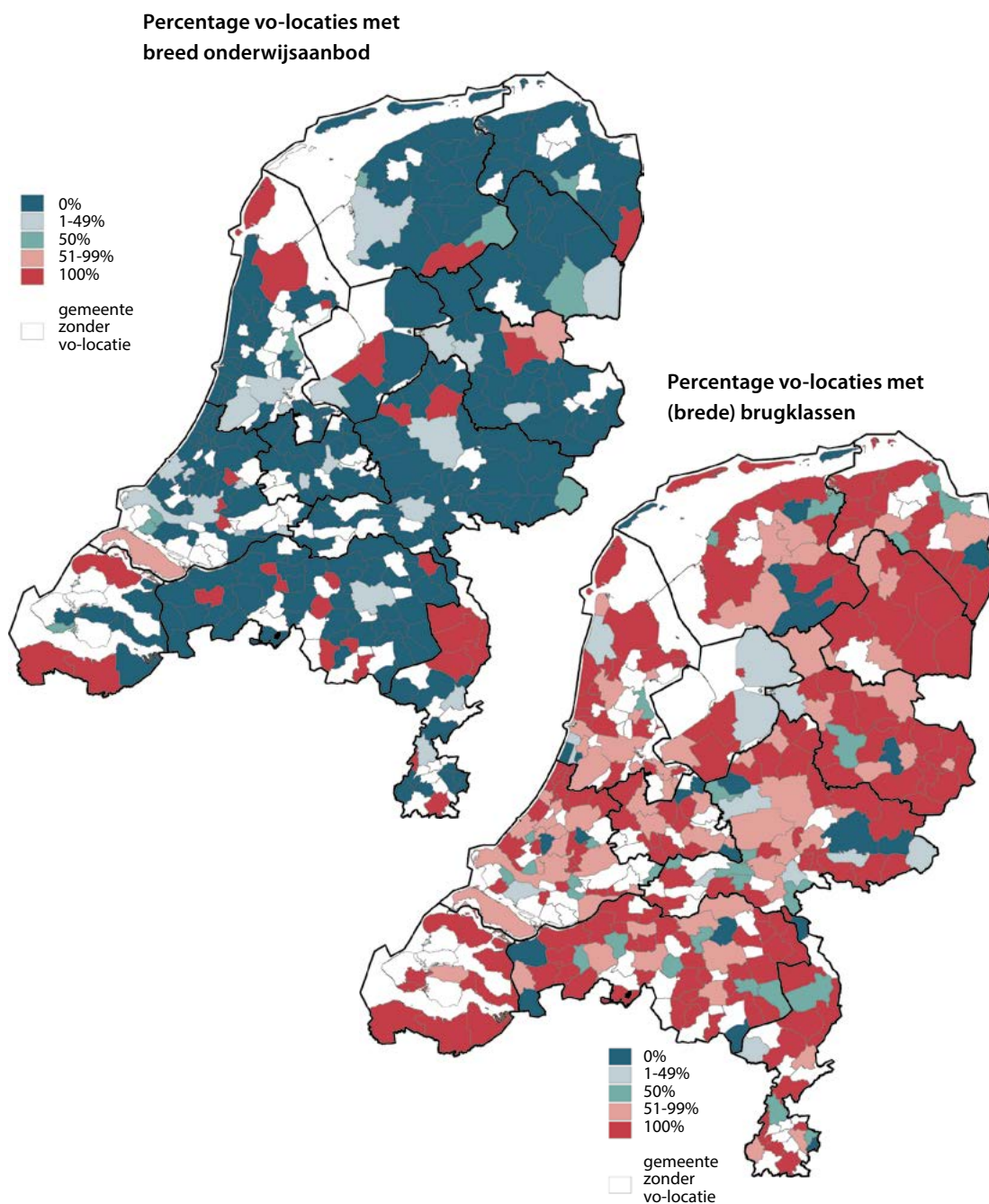
³³⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2018e: technisch rapport ho.

Figuur 20 Dichtsbijzijnde school, per gemeente (in km, gemeten over de weg)



CBS Statline tabel *Nabijheid voorzieningen; afstand locatie, regionale cijfers*. Cijfers voor 2016, als ook de gemeentelijke indeling van 2016. Het betreft gemiddelde afstanden (berekend over de weg) voor de inwoners van een specifieke gemeente van hun woonadres naar de dichtsbijzijnde school.

Figuur 21 Scholen met een breed aanbod van onderwijssoorten en (brede) brugklassen, per gemeente



Eigen berekeningen op basis van bbo-rom bestanden van DUO met peildatum 1 oktober 2017. Het betreft de adressen van alle vestigingen voor voortgezet onderwijs (VO) zoals opgenomen in het bestand VNAWA17 en de aangeboden onderwijssoorten op die vestigingen zoals opgenomen in VOATV17. Locaties voor praktijkonderwijs zijn buiten beschouwing gelaten. **(links)** Het percentage vo-locaties (per gemeente) waar (in leerjaar 4) alle onderwijssoorten worden aangeboden (vmbo-b, vmbo-k, vmbo-g/t, havo én vwo). **(rechts)** Het percentage vo-locaties (per gemeente) waar het eerste leerjaar (geheel of gedeeltelijk) georganiseerd is in brugklassen met een combinatie van onderwijssoorten (vmbo-b/k, vmbo ongedeeld, vmbo-havo(-vwo), vmbo-g/t-havo(-vwo), havo-vwo).

Leerlingen en leerkrachten zijn positief over de sfeer op school. In Nederland wordt weinig aandacht besteed aan burgerschap. Ook zitten Nederlandse leerlingen veelal in homogene klassen. De onderwijssoorten in het voortgezet onderwijs zijn vaak gescheiden en dat resulteert in segmentering naar sociaaleconomische achtergrond.

6 Sociale cohesie: sociale samenhang, inclusie en democratie

Sociale cohesie wordt afgemeten aan de mate waarin groepen jongeren met elkaar (kunnen) samenleven en zich maatschappelijk betrokken voelen. Het onderwijs bereidt jongeren voor op functioneren in de samenleving. Ze leren – vanuit eigen idealen, waarden en normen – deel uit te maken van en bij te dragen aan een pluriforme, democratische samenleving.

De raad kijkt hier naar hoe veilig leerlingen zich voelen op school (paragraaf 6.1), in hoeverre de school wordt gebruikt als oefenplaats voor het functioneren in een pluriforme en democratische samenleving (paragraaf 6.2) en in hoeverre leerlingen samen naar school gaan (integratie naar onderwijsprestaties, sociaaleconomische status en etnische achtergrond) (paragraaf 6.3 en paragraaf 6.4). Het is niet mogelijk om directe verbanden te leggen tussen wat er in de klas wordt gedaan (bijvoorbeeld lessen in burgerschap) en het gedrag van leerlingen buiten de school of na de schoolperiode (bijvoorbeeld stemmen of vrijwilligerswerk).

Uit de verzamelde cijfers blijkt dat het grootste deel van zowel leerlingen als personeelsleden in het primair en voortgezet onderwijs zich op school veilig voelt. Vergelijken met 2014 geven leerlingen in 2018 minder vaak aan dat ze gepest worden. Ook internationaal scoort Nederland hoog op welbevinden en laag op pesten. Nog niet alle scholen voeren actief beleid omtrent veiligheid.

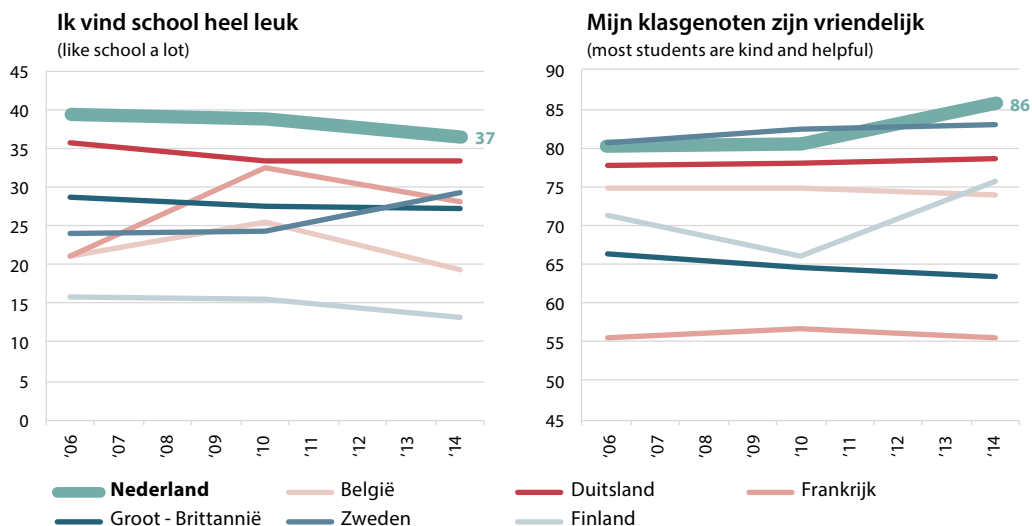
Nederlandse scholen voor voortgezet onderwijs besteden minder aandacht aan burgerschap dan die in andere landen. Ook geven Nederlandse leerlingen minder dan leerlingen uit andere landen aan deel te nemen aan burgerschapsactiviteiten in hun lokale gemeenschap.

Het opleidingsniveau van ouders en het huishoudinkomen zijn belangrijke scheidslijnen voor de verdeling van leerlingen over basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs. Deze sociale segmentering lijkt toe te nemen. Vergelijken met andere landen zitten leerlingen in het Nederlandse voortgezet onderwijs in relatief homogene scholen als het gaat om prestatieniveau. Deels komt dit doordat scholen niet dezelfde onderwijssoorten aanbieden. Het aandeel van brede scholengemeenschappen is de laatste jaren redelijk constant. De helft van de scholen voor voortgezet onderwijs biedt zowel beroepsonderwijs als algemeen vormend onderwijs aan. Op vestigingsniveau is het aandeel echter lager. Verder is het aantal brede brugklassen gedaald, zowel in het eerste als het tweede leerjaar.

Het grootste deel van zowel leerlingen als personeelsleden in het primair onderwijs (inclusief speciaal onderwijs) voelt zich veilig op school. Dit is een stabiel beeld voor beide groepen. Bij leerlingen ligt dit percentage over de periode 2010-2016 tussen de 94 en 97 procent; bij personeelsleden tussen de 94 en 96 procent. Leerlingen geven in 2016 minder vaak aan gepest te worden dan in 2014 (11 versus 14 procent). Deze trend is gestabiliseerd in 2018, waar nog 10 procent van de basisschoolleerlingen aangeeft gepest te worden.³³⁸ Ten opzichte van 2014 geven in 2016 meer leidinggevenden aan dat er op hun school actief beleid wordt gemaakt op maatregelen op het gebied van veiligheid (60 versus 65 procent).³³⁹

Ook in het voortgezet (speciaal) onderwijs voelt het grootste deel van zowel de leerlingen als de personeelsleden zich veilig op school. Het percentage leerlingen dat zich veilig voelt op school is door de jaren heen (2006-2016) stabiel tussen de 93 en 95 procent. Bij personeelsleden is, na een daling ten opzichte van eerdere jaren in 2014, sprake van een stabilisering van de situatie in 2014 en 2016. Leerlingen geven in 2016 minder vaak aan gepest te worden dan in 2014 (8 versus 11 procent). Twee derde (67 procent) van de leidinggevenden geeft in 2016 aan dat de locatie actief beleid voert ten aanzien van veiligheid. Over de jaren nemen scholen steeds vaker maatregelen op het gebied van veiligheid, van 61 in 2006 naar 69 procent in 2014.³⁴⁰

Figuur 22 Schoolwaardering in het funderend onderwijs



World Health Organization: *Health Behaviour in School-aged Children (HSBC)*. Data is afkomstig uit de 2005/2006, 2009/2010 en 2013/2014 rondes en betreffen gemiddeldes van 11-, 13, en 15-jarigen. Gemiddelde van Vlaanderen en Wallonië voor België, en gemiddelde van Engeland, Wales en Schotland voor Groot-Brittannië.

³³⁸ <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/pesten-op-school>.

³³⁹ Scholte, Nelen, De Wit & Kroes, 2016.

³⁴⁰ Scholte, Nelen, De Wit & Kroes, 2016; <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/pesten-op-school>.

Internationaal gezien rapporteren Nederlandse leerlingen in het funderende onderwijs in 2016 minder verbaal en fysiek geweld dan leerlingen in andere landen.³⁴¹ Pesten wordt hier gedefinieerd als herhaaldelijk agressief gedrag dat bedoeld is iemand lichamelijk, emotioneel, verbaal of via internet pijn te doen. Leerlingen hebben aangegeven hoe vaak ze in de afgelopen drie maanden één van de volgende vormen van geweld hebben meegemaakt: aangesproken met beledigende bijnaam; belachelijk gemaakt; met geweld bedreigd; lichamelijk aangevallen; kapotmaken van eigendom; beledigd op internet (beeld of tekst).³⁴² Ook wat betreft cyberpesten rapporteren Nederlandse leerlingen in 2016 minder vaak dan in andere landen gepest te worden via social media, e-mail en sms- en whatsapp-berichten.³⁴³

Figuur 22 laat zien dat de schoolwaardering van Nederlandse scholieren in het voortgezet onderwijs hoog is. In 2014 gaf 37 procent van de leerlingen aan het (heel) leuk op school te vinden. Dit percentage is iets lager dan in eerdere jaren. Nederland scoort hoger dan alle referentielanden. De sfeer in de klas is sinds 2010 verbeterd en is nu ook het best van alle referentielanden. In 2014 gaf 86 procent van de leerlingen aan dat de meeste klasgenoten vriendelijk en behulpzaam zijn.³⁴⁴

6.2 School als oefenplaats: werken aan waarden als tolerantie en inclusie

In opdracht van het Europees Parlement is een onderzoek uitgevoerd om zicht te krijgen op het beleid en de implementatie daarvan in middelbare scholen ten aanzien van democratie en tolerantie (TCV, Teaching Common Values).³⁴⁵ Nederland scoort in vergelijking met de andere lidstaten net iets boven het gemiddelde op respectvolle interpersoonlijke relaties, ondergemiddeld op tolerantie tegenover andere culturele groepen en laag op het opbouwen van een inclusieve samenleving. Hierbij gaat het over het verminderen van uitsluiting, ongelijkheid, discriminatie en sociale onrechtvaardigheid.

Naast de thema's democratie en tolerantie is onderzocht hoe het onderwijsbeleid rekening houdt met de nationale en internationale dimensies van TCV. De nationale dimensie verwijst naar aandacht in het onderwijs (inclusief kennis en attitudes) voor het eigen land en de eigen cultuur, taal (talen) en geschiedenis. De internationale dimensie betreft het onderwijs over andere landen en internationale instellingen – zoals de Europese Unie – en de relatie tussen de internationale dimensie en het eigen land. Nederland scoort gemiddeld op de nationale oriëntatie en laag op de internationale oriëntatie.

In Nederland houdt de Inspectie toezicht op de burgerschapsopdracht van scholen in het primair onderwijs. Kinderen moeten in hun onderwijsloopbaan ook sociale vaardigheden aanleren. Het aandeel basisscholen dat aan de inspectienorm voor sociale competenties voldoet is de laatste jaren gestaag gestegen. In het schooljaar 2014-2015 betreft het 70 procent van alle basisscholen, in 2011-2012 was dit nog 30 procent.³⁴⁶

341 World Health Organization, 2016 (tabel 4.2.13, p.134). Het betreft 11-, 13- en 15-jarigen.

342 Scholte, Nelen, De Wit & Kroes, 2016.

343 World Health Organization, 2016.

344 Ook wat betreft ervaren werkdruk op school scoort Nederland internationaal gezien goed. Hoewel het percentage leerlingen dat aan geeft werkdruk te ervaren is gestegen tussen 2010 en 2014 (van 17 naar 22 procent), scoort Nederland hierop lager dan alle referentielanden (2014: Frankrijk 24, Duitsland 28, Zweden 29, België 31, Groot-Brittannië 41, Finland 45 procent).

345 Veugelers, De Groot & Stolk, 2017.

346 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2019.

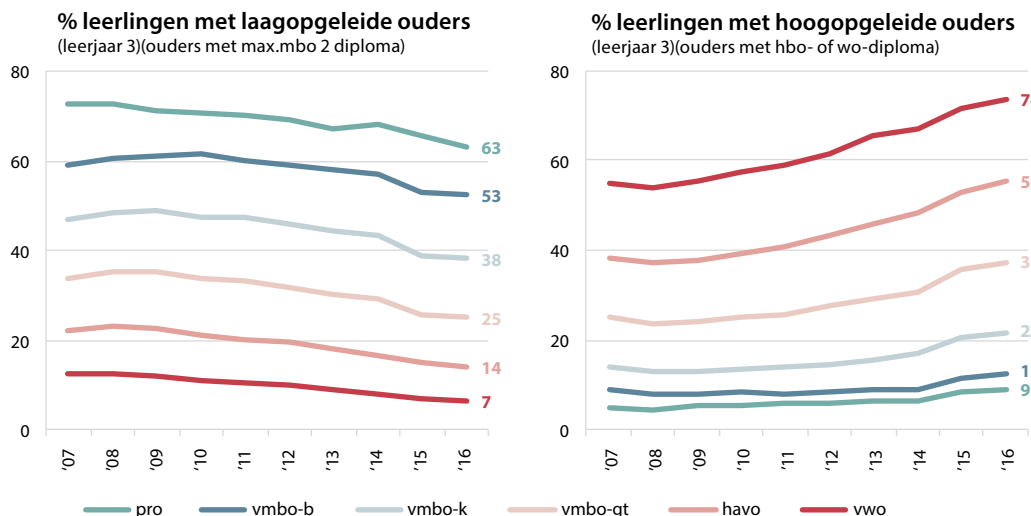
Het ICCS-onderzoek van de IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) meet naast de kennis van leerlingen over politiek en maatschappij (zie paragraaf 2.3) ook het beeld dat vijftienjarige leerlingen hebben over het burgerschapsaanbod op hun school.³⁴⁷ Het gaat daarbij om hoe verkiezingen werken, hoe wetten worden ingevoerd en gewijzigd, hoe burgerrechten beschermd worden, en hoe bijgedragen kan worden aan het oplossen van problemen in de lokale gemeenschap. Nederlandse leerlingen geven minder dan leerlingen in andere landen aan over deze aspecten van burgerschap te leren. Ook scoort Nederland lager dan gemiddeld als het gaat om deelname van leerlingen aan burgerschapsactiviteiten in hun lokale gemeenschap. Het gaat hierbij om deelname aan milieuacties, acties ten behoeve van kansarme personen of groepen, multi- en interculturele activiteiten en campagnes om het bewustzijn over sociale kwesties te vergroten.

6.3 Integratie naar sociaaleconomische en migratieachtergrond

Binnen het Nederlandse onderwijs is de segmentering tussen scholen relatief hoog.³⁴⁸ Leerlingpopulaties verschillen tussen scholen. Ouders, leerlingen en studenten hebben vaak een voorkeur voor scholen waar de leerlingen of studenten een vergelijkbare achtergrond hebben.

In het funderend onderwijs onderwijs gaat het daarbij vooral om segmentering naar opleidingsniveau van ouders. Figuur 23 laat dat zien voor het voortgezet onderwijs. In het beroepsonderwijs (vmbo b en vmbo k) hebben de ouders van ongeveer de helft van de leerlingen maximaal een mbo 2-diploma. In het vwo is dit voor minder dan één op de tien leerlingen het geval en geldt voor bijna driekwart van de leerlingen dat hun ouders een hbo- of wo-diploma hebben.

Figuur 23 Segmentering in het voortgezet onderwijs naar opleidingsniveau van ouders



Inspectie van het Onderwijs (2018). *Staat van het Onderwijs 2018 (2016/2017)* (Figuur 9.b uit het Technisch rapportage onderwijskansen en segregatie). Per schoolsoort betreft het percentages van het totaal aantal leerlingen in leerjaar 3 van wie het opleidingsniveau van ouders bekend is.

³⁴⁷ Munniksma, Dijkstra, Van der Veen, Ledoux, Van de Werfhorst & Ten Dam, 2017.

³⁴⁸ Ladd, Fiske & Ruijs, 2011.

Ook naar inkomen en etnische achtergrond vindt segmentering plaats. Zowel in het primair als het voortgezet onderwijs neemt de segmentering naar opleidingsniveau en inkomen in grote delen van het land toe. Er zijn echter wel grote verschillen tussen gemeenten en scholen. Etnische segmentering neemt af, hoewel leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond nog altijd vaak naar een school met andere leerlingen met een migratieachtergrond gaan. Verschillen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie vertalen zich ook in verschillen in schoolprestaties, zoals eindexamencijfers.³⁴⁹

Ook in het vervolgonderwijs – middelbaar onderwijs en hoger onderwijs – is sprake van een onevenwichtige verdeling van studenten naar opleidingsniveau van ouders en migratieachtergrond. In opleidingen op mbo 1- en mbo 2-niveau studeren relatief veel studenten met laagopgeleide ouders of een niet-westerse migratieachtergrond. In het hoger onderwijs is hun aandeel relatief klein, al is wel sprake van een stijgende lijn.³⁵⁰ In het hoger onderwijs neemt de diversiteit aan nationaliteiten wel toe als gevolg van de instroom van internationale studenten. Daarbij gaat het vooral om studenten uit andere Europese landen.

6.4 Integratie naar prestatieniveau

In het Nederlandse onderwijsstelsel is na het basisonderwijs sprake van een vroege en fijnmazige uitsplitsing van leerlingen naar niveau. Prestaties verschillen tussen scholen. Daarnaast komen leerlingen van diverse schoolsoorten elkaar in het voortgezet onderwijs minder vaak tegen.

In Nederland lopen de prestaties van scholen in het voortgezet onderwijs meer uiteen dan in andere landen. Voor een groot deel liggen de PISA-scores zo ver uiteen doordat vo-scholen elk een ander niveau aanbieden. Maar ook vergeleken met landen met een vergelijkbaar systeem (Zwitserland, Duitsland of België) blijken de verschillen in prestaties in Nederland groot. Verder worden de prestatieverschillen tussen scholen in Nederland veel meer dan in andere landen verklaard door eigenschappen van scholen zoals leerklimaat, kwaliteit van de leraren en de aangeboden leerstof.³⁵¹

Verschillen *tussen* scholen in prestaties van leerlingen zijn dus relatief groot, maar de prestatieverschillen *binnen* scholen zijn juist relatief klein (zie figuur 24). Dit is bijvoorbeeld te zien bij burgerschapskennis van middelbare scholieren. Meer dan de helft (55 procent) van de totale verschillen in scores van Nederlandse leerlingen komt door verschillen in scores *tussen* scholen. Het gemiddelde van alle ICCS-landen is slechts 23 procent. Kennis over wetenschap onder vijftienjarigen toont een vergelijkbaar beeld. Een groot deel van deze verschillen *tussen* scholen kan verklaard worden door individuele en sociale achtergrondkenmerken.³⁵² Die kenmerken vormen echter geen verklaring voor verschillen *binnen* scholen. Verder spelen verschillen tussen schoolsoorten en de ruimte van scholen om hun onderwijs in te vullen mee.³⁵³

349 Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

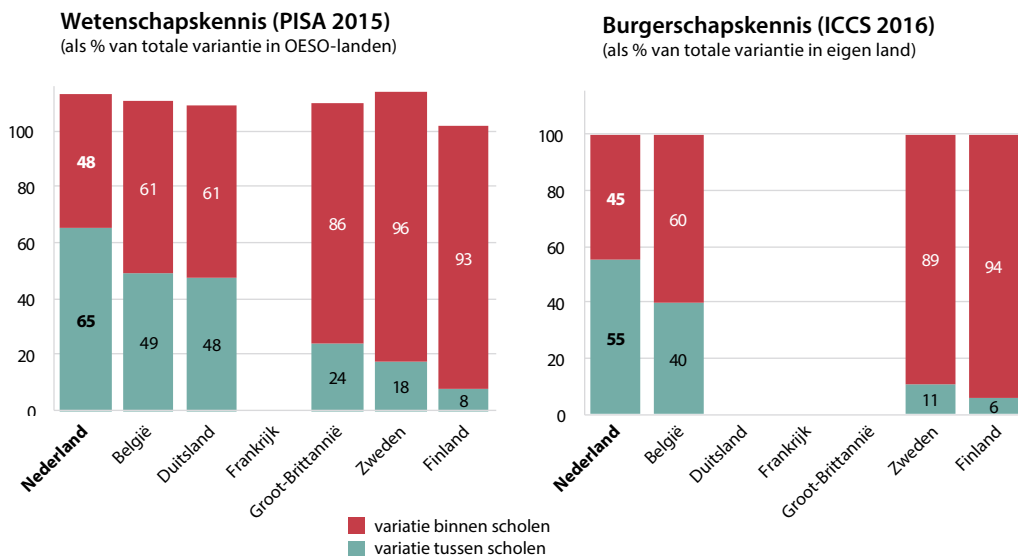
350 Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

351 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2013, 2016a.

352 Hieronder vallen sociaaleconomische status, de taal die thuis wordt gesproken en een verwachte opleiding op hbo- of universitair niveau. Deze factoren hangen samen met de schoolkeuze, en verklaren zo voor een groot deel de verschillen tussen scholen.

353 Munniksma, Dijkstra, Van der Veen, Ledoux, Van de Werfhorst & Ten Dam, 2017.

Figuur 24 Variatie in prestaties tussen scholen en binnen scholen



(links) OESO (2016) *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education* (Figure 1.6.13)(geen gegevens voor Frankrijk). (rechts) Mikkisma et al. (2017) *Burgerschap in het voortgezet onderwijs, Nederland in vergelijkend perspectief* (Tabel 4.3.2.)(geen gegevens voor Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië).

Voor een deel zijn deze verschillen te verklaren doordat niet alle scholen dezelfde schoolsoorten aanbieden. Het aandeel categorale scholen³⁵⁴ in het voortgezet onderwijs is de laatste jaren redelijk constant (zie figuur 25). Het gaat in schooljaar 2017-2018 om bijna 11 procent van alle scholen voor voortgezet onderwijs, die onderwijs geven aan 4 procent van alle leerlingen in het vierde leerjaar. Bij de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs³⁵⁵ – en 76 procent van de leerlingen – gaat het om een brede scholengemeenschap met zowel voorbereidend beroepsonderwijs als algemeen vormend onderwijs (mavo, havo en/of vwo).³⁵⁶ Binnen deze scholengemeenschappen is echter vaak sprake van een spreiding van de verschillende schoolsoorten over meerdere locaties. Als we kijken naar locaties in plaats van scholen³⁵⁷ heeft slechts 26 procent van de locaties voor voortgezet onderwijs een breed aanbod met zowel voorbereidend beroepsonderwijs als algemeen vormend onderwijs, goed voor 33 procent van alle leerlingen in leerjaar 4. Waar al jaren drie kwart van de leerlingen op een *school* zit waar alle schoolsoorten worden aangeboden, zien we dat het aandeel leerlingen dat les krijgt op *locaties* waar alle schoolsoorten worden aangeboden veel lager is en daarbij ook de laatste jaren licht daalt (van ruim 8 in 2011-2012 naar ruim 6 procent in 2017-2018).

³⁵⁴ Scholen (of vestigingen) waar slechts één schoolsoort wordt aangeboden: vbo (vmbo b en/of vmbo k) óf mavo (vmbo g en/of vmbo t) óf havo óf vwo.

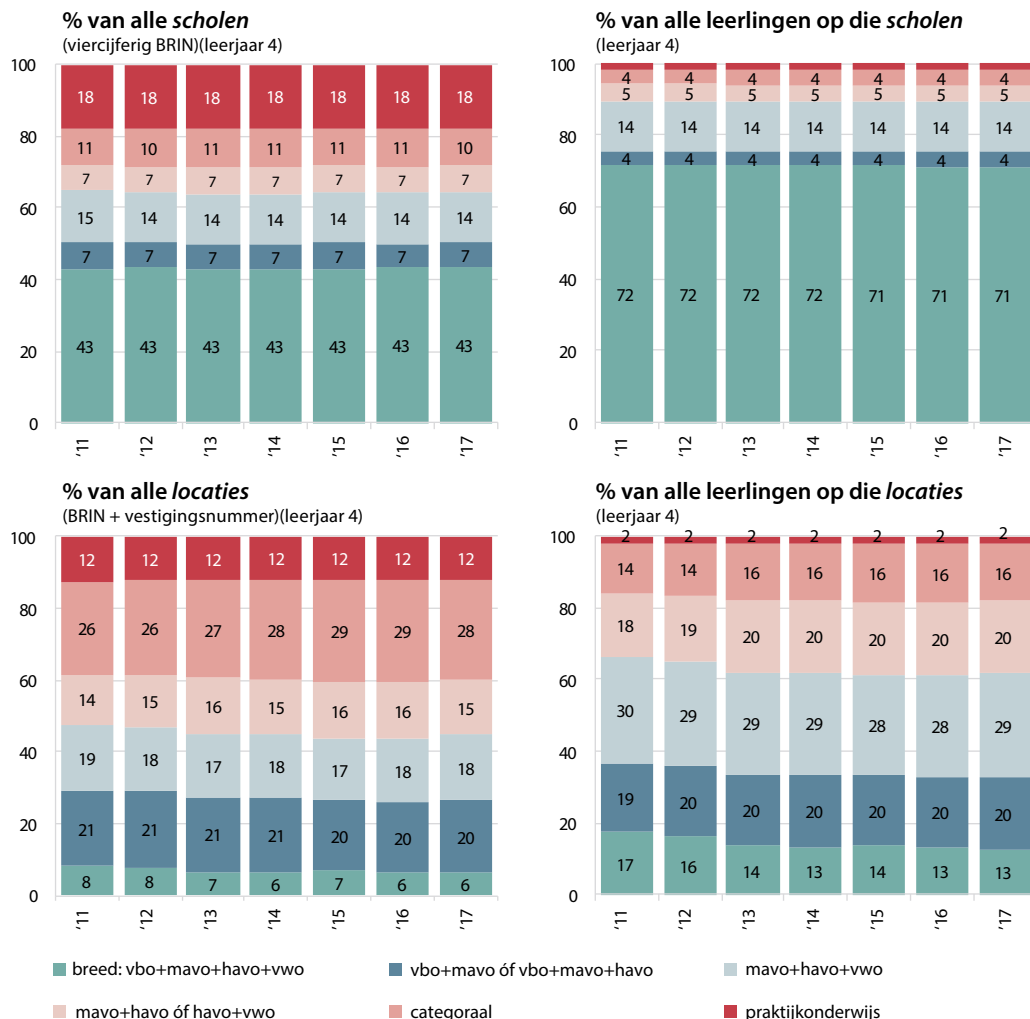
³⁵⁵ Berekend op schoolniveau, zoals gedefinieerd aan de hand van het viercijferig brinnummer. Aoc's en rec's zijn niet meegenomen.

³⁵⁶ Onder voorbereidend beroepsonderwijs vallen de schoolsoorten vmbo b en vmbo k. Onder algemeen vormend onderwijs vallen de schoolsoorten vmbo g, vmbo t, havo en vwo.

³⁵⁷ Een vestiging wordt gedefinieerd door middel van een koppeling van het viercijferige brin-nummer van een instelling met het twee-cijferig vestigingsnummer. Een school voor voortgezet onderwijs kan meerdere vestigingen hebben, waarvan de hoofdvestiging met vestigingsnummer "00" wordt aangeduid. Aoc's en rec's zijn niet meegenomen.

Bovendien is minder vaak sprake van brede brugklassen in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs (zie figuur 26). Met name leerlingen zonder migratieachtergrond zitten minder vaak in een brede brugklas. Het aandeel leerlingen dat in het eerste leerjaar een combinatie van schoolsoorten volgt (in brede brugklassen) daalt de laatste jaren. In 2008-2009 zat nog 68 procent van de leerlingen het eerste jaar in een brede brugklas.³⁵⁸ In 2017-2018 is dit aandeel gedaald naar 55 procent. Voor het tweede leerjaar daalde dat percentage van 45 naar 31 procent. Deze daling is in het hele land te zien. In Noord- en Oost-Nederland is de daling echter sterker dan in West- en Zuid-Nederland.

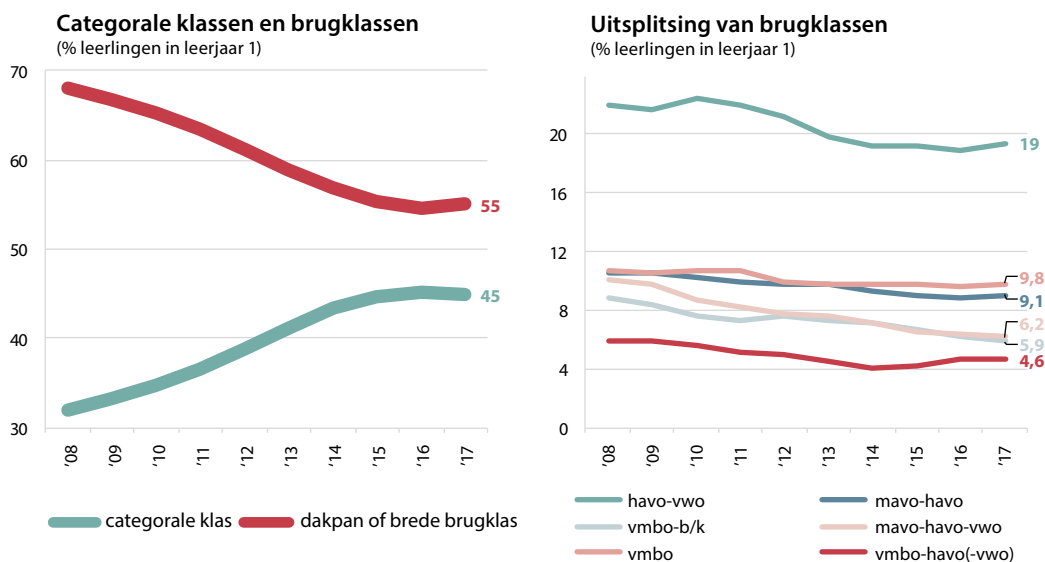
Figuur 25 Aangeboden schoolsoorten in het voortgezet onderwijs



Eigen berekeningen op basis van bbo-rom bestanden van DUO. Het betreft leerlingaantallen in leerjaar vier van VO scholen (met een eigen brinnummer) en locaties (brinnummer + vestigingsnummer).

³⁵⁸ Uit analyses van DUO van de BBO-romdata blijkt dat er scholen zijn waarvan de leerlingen in de administratie in brede brugklassen ingedeeld zijn, waar dit in de praktijk niet het geval is. Dit kan betekenen dat het aanbod van brede brugklassen uit BRON geen accuraat beeld geeft. (DUO, Aanbod brede brugklassen, 19 januari 2017).

Figuur 26 Categoriele en (brede) brugklassen in het voortgezet onderwijs



CBS Statline tabel VO; leerlingen, onderwijssoort in detail, leerjaar. Onder categoriale klassen vallen: vmbo-b, vmbo-k, vmbo-g/t, havo, atheneum, lyceum/vwo, gymnasium. Onder brugklassen vallen: vmbo-b/k, vmbo ongedeeld, vmbo-havo(-vwo), vmbo-g/t-havo(-vwo), havo-vwo.

Afkortingen

ARWU	Academic Ranking of World Universities
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bnp	bruto nationaal product
bol	beroepsopleidende leerweg
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CvTE	College voor Toetsen en Examens
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
hbo	hoger beroepsonderwijs
hbs	hogere burgerschool
HBSC	Health Behaviour in School-aged Children
ho	hoger onderwijs
ICCS	International Civic and Citizenship Study
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
ISCED	International Standard Classification of Education
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs
lbo	lager beroepsonderwijs
lob	loopbaanoriëntatie en –begeleiding
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mms	middelbare meisjesschool
NJi	Nationaal Jeugdinstituut
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competences
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
po	primair onderwijs
r&d	research & development
rmc	regionaal meld- en coördinatiepunt
roc	regionaal opleidingencentrum
SBB	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
SER	Sociaal-Economische Raad
SES	sociaal-economische status
SLO	(nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling)
STEM	Science, Technology, Engineering & Mathematics
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TCV	Teaching Common Values
THE	Times Higher Education
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
tl	theoretische leerweg
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vmbo b	basisberoepsgerichte leerweg vmbo
vmbo g	gemengde leerweg vmbo

vmbo k	kaderberoepsgerichte leerweg vmbo
vmbo t	theoretische leerweg vmbo
vo	voortgezet onderwijs
VSNU	(organisatie van Nederlandse universiteiten)
VSv kompas	Verzuim- en Schoolverlaterskompas
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
Wet KIV	Wet kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
wo	wetenschappelijk onderwijs

Figurenlijst

Figuur 1	Werkloosheid en uurloon: hoogopgeleiden in verhouding tot laagopgeleiden	103
Figuur 2	Gezondheid en levensgeluk: hoogopgeleiden in verhouding tot laagopgeleiden	104
Figuur 3	Opleidingsniveau van de beroepsbevolking	105
Figuur 4	Schooluitval	106
Figuur 5	Deelname aan training (afgelopen 4 weken)	108
Figuur 6	Kennis en vaardigheden in het funderend onderwijs	111
Figuur 7	Percentage scholen als zwak of zeer zwak beoordeeld	112
Figuur 8	Internationale rangorde volgens het bedrijfsleven	115
Figuur 9	Doorstroom in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs	119
Figuur 10	Leerlingen in het voortgezet onderwijs met een niet-westerse migratieachtergrond	123
Figuur 11	Migratieachtergrond van studenten in het hoger onderwijs	124
Figuur 12	Uitgaven van huishoudens aan huiswerkbegeleiding	125
Figuur 13	Overheidsuitgaven aan onderwijs	129
Figuur 14	Studiesucces in het vervolgonderwijs	131
Figuur 15	Aantal leerlingen per leerkracht	133
Figuur 16	Aantal lessen in het funderend onderwijs	133
Figuur 17	Jaarsalaris van leerkrachten	135
Figuur 18	Aandeel (en aantal) scholen naar denominatie	138
Figuur 19	Nabijheid van scholen	139
Figuur 20	Dichtsbijzijnde school, per gemeente (in km, gemeten over de weg)	140
Figuur 21	Scholen met een breed aanbod van onderwijssoorten en (brede) brugklassen, per gemeente	141
Figuur 22	Schoolwaardering in het funderend onderwijs	144
Figuur 23	Segmentering in het voortgezet onderwijs naar opleidingsniveau van ouders	146
Figuur 24	Variatie in prestaties tussen scholen en binnen scholen	148
Figuur 25	Aangeboden schoolsoorten in het voortgezet onderwijs	149
Figuur 26	Categorale en (brede) brugklassen in het voortgezet onderwijs	150
Tabel 1	Schoolverzuim	107

Literatuur

- Adams Becker, S., Cummins, M., Davis, A., Freeman, A., Hall Giesinger, C. & Ananthanarayanan, V. (2017). *NMC Horizon Report: 2017 Higher Education Edition*. Austin, Texas: The New Media Consortium.
- Adriaens, S., Van Grinsven, V., Van der Woud, L. & Westerik, H. (2016). *Rapportage werkdruk leerkrachten in het basisonderwijs*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.
- Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Amsterdam: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Vereniging Schoolleiders & VO-raad (2017). *De Staat van de Schoolleider 2017*. Utrecht: AVS & VO-raad;
- Baker, D.P. (2014). *The schooled society. The educational transformation of global culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Barro, R.J. & Lee, J.W. (2013). A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010. *Journal of Development Economics*, 104, 184–198.
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom.
- Bennett, A. (1999). Subculture or neo-tribes? *Sociology*, 33(3), 599–617.
- Bestuursakkoord OCW - MBO-Raad 2018-2022: *Trots, vertrouwen en lef* (2018). Geraadpleegd op 6 februari 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/02/07/bestuursakkoord-mbo-2018-2022-trots-vertrouwen-en-lef>.
- Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs (2014). Geraadpleegd op 8 februari 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/07/10/bestuursakkoord-voor-de-sector-primair-onderwijs>.
- Blom, S.V. (1995). *Intellectuele vorming in Nederland en Frankrijk: een vergelijkend onderzoek naar deelname aan intellectuele vorming in het Franse en Nederlandse voortgezet onderwijs*. Groningen: Wolters Noordhoff Uitgevers.
- Boekholt, P.Th.F.M. & De Booy, E.P. (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Bol, T., Witschge, J., Van de Werfhorst, H.G. & Dronkers, J. (2013). Curricular Tracking and Central Examinations: Counterbalancing the Impact of Social Background on Student achievement in 36 Countries. *Social Forces*, 92(4), 1545–1572.
- Bolkestein, G. & Menkveld, H. (1978). *Ontwikkelingslijnen naar speciaal onderwijs*. Nijkerk: Callenbach.
- Bosker, R. (2005). *De grenzen van gedifferentieerd onderwijs*. Groningen: RUG.
- Bovens, M., Dekker P. & Tielmeijer, W. (2014). *Gescheiden werelden?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Braster, J.F.A. (2006). De schoolwet van 1806: blauwdruk voor een onderwijsbestel. In J. Hallebeek & A.J.B. Sirks, *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, 147–164. Hilversum: Verloren.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Brunello, G. & Checchi, D. (2007). Does School Tracking Affect Equality of Opportunity? New International Evidence. *Economic Policy*, 22(52), 781–861.
- Bughin, J. Hazan, E., Lund, S., Dahlström, P., Wiesinger, A., Subramaniam, A. (2018). *Skill Shift, automation and the future of workforce*. Discussion Paper. Geraadpleegd op 11 februari 2019 via <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/skill-shift-automation-and-the-future-of-the-workforce>.

- Burns, T., Koster, F. & Fuster, M. (2016). *Education Governance in action. Lessons from case studies*. Parijs: OECD Publishing.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *Uitgaven van huishoudens aan huiswerkbegeleiding*. Geraadpleegd op 8 februari 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2016/45/uitgaven-van-huishoudens-aan-huiswerkbegeleiding>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *Een leven lang leren in Nederland: stand van zaken*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/23/een-leven-lang-leren-in-nederland-stand-van-zaken>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). *Niveau ISCED 2011*. Geraadpleegd op 5 februari 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/onderwijs-en-beroepen/isced/niveau-isced-2011>.
- Commissie Evaluatie externe validering toetsing en examinering in het hbo (2017). *Zienderogen vooruit*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.
- De Boer, A. & Van der Worp, L. (2016). *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- De Bruijn, E., Billett, S. & Onstenk, J. (2017). *Enhancing teaching and learning in the Dutch vocational education system*. Springer International Publishing.
- De Geus, W. & Bisschop, P. (2017). *Licht op schaduwonderwijs. Onderzoek naar deelname aan en uitgaven voor schaduwonderwijs*. Amsterdam: SEO; Utrecht: Oberon.
- De Koning, P. (1973). *Interne differentiatie*. Purmerend: Muusses.
- De Lange, M., Tolsma, J. & Wolbers, M.H.J (2016). Opleiding als sociale scheidslijn. *Beleid en Maatschappij*, 43(1), 61-68.
- De Rooy, P. (2005). *Republiek van rivaliteiten, Nederland sinds 1813*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- De Swaan, A. (1988). *Zorg en de Staat*. Amsterdam: Bert Bakker.
- De Weerd, M., Vonk, H., Krooneman, P. & Klaver, J. (2017). *Evaluatie wijziging WEB*. Amsterdam: Regioplan.
- Denessen, E. (2017). *Verantwoord omgaan met verschillen: sociale-culturele achtergronden en differentiatie in het onderwijs*. Universiteit Leiden: oratie.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (2019). *Sociaal leenstelsel*. Webpagina. Geraadpleegd op 8 november 2018 via <https://www.uitbetalingstudiefinanciering.nl/sociaal-leenstelsel/>.
- Driessen, G. (2013). *De bestrijding van onderwijsachterstanden*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Nijmegen: ITS.
- Driessen, G., Krikhaar, E., De Graaff, R., Unsworth, S., Leest, B., Coppens, K. & Wieringa, J. (2016). *Evaluatie pilot tweetalig onderwijs primair onderwijs*. Nijmegen: ITS;
- Duyvendak, J.W. & Hurenkamp, M. (2004). *Lichte gemeenschappen, moderne sociale cohesie in de praktijk*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Elchardus, M. (2012). *De symbolische samenleving*. Amsterdam: Lannoo.
- Elffers, L. (2011). *The Transition to PostSecondary Vocational Education: Students' Entrance, Experiences, and Attainment*. Proefschrift. Enschede: Ipskamp Drukkers B.V.
- Elffers, L. (2018a). *De bijlesgeneratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Elffers, L. (2018b). *Toegankelijkheid van het hbo: van complex vraagstuk naar handreiking voor de praktijk*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Elffers, L., Van de Werfhorst, H.G. & Fischer, M.M. (2015). De invloed van het verkorten van de heterogene brugperiode op leerprestaties, burgerschap en motivatie: een quasi-experimentele case study. *Pedagogische studiën*, 92(6), 413-433.
- Engbersen, G., Snel, E. & Kremer, M. (2017). *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Erkkilä, T. (2013). *Global University Rankings and their Impact*. Palgrave Macmillan Ltd.

- Europese Commissie (2018a). *Education and Training Monitor: Country Report*. Geraadpleegd op 5 februari 2019 via https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_nl.
- Europese Commissie (2018b). *Eurobarometer eerste kwartaal 2018*.
- Euwals, R., De Graaf-Zijl, M. & Van Vuuren, D. (2016). *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. CPB Policy Brief 2016/14. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Exalto, R., Damstra, G., Klein, T., Van der Vegt, A.L. & Weijers, S. (2018). *Monitor 10-14 onderwijs. Eerste tussenrapportage*. Utrecht: Oberon advies.
- Feskens, R., Kuhlmeier, H. & Limpens, G. (2016). *Resultaten Pisa 2015. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Cito.
- Financieel Dagblad (2016). *De snelle opmars van het particulier onderwijs*. Geraadpleegd op 7 februari 2019 via <https://fd.nl/economie-politiek/1166168/de-snelle-opmars-van-het-particulier-onderwijs>. 6 september 2016.
- Geschillencommissie Passend Onderwijs (2015). *Jaarverslag schooljaar 2014/2015*. Utrecht: Onderwijsgeschillen.
- Gubbels, J., Netten, A. & Verhoeven, L. (2017). *Vijftien jaar leesprestaties in Nederland*. Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands/Radboud Universiteit.
- Hanushek, E.A., & Woessmann, L. (2011). The economics of International differences in educational achievement. In E.A. Hanushek, S. Machin, & L. Woessmann (Red.) (Vol. Eds.), *Handbook in the economics of education: Vol. 3* (89-200). Elsevier.
- Hanushek, E.A., & Wössmann, L. (2006). Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries. *The Economic Journal*, 116, C63-C76.
- Hart, B. & Risley, T.R. (1995). *Meaningful Differences in the Everyday Experiences of Young American Children*. Baltimore: Brookes Publishing.
- HBO-raad (2012). *Vreemde ogen dwingen*. Eindrapport commissie externe validering examen-kwaliteit hoger beroepsonderwijs. Geraadpleegd op 6 februari 2019 via <http://www.vereniginghogescholen.nl/>
- Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning. Eenmeting 2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Helliwell, J.F., Layard, R. & Sachs, J.D. (2018). *World Happiness Report 2018*. New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Hoofdlijnenakkoord Hogescholen (2011). Geraadpleegd op 7 februari 2019 via https://www.eerstekamer.nl/overig/20111212/hoofdlijnenakkoord_hbo_raad_ocw/document
- Hooge E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in het onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for business and Society, Tilburg University.
- Houtman, I. & Stege, J. (2015). *Rapportage werkdruk onderzoek in het vo*. Delft: TNO.
- Idenburg P.H.J. (1964). *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen: Noordhoff Uitgevers b.v.
- Investeren in onderwijskwaliteit. *Kwaliteitsafspraken 2019-2024* (2018). Geraadpleegd op 7 februari 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/09/investeren-in-onderwijskwaliteit-kwaliteitsafspraken-2019-2024>.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). *Schakelen van hbo-bachelor naar universitaire master*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016a). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschaps-onderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016b). *Naar vernieuwd toezicht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2016c). *De Staat van het Onderwijs 2016. Onderwijsverslag over 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2017a). *Selectie: meer dan cijfers alleen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017b). *De Staat van het onderwijs 2017. Onderwijsverslag over 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2018a). *De master van jouw keuze?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *De Staat van het Onderwijs 2018. Onderwijsverslag over 2016/2017* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018c). *Selectie in de wo-master. Eerste resultaten van het lopend onderzoek studiejaar 2017-2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018d). *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018e). *Technische rapportage onderwijskansen en segregatie. De Staat van het Onderwijs 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jester (2018). *Trendcomplex voor het onderwijsstelsel*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Geraadpleegd op 12 februari 2019 via <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2018/trendcomplex-voor-het-onderwijsstelsel/item7720>.
- Kans, K., Christoffels, I., Schipperheyn, R., Groeneveld, M.J., Cuppen, J. & Hofland, A. (2016). *Leven lang leren: een perspectief vanuit het beroep. Leren voor een sterkere arbeidsmarktpositie*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Karsten, S. (2002). *Onderwijs waarop we kunnen bouwen: de publieke waarde van het beroepsonderwijs*. Oratie. Amsterdam University Press.
- Kirschner, P. (2015) *21st Century Skills are so 20th Century!* Geraadpleegd op 8 februari 2019 via <https://onderzoekonderwijs.net/2015/10/22/21st-century-skills-are-so-20th-century/>.
- Klaar voor de toekomst! Sectorakkoord vo 2014-2017 (2014). Geraadpleegd op 6 februari 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2014/04/17/sectorakkoord-vo-2014-2017>.
- Klaster, E. (2012). *Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren: literatuurstudie en veldonderzoek onder leraren in het PO, VO, BVE, HBO en WO*. Den Haag: B&A B.V.
- 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.
- Korthals, R. (2015). *Tracking Students in Secondary Education. Consequences for Student Performance and Inequality*. Proefschrift. Maastricht: ROA.
- Ledoux, G. (2012). *Bijlage IV. Ex Ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO
- Leest, B., Fettelaar, D., Van Eck, E., Verbeek, F., Van der Vegt, A.L. & Jongeneel, M. (2013). *Selectiemechanismen in het onderwijs*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Lesaffer, R. (2004). *Inleiding tot de Europese rechtsgeschiedenis*. Universitaire Pers Leuven.
- Los, E. (2012). *De canon van het onderwijs*. Amsterdam: Boom.

- MacCrory, F., Westermann, G., Alhammadi, Y. & Brynjolfsson, E. (2014). *Racing with and against the machine: changes in occupational skill composition in an era of rapid technological advance*. Geraadpleegd op 11 februari 2019 via <https://www.semanticscholar.org/paper/Racing-With-and-Against-the-Machine%3A-Changes-in-in-MacCrory-Westerman/164e93fod99852a2b8474c9c0c902eb00807a379>.
- Matthijssen M.A.J.M. (1979). *Klasse-onderwijs*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- MBO Raad (2014). *Branchecode goed bestuur in het mbo*. Geraadpleegd op 23 augustus 2018 via https://www.mбораad.nl/sites/default/files/documents/branchecode_goed_bestuur_in_het_mbo_2014.doc.pdf;
- MBO Raad (2015). *Het mbo in 2025: het manifest voor de toekomst van het mbo*. Woerden: MBO Raad.
- Mentink, D., Vermeulen, B.P. & Zoontjens, P.J.J. (2018). Commentaar op artikel 23 van de Grondwet. In E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*. Geraadpleegd op 13 februari 2019 via <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=23&categorie=&auteur=&trefwoord=&1=1##artikel23>.
- Micklewright, J. & Schnepf, S. V. (2007). Inequality of learning in industrialized countries. In S.P. Jenkins & J. Micklewright (Eds.), *Inequality and poverty re-examined* (129-145). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Mills, M., Monk, S., Keddie, A., Renshaw, P., Christie, P., Geelan, D. & Gowlet, C. (2014). Differentiated learning: From policy to classroom. *Oxford Review of Education*, 40(3), 331-348.
- Ministerie van Financiën (2015). *IBO Effectieve leerroutes in het funderend onderwijs*. Geraadpleegd op 11 februari 2019 via <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1eyo/vko1p1zw36zd>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014a). *Plan van aanpak toptalenten 2014-2018*. Geraadpleegd op 6 februari 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/03/10/plan-van-aanpak-toptalenten-2014-2018>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014b). *Toezicht in transitie*. Brief van Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter Tweede Kamer, 28 maart 2014. Kamerstukken II 2013-2014, 33 905 nr. 1;
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015a). *De waarde(n) van weten. Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015b). *Voortgangsrapportage Leven Lang Leren 2015*. Brief van Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter Tweede Kamer, 26 oktober 2015. Kamerstukken II 2015-2016, 30012, 55.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015c). *Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2015*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2016a). *Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters*. Brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter Tweede Kamer, 3 februari 2016. Kamerstukken II, 2015-2016, 26695, 108.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016b). *Loopbaanoriëntatie en -begeleiding*. Brief van Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter Tweede Kamer, 28 september 2016. Kamerstukken II 2016-2017, 31524, 301.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016c). *Vervolg Flexibilisering in het voortgezet onderwijs*. Brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter Tweede Kamer, 13 juni 2016. Kamerstukken II 2015-2016, 31289, 320.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017a). *Tussenevaluatie sectorakkoorden funderend onderwijs*. Brief van Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan Voorzitter Tweede Kamer, 22 december 2017. Kamerstukken II 2017-2018, 31293, 383.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017b). *Vervolgproces curriculumherziening primair en voortgezet onderwijs*. Brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter Tweede Kamer, 7 juli 2017. Kamerstukken II 2017-2018, 31293, 376.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2017c). *Sterk beroepsonderwijs*. Brief van Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter Tweede Kamer, 20 februari 2019. Kamerstukken II 2017-2018, 31524, 311.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018a). *Cijfers schoolverzuim en vrijstellingen funderend onderwijs*. Brief van Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan Voorzitter Tweede Kamer, 19 februari 2018. Kamerstukken II 2017-2018, 26 695, 121.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2018b). *Passend onderwijs*. Brief van Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan Voorzitter Tweede Kamer, 25 juni 2018. Kamerstukken II 2017-2018, 31497, 262.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018c). *Rapport 'Licht op schaduwonderwijs'*. Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan Voorzitter Tweede Kamer, 24 januari 2018. Kamerstukken II 2017-2018, 31289, 358.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018d). *Huidige situatie in het 10-14 onderwijs*. Brief van Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs aan Voorzitter van Tweede Kamer, 1 mei 2018. Kamerstukken II, 2017-2018, 31293, 391.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019). *Totale uitgaven aan (pre)primair onderwijs*. Geraadpleegd op 12 februari 2019 via <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/uitgaven/uitgaven-totale-uitgaven-po>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017d). *Rijksjaarverslag 2017. VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018). *Inburgering op de schop: nieuwkomers zo snel mogelijk aan het werk, leenstelsel afgeschaft*. Geraadpleegd op 7 februari 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/07/02/inburgering-op-de-schop-nieuwkomers-zo-snel-mogelijk-aan-het-werk-leenstelsel-afgeschaft>.
- Munniksma, A., Dijkstra, A.B., Van der Veen, I., Ledoux, G., Van de Werfhorst, H. & Ten Dam, G. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam University Press.
- Nationaal Techniekpact 2020 (2013). Geraadpleegd op 6 februari 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/05/13/nationaal-techniekpact-2020>.
- Oberon & SEO (2017). *Licht op schaduwonderwijs, onderzoek naar deelname aan en uitgaven van schaduwonderwijs*.
- Onderwijsraad (2010a). *Vroeg of laat*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012a). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013a). *Meer kansen voor kwetsbare jongeren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014a). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014b). *Meer innovatieve professionals*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014c). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014d). *Overgangen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014e). *Profielen in het vmbo*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015a). *Een goede start voor het jonge kind*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015b). *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015c). *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015d). *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015e). *Meerjarenagenda 2015-2020, werkprogramma 2016*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2015f). *Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025*. 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). *Passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016d). *Vakmanschap voortdurend in beweging*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017a). *Besluit lerarenregister*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017b). *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017c). *Doordacht digitaal*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017d). *Het bevorderen van gelijke kansen en sociale samenhang*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017e). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018a). *Briefadvies wetsvoorstel burgerschapsopdracht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018b). *Curriculumvernieuwing*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018c). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018d). *Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018e). *Internationalisering in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018f). *Inzicht in en verantwoording van onderwijskosten*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018g). *Lerarentekorten*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018h). *Ruim baan voor leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Oosterbeek, H. S3v3go, S. & Van der Klaauw, B. (2018). *Why are schools segregated? Evidence from the secondary-school match in Amsterdam*. Ongepubliceerd paper.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2016a). *Education at a Glance, 2016*. Parijs: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2016b). *Netherlands 2016. Foundations for the Future*. National Policies for Education. Parijs: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Netherlands 2017*. Parijs: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2018a). *Education at a Glance*. Parijs: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2018b). *Equity in education: Breaking Down Barriers to Social Mobility*. Parijs: OECD Publishing.

Organization for Economic Co-operation and Development (2013). *Education at a Glance 2013*. Parijs: OECD Publishing.

Organization for Economic Co-operation and Development (2015). *Education at a Glance 2015*. Parijs: OECD Publishing.

Peschar, J., Hoofhoff, H., Dijkstra, A.B. & Ten Dam, G.T.M. (2017). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*. Garant Uitgevers.

Peschar, J. & Wesselingh, A. (1995). *Onderwijssociologie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Platform B3tatechniek (2014). *Kiezen voor Technologie. Actieplan Wetenschap en Technologie voor het primair en voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 6 februari 2019 via <https://www.kiezenvoortechnologie.nl/kiezen-voor-technologie/over>.

Platform Onderwijs2032 (2016). *Ons onderwijs2032*. Eindadvies. Den Haag: Platform Onderwijs2032.

Professioneel statuut mbo (2009). Geraadpleegd op 6 februari 2019 via <https://www.mboraad.nl/publicaties/professioneel-statuu-2009>.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2017a). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2022*. Maastricht: ROA.

- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2017b). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt*. Maastricht: ROA.
- Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (2016). *Stelselrapportage 2016*. Vierde jaarlijkse monitorrapport over de voortgang van het proces van profilering en kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs en onderzoek. Den Haag: Reviewcommissie.
- Rietveld-van Wingerden, M., Sturm, J.C. & Miedema, S. (2003). Vrijheid van onderwijs en sociale cohesie in historisch perspectief. *Pedagogiek*, 23(2), 97-108.
- Rijksoverheid (2019). *Toptalenten in het hoger onderwijs*. Geraadpleegd op 12 februari 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/talent-op-school/toptalenten-in-het-hoger-onderwijs>.
- Rouwhorst, Y. (2018). *Meritocratische idealen in selectie: tussen plan en praktijk*. Universiteit Utrecht, masterscriptie.
- Rutten, Th. (1951). *Nota van 19 juli 1951 aan de Tweede Kamer betreffende onderwijsvoorzieningen*. Handelingen der Staten-Generaal, 1950-1951, 2233, 1-2.
- Scholte, R., Nelen, W., De Wit, W. & Kroes, G. (2016). *Sociale veiligheid in en rond scholen*. Nijmegen: Praktikon.
- Schütz, G., Ursprung, H. & Wössmann, L. (2008). Education policy and equality of opportunity. *Kyklos*, 61 (2), 279-308.
- Sectorakkoord hoger beroepsonderwijs (2018). Geraadpleegd op 6 februari 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/04/09/sectorakkoord-hoger-beroepsonderwijs-2018>.
- Sieben, I. & Van Ginderen, N. (2014). De keuze voor tweetalig onderwijs: de rol van sociale achtergrond. *Mens en Maatschappij*, 89(3), 233-256
- Slaman, P., Bardoel, J., Beer, E. & Ten Dam, G. (2018). *In de regel vrij*. HaEs producties.
- SLO (2019). *Alliantie burgerschap*. Geraadpleegd op 30 augustus 2018 via <http://burgerschapin-deschool.nl/alliantie-burgerschap>.
- Snow, C.E., Barnes, W.S., Chandler, J., Goodman, I.F. & Hemphill, L. (1991). *Unfulfilled expectations: Home and school influences on literacy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2014). *Kansen voor vakmanschap in het mbo*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2016). *De toekomst tegemoet – Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2018). *Sociale staat van Nederland*. Den Haag: SCP.
- Standaert, R. (2003). *Vergelijken van onderwijssystemen*. Leuven/Leusden: ACCO.
- Steenman, S. (2018). *Alignment of Admission*. Proefschrift. Universiteit Utrecht.
- Streefkerk, J., Verbeek, J.M.J. & Mars, A.H. (2018). Een voor allen, of allen voor een – wie is er nu eigenlijk voor wie? *School en Wet*, 98(5), 42-48.
- Studiegroep Duurzame groei (2016). *Kiezen voor duurzame groei*. Geraadpleegd op 8 februari 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/06/advies-studiegroep-duurzame-groei>.
- Theisens, H. (2014). *De toekomstbestendigheid van het Nederlandse onderwijssysteem. Startdossier in opdracht van de Onderwijsraad*. Geraadpleegd op 3 oktober 2016 via <https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/De-toekomstbestendigheid-van-het-Nederlandse-Onderwijssysteem.pdf>.
- Turkenburg, M. (2014). *Kansen voor vakmanschap in het mbo*. Den Haag: SCP.
- Vakcollegegroep (2015). *De vakroute*. Geraadpleegd op 17 juni 2015 via https://www.vakcollegegroep.nl/images/documenten/facts_figures/factsheet_vakroute.pdf.
- Van Casteren, W., Van den Broek, A., Warps, J., Jacobs, J. & Braam, C. (2012). *Kenmerken, wensen en behoeften aan deeltijd hoger onderwijs*. Nijmegen: Researchned.
- Van de Werfhorst, H., Elffers, L. & Karsten, S. (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap*. Didactief onderzoek.

- Van de Werfhorst, H. & Mijs, J.B. (2010). Achievement Inequality and the Institutional Structure of Educational Systems: A Comparative Perspective. *Annual Review of Sociology*, 36, 407-428.
- Van den Berge, W. & Ter Weel, B. (2015). *Baanpolarisatie in Nederland*. CPB Policy Brief 2015/13. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Van den Broek, A., De Korte, K., Cuppen, J., Wartenbergh, F., Bendig-Jacobs, J., Mulder, J. & Hellegers, A. (2018). *Monitor beleidsmaatregelen 2017-2018*. Nijmegen: ResearchNed.
- Van den Broek, A., De Korte, K., Mulder, J. & Bendig-Jacobs, J. (2018). *Numerus fixus, selectie en kansengelijkheid in het wetenschappelijk onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed.
- Van den Broek, A., Wartenborgh, F., Bendig-Jacobs, J., Tholen, R., Duysak, S. & Nooij, J. (2017). *Monitor Beleidsmaatregelen 2016-2017. Studiekeuze, studiegedrag en leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2016*. Nijmegen: ResearchNed.
- Van der Duin, P. & Stavleu, H. (2018). *Naar nieuwe comfortzones*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Geraadpleegd op 12 februari 2019 via <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2018/naar-nieuwe-comfortzones/item7718>.
- Van Eck, E., Voncken, E., Glaudé, M. & Roeleveld, J. (2013). *Opwaarts! mars. Een verklarende analyse van (verwachte) ontwikkelingen in de deelname aan het vmbo en het vo*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Van Grinsven, V., Elphick, E. & Van der Woud, L. (2012). *Rapportage werkdruk in het primair onderwijs*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.
- Van Schoonhoven, R. (2016). *Recht doen aan beroepsonderwijs*. Oratie Vrije Universiteit Amsterdam. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Van Spijker, F., Van der Houwen, K. & Van Gaalen, R. (2017). Invloed ouderlijk opleidingsniveau reikt tot ver in het voortgezet onderwijs. *Economische en Statistische Berichten*, 102(4749), 234-237.
- Vereniging Hogescholen (2013). *Branchecode goed bestuur hogescholen*. Geraadpleegd op 23 augustus 2018 via https://www.verenighogescholen.nl/system/knowledge_base/attachments/files/000/000/106/original/Branchecode_goed_bestuur_hogescholen_-_Vereniging_Hogescholen_-_2611203_b.pdf?1438763920.
- Vereniging Hogescholen (2014). *Beoordelen is mensenwerk*. Geraadpleegd op 13 februari 2019 via <https://www.verenighogescholen.nl/kennisbank/thema-s-en-subthema-s/artikelen/project-protocol-afstuderen>.
- Vertrouwen in de toekomst* (2017). Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Geraadpleegd op 13 februari 2019 via <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.
- VO-raad (2015). *Plusdocument*. Geraadpleegd op 12 februari 2019 via <https://www.vo-raad.nl/themas/maatwerk/onderwerpen/plusdocument>.
- VO-raad (2017). *Schoolleidersagenda een vak apart*. Utrecht: VO-raad.
- VSNU (2016). *Prestaties in perspectief*. Den Haag: VSNU
- Wagenaar, P., Kerkhoff, T. & Rutgers, M. (red.) (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Westerhuis, A. & Van Wijk, B. (2011). *Het Nederlandse onderwijs geketend*. 's-Hertogenbosch/ Utrecht: Expertisecentrum beroepsonderwijs.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Voor de zekerheid, de toekomst van flexibel werken en de moderne organisatie van arbeid*. Den Haag, WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2018). *De nieuwe verscheidenheid, toenevende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag: WRR.
- World Health Organization (2016). *Growing up unequal: gender and socioeconomic differences in young people's health and wellbeing*.
- Zoontjens, P. (1999). *Inleiding tot de onderwijswetgeving*. Reed Business.

Geraadpleegde deskundigen

De heer E. Bernard
Mevrouw E. de Bruijn

Mevrouw A. Cnossen
Mevrouw G. Croiset
De heer D. Ensberg-Kleijkers
De heer L. Geluk
De heer A. Groot

De heer A. Jansen
De heer J. Overweel
De heer K. Post
Mevrouw I. Schaveling
De heer J. Vermeer
De heer W. Veugelers
De heer H. de Vink
Mevrouw S. Vlaar
Mevrouw M. Wessels
De heer D. Westerheijden

Voorzitter raad van bestuur OMO
Hoogleraar pedagogisch-didactische vormgeving van beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en levenslang leren en lector beroepsonderwijs
Directeur kinderopvang Doornijk
Prodekaan onderwijs en opleidingen UMCG
Voorzitter college van bestuur Stichting Biezononderwijs
Voorzitter college van bestuur Haagse Hogeschool
Voorzitter college van bestuur Blossie opvang en onderwijs 0-12 jaar
Bestuurder Stichting Vrijescholen
Schoolleider vernieuwingsschool De Windroos
Programmamanager Hogeschool van Amsterdam
Rector Trinitas college
Directeur samenwerkingsverband VO Zuid Kennemerland
Hoogleraar educatie, Universiteit voor Humanistiek
Onderwijsbestuurder SPCO Groene Hart
Directeur kinderopvangorganisatie Les Petits
Adviseur Stichting Praktijkleren
Quality management Research Center for Higher Education Policy Studies

Deze *Stand van educatief Nederland* bevat een uitgebreide toelichting en onderbouwing van de in december 2018 verschenen hoofdlijnennotitie *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel*. Het rapport geeft een integrale analyse waarin de verschillende onderwijssectoren – van voorschoolse voorzieningen tot en met de voorzieningen van permanente educatie – in samenhang worden bekeken. In deze vierde editie van de *Stand van educatief Nederland* staat het onderwijsstelsel centraal en geeft de raad antwoord op de vraag: kan het onderwijs met het huidige stelsel zijn maatschappelijke opdracht nu en in de toekomst waarmaken?