

later  
selecteren,  
beter  
differentiëren

..raad  
..wijs  
onder



later  
selecteren,  
beter  
differentiëren

	<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
	<b>In het kort</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Aanleiding</b>	
	<b>Gelijke onderwijskansen staan onder druk</b>	<b>13</b>
1.1	Zorgen over ongelijke onderwijskansen	14
1.2	Adviesvraag: hoe kunnen differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel beter recht doen aan de capaciteiten van alle leerlingen?	16
1.3	Afbakening	18
<b>2</b>	<b>Advies</b>	
	<b>Selecteer later en differentieer beter</b>	<b>21</b>
2.1	Vroege selectie en huidige manier van selecteren zijn nadelig voor gelijke onderwijskansen	22
2.2	Sterke externe differentiatie en padafhankelijkheid beperken kansen	25
2.3	Aanpassingen binnen het huidige stelsel lossen de knelpunten onvoldoende op	28
<b>3</b>	<b>Aanbevelingen voor een nieuwe structuur in het voortgezet onderwijs</b>	<b>33</b>
3.1	Start het voortgezet onderwijs met een driejarige brugperiode	34
3.2	Bied cognitief sterke leerlingen uitdagend onderwijs	38
3.3	Selecteer aan het einde van de brugperiode	41
3.4	Doordenk de consequenties voor de bovenbouw	43
<b>4</b>	<b>Voorwaarden voor realisatie</b>	<b>47</b>
4.1	Rust scholen goed toe	48
4.2	Zorg voor een breed aanbod binnen scholen	51
	<b>Geraadpleegde deskundigen</b>	<b>56</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>58</b>

# Woord vooraf

*“Als geest en hand niet samengaan, ontstaat er geen kunst.”*

*Leonardo da Vinci (1452-1519)*

Goed onderwijs voor iedereen, dat is de opgave waar dit advies om draait. In 2019 bracht de Onderwijsraad met *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel* in beeld dat deze opgave al jaren steeds meer wordt belemmerd door de manier waarop het onderwijs is georganiseerd. Door de vroege selectie, de sterke differentiatie in veel verschillende schoolsoorten, het afgenomen aanbod van brede brugklassen en minder mogelijkheden om te ‘switchen’ of ‘stapelen’ kunnen lang niet alle jongeren het onderwijs volgen dat past bij hun capaciteiten. Hierdoor lopen de Nederlandse economie en samenleving talent mis. De coronacrisis zet dit alles nog meer op scherp.

De raad geeft daarom op verzoek van de ministers met dit advies antwoord op de vraag: hoe kunnen differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel beter recht doen aan de capaciteiten van alle leerlingen?

De raad adviseert om later te selecteren, zodat elke leerling meer tijd en mogelijkheid heeft om zich vanuit zijn of haar capaciteiten te ontwikkelen. Dat geldt voor zowel de meer begaafde, vroegrijpe en snel lerende kinderen, als de minder snel of goed lerende jongeren en laatbloeiers. Het loont om leerlingen langer met en van elkaar te laten leren, zolang elke leerling zich vanuit zijn of haar capaciteiten kan ontwikkelen. De raad adviseert daarom ook beter te differentiëren door het onderwijs flexibeler en meer op maat aan te bieden, al vanaf de basisschool. Zo wordt beter ingespeeld op de verschillende leerbehoeften van leerlingen. De raad vraagt daarbij specifiek aandacht voor de cognitief zeer sterke leerlingen, die nu vaak te weinig uitdaging krijgen.

Een aantal scholen werkt al op de manier zoals de raad adviseert, maar over de hele linie gezien zijn dit druppels op een gloeiende plaat. De belemmeringen voor goed onderwijs aan iedereen zijn ingebakken in het huidige onderwijssysteem. Dit maakt structuuraanpassingen onontkoombaar. De raad pleit er dan ook voor om landelijk en gelijktijdig op alle scholen het moment van selectie uit te stellen en werk te maken van flexibeler onderwijs dat meer recht doet aan verschillen. Dat is een ingrijpend proces, waarbij de voorwaarden hiervoor de volle aandacht verdienen.

Dit advies sluit goed aan op het Nationaal Programma Onderwijs, waarmee het kabinet onder meer wijst op mogelijkheden van latere selectie als optie voor herstel. De verbinding van die ambitie aan de invoering van een brede brugperiode voor alle leerlingen opent de weg om met de inzet van incidenteel budget structureel effect te sorteren. De raad roept het nieuwe kabinet op om dit advies mede vanuit dit perspectief op te pakken, zodat inspanningen op de korte termijn ook op langere termijn bijdragen aan goed onderwijs voor iedereen.

Het effect van samen leren vindt niet alleen een basis in de wetenschap, maar komt ook tot leven in de geschiedenis. Leonardo da Vinci, misschien wel de meest veelzijdige mens aller tijden, koesterde zowel zijn scherpe geest als zijn vakmanschap waarmee hij zijn vooruitstrevende ideeën en innovatieve concepten concreet vorm gaf. Als kunstenaar, wetenschapper, filosoof en uitvinder bouwde, doordacht, ontwierp en filosofeerde hij. Hij doorzag daarbij het belang van samenspel. Want de ware kunst is om verschillende capaciteiten niet als op zichzelf staande talenten te zien, en ze niet in afzondering van elkaar tot uitdrukking te brengen, maar om ze in verbinding met elkaar optimaal tot ontwikkeling te laten komen.

Edith Hooge  
voorzitter

Mirjam van Leeuwen  
secretaris-directeur



## In het kort

Iedere leerling moet zich vanuit zijn capaciteiten kunnen ontwikkelen, leren en een diploma kunnen behalen. Dat geldt voor zowel de meer begaafde, vroegrijpe en snel lerende kinderen, als de minder vlot of goed lerende jongeren en de laatbloeiers. Maar de vroege selectie en sterke externe differentiatie in verschillende schoolsoorten in het Nederlandse onderwijs zetten gelijke onderwijskansen onder druk.

De combinatie van vroege selectie en externe differentiatie in het onderwijsstelsel is vooral het laatste decennium gaan knellen. Deze is zo ver doorgeschoten dat nog onvoldoende sprake is van goede toegankelijkheid en een bijdrage van het onderwijs aan gelijke kansen en sociale cohesie. Daarom adviseert de Onderwijsraad om later te selecteren, zodat leerlingen meer tijd en mogelijkheden hebben om hun capaciteiten te ontwikkelen. De raad adviseert ook om beter intern te differentiëren: bied vanaf de basisschool flexibeler onderwijs aan dat meer recht doet aan verschillen tussen leerlingen.

Binnen het huidige onderwijsstelsel is dit onvoldoende op te lossen. Daarom adviseert de Onderwijsraad een structuurwijziging voor het voortgezet onderwijs.

### **Aanleiding: gelijke onderwijskansen onder druk**

Gelijke kansen in het onderwijs zijn de laatste jaren veelvuldig onderwerp van het maatschappelijk debat. Onderwijsveld, beleid en politiek, maar ook wetenschap en media stellen kansenongelijkheid in het onderwijs aan de orde en discussiëren over manieren om die te verminderen. De coronacrisis versterkt de zorgen over kansenongelijkheid. De pandemie vergroot de bestaande verschillen; leerlingen en studenten die al kwetsbaar waren, hebben het door de crisis extra moeilijk.

De Onderwijsraad constateerde in het advies *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019* dat de combinatie van vroege selectie en sterke differentiatie gelijke onderwijskansen onder druk zet. De bewindslieden van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben de raad daarom gevraagd nader in te gaan op differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel in het licht van kansengelijkheid en onderwijskwaliteit. Dit advies geeft antwoord op de vraag: hoe kunnen differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel beter recht doen aan de capaciteiten van alle leerlingen?

### **Knelpunten: vroege selectie en doorgeschoten differentiatie**

Het Nederlandse onderwijssysteem selecteert leerlingen rond het twaalfde levensjaar naar diverse schoolsoorten. In veel andere landen gebeurt dit pas op 15- of 16-jarige leeftijd. Onderwijsstelsels met een vroege selectie zijn over het algemeen ongunstig voor loopbanen, leerprestaties en niet-cognitief functioneren (bijvoorbeeld socialisatie en motivatie) van leerlingen. Ook blijkt dat vroege selectie naar een sterk gedifferentieerd voortgezet onderwijs zoals Nederland kent, nadelig is voor gelijke onderwijskansen. Vroege selectie pakt niet goed uit voor leerlingen met een verjaardag vroeg in het schooljaar, leerlingen met een minder gunstige sociaaleconomische achtergrond en laatbloeiers. Zij lopen een grotere kans niet terecht te komen in het type onderwijs dat bij hun capaciteiten past. Voor cognitief sterke leerlingen kan vroege selectie wel positieve effecten hebben.

Het Nederlandse onderwijssysteem selecteert niet alleen vroeg, het is internationaal gezien ook sterk extern gedifferentieerd. Dat wil zeggen met een verregaande indeling naar aparte schoolsoorten zoals het vmbo en vwo. De vraag is of de sterke differentiatie wel recht doet aan daadwerkelijke verschillen in capaciteiten. Daarbij is de padafhankelijkheid toegenomen. De start van leerlingen in het voortgezet onderwijs bepaalt steeds meer de verdere schoolloopbaan. Stapelen van diploma's en tussentijds veranderen van schoolsoort zijn lastig en steeds afhankelijker geworden van het opleidingsniveau van de ouders van leerlingen. Leerlingen met laagopgeleide ouders hebben daarbij minder kansen. Er zijn minder scholengemeenschappen die alle schoolsoorten aanbieden en deze worden vaak aangeboden op gescheiden schoollocaties. Dit zet ook de socialisatiefunctie

van het onderwijs onder druk; leerlingen met verschillende achtergronden leren elkaar niet meer kennen, omdat ze elkaar niet tegenkomen op school. De padafhankelijkheid neemt ook toe door de sterke scheiding tussen beroepsgericht en algemeen vormend onderwijs. Dit legt een grote druk op de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs en veroorzaakt veel stress bij leerlingen (en hun ouders). Zij willen zo hoog mogelijk instromen in het voortgezet onderwijs.

#### **Advies: selecteer later, differentieer beter**

Vroege selectie in combinatie met sterke externe differentiatie heeft risico's voor de toegankelijkheid van het onderwijs, voor gelijke onderwijskansen en de socialisatiefunctie van het onderwijs. Deze knelpunten zijn niet te ondervangen binnen het huidige onderwijsstelsel. Daarom adviseert de Onderwijsraad om later te selecteren en beter te differentiëren: meer intern (flexibeler, op maat) en minder extern. Om dit te kunnen realiseren is een structuurwijziging nodig voor het voortgezet onderwijs.

#### **Schooladvies in groep 8 vervalt**

Stel de selectie voor een specifieke onderwijsvorm uit tot na de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs. Het huidige schooladvies en de eindtoets in groep 8 van het basisonderwijs komen daarmee te vervallen. Leerlingen gaan na groep 8 zonder selectie, met een 'warme overdracht', naar het voortgezet onderwijs.

#### **Selectie aan het einde van een brede, driejarige brugperiode**

Het voortgezet onderwijs start vervolgens met een driejarige brugperiode waarin leerlingen met uiteenlopende capaciteiten samen onderwijs volgen. Scholen hebben een flexibel programma om leerlingen onderwijs te bieden dat aansluit bij wat ze kunnen en past bij hun ontwikkeling. Vakken worden op verschillende cognitieve niveaus aangeboden. Leraren kunnen differentiëren op lesinhoud, proces en omgeving. Dit doen zij voor individuele leerlingen of groepen op basis van hun prestaties, capaciteiten of interesses. De raad vraagt specifiek aandacht voor de behoeften, capaciteiten en het potentieel van cognitief sterke leerlingen. De raad beveelt aan om al in het basisonderwijs het aanbod beter af te stemmen op de behoeften van cognitief sterke leerlingen en dit voort te zetten in de driejarige brugperiode. Het gaat dan om zowel onderwijsinhoudelijk aanbod als pedagogisch-didactisch handelen. Zo heeft latere selectie ook voor cognitief sterke leerlingen een meerwaarde.

Net als in de huidige onderbouw van het voortgezet onderwijs krijgen leerlingen in de driejarige brugperiode een gedeelde basis mee om goed in de maatschappij te kunnen functioneren en onderwijs te volgen in de bovenbouw. Denk aan basiskennis en basisvaardigheden voor Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde. Daarnaast is de onderbouw een periode van oriëntatie en keuze. Loopbaanoriëntatie en -begeleiding zijn hier belangrijk. Een driejarige brugperiode geeft leerlingen de tijd en mogelijkheid te ontdekken welk soort onderwijs zij daarna het best kunnen volgen. Dit vergroot de kans dat leerlingen in de bovenbouw terecht komen in een onderwijsvorm die aansluit op hun capaciteiten en interesses. Aan het einde van de brugperiode vindt dan selectie plaats naar een van de onderwijsvormen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.

#### **Selectie op basis van gestandaardiseerde toetsen en brede informatie**

De raad adviseert de selectie niet alleen later maar ook anders te organiseren. Namelijk door toetsing onderdeel te maken van doorlopende leerlijnen, en gestandaardiseerde toetsing te combineren met een breed spectrum aan informatie. Aan de hand hiervan formuleren lerarenteams op transparante wijze een doorstroomadvies voor een onderwijsvorm in de bovenbouw. Meerdere toetsmomenten, verschillende bronnen en de bespreking in lerarenteams dragen bij aan een systematische en robuuste selectie en toetsing. Breder toetsen doet ook meer recht aan de capaciteiten van leerlingen en vermindert de prikkel tot toetstrainingen en 'teaching to the test'.

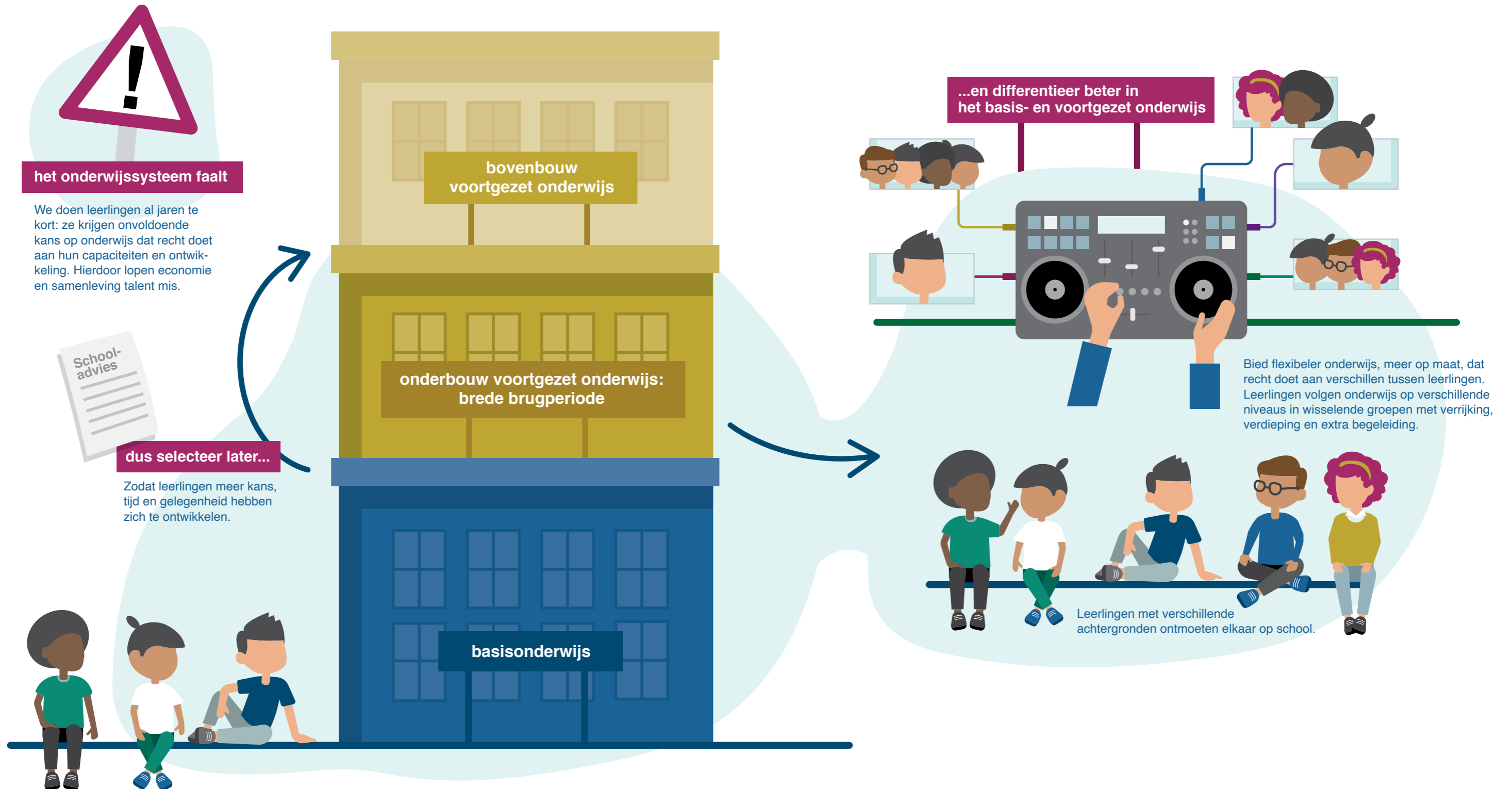


Aanpassingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs hebben gevolgen voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. De raad beveelt aan om de consequenties voor de structuur van de bovenbouw goed te doordenken en geeft hiervoor vier principes mee. Ten eerste: handhaaf de flexibiliteit uit de driejarige brugperiode. Ten tweede: differentieer minder extern dan nu het geval is. Ten derde: koppel diplomering in het onderwijs aan een startkwalificatie. En ten vierde: zet de goede samenwerkingsverbanden tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs voort.

**Voorwaarden: rust scholen goed toe, zorg voor een dekkend aanbod en pas wet- en regelgeving aan**

Later selecteren en beter differentiëren vragen veel van leraren en schoolleiders in het basis- en voortgezet onderwijs. Ook de voorgestelde wijzigingen in de structuur van delen van het voortgezet onderwijs zijn ingrijpend. De raad ziet een aantal voorwaarden voor een succesvolle realisatie. Scholen moeten goed worden toegerust in termen van menskracht, financiële middelen, tijd en kennis en vaardigheden. Leraren moeten tijd en ruimte krijgen hun vakdidactische en pedagogisch-didactische kennis en vaardigheden verder te ontwikkelen om flexibel te kunnen differentiëren in de klas. Een goede toerusting van scholen vraagt daarnaast om adequate wettelijke kaders. Ten slotte: een brede, driejarige brugperiode op elke onderwijslocatie vraagt van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs dat zij hun vestigingen anders indelen en hiertoe regionaal afstemmen of samenwerken.

# later selecteren, beter differentiëren





# aan leiding

## **Gelijke onderwijskansen staan onder druk**

Leerlingen met dezelfde cognitieve capaciteiten maar met verschillende achtergronden komen niet altijd op hetzelfde onderwijsniveau terecht. Vroege selectie en sterke differentiatie dragen daaraan bij. Hoe kunnen differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel beter recht doen aan de capaciteiten van alle leerlingen?

## 1.1 Zorgen over ongelijke onderwijskansen

Gelijke kansen in het onderwijs zijn de laatste jaren veelvuldig onderwerp van het maatschappelijk debat. Onderwijsveld, beleid en politiek, maar ook wetenschap en media stellen kansenongelijkheid in het onderwijs aan de orde en discussiëren over manieren om die te verminderen. De coronacrisis versterkt de zorgen over kansenongelijkheid. De pandemie vergroot bestaande verschillen en raakt leerlingen en studenten die al kwetsbaar waren extra hard.<sup>1</sup> Ook is duidelijk dat kansenongelijkheid in het onderwijs geen (rand-)stedelijk probleem is, maar in heel Nederland voorkomt.<sup>2</sup>

In de maatschappelijke discussie wordt de wens geuit naar de inrichting van het onderwijsstelsel te kijken.<sup>3</sup> Door de vroege selectie, gedifferentieerde leerroutes en het afgenomen aanbod van brede brugklassen bestaat het risico dat kinderen uiteindelijk de school verlaten met een diploma dat onder hun potentiële capaciteit ligt.<sup>4</sup>

Ook de Onderwijsraad constateerde in zijn advies *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019* dat vroege selectie in combinatie met sterke differentiatie kan afdoen aan gelijke onderwijskansen. In dat advies hield de raad het Nederlandse onderwijsstelsel tegen het licht. Waar zitten knelpunten of zwakke plekken in het stelsel? Waar blijven kansen onderbenut? Is het huidige stelsel in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen houdbaar voor de toekomst?

### **Sterke differentiatie is risicovol voor toegankelijkheid van onderwijs**

In 2019 constateerde de Onderwijsraad twee knelpunten in het Nederlandse onderwijsstelsel die samenhangen met de sterke differentiatie in het stelsel (zie het kader hierna). Ten eerste komen jongeren uit verschillende sociale groepen elkaar zo niet vanzelfsprekend tegen. Deze sociale segmentering verkleint de mogelijkheden van het onderwijs om bij te dragen aan sociale samenhang in de samenleving. Ten tweede zet verregaande differentiatie de toegankelijkheid van en doorstroom binnen het onderwijs onder druk, waardoor sommige leerlingen en studenten minder kansen krijgen in het onderwijs.



1 Onderwijsraad, 2020b.

2 Jongerius, Van der Steege & Geurts, 2020; zie ook analyses op DUO-data door RTL Nieuws (<https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5042346/kansen-ongelijk-onderwijs-eindtoets-schooladvies-basisschool-opleiding>); onderzoek van Josse de Voogd gepubliceerd in *de Volkskrant* (<https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/ opinie-kijk-bij-onderwijsongelijkheid-verder-dan-de-grote-stad~b4f1ed81/>); zie ook <https://kansenatlas.seo.nl> en <https://kansenkaart.nl/>, die tonen hoe onderwijskansen verschillen tussen gemeenten.

3 Bijvoorbeeld AVS et al., 2020; MBO Raad, 2015; Van den Berg, Drummen & Bransen, 2020.

4 Zie bijvoorbeeld Inspectie der Rijksfinanciën, 2020.

## Differentiatie in het Nederlandse onderwijsstelsel

Differentiatie is een manier om in het onderwijs om te gaan met verschillen tussen leerlingen door hen op te splitsen in groepen. Op het niveau van het onderwijsstelsel wordt in Nederland *extern* gedifferentieerd. Dit betekent dat leerlingen definitief worden geplaatst in aparte onderwijsvormen binnen dezelfde onderwijssector. Binnen de sectoren bestaan schoolsoorten (zoals het vmbo en vwo), niveaus (zoals entreeopleiding en mbo 2, 3 en 4), leerwegen (zoals de vmbo kaderberoepsgerichte leerweg en beroepsopleidende leerweg in het mbo) en opleidingen (zoals bachelor- en masterprogramma's). Daarnaast is er (*interne*) differentiatie binnen de school of in de klas, waarbij het onderwijs op basis van een flexibele en tijdelijke indeling wordt afgestemd op (groepen) leerlingen of studenten.<sup>5</sup>

Differentiatie in het stelsel is tot op zekere hoogte functioneel. Differentiatie ordent het onderwijs in een structuur die richting en ruimte geeft aan de verdere invulling en organisatie daarvan. Differentiatie maakt het gemakkelijker het curriculum op niveau en inhoud toe te spitsen en eisen te stellen aan de vakinhoudelijke en pedagogisch-didactische kennis en vaardigheden van leraren. Ook biedt differentiatie mogelijkheden voor leerlingen en studenten zich op diverse manieren door het onderwijs te bewegen. Jongeren van wie nog niet duidelijk is welke capaciteiten en interesses zij hebben, krijgen idealiter de kans zich te ontwikkelen en te kwalificeren op een passend niveau of binnen een geschikte opleiding.<sup>6</sup>

Het Nederlandse onderwijssysteem is echter sterk extern gedifferentieerd – zeker in vergelijking met het buitenland.<sup>7</sup> Dit is vooral te zien in de structuur van het voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs, vbo met twee leerwegen, mavo, havo en 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). Opvallend is ook de scheiding tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs en tussen regulier en speciaal onderwijs. Daarbij zijn inhoudelijke onderscheiden tussen typen onderwijs vertaald naar eigen schoolsoorten of typen instellingen. Zo wordt het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs gegeven op scholen voor vwo, die te onderscheiden zijn in scholen voor atheneum en scholen voor gymnasium.

De externe differentiatie in het onderwijsstelsel is vooral het laatste decennium gaan knellen. Deze is zo ver doorgeschoten dat van goede toegankelijkheid en een bijdrage van het onderwijs aan gelijke kansen en sociale cohesie onvoldoende sprake is.<sup>8</sup>

## Vroege selectie pakt verschillend uit

Nederland heeft een sterk gedifferentieerd onderwijsstelsel. Selectie bij de overgangen van sector, schoolsoort en opleiding moet ervoor zorgen dat studenten en leerlingen telkens op een passende plek terechtkomen. Deze selectiemomenten brengen echter ook een risico op uitval en kansenongelijkheid met zich mee. In het Nederlandse onderwijsstelsel worden leerlingen relatief vroeg geselecteerd op de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs. Meestal is dat rond de leeftijd van 11-12 jaar. Vroege selectie gaat in het algemeen gepaard met meer ongelijkheid in het onderwijs.<sup>9</sup> Sommige leerlingen hebben er baat bij, maar vroege selectie pakt vaak minder goed uit voor leerlingen met een verjaardag vroeg in het schooljaar, leerlingen met een minder gunstige sociaaleconomische achtergrond en laatbloeiers. Er is een grotere kans dat zij niet terechtkomen in het type onderwijs dat bij hun capaciteiten past.<sup>10</sup>

Onderzoek laat zien dat kinderen met dezelfde cognitieve capaciteiten maar verschillende sociale achtergronden niet altijd op hetzelfde onderwijsniveau terechtkomen. Leerlingen met een minder gunstige sociaaleconomische achtergrond krijgen schooladviezen voor een lager niveau, worden lager geplaatst in het voortgezet onderwijs en stromen vaker af naar een lager niveau dan even goed presterende medeleerlingen met een gunstiger sociaaleconomische achtergrond.<sup>11</sup>

5 Onderwijsraad, 2019a; Lavrijsen, Nicaise & Wouters, 2013.

6 Onderwijsraad, 2014b.

7 Van de Werfhorst, Elffers & Karsten, 2015; Bol & Van de Werfhorst, 2013; Naaijer et al., 2016.

8 Onderwijsraad, 2019a; Vogels, Turkenburg & Herweijer, 2021.

9 Onderwijsraad, 2019a.

10 Onderwijsraad, 2010, 2019a; Korpershoek et al., 2016; Crul, 2018; CPB, 2020b; Vogels et al., 2021.

11 Inspectie van het Onderwijs, 2016, 2020; De Wolf, Ariës & Van Wetten, 2020; CPB, 2019.

### Opleidingsniveau van ouders speelt steeds grotere rol

Het opleidingsniveau van ouders is de afgelopen tien jaar steeds bepalender geworden voor het onderwijsniveau van hun kinderen. Het onderwijs lijkt steeds beter aan te sluiten bij leerlingen van wie de ouders hoger onderwijs hebben gevolgd, terwijl dat steeds minder geldt voor kinderen van ouders met een lagere opleiding.<sup>12</sup> In het selectieproces naar het voortgezet onderwijs is het opleidingsniveau van ouders een grotere rol gaan spelen, meer dan migratieachtergrond en inkomen.<sup>13</sup> Leerlingen van wie de ouders wetenschappelijk zijn opgeleid, worden hoger geplaatst in het voortgezet onderwijs, blijven minder vaak zitten en stromen na het diploma vaker door binnen het voortgezet onderwijs (stapelen).<sup>14</sup>

Bij verder inzoomen zien we deze verschillen terug. De prestaties van 15-jarigen op de domeinen leesvaardigheid, wiskunde en natuurwetenschappen zijn sterk bepaald door het opleidingsniveau van ouders en de migratieachtergrond van leerlingen. Ook is de kans onderwijs te volgen op havo of vwo groter voor leerlingen met hoog- en middelbaar opgeleide ouders. Dat leerlingen met hoogopgeleide ouders beter presteren en een hoger onderwijsniveau volgen, komt deels doordat zij in de thuisomgeving meer educatieve hulpmiddelen en welvaart hebben. De invloed van sociale achtergrond is de laatste vijftien jaar toegenomen.<sup>15</sup> In het middelbaar beroepsonderwijs zien we hetzelfde effect: jongeren van ouders met maximaal een mbo-diploma studeren na het behalen van een mbo 3-diploma minder vaak door dan jongeren van wie de ouders hoger onderwijs hebben gevolgd.<sup>16</sup>

### Padafhankelijkheid en opwaartse druk nemen toe

De vroege selectie zou minder problematisch zijn wanneer leerlingen later nog gelegenheid hebben door te stromen naar gelang hun capaciteiten. Juist deze mogelijkheden nemen af. De (start)plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs bepaalt daarmee steeds meer de verdere schoolloopbaan. Er ontstaat een grotere padafhankelijkheid: leerlingen kunnen moeilijker afwijken van de schoolsoort (zoals het havo of vmbo-tl) waarin ze aan het begin geplaatst zijn.<sup>17</sup> Dit komt doordat het aandeel enkelvoudige adviezen (voor één schoolsoort) is gestegen, er minder brede brugklassen zijn en het stapelen van diploma's is afgenomen ten opzichte van tien jaar terug. Daarnaast worden de verschillende schoolsoorten vaak aangeboden op afzonderlijke locaties, wat de doorstroom bemoeilijkt.<sup>18</sup> De padafhankelijkheid in het Nederlandse onderwijs neemt ook toe door de sterke scheiding tussen beroepsgericht en algemeen vormend onderwijs.<sup>19</sup>

Dit alles legt een aanzienlijke druk op de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Die druk wordt versterkt doordat onderwijs belangrijker is geworden om een goede maatschappelijke positie te bereiken. Dit resulteert in een (vroege) opwaartse druk om op een zo hoog mogelijk onderwijsniveau uit te komen.<sup>20</sup> Ouders en leerlingen, maar ook leraren en schoolleiders ervaren – direct of indirect – sterke druk om de leerling na de basisschool naar een zo hoog mogelijke schoolsoort te laten gaan. Hierbij wordt ook de scherpe scheiding tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs gevoeld: de druk is (zo hoog mogelijk) in het algemeen vormend onderwijs terecht te komen.

## 1.2 Adviesvraag: hoe kunnen differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel beter recht doen aan de capaciteiten van alle leerlingen?

Gezien bovengenoemde ontwikkelingen hebben de bewindslieden van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Onderwijsraad gevraagd een vervolg te geven aan de *Stand van educatief Nederland* uit 2019.<sup>21</sup> Daarbij is verzocht nader in te gaan op differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel in het licht van kansengelijkheid en onderwijskwaliteit en met name ook de handelingsperspectieven voor de Rijksoverheid in kaart te brengen.<sup>22</sup>

<sup>12</sup> De Wolf et al., 2020.

<sup>13</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2018a; zie ook Stam & Keskiner, 2020.

<sup>14</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2017, 2020.

<sup>15</sup> Aalders, Van Langen, Smits, Van den Tilaart & Wolbers, 2020.

<sup>16</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2020.

<sup>17</sup> Onderwijsraad, 2019a; Van de Werfhorst et al., 2015; zie ook Westerhuis & Wijk, 2011.

<sup>18</sup> Onderwijsraad, 2019a; Inspectie van het Onderwijs, 2014a, 2018b; Vogels et al., 2021.

<sup>19</sup> Onderwijsraad, 2019a.

<sup>20</sup> Van Eck, Voncken, Glaudé & Roeleveld, 2013; zie ook Jongerius et al., 2020.

<sup>21</sup> Onderwijsraad, 2019a.

<sup>22</sup> Onderwijsraad, 2020c.

### Bevorderen van gelijke onderwijskansen, niet gelijke uitkomsten

In het maatschappelijk debat wordt vanuit verschillende perspectieven naar gelijke kansen in het onderwijs gekeken. Zo kan kansengelijkheid worden opgevat als “het bieden van gelijke kansen aan alle leerlingen en studenten ongeacht hun sociaaleconomische achtergrond, gender of migratieachtergrond”.<sup>23</sup> Er kan ook een onderscheid worden gemaakt tussen gelijke onderwijskansen en gelijke onderwijsuitkomsten. Streven naar gelijke onderwijskansen wil niet automatisch zeggen dat onderwijsuitkomsten gelijk moeten zijn (zie onderstaand kader).

In de praktijk houdt een deel van de verschillen in de onderwijsresultaten verband met de sociale achtergrond van leerlingen. Dat is tot op zekere hoogte onvermijdelijk, omdat kinderen opgroeien in verschillende omgevingen en zich daardoor verschillend ontwikkelen.<sup>24</sup> Wat de Onderwijsraad in dit advies problematiseert, is dat de huidige selectie- en differentiatiemechanismen in het onderwijs het speelveld voor leerlingen onvoldoende gelijkmaken. De raad richt zich daarom in dit advies op het wegnemen van deze belemmeringen zodat het speelveld voor leerlingen met verschillende achtergronden gelijk wordt. Alle leerlingen: zowel de meer begaafde, vroegrijpe, snel lerende, als de minder snel of goed lerende jongeren en de laatbloeiers, kunnen dan vanuit hun capaciteiten leren, zich ontwikkelen en een diploma behalen.

De Onderwijsraad heeft de adviesvraag als volgt geformuleerd: “Hoe kunnen differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel beter recht doen aan de capaciteiten van alle leerlingen?”

## Toelichting van begrippen

### *Differentiatie*

Differentiatie in het onderwijs kent grofweg twee vormen: externe en interne differentiatie. Externe differentiatie gebeurt op stelselniveau, waarbij leerlingen (definitief) worden gescheiden in klassen, afdelingen of scholen. In het huidige stelsel wordt gedifferentieerd naar schoolsoorten (zoals vmbo en vwo), niveaus (zoals entreeopleiding en mbo 2, 3 en 4) en leerwegen (zoals de kaderberoepsgerichte leerweg in het vmbo en de beroepsopleidende leerweg in het mbo).<sup>25</sup> Differentiatie gaat dan over gescheiden onderwijsvormen voor leerlingen uit dezelfde leeftijdsgroep. Bij interne differentiatie wordt het onderwijs binnen de school (of klas) flexibel afgestemd op (groepen) leerlingen.<sup>26</sup>

### *Onderwijskansen*

De raad relateert kansengelijkheid aan de toegankelijkheid van het onderwijs: kinderen en jongeren met gelijke capaciteiten moeten gelijke kansen hebben om onderwijs te volgen waarin ze hun capaciteiten optimaal benutten. Het gaat niet om gelijke onderwijsuitkomsten, maar om gelijke onderwijskansen. Het streven is: voor iedereen meer gelijke kansen op goed onderwijs creëren.<sup>27</sup> Alle jongeren – de meer begaafde, vroegrijpe, snel lerende én de minder snel of goed lerende en de laatbloeiers – moeten kansen krijgen op goed onderwijs, zodat ze zich vanuit hun capaciteiten kunnen ontwikkelen en kunnen leren, een diploma kunnen behalen en goed beslagen ten ijs komen in de samenleving en op de arbeidsmarkt.

### *Onderwijsstelsel*

Het onderwijsstelsel omvat het geheel van scholen, instellingen, schooltypen en opleidingen, alsmede de wet- en regelgeving die daarop van toepassing is.<sup>28</sup>

### *Selectie*

Op de overgangen in het onderwijsstelsel worden leerlingen en studenten geselecteerd voor onderwijs in gescheiden vormen. Selectie moet ervoor zorgen dat leerlingen en studenten op een passende plek in het stelsel terechtkomen.<sup>29</sup>

<sup>23</sup> OECD, 2018.

<sup>24</sup> Lavrijsen et al., 2013.

<sup>25</sup> Onderwijsraad, 2019a.

<sup>26</sup> Lavrijsen et al., 2013.

<sup>27</sup> Onderwijsraad, 2017a, 2017c, 2019a.

<sup>28</sup> Bronneman-Helmers, 2011.

<sup>29</sup> Onderwijsraad, 2019a.



## 1.3 Afbakening

In dit advies kijkt de Onderwijsraad naar differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel en hoe deze beter recht kunnen doen aan de capaciteiten van alle leerlingen. Op drie punten vindt er een afbakening plaats: de overgangen in het onderwijsstelsel, de leerplicht en het regulier onderwijs.

De raad richt zich op *overgangen* waar leerlingen geselecteerd worden voor onderwijs in gescheiden vormen en/of locaties. Hierbij gaat het om overgangen tussen onderwijssectoren (bijvoorbeeld tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs) én binnen onderwijssectoren (bijvoorbeeld tussen de verschillende schoolsoorten binnen het voortgezet onderwijs). Overgangen zijn bepalende momenten voor de verdere schoolloopbaan van jongeren. Het zijn ook kwetsbare momenten waarop leerlingen het risico lopen onderschat te worden of uit te vallen.<sup>30</sup> Overgangen zijn dan ook te beschouwen als drukpunten in het onderwijsstelsel.

De raad beperkt zich tot het *leerplichtige* deel van het onderwijs tot aan de diploma's die gelden als startkwalificatie. Dit houdt in: het basisonderwijs plus de routes in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs totdat een leerling een diploma (startkwalificatie) heeft behaald voor havo, vwo of mbo-niveau 2 of hoger. Daarmee vallen de voorschoolse voorzieningen buiten de reikwijdte van dit advies. Eerder heeft de raad geadviseerd over het belang van deze voorzieningen.<sup>31</sup> De inrichting van voorschoolse voorzieningen voor kinderen in de leeftijd tot 4 jaar blijft extra aandacht vragen met het oog op een goede en gelijke start (zie onderstaand kader).<sup>32</sup> Ook het hoger onderwijs blijft hier buiten beschouwing.

### Een goede start met meer gelijke kansen voor het jonge kind

Een goede basis – 'gelijke startkansen' – is essentieel om verschillen in vaardigheden tussen jonge kinderen met uiteenlopende achtergronden te beperken en hun onderwijskansen te vergroten. De Onderwijsraad vindt het dan ook van belang blijvend – en zo vroeg mogelijk – te investeren in het voorkomen en verkleinen van achterstanden. Kinderen die vanaf jonge leeftijd gestimuleerd worden samen te spelen, te leren en hun taalvaardigheid te ontwikkelen, zijn kansrijker in hun latere schoolloopbaan en op de arbeidsmarkt. Vooral kinderen met (risico op) een achterstand profiteren van extra stimulering op jonge leeftijd, zodat zij beter voorbereid starten op de basisschool. Kinderen die hun eerste jaren zijn opgegroeid in een stimulerende omgeving met taal, bewegen, lezen en muziek, hebben een voorsprong op leeftijdgenootjes die dat niet hebben gehad. Voorzieningen voor jonge kinderen waar leren, ontwikkelen en spelen samenkomen, zijn daarom van groot belang. Vooral in goed begeleid fantasiespel ontwikkelen jonge kinderen spelenderwijs essentiële vaardigheden voor alle aspecten van hun verdere leven, zoals zelfregulatie, taal en sociaal-emotionele vaardigheden. Dit heeft grote invloed op hun schoolloopbaan. Voor een goede start met gelijke kansen voor ieder kind acht de Onderwijsraad het daarom nodig dat de overheid – naast investeringen in onderwijs vanaf de basisschoolleeftijd – ook investeert in structurele, toegankelijke voorzieningen voor het jonge kind.<sup>33</sup>

Om de kwaliteit van deze voorzieningen te waarborgen, moeten medewerkers goed opgeleid zijn. Naast een initiële opleiding op minimaal bachelor-niveau is een continue professionele ontwikkeling belangrijk. Een andere factor is het taalniveau van de medewerkers. Voor alle kinderen, maar in het bijzonder voor degenen die kampen met taalachterstanden, is het belangrijk dat de professionals op de groep de Nederlandse taal goed beheersen. De kinderen kunnen zo een brede woordenschat opbouwen. Dat is belangrijk voor hun verdere schoolloopbaan.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2019.

<sup>31</sup> Onderwijsraad, 2015a, 2017c.

<sup>32</sup> Onderwijsraad, 2015a, 2017c, 2019a; Crul, 2018; SER, 2016; Inspectie der Rijksfinanciën, 2020.

<sup>33</sup> Onderwijsraad, 2015a.

<sup>34</sup> Onderwijsraad, 2015a, 2017c; Inspectie der Rijksfinanciën, 2020.

Daarnaast richt de Onderwijsraad zich in dit advies op het *regulier* onderwijs. De raad is zich ervan bewust dat sommige leerlingen extra ondersteuning nodig hebben die reguliere scholen niet altijd kunnen bieden. Zij volgen dan onderwijs op scholen voor speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs, praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs. De raad gaat hier niet expliciet in op deze onderwijsvormen en verwijst daarvoor naar het advies *Steeds inclusiever*.<sup>35</sup> Wel benadrukt de raad hier dat het belangrijk is om verschillende onderwijsvormen dicht bij elkaar te brengen. Als diverse onderwijsvormen op één locatie beschikbaar zijn, kunnen mengvormen ontstaan en worden thuisnabij en gezamenlijk onderwijs mogelijk voor leerlingen die om welke reden dan ook – niet alleen vanwege een beperking – extra ondersteuning of toerusting nodig hebben (zie onderstaand kader).<sup>36</sup>

### **Steeds inclusiever onderwijs vraagt ondersteuning, thuisnabij en gezamenlijk onderwijs**

In het advies *Steeds inclusiever* schetst de Onderwijsraad hoe het onderwijs op langere termijn inclusiever kan worden voor leerlingen en studenten met een beperking.

Bij inclusiever onderwijs gaat het om een combinatie van drie elementen. Ten eerste krijgen leerlingen de extra ondersteuning die zij nodig hebben voor een succesvolle onderwijs- en arbeidsloopbaan. Daarnaast is de school dicht bij huis en volgen leerlingen onderwijs samen met leerlingen zonder een beperking.

Om dit (op termijn) mogelijk te maken, moeten alle scholen voldoen aan eenzelfde norm voor lichte ondersteuning, waardoor leerlingen met behoefte aan die ondersteuning op alle scholen terecht kunnen. Daarnaast is het van belang speciaal en regulier onderwijs dicht bij elkaar te brengen. Als beide schoolsoorten op één locatie beschikbaar zijn, kunnen mengvormen ontstaan en worden thuisnabij en gezamenlijk onderwijs ook mogelijk voor leerlingen die zwaardere ondersteuning en toerusting nodig hebben. Tot slot heeft de overheid de taak regelgeving, bekostiging en toezicht in lijn te brengen met de doelen van inclusiever onderwijs.<sup>37</sup>

### **Totstandkoming van dit advies**

Aan dit advies ligt een literatuurstudie ten grondslag. Daarnaast heeft onderzoeksbureau Significant Public in opdracht van de Onderwijsraad in kaart gebracht hoe verschillende groepen leerlingen en studenten hun onderwijsloopbaan hebben ervaren op overgangsmomenten in het huidige onderwijsstelsel.<sup>38</sup> De bevindingen zijn verwerkt in dit advies. Soms zijn ook uitspraken van leerlingen weergegeven. Deskundigen zijn geraadpleegd in individuele en in panelgesprekken. Ook is gesproken met leden van de JongerenOnderwijsraad. Een overzicht van geraadpleegde literatuur en betrokkenen staat achterin dit advies. Ten slotte heeft de raad gebruik gemaakt van de schriftelijke bijdragen die zijn ontvangen naar aanleiding van de oproep *Denkt u mee* op de website.

<sup>35</sup> Onderwijsraad, 2020a.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Zie Jongerius et al., 2020. Dit onderzoeksrapport is beschikbaar via de website van de Onderwijsraad.



# advies

## **Selecteer later en differentieer beter**

De raad adviseert om pas na een driejarige, brede brugperiode te selecteren en beter te differentiëren: meer intern en flexibel en minder extern. De knelpunten rondom vroege selectie en sterke externe differentiatie zijn niet op te lossen binnen de huidige structuur van het voortgezet onderwijs.

De Onderwijsraad adviseert de selectie voor een specifieke onderwijsvorm uit te stellen tot na de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs. Het huidige schooladvies en de eindtoets in groep 8 van het basisonderwijs vervallen dan. Leerlingen gaan na groep 8 zonder selectie naar het voortgezet onderwijs en volgen daar een brede brugperiode van drie jaar. Latere selectie geeft leerlingen langer de kans zich te ontwikkelen en te ontdekken wat bij hen past. Zij volgen in de brugperiode onderwijs dat maakt dat alle leerlingen volop kunnen leren en zich kunnen ontwikkelen naar hun eigen capaciteiten. Het gaat de Onderwijsraad uitdrukkelijk niet om een brugperiode waarin alle leerlingen hetzelfde onderwijs volgen, zoals ooit de opzet was van de middenschool en basisvorming. Die vernieuwingen hebben laten zien dat het streven naar één basisonderwijs voor alle middelbare scholieren niet realistisch of wenselijk is. In plaats daarvan adviseert de raad een flexibel aanbod in een driejarige brugperiode, dat meer op maat is gesneden en recht doet aan verschillen tussen leerlingen, aansluit bij hun capaciteiten en uitdagend is.

Aan het einde van de driejarige brugperiode vindt selectie plaats naar een onderwijsvorm in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, waarbij de Onderwijsraad voorstelt om het aantal afzonderlijke onderwijsvormen te verminderen. Deze selectie gebeurt op basis van gestandaardiseerde toetsing en een breed spectrum aan informatie. Aan de hand hiervan formuleren lerarenteams een doorstroomadvies. Er wordt dus later en anders geselecteerd en op een andere, betere wijze gedifferentieerd (meer interne, flexibele differentiatie, minder externe differentiatie).

Dit hoofdstuk legt uit waarom de Onderwijsraad adviseert de selectie voor een specifieke onderwijsvorm uit te stellen tot na een driejarige brugperiode in het voortgezet onderwijs en waarom de raad een andere, betere manier van differentiëren bepleit (met minder externe differentiatie). Tot slot geeft de raad aan waarom de knelpunten rondom vroege selectie en sterke externe differentiatie niet zijn op te lossen binnen de huidige structuur van het voortgezet onderwijs.

In hoofdstuk 3 schetst de raad op hoofdlijnen hoe latere selectie en een andere, betere manier van differentiëren vorm kunnen krijgen in een nieuwe structuur voor het voortgezet onderwijs. Hierbij hoort in ieder geval een verdere samenwerking tussen en integratie van onderwijsvormen. Hierbij gaat het om het dichterbij elkaar brengen van het regulier en speciaal onderwijs. Daarnaast is het nodig dat speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs niet volledig los staan van de overige vormen van primair en voortgezet onderwijs. Ook voor entreeopleidingen is het belangrijk samen te werken met andere vormen van beroepsonderwijs (vmbo en mbo).<sup>39</sup>

In hoofdstuk 4 benoemt de raad andere noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle invoering van de nieuwe structuur in het voortgezet onderwijs.

## 2.1 Vroege selectie en huidige manier van selecteren zijn nadelig voor gelijke onderwijskansen

Internationaal gezien selecteert het Nederlandse onderwijssysteem leerlingen vroeg in verschillende typen onderwijs (onderwijsniveaus). Dit gebeurt in principe in hun twaalfde levensjaar, terwijl dat in veel andere landen pas op 15- of 16-jarige leeftijd plaatsvindt.<sup>40</sup> Onderwijsstelsels met een vroege niveaudifferentiatie pakken over het algemeen ongunstig uit voor loopbanen, cognitief functioneren (leerprestaties) en niet-cognitief functioneren (bijvoorbeeld socialisatie en motivatie) van leerlingen.<sup>41</sup> Bovendien liggen de leerprestaties van leerlingen in onderwijsstelsels met een vroege differentiatie verder uit elkaar dan in onderwijsstelsels waarin ze langer bij elkaar blijven.<sup>42</sup> Ook blijkt dat vroege selectie naar sterk extern gedifferentieerd voortgezet onderwijs zoals in Nederland gebeurt, nadelig is voor gelijke onderwijskansen.<sup>43</sup> Verschillende studies (waaronder landenvergelijkend onderzoek) tonen aan dat vroege selectie gepaard gaat met grotere ongelijkheden in

<sup>39</sup> In het advies *Steeds inclusiever* heeft de Onderwijsraad met betrekking tot het speciaal onderwijs hiervoor recentelijk aanbevelingen gedaan (Onderwijsraad, 2020a). Deze kunnen ter harte worden genomen bij de nadere uitwerking.

<sup>40</sup> CPB, 2011.

<sup>41</sup> Naaijer et al., 2016.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Hanushek & Wössmann, 2006; Hopwood, Hay & Dymont, 2016; Bol & Van de Werfhorst, 2013; Aalders et al., 2020.

onderwijskansen naar sociaaleconomische klasse en migratieachtergrond.<sup>44</sup> Vroege selectie pakt niet goed uit voor leerlingen met een verjaardag vroeg in het schooljaar, leerlingen uit een minder gunstig sociaaleconomisch milieu en laatbloeiers. Er is een grotere kans dat zij niet terechtkomen in het type onderwijs dat bij hun capaciteiten past.<sup>45</sup> Later selecteren in het onderwijs heeft een positieve invloed op gelijke kansen in onderwijssucces.<sup>46</sup>

Vroege selectie heeft ook positieve effecten. Uit onderzoek blijkt dat vroege selectie gunstig kan uitpakken voor cognitief sterke leerlingen, zeker in combinatie met homogeen samengestelde klassen. Vroeg geselecteerde leerlingen in een vwo-klas blijken beter te presteren op taal- en rekentoetsen dan een vergelijkbare groep leerlingen die later wordt geselecteerd, omdat ze in een gemengde (mavo-havo-vwo- of havo-vwo-)brugklas instromen. Ook behalen de vroeg geselecteerde leerlingen vaker een universitair diploma.<sup>47</sup> Dit kan komen doordat leerlingen door vroege selectie eerder onderwijs volgen dat beter op hun niveau aansluit, dan het geval is bij een latere selectie.<sup>48</sup> Als de leerlingen in de klas ongeveer gelijke capaciteiten hebben, kan de leraar het tempo, de leerstof en de instructiemethode eenvoudiger op dat niveau afstemmen.<sup>49</sup> Ook wordt genoemd dat vwo'ers en gymnasiasten baat kunnen hebben bij categorale en smalle klassen, omdat zij zich daar intellectueel beter kunnen ontwikkelen en ze omringd zijn door gelijken.<sup>50</sup> Overigens wordt vaak onderschat dat ook in heterogeen samengestelde klassen leerlingen met verschillende capaciteiten op een aangepaste manier begeleid kunnen worden.<sup>51</sup> De Onderwijsraad doet in dit advies dan ook de aanbeveling expliciet aandacht te besteden aan het onderwijsinhoudelijk aanbod, het groeperen van leerlingen en de pedagogisch-didactische benadering voor cognitief sterke leerlingen. Dit moet – meer dan nu het geval is – gebeuren in het basisonderwijs en ook in de brede brugperiode die daarop volgt. Dit is volgens de raad een voorwaarde voor de invoering van latere selectie en een brede brugperiode. Ook voor cognitief sterke leerlingen heeft een latere selectie dan meerwaarde, omdat zij uitdagend onderwijs volgen én niet in afzondering naar school gaan (zie paragraaf 3.2).

### **Enkel later selecteren lost het probleem niet op**

Latere selectie alleen lost het probleem van ongelijkheid in onderwijskansen echter niet op. Daarom adviseert de Onderwijsraad een andere manier van selecteren na een driejarige brugperiode (zie paragraaf 3.3). De huidige manier van selecteren leidt namelijk tot ongelijke onderwijskansen. Kinderen van ouders met een lager opleidingsniveau of een lager inkomen krijgen aan het eind van het basisonderwijs vaker een lager advies dan je op basis van hun score op de eindtoets zou mogen verwachten.<sup>52</sup> Figuur 1 laat zien hoe het schooladvies afhangt van het opleidingsniveau van ouders<sup>53</sup>, gecorrigeerd voor de prestatie op de eindtoets. Het verschil in effect tussen de laagste en hoogste opleidingsniveaus van ouders blijkt in de afgelopen tien jaar bijna te zijn verdubbeld.<sup>54</sup> De sterkste toename is te zien in 2014, toen de adviesprocedure wijzigde: het oordeel van de leraar in het basisonderwijs werd toen leidend voor het definitieve schooladvies.<sup>55</sup>

44 Brunello & Checchi, 2007; Horn, 2009; Crul, 2018; De Winter-Koçak & Badou, 2020; Van de Werfhorst et al., 2015; CPB, 2020b.

45 Onderwijsraad, 2010, 2019a; Korpershoek et al., 2016; Crul, 2018; CPB, 2020b.

46 Scheeren, 2020; Crul, 2018; Witschge & Van de Werfhorst, 2020; Van de Werfhorst, 2018, 2019; OECD, 2016.

47 CPB, 2011.

48 Onderwijsraad, 2010.

49 Lavrijsen et al., 2013.

50 Vogels et al., 2021.

51 Lavrijsen et al., 2013.

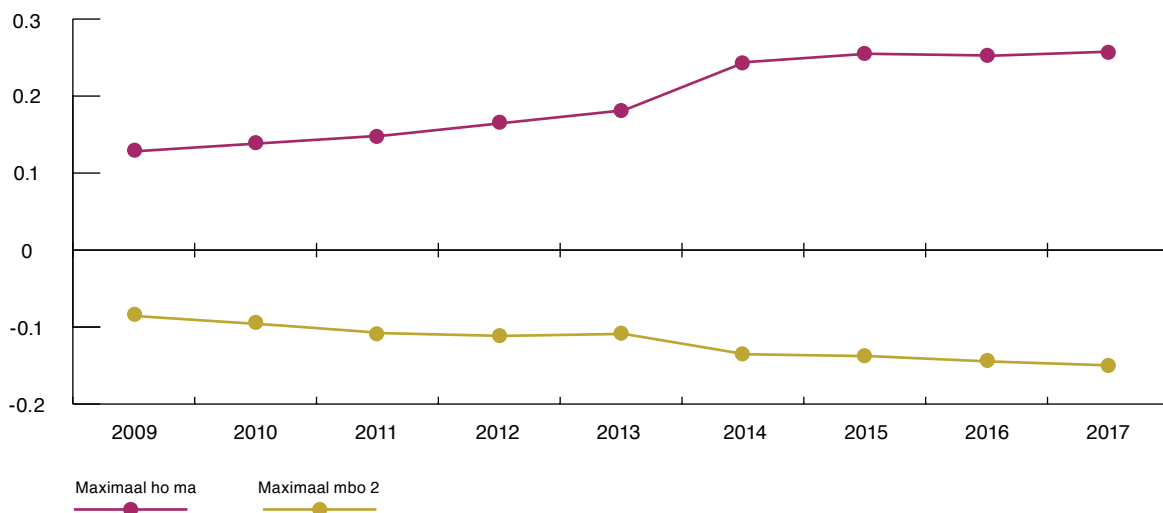
52 Inspectie van het Onderwijs, 2019; Lek, 2020; Timmermans, De Boer & Van der Werf, 2016; Van Spijker et al., 2017; eigen berekeningen op basis van de tabel 'Schooladvies en herziening advies basisonderwijs; achtergrondkenmerken' van het CBS, geraadpleegd op 11 februari 2021 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84274NED/table?dl=4BE2D>

53 Ten opzichte van leerlingen met ouders met een mbo 4-diploma (de nullijn).

54 Het effect is uitgedrukt in schoolsoortverschil: 1 punt op de verticale as is gelijk aan een schoolsoort hoger schooladvies. Als we leerlingen met ouders met een mbo 2-diploma vergelijken met leerlingen met ouders met een masterdiploma is het verschil toegenomen van 0.22 schoolsoort in 2009 naar 0.41 schoolsoort in 2017. Dit is een stijging van bijna 90%.

55 De Wolf et al., 2020; Inspectie van het Onderwijs, 2019.

Figuur 1: Gemiddeld effect van het opleidingsniveau van ouders op de hoogte van het schooladvies<sup>56</sup>



### Verskil in verwachtingen heeft grote gevolgen

Een belangrijke oorzaak voor de verschillen in schooladvisering bij gelijke prestaties is het verschil in verwachtingen.<sup>57</sup> Dit kan ook een verklaring zijn voor systematische verschillen tussen school- en toetsadviezen. Leraren kunnen systematisch lagere verwachtingen hebben van kinderen met een minder gunstige sociaaleconomische achtergrond.<sup>58</sup> Het gaat hierbij niet alleen om hun inschatting van de cognitieve vaardigheden. Ze betrekken ook andere leerlingkenmerken in het advies zoals studiehouding, zelfregulatie en motivatie.<sup>59</sup> De vraag is echter in hoeverre deze het succes van leerlingen in het voortgezet onderwijs goed voorspellen en of leraren deze specifieke kenmerken toeschrijven aan leerlingen met bepaalde achtergronden.<sup>60</sup>

**“Het is goed dat de leraar naast de eindtoets een advies geeft op basis van de resultaten. Maar de leraar moet wel verder kijken dan alleen groep 7 en 8. De keuze voor een niveau gaat om je ontwikkeling en niet alleen om het moment.”<sup>61</sup>**

leerling uit klas 5 van een categoriaal gymnasium

Kinderen van laagopgeleide ouders of ouders met een laag inkomen, en ook kinderen met een migratieachtergrond krijgen een schooladvies dat lager is dan op basis van hun eindtoetsscore verwacht mag worden. Sinds 2014 hebben deze leerlingen recht op een heroverweging van hun schooladvies. Van de leerlingen die in aanmerking komen voor een heroverweging, wordt echter in minder dan een kwart van de gevallen het schooladvies daadwerkelijk naar boven bijgesteld.<sup>62</sup> De kans op bijstelling verschilt echter ook sterk tussen groepen leerlingen. Bij kinderen met een migratieachtergrond is de kans op bijstelling groter dan bij kinderen met een Nederlandse achtergrond. En binnen de laatste groep wordt het advies bij kinderen van ouders met een hoger inkomen of hoger opleidingsniveau vaker bijgesteld dan wanneer het inkomen of opleidingsniveau lager is.<sup>63</sup>

**“Op de eindtoets scoorde ik havo/vwo, maar mijn juf bleef bij een vmbo-advies. Daar was ik het niet mee eens want mijn eindtoets gaf aan dat ik meer aankon en dat vond ik zelf ook.”**

leerling uit havo 4

<sup>56</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2019, figuur 1.1d 'Gelijke kansen in het onderwijs. Afwijking tussen definitief en toetsadvies, naar opleiding ouders (2009-2017)'.  
<sup>57</sup> De Wolf et al., 2020. Maximaal ho ma = maximaal hbo master.

<sup>58</sup> CPB, 2019.

<sup>59</sup> Timmermans et al., 2016.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Jongerius et al., 2020. Ook de andere uitspraken van leerlingen in dit advies zijn afkomstig uit dit rapport.

<sup>62</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2019; eigen berekeningen op basis van de tabel Schooladvies en herziening advies basisonderwijs; achtergrondkenmerken van het Centraal Bureau voor de Statistiek, geraadpleegd op 11 februari 2021 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84274NED/table?dl=4BE2D>.

<sup>63</sup> Ibid.

## 2.2 Sterke externe differentiatie en padafhankelijkheid beperken kansen

Het Nederlandse onderwijssysteem selecteert internationaal gezien niet alleen vroeg, het stelsel is ook sterk extern gedifferentieerd. Nederland kent een bovengemiddelde mate van 'tracking' (indelen van leerlingen naar schoolsoorten), net als België, Turkije en Hongarije. In Oostenrijk en Duitsland wordt nog sterker ingedeeld in 'tracks'.<sup>64</sup> De Angelsaksische en Scandinavische landen kennen weinig externe differentiatie. Dat geldt ook voor de 'collèges' in Frankrijk.<sup>65</sup> De vraag is of een dergelijke sterke mate van externe differentiatie (het grote aantal tracks in Nederland) wel recht doet aan daadwerkelijke verschillen in capaciteiten. Het blijkt namelijk dat de cognitieve prestaties van leerlingen in eenzelfde niveau (track) sterk uiteenlopen en dat de prestaties van leerlingen op verschillende niveaus in het Nederlandse stelsel onderling juist grote overlap vertonen.<sup>66</sup> Zo waren in het schooljaar 2015-2016 de leesprestaties van de beste helft van de havo-leerlingen gelijk aan die van de gemiddelde vwo-leerling. En de prestaties van de beste helft van de vmbo-kader-leerlingen waren gelijk aan die van de gemiddelde vmbo-g/t-leerling.<sup>67</sup> Deze mate van overlap in prestaties is een indicatie dat de huidige selectie geen recht doet aan de capaciteiten van leerlingen, waardoor niet iedere leerling maximaal wordt uitgedaagd.<sup>68</sup>

Vroege selectie naar sterk extern gedifferentieerd voortgezet onderwijs hoeft niet nadelig te zijn voor de cognitieve ontwikkeling van leerlingen zolang er genoeg mogelijkheden geboden worden om af te wijken van de schoolsoort waarin leerlingen na de basisschool geplaatst zijn. De mogelijkheden daartoe zijn echter afgenomen. De padafhankelijkheid is toegenomen: de (start)plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs bepaalt steeds meer de verdere schoolloopbaan. Daardoor is grote druk komen te liggen op de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Dit leidt onder andere tot veel stress bij leerlingen en hun ouders. Zij proberen zo hoog mogelijk in te stromen in het voortgezet onderwijs. Er wordt veel gewicht toegekend aan het voorlopig schooladvies, en doordat ouders sturen op het hoogst haalbare, krijgt de eindtoets veel zwaarte voor leerlingen. Deze leerlingen geven aan zich te realiseren dat dit hun finale kans is om te laten zien wat ze waard zijn.<sup>69</sup>

**“Ik moest huilen toen ik het advies hoorde. Ik ben er niet blij mee. Ik wil naar havo.”**

leerling uit groep 8

In *Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel* constateerde de Onderwijsraad dat diverse factoren hebben bijgedragen aan de 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.<sup>70</sup> Het aandeel leerlingen dat in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs direct in een bepaalde schoolsoort geplaatst wordt, is de afgelopen jaren sterk gestegen. Steeds minder leerlingen zitten in het eerste jaar in een dakpanklas of een brede brugklas (zie figuur 2). De laatste jaren lijkt dit te stabiliseren: het aandeel meervoudige adviezen neemt licht toe, net als het aandeel leerlingen in brede brugklassen en leerlingen die diploma's stapelen. Ook worden basisscholen opgeroepen 'kansrijk' te adviseren. Het verschil met tien jaar geleden blijft echter aanzienlijk.<sup>71</sup>

<sup>64</sup> In Duitsland is dit variabel per deelstaat.

<sup>65</sup> Van de Werfhorst et al., 2015; Bol & Van de Werfhorst, 2013; Naaijer et al., 2016.

<sup>66</sup> OECD, 2018; Inspectie van het Onderwijs, 2017; Gubbels, Van Langen, Maassen & Meelissen, 2019.

<sup>67</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2017.

<sup>68</sup> Onderwijsraad, 2019a.

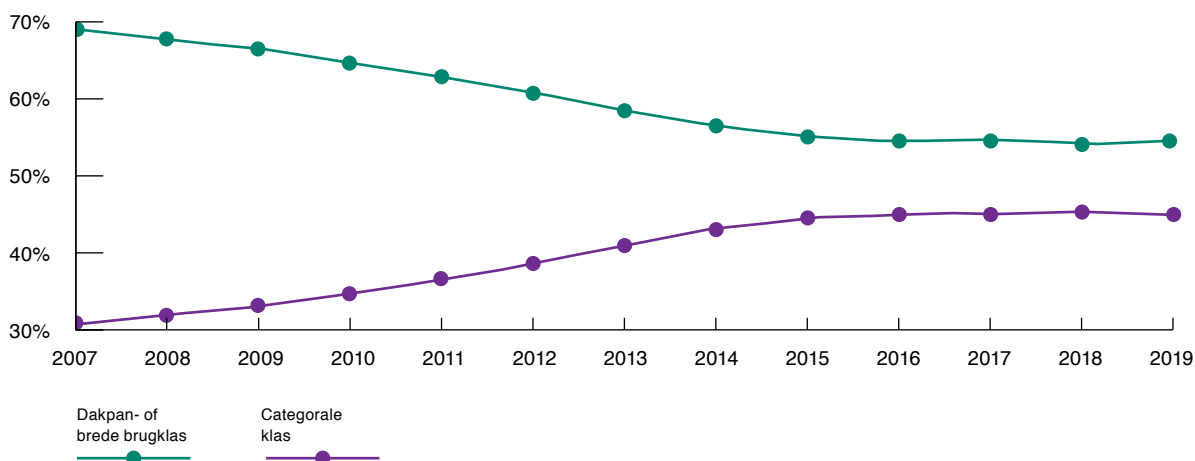
<sup>69</sup> Jongerius et al., 2020.

<sup>70</sup> Onderwijsraad, 2019a. Zie ook Vogels et al., 2021.

<sup>71</sup> Onderwijsraad, 2019a.



Figuur 2: Verdeling van leerlingen in leerjaar 1 van het voortgezet onderwijs, naar brugklastype<sup>72</sup>



Een andere factor in de toegenomen padafhankelijkheid is de sterke scheiding tussen beroepsgericht en algemeen vormend onderwijs. Er is veel aandacht gegaan naar de ontwikkeling binnen de beroepskolommen (doorstroom en efficiëntere routes van vmbo naar mbo en hbo) en veel minder naar de verbinding tussen beide kolommen. Zo stroomde afgelopen jaar 15% van de leerlingen na het behalen van een vmbo-tl-diploma door naar het havo. Tien jaar geleden was dit nog ruim 20%.<sup>73</sup> Juist deze overgang vormt een cruciale schakel tussen het beroepsonderwijs en het algemeen vormend onderwijs en biedt vmbo-leerlingen de kans om via het havo het hoger beroepsonderwijs te bereiken. Voor leerlingen die starten in het vmbo, is het nu echter moeilijker langs die weg het hoger onderwijs te bereiken. Hierdoor is de druk op de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs toegenomen.<sup>74</sup>

### Sterke externe differentiatie kan 'niveaudenken' teweegbrengen

Een ander gevolg van de verregaande externe differentiatie in het Nederlandse onderwijssysteem is dat deze het 'niveaudenken' kan versterken. In de huidige samenleving is het toedichten van een niveau (een bepaalde categorie) aan leerlingen sterk ingebed. De maatschappelijke tweedeling tussen lager en hoger opgeleiden wordt gereproduceerd door het huidige onderwijsstelsel en het huidige systeem van differentiatie en selectie. De verschillende onderwijsvormen worden maatschappelijk niet gelijk gewaardeerd. Zo vertellen leerlingen uit groep 8 dat hun ouders graag zien dat zij naar scholen gaan die goed aangeschreven staan. Ze geven hierbij aan dat een goed aangeschreven school in ieder geval ook havo en/of vwo aanbiedt.<sup>75</sup> De ongelijke waardering van onderwijsvormen is ook zichtbaar in het woordgebruik, waarbij er over 'hogere' en 'lagere' onderwijsniveaus wordt gesproken.<sup>76</sup>

**“Als je het slecht gedaan hebt, is dat niet leuk. Want een goed rapport is belangrijk. Als je een lager niveau doet kan je minder banen doen.”**

leerling uit groep 8

<sup>72</sup> Statline (CBS), tabel 'Vo; leerlingen, onderwijssoort in detail, leerjaar', geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80040NED/table?dl=4BECE> op 11 februari 2021. Deze cijfers zijn gebaseerd op de registratie van leerlingen zoals opgenomen in de Basisregistratie Onderwijsnummer (BRON). Het feitelijke aanbod en de organisatie van brugklassen op een school kunnen hiervan afwijken. Als we aannemen dat de discrepantie tussen registratie en feitelijk aanbod over de jaren heen gelijk is, blijft de conclusie dat het aanbod van brede brugklassen substantieel gedaald is ten opzichte van tien jaar geleden.

<sup>73</sup> Van de leerlingen die in 2018-2019 hun vmbo-tl-diploma behaalden, stroomde 14,9% door naar de havo. In 2009-2010 gold dat voor 20,7% van de leerlingen. Het aandeel daalde naar 14,4% in 2012-2013 en steeg daarna weer enkele jaren tot 17,2% in 2016-2017. De laatste twee cohorten laten echter weer een daling zien. Zie <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/vo/leerlingen-vo/stromen-stapelen-in-het-vo>, geraadpleegd op 11 februari 2021.

<sup>74</sup> Onderwijsraad, 2019a.

<sup>75</sup> Jongerius et al., 2020.

<sup>76</sup> Lavrijsen et al., 2013, zie ook Jongerius et al., 2020.

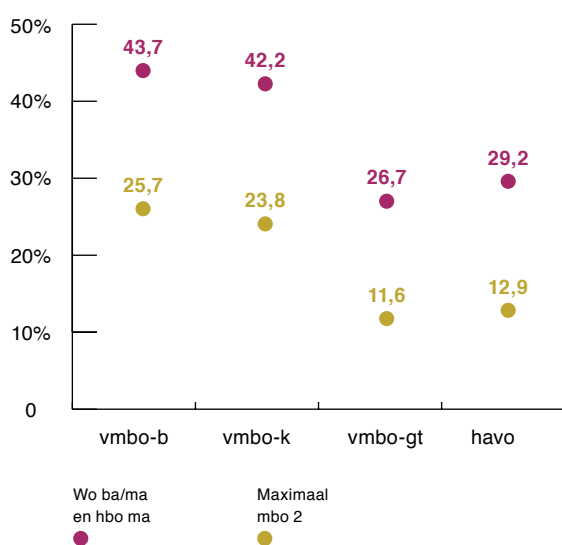
Dergelijke classificaties geven signalen aan leerlingen over wat zij in hun mars hebben en kunnen een 'self fulfilling prophecy' worden. Ook zenden deze labels signalen uit naar mensen die rondom leerlingen staan zoals ouders, leeftijdgenoten, vrienden en leraren. Op deze manier kunnen classificaties die gekoppeld zijn aan onderwijscategorieën, de verwachtingen van en meningen over jongeren beïnvloeden.<sup>77</sup>

### Padafhankelijkheid verschilt tussen groepen leerlingen

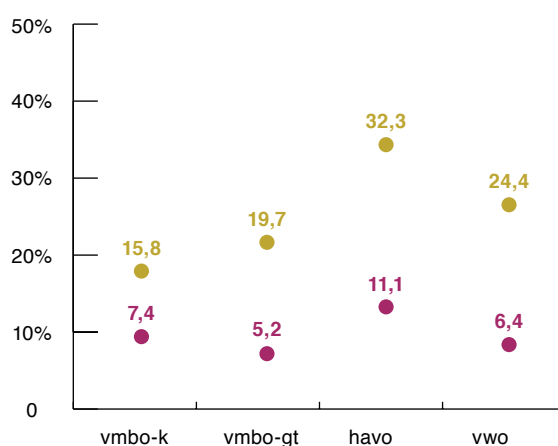
Naast de problematiek van vroege selectie naar een sterk extern gedifferentieerd voortgezet onderwijs met een grote padafhankelijkheid speelt een extra complicatie. Er bestaan systematische verschillen tussen groepen leerlingen in zowel de zogenoemde opstroom ten opzichte van het schooladvies als de doorstroom na het behalen van een vo-diploma naar een hoger niveau binnen het voortgezet onderwijs (stapelen van diploma's). Dit geeft inzicht in de ontwikkeling van gelijke kansen in onderwijsloopbanen, omdat er wordt gekeken naar de (uiteindelijke) onderwijsuitkomsten van leerlingen met een gelijk cognitief (begin)niveau maar met een andere sociaaleconomische achtergrond.

Het is duidelijk te zien dat de laatste jaren de afstroom ten opzichte van het schooladvies afneemt en dat de opstroom toeneemt.<sup>78</sup> Wel is het zo dat de kans op afstroom en opstroom sterk afhangt van het opleidingsniveau van ouders. Leerlingen met lager opgeleide ouders stromen vaker af en minder vaak op. Figuur 3 laat het percentage afstroom en opstroom zien voor leerlingen met ouders met maximaal een mbo 2-diploma en ouders met een wetenschappelijke opleiding. Ongeacht welk schooladvies een leerling kreeg aan het einde van het basisonderwijs, is de kans om op te stromen ongeveer de helft kleiner voor leerlingen met laagopgeleide ouders, terwijl de kans op afstromen ongeveer drie keer zo groot is.

Figuur 3a: Percentage opstroomers<sup>79</sup>



Figuur 3b: Percentage afstromers<sup>80</sup>



Ook stapelen van diploma's verschilt sterk naar het opleidingsniveau van ouders (zie figuur 4). Bijna een kwart van de leerlingen met een vmbo-gt-diploma en wo-opgeleide ouders stroomt door naar havo. Leerlingen met maximaal mbo 2-opgeleide ouders doen dit half zo vaak (12,5%). Hetzelfde patroon geldt voor het stapelen van havo naar vwo: de doorstroom van havo-gediplomeerde leerlingen met wo-opgeleide ouders is ongeveer 2,5 keer groter dan die van leerlingen met maximaal mbo 2-opgeleide ouders.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Domina, Penner & Penner, 2017.

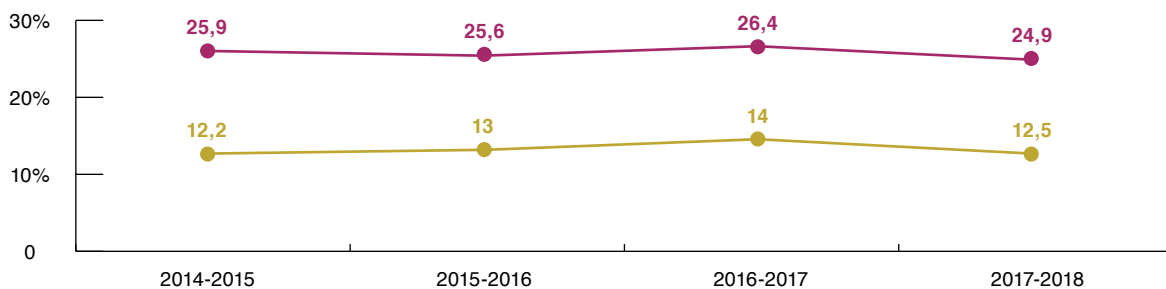
<sup>78</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2020. Wo ba/ma = wetenschappelijk onderwijs bachelor/master.

<sup>79</sup> <https://www.ocwincijfers.nl/onderwijs/dashboard-gelijke-kansen>

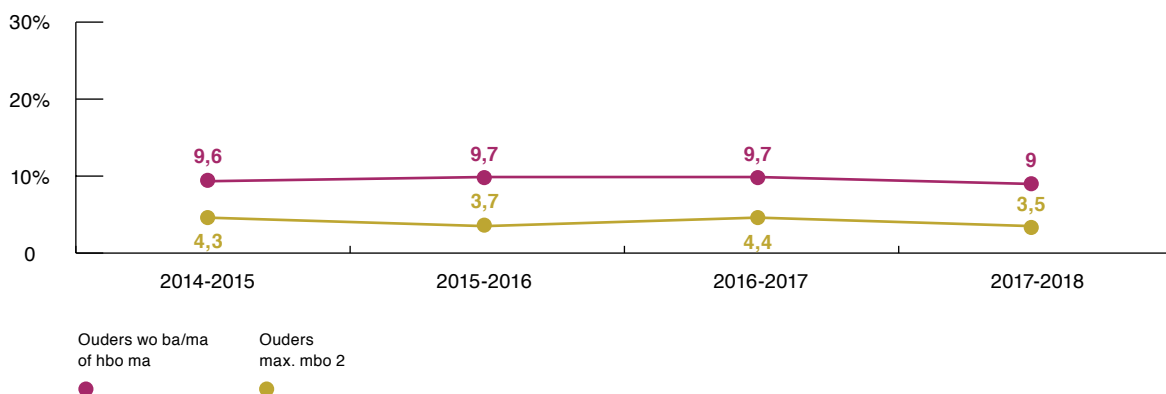
<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2020. *Technisch rapport hoofdstuk voortgezet onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2020*. Tabel 3.7.b 'Percentage gediplomeerde opstroom vanuit vmbo-gt en havo, 2014/2015-2017/2018, naar opleidingsniveau ouder.

Figuur 4a: Percentage doorstromers van vmbo-gt naar havo<sup>82</sup>



Figuur 4b: Percentage doorstromers van havo naar vwo<sup>83</sup>



## 2.3 Aanpassingen binnen het huidige stelsel lossen de knelpunten onvoldoende op

De Onderwijsraad realiseert zich dat zijn advies stevig ingrijpt in de huidige structuur van het voortgezet onderwijs. Uitstel van de selectie voor een specifieke onderwijsvorm tot het einde van een driejarige brugperiode, en minder externe differentiatie zullen met name gevolgen hebben voor de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs en voor het voortgezet onderwijs zelf.

Maar aanpassingen binnen het huidige onderwijsstelsel kunnen de knelpunten rondom differentiatie en selectie onvoldoende oplossen. Die knelpunten zijn juist vaak sterk gekoppeld aan het huidige systeem. Zo was de veronderstelling dat binnen het huidige stelsel het stapelen van diploma's en het tussentijds overstappen naar een andere schoolsoort de nadelige effecten van vroege selectie zouden compenseren.<sup>84</sup> Door de toegenomen padafhankelijkheid (met de sterke scheiding tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs) vindt deze compensatie echter onvoldoende plaats. Zeker omdat de sociaaleconomische achtergrond van leerlingen een grote rol speelt bij het wel of niet tussentijds overstappen naar een andere schoolsoort en het stapelen van diploma's (zie paragraaf 2.2).

De toegenomen padafhankelijkheid komt onder andere doordat er minder scholengemeenschappen zijn die alle schoolsoorten aanbieden en doordat de verschillende onderwijsvormen vaak worden aangeboden op gescheiden locaties.<sup>85</sup> Ook is het aantal scholengemeenschappen met brede brugklassen afgenomen en gelden er veelal strenge (school)beleidsmatige eisen voor opstroom (bijvoorbeeld vanuit een mavo-havo-

<sup>82</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2020. *Technisch rapport hoofdstuk voortgezet onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2020*. Tabel 3.7.b 'Percentage gediplomeerde opstroom vanuit vmbo-gt en havo, 2014/2015-2017/2018, naar opleidingsniveau ouder.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Onderwijsraad, 2019a.

<sup>85</sup> Ibid.

brugklas naar havo 2) en voor het stapelen van diploma's.<sup>86, 87</sup> Daarnaast zijn brede brugklassen niet altijd 'echt breed' samengesteld. Sommige scholen (vooral in de grote en middelgrote steden) hebben moeite hun havo-vwo-brugklas te 'vullen' met leerlingen die een vwo-advies hebben gekregen. Ook beslaan brugklassen vaak niet meer dan twee schoolsoorten. Bovendien zijn meerjarige brugklassen schaars. Het percentage leerlingen dat in een driejarige brugklas onderwijs volgt, is erg laag en neemt over de jaren af.<sup>88</sup>

Dit heeft alles te maken met de voorkeuren van ouders en de hiermee samenhangende concurrentiepositie van scholen ten opzichte van elkaar.<sup>89</sup> In de praktijk draagt de concurrentie bij aan een schoolindeling die kan rekenen op instemming van veel ouders en leerlingen, maar die maatschappelijk gezien niet per se wenselijk is. Als resultaat kiezen veel schoolbesturen voor een fysieke scheiding van leerlingen naar schoolsoorten in aparte vestigingen of klassen. Dit bemoeilijkt niet alleen tussentijds overstappen en stapelen, maar draagt ook bij aan de segregatie tussen groepen leerlingen.<sup>90</sup> Aandringen op bijvoorbeeld het meer aanbieden van meerjarige, 'echt brede' brugklassen lijkt dan ook niet toereikend. De knelpunten zijn alleen op te lossen als elke school later selecteert en elke school voor voortgezet onderwijs enkel een driejarige brugperiode aanbiedt. Daarvoor is een landelijke structuurwijziging voor het voortgezet onderwijs nodig.

### Leren van het verleden

In het verleden zijn diverse pogingen ondernomen om het onderwijs te herstructureren. Uit het verloop van eerdere herstructureringen en herzieningen trekt de Onderwijsraad een aantal lessen en neemt die mee in dit advies.<sup>91</sup>

Een eerste les betreft het bieden van uitdaging en ondersteuning aan alle leerlingen. De raad pleit niet voor hetzelfde onderwijs aan alle leerlingen zoals het uitgangspunt was bij de basisvorming. In plaats daarvan adviseert de raad een flexibel aanbod in een driejarige brugperiode dat recht doet aan verschillen tussen leerlingen, aansluit bij hun capaciteiten en uitdagend is (zie paragraaf 3.1 en 3.2).

Een tweede les is het belang van het stellen van eindtermen in de vorm van objectieve normen. Bij de inrichting van de middenschool lag de nadruk vooral op vrijheid van ontplooiing van ieders talent en was er minder aandacht voor het stellen van eindtermen en objectieve normen.<sup>92</sup> Maar juist deze waarborgen de overdracht van hoogwaardige kennis, inzicht en attitudes aan alle leerlingen.<sup>93</sup> Het stellen van eindtermen en objectieve normen neemt ook in het voorliggende advies van de raad een belangrijke plek in (zie paragraaf 3.3).

Een derde les is te zorgen dat randvoorwaarden gerealiseerd kunnen worden en dat er ook tijd en energie overblijven voor aanpassingen als gevolg van de nieuwe structuur. Bij de invoering van de basisvorming is gekozen voor een zeer krappe invoeringstijd. Leerlijnen, lesmaterialen en methoden gebaseerd op de nieuwe kerndoelen moesten nog worden ontwikkeld bij de aanvang van de invoering. Verder is het de vraag of leraren voldoende tijd en ruimte hebben gekregen om invulling te geven aan de basisvorming.<sup>94</sup> De nieuwe structuur die de raad voor ogen heeft, vergt voldoende menskracht, middelen, tijd en kennis en vaardigheden (zie paragraaf 4.1).<sup>95</sup>

In hoofdstuk 4 adresseert de raad ook twee andere voorwaarden: wetgeving moet effectieve prikkels bevatten om schoolbesturen ertoe aan te zetten te werken zoals beoogd (zie paragraaf 4.1). Daarnaast is het nodig dat leerlingen hun brugperiode gezamenlijk kunnen doorbrengen op dezelfde locatie (zie paragraaf 4.2).

<sup>86</sup> Naaijer et al., 2016; Onderwijsraad, 2019a.

<sup>87</sup> Door de Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo moeten leerlingen die vmbo-tl of -gl met succes hebben afgerond en voldoen aan vooraf gestelde voorwaarden, in de regel worden toegelaten tot havo 4. Ditzelfde principe geldt voor de doorstroom van havo naar vwo. Scholen mogen echter eigen toelatingsbeleid formuleren voor leerlingen die niet aan de eisen voldoen. Het blijft voor scholen ook mogelijk om geen voorwaarden te stellen aan de doorstroom.

<sup>88</sup> Gemeten als percentage leerlingen naar schoolsoort in leerjaar 3 (Inspectie van het Onderwijs, 2019).

<sup>89</sup> Onderwijsraad, 2017a.

<sup>90</sup> Vogels et al., 2021; Onderwijsraad, 2017a.

<sup>91</sup> Deze lessen zijn voornamelijk gebaseerd op Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008a, 2008b; Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1975; Inspectie van het Onderwijs, 1999; WRR, 1986.

<sup>92</sup> Onderwijsraad, 2010.

<sup>93</sup> WRR, 1986.

<sup>94</sup> Inspectie van het Onderwijs, 1999.

<sup>95</sup> Hooge, 2019.

### **Ook een cultuurverandering is noodzakelijk**

Het is ook belangrijk oog te hebben voor de cultuur in het onderwijs. Met dit advies beoogt de Onderwijsraad naast een herstructurering tevens een andere cultuur in het onderwijs mogelijk te maken, waarbij leerlingen niet meer zo vroeg een specifiek en vaststaand onderwijsniveau krijgen toegedicht. De raad maakt zich zorgen over stereotyperingen van leerlingen naar schoolsoort – zoals een ‘typische vmbo-leerling’ en een ‘typische havist’ – alsof het een vaste eigenschap van een leerling betreft. Het is belangrijk dat onderwijs zich richt op het potentieel van leerlingen (zie paragraaf 3.1).

Structuur en cultuur zijn met elkaar verbonden.<sup>96</sup> De raad doet aanbevelingen ten aanzien van de structuur om daarmee een cultuur mogelijk te maken waarin leraren, ouders en leerlingen op een andere manier kijken naar de ontwikkeling en schoolloopbaan van leerlingen. Een cultuur waarin teams op scholen uitgaan van mogelijkheden voor alle leerlingen, hen optimale ontwikkelkansen bieden en daarmee het geloof in eigen kunnen van leerlingen versterken.<sup>97</sup> En een cultuur waarin onderwijs niet gaat over afzondering maar over verbinding.

<sup>96</sup> Onderwijsraad, 2016d.

<sup>97</sup> El Hadioui et al., 2019; Hargreaves & Fullan, 2012; Goddard, Hoy & Hoy, 2000; Stephanou, Gkavras & Doukeridou, 2013.





# aanbevelingen

## **Aanbevelingen voor een nieuwe structuur in het voortgezet onderwijs**

Het voortgezet onderwijs start met een driejarige brugperiode waarin leerlingen met uiteenlopende capaciteiten samen deelnemen aan onderwijs. Ook cognitief sterke leerlingen komen hierin tot hun recht. Na drie jaar krijgen leerlingen een doorstroomadvies op basis van gestandaardiseerde toetsing en een breed spectrum aan informatie.



De Onderwijsraad adviseert het moment van selectie voor een specifieke onderwijsvorm uit te stellen en op andere, betere wijze te differentiëren: minder extern en meer intern en flexibel. In dit hoofdstuk doet de raad aanbevelingen hoe dit vorm te geven.

De raad adviseert leerlingen na het basisonderwijs zonder selectie maar met een 'warme overdracht' naar het voortgezet onderwijs te laten doorstromen. Het voortgezet onderwijs start vervolgens met een driejarige brugperiode, waarin leerlingen met uiteenlopende capaciteiten samen deelnemen aan onderwijs (zie paragraaf 3.1) en waarin ook cognitief sterke leerlingen tot hun recht komen (paragraaf 3.2). Aan het einde van de brugperiode vindt selectie plaats naar een onderwijsvorm in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Deze selectie gebeurt op basis van gestandaardiseerde toetsing en een breed spectrum aan informatie. Aan de hand hiervan formuleren lerarenteams een doorstroomadvies (zie paragraaf 3.3). Aanpassingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs hebben gevolgen voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. De raad beveelt aan om de consequenties voor de structuur van de bovenbouw goed te doordenken en geeft hiervoor enkele principes mee (zie paragraaf 3.4).

### 3.1 Start het voortgezet onderwijs met een driejarige brugperiode

De raad adviseert de inrichting van het huidige basisonderwijs te behouden. Binnen de reikwijdte van dit advies liggen de grootste knelpunten voornamelijk bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs en de doorwerking daarvan in het voortgezet onderwijs. Internationaal vergelijkend onderzoek naar verschillen in de leesvaardigheid van leerlingen laat zien dat het Nederlandse basisonderwijs goed scoort op kansgelijkheid.<sup>98</sup> De verschillen tussen leerlingen worden echter groter op 15-jarige leeftijd. Nederland scoort het best op gelijkheid in het basisonderwijs, maar komt op plek 26 (van de 38) voor gelijkheid in het voortgezet onderwijs.<sup>99</sup>

De Onderwijsraad pleit wel voor verdere versterking van de huidige (interne) differentiatie in het basisonderwijs (zie ook paragraaf 3.2). Voor veel basisscholen is het een uitdaging extra ondersteuning te bieden aan leerlingen die dat nodig hebben en om verrijking en verdieping aan te bieden aan leerlingen die meer uitdaging behoeven. Juist in het basisonderwijs, waar leerlingen met uiteenlopende capaciteiten en interesses samen onderwijs volgen, is goed differentiëren essentieel. Als flexibele vormen van differentiatie in het basisonderwijs worden voortgezet in de driejarige brugperiode, kunnen leerlingen langer gezamenlijk onderwijs blijven volgen.

#### Geef alle leerlingen meer kansen en ontwikkelmogelijkheden in brugperiode

De raad adviseert om leerlingen uit groep 8 zonder niveau-advies vanuit het basisonderwijs met een warme overdracht naar het voortgezet onderwijs te laten gaan (zie paragraaf 3.3). Zij volgen daar een flexibele driejarige brugperiode op één locatie met aanbod dat alle leerlingen in staat stelt volop te leren en zich te ontwikkelen naar eigen capaciteiten. Bovendien krijgen ze de tijd en de mogelijkheid te ontdekken welk soort onderwijs zij het best kunnen volgen na de brugperiode. Een brugperiode van drie jaar vergroot de kans dat leerlingen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs terecht komen in een onderwijsvorm die aansluit bij hun capaciteiten. De raad geeft in deze paragraaf aan hoe de brugperiode op hoofdlijnen vorm kan krijgen.<sup>100</sup>

Leerlingen worden niet bij aanvang van het voortgezet onderwijs op voorhand voor alle vakken op hetzelfde cognitieve niveau ingedeeld. Ze krijgen voldoende mogelijkheden om onderwijs te volgen dat aansluit bij wat ze op dat moment beheersen en wat nodig is om een volgende stap in hun ontwikkeling te zetten.<sup>101</sup> Scholen werken daarbij vanuit ambitie en bieden leerlingen onderwijs dat aansluit bij hun capaciteiten en (groei)potentieel. Uit

<sup>98</sup> Het onderzoek richt zich op drie indicatoren voor ongelijkheid: (1) het percentage leerlingen dat al een jaar vóór de officiële leerplichtleeftijd naar school gaat, (2) het verschil in leesvaardigheid tussen de hoogst en de laagst scorende leerlingen op 10-jarige en (3) 15-jarige leeftijd. De laatste indicator weegt het zwaarst, omdat het leertraject dan bijna is afgerond (UNICEF, 2018).

<sup>99</sup> UNICEF, 2018.

<sup>100</sup> De raad gebruikt hierbij de woorden 'vakken' en 'klassen', maar beseft dat het onderwijs niet volgens die termen georganiseerd hoeft te worden en wil dat ook zeker niet voorschrijven in de geadviseerde brugperiode.

<sup>101</sup> Van der Vegt, Kieft & Bekkers, 2019.

onderzoek blijkt dat de ontwikkelkansen die de schoolomgeving biedt, van belang zijn voor de prestaties van leerlingen en dat een groot deel van de verschillen tussen scholen in (kansenongelijkheid in) leerprestaties hierdoor te verklaren zijn.<sup>102</sup> Om ontwikkelkansen te kunnen realiseren, is op elke school een breed aanbod nodig van vakken op meerdere cognitieve niveaus. Nu is het bijvoorbeeld voor een leerling op een vmbo-school niet altijd mogelijk te groeien tot wiskunde op havo-niveau, omdat de eigen school dit niet aanbiedt.<sup>103</sup>

Leerlingen die in brede brugklassen hebben gezeten, geven in gesprekken aan dat zij het fijn vinden dat hun school hen de mogelijkheid biedt zich breed te oriënteren op verschillende niveaus. Ze vertellen dat zij dankzij deze vorm van onderwijs een goed beeld hebben gekregen van de verschillende niveaus en het onderwijs daarbinnen. Ook vinden ze het belangrijk dat leraren geloven in hun capaciteiten en mogelijkheden. Zo voelen de leerlingen zich gesteund: “Je weet dat die ene persoon potentie in je ziet en een lans voor je breekt”. Die persoon wijst hen op hun kwaliteiten, ondersteunt hen bij de persoonlijke ontwikkeling of biedt de kans lesmateriaal op een hoger (cognitief) niveau uit te proberen.<sup>104</sup>

**“Van mijn docent Nederlands mocht ik in vmbo 2 opgaven maken uit het havo-boek. Zij heeft mij geholpen om te doen wat ik feitelijk kan.”**

leerling uit havo 4

**“Klasgenoten willen jou helpen en jij kan anderen helpen. Een voorbeeld: ik werd geholpen met wiskunde door een jongen met vwo-advies, omdat ik er niets van snapte. In Frans ben ik juist heel goed en hielp ik hem.”**

leerling uit havo 4

**“Je kunt makkelijk kijken of een hoger niveau bij je past. Dan neem je bijvoorbeeld een hoger niveau boek. Je kunt ook een keer een havo-toets maken, ook al zit je op vmbo. Eens kijken of je dat kan. Als je dan een 7 scoorde, kreeg je op vmbo een 8, omdat je een havo-toets had gedaan.”**

leerling uit havo 4

### **Gedeelde basis met ruimte voor flexibiliteit**

Net als in de huidige onderbouw van het voortgezet onderwijs krijgen leerlingen in de driejarige brugperiode een gedeelde basis mee om goed in de maatschappij te kunnen functioneren en onderwijs te volgen in de bovenbouw. De inhoud is vastgelegd in de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Deze bouwen voort op de kerndoelen voor het basisonderwijs.<sup>105</sup> Het gaat dan om basiskennis en -vaardigheden voor bijvoorbeeld de vakken Nederlands, Engels, rekenen en wiskunde en mens en maatschappij. De raad vindt het belangrijk dat er in de gedeelde basis veel aandacht is voor lees- en rekenvaardigheden en een gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs – gebieden waarover grote zorg bestaat. Bij lees- en rekenvaardigheden lopen de leerprestaties al enkele jaren sterk terug<sup>106</sup> en jongeren blijken over relatief weinig kennis en vaardigheden op het gebied van de democratische rechtsstaat en burgerschap te beschikken.<sup>107</sup> Ook is het zorgelijk dat de mate waarin leerlingen belang hechten aan democratie sterk verschilt naar opleidingsniveau.<sup>108</sup> De raad vindt daarnaast dat het aanbod breder moet zijn.<sup>109</sup> Voor alle leerlingen moet het mogelijk zijn theoriegerichte vakken zoals filosofie, oude talen en sociale wetenschap te volgen en praktijkgerichte vakken, bijvoorbeeld op het gebied van techniek, verzorging en kunsten.

<sup>102</sup> In het Engels wordt gesproken van ‘opportunity to learn’. Dit concept berust op de aanname dat de mogelijkheden voor leerlingen om een schoolvak te leren, afhankelijk zijn van de vraag of en hoe lang zij het vak volgen op school (Carroll, 1963).

<sup>103</sup> Schmidt, Burroughs, Zoido & Houang, 2015.

<sup>104</sup> Jongerius et al., 2020.

<sup>105</sup> SLO, 2016.

<sup>106</sup> Onderwijsraad, 2019b; McKinsey & Company, 2020; Inspectie der Rijksfinanciën, 2020; Gubbels et al., 2019; Inspectie van het Onderwijs, 2020.

<sup>107</sup> Munniksma et al., 2017; Van der Meer et al., 2021.

<sup>108</sup> Van der Meer et al., 2021; zie ook Onderwijsraad (2018a) over het belang van een gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs.

<sup>109</sup> Onderwijsraad, 2016c.

De onderbouw is ook een periode van oriëntatie en keuze. Loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) zijn dan belangrijk. Zo krijgen leerlingen een realistisch beeld van zichzelf en hun ontwikkelmogelijkheden en oriënteren ze zich op de wereld van vervolgopleiding en beroep. Uit de gesprekken met jongeren blijkt dat ze het belang ervaren van loopbaanoriëntatie bij de huidige profielkeuze. Ze erkennen dat een profiel deuren opent en sluit voor toekomstige studies en daarmee voor banen. Ze willen hierin goed begeleid worden, waarbij inzichtelijk is welke toekomstmogelijkheden je behoudt of verliest met een profielkeuze.<sup>110</sup>

**“Ik wil graag naar de hotelschool. Ik ga dus sowieso talen kiezen. Het liefst Frans en Duits. En als dat niet kan alleen Duits.”**

leerling uit havo 3

Naast de gedeelde basis hebben scholen een flexibel programma om leerlingen onderwijs te bieden dat aansluit bij hun ontwikkeling en bij wat ze kunnen. De Onderwijsraad is dus niet voor een brugperiode waarin alle leerlingen hetzelfde onderwijs volgen. Als vroeger of later blijkt dat zij bijvoorbeeld een hoger cognitief niveau aankunnen, moet het mogelijk zijn vakken op dat niveau te volgen. Door in de brugperiode vakken op meerdere (cognitieve) niveaus aan te bieden, kunnen scholen ook tegemoetkomen aan de behoeften, capaciteiten en het potentieel van cognitief sterke leerlingen. Ook zij kunnen zich daarmee optimaal ontplooiën. In paragraaf 3.2 werkt de raad dit verder uit.

### **Differentiëren en groeperen**

Om te differentiëren, brengen leraren doelgericht verschillen aan in lesinhoud, proces, product of omgeving (zie onderstaand kader). Dit doen zij voor een individuele leerling of voor een groep leerlingen op basis van hun prestaties, capaciteiten, interesses of hun leerprofiel. Zo kunnen leraren variëren in leertijd, instructie, aandacht, lesmateriaal en activiteiten.<sup>111</sup> De ene leerling verdiept zich bijvoorbeeld in een ander onderwerp dan de andere leerling. Wanneer gevarieerd wordt in leertijd, krijgen sommige leerlingen extra lessen of mogen zij juist (onderdelen van) lessen overslaan.

### **Differentiëren in de klas**

Tomlinson heeft een model ontworpen voor differentiëren in de klas.<sup>112</sup> Differentiatie is daarin een proactieve reactie op de behoeften van leerlingen. Tomlinson identificeert vier manieren van differentiëren en drie kenmerken van leerlingen waarop leraren het onderwijs kunnen afstemmen.

Leraren kunnen differentiëren door te variëren in:

- inhoud: informatie en ideeën om een leerdoel te bereiken;
- proces: hoe leerlingen betekenis geven aan inhoud;
- product: hoe leerlingen laten zien wat ze weten, kunnen en begrijpen;
- omgeving: het klimaat in de klas.

Leraren kunnen het onderwijs afstemmen op:

- gereedheid van de leerling: hoe ver is de leerling verwijderd van het leerdoel;
- interesse van de leerling: de passie en affiniteit die leren motiveren;
- leerprofiel van de leerling: de voorkeur voor een benadering van leren.

Daarnaast onderscheidt Tomlinson vijf voorwaarden voor succesvolle differentiatie.

1. De leeromgeving ondersteunt gedifferentieerde instructie.
2. Het curriculum zit goed in elkaar.
3. Uitkomsten van evaluaties geven richting aan lesgeven en leren.
4. De instructie doet recht aan de diversiteit in de klas.
5. Het klassenmanagement is goed.

<sup>110</sup> Jongerius et al., 2020.

<sup>111</sup> Denessen, 2020.

<sup>112</sup> Tomlinson, 2014, 2017, 2019.

Teams van leraren kunnen op uiteenlopende manieren aan de verschillende leerbehoeften van leerlingen voldoen. Zo kan de ene school werken met stamgroepen van honderd leerlingen, die per vak of per project in kleinere groepen actief zijn, terwijl de andere school werkt met vaste klassen van 25 tot 30 leerlingen, eventueel in combinatie met verdiepend materiaal. Voorwaarden om goed te kunnen differentiëren zijn een goede monitoring van leerlingen en besprekingen in lerarenteams die denken en werken vanuit ambitie en het (groei)potentieel van leerlingen. Wanneer de manier van groeperen, onderwijsaanbod, instructie en toetsing en feedback op elkaar zijn afgestemd, komt dat de differentiatie van leerlingen ten goede. Zeker als leraren ondersteund worden in het gebruik ervan.<sup>113</sup> In paragraaf 4.1 komt de raad hierop terug.

Het is ook aan leraren om samenwerking tussen leerlingen te stimuleren en de mogelijkheid te scheppen voor leerlingen om van elkaar te leren. De raad benadrukt dat onderwijs geen individuele aangelegenheid is. Leerlingen leren niet alleen vakinhoudelijk van elkaar, maar ook op persoonlijk vlak. Wanneer leraren binnen een school of binnen een klas groepsindelingen maken, kunnen zij werken met groepen waarbij leerlingen met vergelijkbare niveaus bij elkaar zitten (homogene groepen) of met groepen waarbij leerlingen met verschillende niveaus bij elkaar zitten (heterogene groepen). Beide manieren van groeperen hebben voor- en nadelen. Het is dus zaak de groepering flexibel te organiseren – op schoolniveau en binnen de klas. Leerlingen wisselen dan vaak van groep en de groepen veranderen steeds van samenstelling.<sup>114</sup>

**“De bubbel op het gymnasium is fijn. Ik kom als nerd tussen de nerds.”**

leerling uit klas van 5 van een categoriaal gymnasium

**“Ik vond het fijn dat er in mijn klas maar één niveau was, dan zit je met mensen in de klas die in hetzelfde tempo gaan.”**

student uit het middelbaar beroepsonderwijs

**“In gemengde brugklassen kan je elkaar helpen en ga je minder vergelijken. Na de eerste, tweede en derde klas samen ga je een niveau kiezen en vind je je eigen pad.”**

student uit het middelbaar beroepsonderwijs

Hoe de groepering en de flexibele differentiatie precies worden vormgegeven, is aan scholen zelf. Een belangrijke voorwaarde om tot een andere, betere manier van differentiëren te komen, is dat scholen en vooral leraren goed toegerust worden. In hoofdstuk 4 gaat de raad hierop verder in.

### **Creëer verbindingen op school**

Met de driejarige brugperiode verwacht de raad ook dat het onderwijs een minder belangrijke oorzaak zal zijn van maatschappelijke scheidslijnen. Wanneer jongeren zich minder in gescheiden werelden bevinden, ontstaan meer kansen om in aanraking te komen en in dialoog te gaan met leerlingen en leraren die andere achtergronden en ervaringen hebben. Door bijvoorbeeld te werken binnen steeds verschillend samengestelde groepen, komen leerlingen in aanraking met uiteenlopende denkwijzen, normen en waarden en ontstaat verbinding. Het onderwijs kan op deze manier beter zijn bijdrage leveren aan het versterken van de sociale samenhang (zie ook paragraaf 3.2).<sup>115</sup>

Een andere manier om meer verbinding te creëren is in de brugperiode beroepsgericht onderwijs en praktijkvakken aan te bieden op verschillende cognitieve niveaus. Dit kan de sterke scheiding tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs ook verminderen.<sup>116</sup> De raad vindt het belangrijk dat in de brugperiode alle leerlingen kunnen deelnemen aan praktijkvakken om beroepsgerichte kennis en vaardigheden op te doen. Het kader hierna beschrijft een voorbeeld van hoe beroepsgerichte kennis en vaardigheden worden aangeboden aan alle leerlingen in een school.

<sup>113</sup> Deunk, Doolaard, Smalle-Jacobse & Bosker, 2015.

<sup>114</sup> Van der Vegt et al., 2019; Denessen, 2020.

<sup>115</sup> Onderwijsraad, 2017a, 2017c; Vogels et al., 2021.

<sup>116</sup> Onderwijsraad, 2019a.

### Maakonderwijs op De Populier

De Populier in Den Haag, een scholengemeenschap met mavo, havo, atheneum en gymnasium, biedt sinds 2002 maakonderwijs aan (Maker Education). Leraren Arjan van der Meij en Per-Ivar Kloen laten leerlingen op verschillende manieren ‘hands on’ aan de slag gaan met beroepsgerichte kennis van en vaardigheden in techniek en natuurkunde.

Leerlingen maken verschillende soorten producten en werken met moderne technieken en apparatuur. Bijvoorbeeld met een 3D-printer en lasersnijders, waarmee ze snel en eenvoudig allerlei producten kunnen vervaardigen. Ook wordt er gewerkt met andere typen ‘maak-vormen’ zoals een podcast. Belangrijk bij maakonderwijs is de transitie van het idee in het hoofd naar het maken van een product, en meer manieren hebben om je uit te drukken. Het gaat ook om ontdekken wie je bent, niet alleen consumptief bezig zijn als leerling, maar als producent bepalen wat er gebeurt. Kortom: niet een voorgeschreven instructie uitvoeren, maar grip krijgen en een andere houding aannemen.

Maakonderwijs wordt niet structureel als losstaand vak aangeboden, maar waar mogelijk verbonden met andere vakken. Het wordt bijvoorbeeld gecombineerd in de brugklas met het vak science en kunst. Van der Meij en Kloen vinden het mooie van maakonderwijs dat het niet een-op-een met cognitief niveau te maken heeft: “In de fabklas, een naschoolse maakonderwijsproeftuin, komen leerlingen uit alle leerjaren en alle cognitieve niveaus en dat gaat prima. De klas wordt op een andere manier dan cognitief ‘opgeschud’. Het gaat vooral om het eigen proces van de leerling, om de weg ernaartoe en niet om het eindresultaat.”<sup>117</sup>

## 3.2 Bied cognitief sterke leerlingen uitdagend onderwijs

In de vorige paragraaf beschreef de Onderwijsraad hoe uitstel van selectie, en een brede, driejarige brugperiode vormgegeven kunnen worden. De raad realiseert zich dat er onder bijvoorbeeld ouders, leerlingen, leraren en schoolleiders zorgen zijn over wat dit betekent voor begaafde, cognitief sterke leerlingen.<sup>118</sup> Deze leerlingen hebben volgens hen baat bij vroege selectie in combinatie met smalle klassen, omdat zij zich intellectueel beter kunnen ontwikkelen wanneer ze omringd zijn door gelijken (zie ook paragraaf 2.1).<sup>119</sup> Ook in een gesprek met gymnasiumleerlingen geven jongeren aan tevreden te zijn met hun keuze voor een categorale school. Ze vinden het prettig op een school te zitten met leerlingen die – naar eigen zeggen – op hen lijken. Zowel in kledingkeuze als in gedrag en intelligentie. Volgens hen stimuleert deze gelijkenis binding tussen leerlingen.<sup>120</sup>

Het is begrijpelijk dat aandacht gevraagd wordt voor de behoeften van begaafde, cognitief sterke leerlingen. Vaak hebben deze leerlingen in het basisonderwijs te weinig uitdaging gekregen en verwachten zij in het voortgezet onderwijs in een homogene klas onderwijs te kunnen volgen dat aansluit bij hun niveau. Zoals de raad in paragraaf 3.1 aangaf, is het belangrijk dat op de basisschool het onderwijs beter afgestemd wordt op cognitief sterke leerlingen. Er is gericht beleid nodig voor deze groep leerlingen om te voorkomen dat ze onderpresteren en hun motivatie verliezen.<sup>121</sup>

**“Ik heb nooit echt leren leren omdat ik goede cijfers haalde op de basisschool. En toen had ik op de middelbare school ineens lage cijfers, omdat ik niet wist hoe ik moest leren.”**

leerling uit klas van 5 van een categoriaal gymnasium

De raad beveelt daarom aan het onderwijs op de basisschool beter af te stemmen op de behoeften van cognitief sterke leerlingen en dit in de driejarige brugperiode voort te zetten. Het gaat hierbij om zowel onderwijsinhoudelijk aanbod als pedagogisch-didactisch handelen. Op deze manier krijgen cognitief sterke leerlingen voldoende gelegenheid uitdagend onderwijs te volgen.

<sup>117</sup> Zie voor meer informatie: <https://makered.nl/>

<sup>118</sup> Ook voor leerlingen die (daarnaast) begaafd zijn op andere terreinen zoals sport of muziek is het belangrijk uitdagend onderwijs te volgen dat bij hun capaciteiten past. Dat gebeurt nu ook op bijvoorbeeld Topsport Talentscholen en Scholen voor Jong Talent. De raad richt zich in deze paragraaf op leerlingen die op cognitief vlak uitblinken.

<sup>119</sup> Vogels et al., 2021.

<sup>120</sup> Jongerius et al., 2020.

<sup>121</sup> Onderwijsraad, 2020a.



### Goed inhoudelijk aanbod en passend pedagogisch-didactisch handelen

Door in de brugperiode (onderdelen van) vakken op een hoger cognitief niveau aan te bieden en te variëren in inhoud, proces, product en omgeving, kan het onderwijs ook inspelen op de behoeften van cognitief sterke leerlingen (zie paragraaf 3.1). Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van (deeltijd)verrijkkingsklassen. Dit zijn uitdagende, aanvullende onderwijsprogramma's waarin leerlingen bijvoorbeeld verdiepende opdrachten uitvoeren. Ook is er in zulke klassen vaak aandacht voor effectieve leerstrategieën en executieve vaardigheden (leren leren), hogere orde denkvaardigheden (leren denken) en sociale en emotionele ontwikkeling (leren leven). Uit onderzoek blijkt dat dergelijk deeltijd 'peergroup' onderwijs een positief effect heeft op de cognitieve prestaties van begaafde leerlingen.<sup>122</sup> Dat leerlingen een verrijkend aanbod aankunnen, betekent overigens niet dat ze daarbij geen begeleiding nodig hebben. Voor deze leerlingen is het verrijkingsmateriaal immers net zo moeilijk als reguliere lesstof voor gemiddelde leerlingen. Daarnaast vergt het werken aan verrijkingsmateriaal tijd, die gewonnen kan worden door te schrappen in de reguliere lesstof, bijvoorbeeld herhalingsopgaven. Dit vraagt veel van leraren. Bepalen wat een leerling kan overslaan, lijkt soms moeilijker dan extra werk aanbieden.<sup>123</sup>

Ook *verbreding* van onderwijsaanbod kan meerwaarde hebben voor cognitief sterke leerlingen, om zo op meerdere vlakken uitdagingen te vinden. Dit moet gepaard gaan met duidelijke prestatiedoelen die ook geëvalueerd worden. Het is dus meer dan 'iets doen voor deze leerlingen'.<sup>124</sup> Het is daarnaast belangrijk dat het bieden van uitdaging aan hoog presterende leerlingen systematisch gebeurt en dat leerlingen zich daadwerkelijk uitgedaagd voelen.<sup>125</sup> Een ambitieuze cultuur is daarbij essentieel. In panelgesprekken werd genoemd dat leerlingen het prettig vinden op een categoriaal gymnasium, omdat je daar excellent mag zijn en je gestimuleerd wordt het beste uit jezelf te halen. Dit moet terugkomen in de voorgestelde driejarige brugperiode.

Naast een goed onderwijsinhoudelijk aanbod is passend pedagogisch-didactisch handelen belangrijk. Zo moet de ontwikkeling van deze leerlingen goed gevolgd worden. Open verwerkingsopdrachten kunnen cognitief sterke leerlingen beter tot hun recht laten komen. En met wisselende groepssamenstellingen kan tegemoet gekomen worden aan de behoeften van begaafde leerlingen. Te denken valt aan het doorbreken van het leerstofjaarklassensysteem waarbij begaafde leerlingen voor sommige (onderdelen van) vakken samen werken en leren. Dit alles vergt een gedegen toerusting van leraren (zie paragraaf 4.1).

### Onderwijs gaat om verbinding, niet om afzondering

Naast een uitdagend programma is het voor cognitief sterke leerlingen ook belangrijk leeftijdgenoten te ontmoeten die van hen verschillen in achtergronden en cognitieve capaciteiten. Zo kunnen zij elkaars leefwereld leren kennen (zie ook paragraaf 3.1).<sup>126</sup> Onderwijs volgen in brede brugklassen bereidt deze leerlingen daarom beter voor op deelname aan de pluriforme samenleving. Een driejarige brugperiode helpt 'bubbels' van cognitief sterke leerlingen te voorkomen of kan deze doorbreken. Zo ontwikkelen ook deze leerlingen kennis en sociale vaardigheden waarmee zij goed beslagen ten ijs komen in de samenleving.<sup>127</sup> In het gesprek met gymnasiumleerlingen zeiden sommigen de bubbel van het gymnasium te herkennen en deze als beperkend te ervaren. Ze gaven aan de diversiteit te missen die ze bijvoorbeeld wel (hebben) ervaren op de basisschool of bij hun sportvereniging. Het gaat hierbij om diversiteit in de zin van verscheidenheid in zowel culturen als niveaus.<sup>128</sup>

**“Op school leer je samenwerken, maar je leert hier dan weer niet om met andere niveaus te werken. Terwijl je dit straks wel in je werk moet.”**

leerling uit klas van 5 van een categoriaal gymnasium

<sup>122</sup> De Graaf, Schils, Houkema & Bussink, 2019.

<sup>123</sup> Doolard & Harms, 2013.

<sup>124</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2015b.

<sup>125</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2019.

<sup>126</sup> Vogels et al., 2021; Onderwijsraad, 2017a, 2019a.

<sup>127</sup> Zie ook Vogels et al., 2021.

<sup>128</sup> Jongerius et al., 2020.

Wanneer leerlingen met elkaar een brede brugperiode van drie jaar volgen, gaat onderwijs niet over afzondering maar over verbinding. Scholen zijn namelijk bij uitstek de plek waar leerlingen elkaar leren kennen en waar zij leren omgaan met verschillen.<sup>129</sup>

### 3.3 Selecteer aan het einde van de brugperiode

De raad adviseert niet alleen de selectie voor een specifieke onderwijsvorm te verplaatsen naar het einde van de driejarige brugperiode, hij adviseert ook deze selectie anders te organiseren en te laten aansluiten bij de flexibele differentiatie in de brugperiode. Maak toetsing onderdeel van doorlopende leerlijnen, combineer gestandaardiseerde toetsing met een breed spectrum aan informatie en kies voor expliciete en transparante selectie in lerarenteams. Dit alles draagt bij aan een systematische en robuuste selectie en toetsing. Breder toetsen doet bovendien meer recht aan capaciteiten van leerlingen. Op deze manier zijn er naar verwachting ook minder prikkels tot het volgen van toetstrainingen en ‘teaching to the test’. In deze paragraaf licht de raad dit toe.

#### ‘Warme overdracht’ op basis van onderwijskundig rapport

In het huidige stelsel worden leerlingen aan het einde van groep 8, op ongeveer 12-jarige leeftijd, geselecteerd voor plaatsing in één of een combinatie van de schoolsoorten in het voortgezet onderwijs. De raad adviseert de selectie te verplaatsen naar het einde van een driejarige brugperiode, om zo alle leerlingen de gelegenheid te geven te ontdekken waar ze goed in zijn en wat hun interesses zijn.

Aan het einde van de basisschool maakt de directeur dan in samenspraak met het lerarenteam – net als nu – een inschatting of de leerling toe is aan de overstap naar het voortgezet onderwijs. Zo ja, dan wordt er een verklaring afgegeven. Het bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs mag een leerling pas toelaten als de directeur van de basisschool zo'n verklaring overlegt.

De Onderwijsraad adviseert naast deze verklaring ook een ‘warme overdracht’ van het basis- naar het voortgezet onderwijs. Dit draagt bij aan een betere voorbereiding van leerlingen op het vervolgonderwijs.<sup>130</sup> Uit gesprekken met leerlingen blijkt dat die overgang nu erg groot is.<sup>131</sup> Wanneer scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs meer samenwerken en uitwisselen, wordt deze kloof beter overbrugd.

**“Groep 8 was feest, je deed niks en in de eerste klas moet je keihard werken. Hier zou ik best wel hulp bij gehad willen hebben.”**

leerling uit havo 3

Scholen voor voortgezet onderwijs hebben behoefte aan informatie over leerlingen. Een onderwijskundig rapport en gesprekken tussen leraren uit het basisonderwijs en voortgezet onderwijs kunnen hierin voorzien (warme overdracht). Het rapport omvat de basisgegevens op het gebied van leerresultaten, onderwijsloopbaan, sociaal-emotionele ontwikkeling, leer- en werkhouding en extra ondersteuningsbehoeften.<sup>132</sup> Een schooladvies zal geen onderdeel meer zijn van dit rapport. Voor een groot deel van de leerlingen is een uitgebreide warme overdracht dikwijls niet nodig. Gesprekken tussen de leraren zullen zich vaker toespitsen op de leerlingen met extra ondersteunings- en uitdaging behoeften.

Het uitgangspunt is om in het voortgezet onderwijs zo veel mogelijk voort te bouwen op het basisonderwijs en rekening te houden met gesignaleerde behoeften bij leerlingen. De start in het voortgezet onderwijs is echter ook een moment waarop opnieuw naar leerlingen gekeken wordt en waarbij alle doorstroommogelijkheden open liggen (zie paragraaf 3.1).

<sup>129</sup> Onderwijsraad, 2019a; Denessen, 2020.

<sup>130</sup> Onderwijsraad, 2014c.

<sup>131</sup> Jongerius et al., 2020.

<sup>132</sup> Besluit uitwisseling leer- en begeleidingsgegevens.



### Gebruik gestandaardiseerde toetsing en een breed spectrum aan informatie

Het moment van selectie voor een van de onderwijsvormen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs ligt aan het einde van de driejarige brugperiode. Voor een robuuste toetsing en selectie is een aantal randvoorwaarden belangrijk.

#### Doorlopende leerlijnen

Doorlopende leerlijnen zijn de basis voor de vormgeving van de driejarige brugperiode en de toetsing in die periode. Toetsing geeft richting aan het leerproces. De toetsuitkomsten laten zien hoe een leerling zich ontwikkelt richting de gestelde doelen. Op basis hiervan stemt de leraar het onderwijs af op de leerling en worden ontwikkelkansen geboden.<sup>133</sup> Dit vereist dat van tevoren wordt bepaald wat de leerdoelen zijn. Onderwijsactiviteiten en evaluatiemethodieken worden van tevoren afgestemd op de doelen en beoogde opbrengsten (die breder zijn dan taal en rekenen/wiskunde).<sup>134</sup> Dit is een kenmerk van succesvolle onderwijssystemen, omdat leerlingen hierdoor optimaal kunnen profiteren van het onderwijsaanbod.<sup>135</sup> Toetsing en curriculum zijn op deze manier niet los van elkaar te zien.<sup>136</sup>

De meeste toetsing in de brugperiode zal gebruikt worden om het onderwijs af te stemmen op de leerling. Op bepaalde momenten zal toetsing ingezet worden om te selecteren voor vervolgotrajecten. Ook daarvoor zijn leerlijnen essentieel: een goede manier van kwalificerend toetsen werkt, als men weet wat nodig is in de vervolgopleiding.

#### Gestandaardiseerde toetsing

Bij de selectie wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde toetsing. Hoewel de ervaringen en belevingen van leraren en leerlingen uiteenlopen,<sup>137</sup> is er stevige evidentie dat een vorm van gestandaardiseerde toetsing bij selectie zorgt voor meer kansengelijkheid.<sup>138</sup> Als objectieve informatie ontbreekt, leidt dat bij selectie tot systematische benadeling van bepaalde groepen leerlingen, onder wie leerlingen met laagopgeleide ouders (zie paragraaf 2.1). Daarom adviseert de raad gebruik te maken van gestandaardiseerde landelijke toetsen. De raad vindt het belangrijk om het niveau van basiskennis en -vaardigheden (zie paragraaf 3.1) te meten met gestandaardiseerde toetsen, zoals nu gebeurt bij de eindtoets in het basisonderwijs en de leerlingvolgsystemen in het basis- en voortgezet onderwijs.

#### Toetsen gekoppeld aan referentieniveaus

De toetsen meten in ieder geval de kennis en vaardigheden op het gebied van Nederlandse taal en wiskunde (op meerdere momenten tijdens de brugperiode) en zijn gekoppeld aan de referentieniveaus.<sup>139</sup> Of alle leerlingen dezelfde toets krijgen zoals bij de huidige eindtoets basisonderwijs het geval is, of dat er meerdere versies van de toets nodig zijn voor een robuuste meting, moet nader onderzocht worden. Per onderwijsvorm in de bovenbouw is een – nader te bepalen – minimumniveau van basiskennis en -vaardigheden vereist dat de leerling moet halen om in aanmerking te komen voor de toegang tot een bepaalde onderwijsvorm in de bovenbouw. In dat opzicht heeft de gestandaardiseerde toetsing een 'civiel effect', oftewel: de uitkomsten bepalen of een leerling toegelaten kan worden tot een specifieke onderwijsvorm in de bovenbouw.

Wetenschappelijk onderzoek naar de voorspellende waarde van kennis en vaardigheden binnen het voortgezet onderwijs ontbreekt op dit moment, omdat niet één gestandaardiseerd instrument wordt gebruikt. Leraren in het voortgezet onderwijs bepalen rapportcijfers op basis van eigen toetsen, en de leerlingvolgsystemen met standaardtoetsen kennen een beperkt aantal meetmomenten. De Onderwijsraad adviseert onderzoek te doen naar de voorspellende waarde. Als uitgangspunt kunnen de onderdelen van de huidige eindtoets basisonderwijs dienen (Nederlandse taal en rekenen/wiskunde). Door te werken met gestandaardiseerde toetsen gekoppeld aan de referentieniveaus blijven er bovendien mogelijkheden voor de Inspectie van het Onderwijs om toezicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs. IJkpunten in het stelsel zijn belangrijk om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen.<sup>140</sup>

<sup>133</sup> Onderwijsraad, 2016c.

<sup>134</sup> Biggs, 1996, 2014.

<sup>135</sup> Scheerens, 2017; Scheerens & Exalto, 2017.

<sup>136</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020; Onderwijsraad, 2018d, 2018e.

<sup>137</sup> Zo noemen sommige leerlingen uit groep 8 de eindtoets basisonderwijs een kans, terwijl anderen juist aangeven sterk te vertrouwen op het oordeel van hun leraar (Jongierius et al., 2020).

<sup>138</sup> Van de Werfhorst et al., 2015; CPB, 2019, 2020a.

<sup>139</sup> Onderwijsraad, 2016c.

<sup>140</sup> Bol, Witschge, Van de Werfhorst & Dronkers, 2013; Onderwijsraad, 2015c.

### Breed spectrum aan informatie

De raad adviseert de selectie niet alleen te baseren op toetsen voor cognitieve kennis en vaardigheden, maar een breder spectrum aan kennis en vaardigheden mee te nemen evenals de motivatie en inzet van leerlingen. Zicht krijgen op dit brede spectrum gebeurt niet op één moment en op basis van één bron, maar gedurende de driejarige brugperiode en op basis van meerdere bronnen. Gedacht kan worden aan verslaglegging in een portfolio. Ontwikkeling in bepaalde beroepsgerichte kennis en vaardigheden of in generieke vaardigheden zoals sociale vaardigheden en probleemoplossend vermogen kan onderdeel zijn van het brede spectrum aan informatie. De raad beveelt aan om samen met het onderwijsveld te bekijken hoe dit het best vorm kan krijgen.

### Bespreek het doorstroomadvies in lerarenteams

De manier van selecteren moet transparant zijn. De raad adviseert om op voorhand duidelijk te maken wat de eisen zijn voor toelating tot een van de onderwijsvormen in de bovenbouw. Is de selectie niet transparant, dan bestaat een groot risico op impliciete selectie. Het is dan niet duidelijk welke informatie hoe gebruikt wordt om tot een selectie te komen. Dit laat ruimte voor persoonlijke opvattingen en overtuigingen van leraren en het kan zijn dat achtergrondkenmerken van de leerling dan een rol gaan spelen bij de selectie. Wanneer de normen expliciet zijn, is het voor leerlingen duidelijk wat zij moeten kennen en kunnen om naar een van de onderwijsvormen in de bovenbouw te kunnen gaan.

Een van de problemen rondom het huidige schooladvies aan het einde van het basisonderwijs is dat het onduidelijk is hoe dit advies tot stand komt.<sup>141</sup> Daarom beveelt de raad een landelijk protocol aan met daarin richtlijnen om de toetsen en het bredere spectrum aan informatie te combineren tot een doorstroomadvies aan het einde van de driejarige, brede brugperiode. Hierbij adviseert de raad dat leraren de doorstroomadviezen binnen het team bespreken, vergelijkbaar met hoe nu rapportgesprekken en overgangsgesprekken worden gevoerd.

Het doorstroomadvies wordt ook besproken met leerlingen en hun ouders. Dit vormt het sluitstuk van de gesprekken en reflectiemomenten van leerlingen in de brugperiode, waarvan LOB een belangrijk onderdeel is (zie paragraaf 3.1). De leerlingen brengen in de brugperiode hun capaciteiten en interesses in kaart. Zo krijgen ze een beeld van wat ze willen en hoe ze dat kunnen bereiken. Op deze manier wordt geleidelijk toegewerkt naar een passend doorstroomadvies.

## 3.4 Doordenk de consequenties voor de bovenbouw

De Onderwijsraad is zich ervan bewust dat zijn advies voor een driejarige brugperiode consequenties heeft voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. De raad geeft hier vier principes mee voor de bovenbouw die hierbij aansluiten. Ten eerste: zet 'beter differentiëren' dat plaatsvindt in de driejarige brugperiode, oftewel flexibel onderwijs dat recht doet aan verschillen tussen leerlingen, voort in de bovenbouw. Ten tweede: differentieer minder extern in de bovenbouw dan nu het geval is. Ten derde: koppel diplomering aan een startkwalificatie. En ten vierde: zet de goede samenwerkingsverbanden tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs voort. Deze principes worden hieronder kort toegelicht.

### Zet de flexibiliteit uit de brugperiode voort in de bovenbouw

De flexibiliteit in het differentiëren tijdens de brugperiode moet zo veel mogelijk gecontinueerd worden in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Ook voor de bovenbouw blijft het nodig dat scholen leerlingen een ontwikkelingsprofiel aanbieden dat recht doet aan hun capaciteiten en (groei)potentieel. Stapelen van diploma's zoals nu gebeurt (bijvoorbeeld van havo naar vwo) zal vanwege uitstel van selectie en vanwege de brede, driejarige brugperiode minder nodig zijn. Toch moet stapelen wel mogelijk blijven, net als tussentijds wisselen van onderwijsvorm. Hiervoor is het belangrijk de bovenbouw zo breed en flexibel mogelijk in te richten, en om verschillende onderwijsvormen op dezelfde locatie te vestigen. Ook al vanwege het risico op informele selectie en het voorsorteren naar onderwijsvorm in de onderbouw.

### **Differentieer minder extern in de bovenbouw**

In het voortgezet onderwijs wordt momenteel sterk extern gedifferentieerd. In het huidige voortgezet onderwijs wordt onderscheid gemaakt in vijf onderwijsvormen die elk een eigen schoolsoort kennen met binnen sommige schoolsoorten meerdere leerwegen: (1) praktijkonderwijs (pro); (2) vbo met de basisberoepsgerichte leerweg (bb) en kaderberoepsgerichte leerweg (kbl); (3) mavo met de theoretische leerweg (tl), waarbij een scholengemeenschap met een school voor vbo en een school voor mavo ook een gemengde leerweg (gl) kan aanbieden; (4) havo; en (5) vwo, gegeven in een atheneum of gymnasium.

Door latere selectie en een driejarige brugperiode wordt in de onderbouw niet meer extern gedifferentieerd in onderwijsvormen. De Onderwijsraad stelt voor om in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs hierop voort te bouwen en de externe differentiatie te verminderen tot een beperkt aantal onderwijsvormen.

### **Koppel diplomering aan startkwalificatie**

De Onderwijsraad stelt voor dat het eerste schooldiploma dat leerlingen kunnen halen, de startkwalificatie vormt (op ten minste een niveau dat vergelijkbaar is met het huidige mbo 2-niveau). De startkwalificatie biedt toegang tot de arbeidsmarkt en vervolgonderwijs. Nu is dat niet het geval, omdat de huidige vmbo-diploma's niet gelden als een startkwalificatie.

### **Zet de goede samenwerking tussen voortgezet onderwijs en mbo voort**

De Onderwijsraad adviseert ook in de nieuwe structuur voort te bouwen op de goede samenwerkingsverbanden tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De raad stelt voor dat leerlingen na de driejarige brugperiode de mogelijkheid hebben om toe te werken naar een mbo-diploma (op niveau 2, 3 of 4). De overstap van het voortgezet onderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs (en binnen het mbo) is flexibel per leerling of student te bepalen en wordt in (regionale) samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs en instellingen voor het middelbaar beroepsonderwijs flexibel vormgegeven. Dit bouwt voort op een positief beoordeelde praktijk zoals de 'doorlopende route' van vmbo naar mbo<sup>142</sup>, de recentelijk ingevoerde Wet sterk beroepsonderwijs<sup>143</sup> en het wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs, dat mbo-instellingen en scholen voor voortgezet onderwijs beter in staat stelt om bestuurlijk samen te werken.<sup>144</sup>

<sup>142</sup> Heyma, Van den Berg, Petit, Cuppen & Hermanussen, 2017; Onderwijsraad, 2019a.

<sup>143</sup> Wet van 20 mei 2020 tot wijziging van onder andere de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Leerplichtwet 1969 in verband met de versterking van het beroepsonderwijs, door het wettelijk mogelijk maken van doorlopende leerroutes vmbo-mbo (sterk beroepsonderwijs).

<sup>144</sup> Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met een vereenvoudiging van de bestuurlijke inrichting van het stelsel voor beroepsonderwijs door omvorming van het aoc tot verticale scholengemeenschap en een andere invulling van bevoegd gezag (wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs).





# voor waarden

## **Voorwaarden voor realisatie**

Om latere selectie en betere differentiatie succesvol te realiseren en hiertoe een nieuwe structuur in het voortgezet onderwijs tot stand te brengen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De raad adviseert om scholen goed toe te rusten wat betreft menskracht, financiële middelen, tijd, kennis en vaardigheden. Een goede toerusting vraagt ook adequate wettelijke kaders. Bovendien is het nodig dat alle leerlingen hun brugperiode gezamenlijk kunnen doorbrengen op dezelfde locatie.

De Onderwijsraad benadrukt dat latere selectie en betere interne differentiatie alleen succesvol gerealiseerd kunnen worden, en een nieuwe structuur voor het voortgezet onderwijs die hiervoor nodig is, alleen tot stand kan worden gebracht, als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. In dit hoofdstuk beschrijft de raad deze voorwaarden.

De raad adviseert om scholen goed toe te rusten, zodat zij in staat zijn de organisatie van het onderwijs en de werkwijzen binnen de school aan te passen (zie paragraaf 4.1). Deze toerusting bestaat uit het zorgdragen voor de benodigde menskracht en voorzieningen (zowel in kwantiteit als in kwaliteit) en het bieden van voldoende voorbereidingstijd. Leraren en schoolleiders moeten genoeg tijd hebben om kennis en vaardigheden te ontwikkelen die nodig zijn om de latere selectie en de andere, betere manier van differentiëren daadwerkelijk vorm te kunnen geven. Vooral intern differentiëren tussen leerlingen is complex en vraagt veel van leraren (zie paragraaf 4.1). Een goede toerusting van scholen betekent ook adequate wettelijke kaders. Het is belangrijk dat in herziene wetgeving duidelijke kaders en waarborgen worden geboden voor de nieuwe opzet van het voortgezet onderwijs. Dit geeft scholen helderheid over waar ze aan toe zijn en wat hen te doen staat (zie paragraaf 4.1). Tot slot adviseert de raad het onderwijs in de brugperiode op één locatie aan te bieden, zodat leerlingen met uiteenlopende capaciteiten samen deelnemen aan onderwijs (zie paragraaf 4.2).

De raad geeft geen blauwdruk van hoe en wanneer de nieuwe structuur gerealiseerd moet worden; dat is aan regering en parlement in afstemming met het onderwijsveld. Buiten kijf staat dat later selecteren en beter differentiëren veel van leraren en schoolleiders in het basis- en voortgezet onderwijs vragen en dat de voorgestelde wijzigingen in de structuur van het voortgezet onderwijs een majeure operatie vergen. De raad wil wel onderstrepen dat om recht te doen aan de capaciteiten van alle leerlingen, het nodig is de nieuwe structuur overal gelijktijdig en integraal in te voeren. Geleidelijke of stapsgewijze aanpassingen zullen onvoldoende of ongewenste effecten sorteren (zie paragraaf 2.3). Door vooraf duidelijkheid te geven over de nieuwe structuur, het moment van invoering en door de juiste voorwaarden te scheppen, kunnen alle betrokkenen zich goed voorbereiden.

## 4.1 Rust scholen goed toe

Om de voorstellen in dit advies te kunnen uitvoeren in de praktijk, verdienen de voorwaarden hiervoor de volle aandacht. Voor een succesvolle uitvoering van onderwijsbeleid gaat het in essentie om vier zaken: voldoende menskracht, middelen, tijd, en kennis en vaardigheden.<sup>145</sup>

Ten eerste is voldoende menskracht belangrijk, zeker in het onderwijs, dat voornamelijk door mensen wordt 'gemaakt'. Het gaat dan om kwantiteit en kwaliteit van leraren en schoolleiders. Zijn er voldoende ervaren en bekwame onderwijsprofessionals voor het geven en ontwikkelen van onderwijs en de organisatie ervan, en hebben zij de juiste bekwaamheden en ondersteunende, leidinggevende en bestuurlijke kwaliteiten? Ten tweede moeten er genoeg middelen zijn: fysieke middelen zoals (de inrichting van) lokalen, gebouwen, praktijkruimtes, digitale voorzieningen, en financiële middelen zoals voldoende bekostiging, subsidies, geormerkt geld of juist bestedingsruimte. Beschikbare tijd vormt het derde element. De voorgestelde veranderingen hebben een aanzienlijke impact op de organisatie van het onderwijs en werkwijzen in scholen. Er is tijd nodig om de organisatie van het onderwijs en werkwijzen aan te passen of opnieuw vorm te geven. Er is ook tijd nodig om te leren. Dat is gerelateerd aan het vierde element: kennis en vaardigheden. Hebben alle betrokkenen genoeg kennis en expertise in huis om de nieuwe structuur vorm te geven? Wordt voldaan aan hun behoefte aan begeleiding, advies of scholing?

Deze paragraaf gaat in op het vierde element: kennis en vaardigheden vergroten van leraren, schoolleiders, stafmedewerkers, schoolbestuurders en andere betrokkenen. De focus ligt hierbij op leraren en schoolleiders als direct betrokkenen bij het onderwijs aan leerlingen.

### **Vergroot de didactische kennis en vaardigheden van leraren en schoolleiders**

Met het uitstel van selectie dat de raad in dit advies voorstelt, zullen niet alleen in het basisonderwijs maar ook in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs leerlingen die makkelijk door de leerstof heen gaan, samen optrekken met leerlingen die meer tijd en ondersteuning nodig hebben. Scholen zijn vrij om vanuit hun visie op goed onderwijs te bepalen hoe zij het onderwijs zo inrichten dat alle leerlingen onderwijs kunnen volgen dat past bij hun cognitieve niveau op dat moment (zie paragraaf 3.1 en 3.2). Teams van leraren en hun schoolleiders kunnen op uiteenlopende manieren aan de verschillende onderwijsbehoeften van leerlingen voldoen. Om hierin de juiste keuzes te kunnen maken, zullen leraren en schoolleiders zich goed toegerust moeten weten.<sup>146</sup>

Differentiëren binnen groepen is een complexe vaardigheid.<sup>147</sup> Het vraagt van leraren dat zij leerlingen voortdurend monitoren en de instructie, toetsing en feedback afstemmen op wat voor hen nodig is. Het is daarom belangrijk dat leraren kennis van en vaardigheden in differentiëren hebben. In de praktijk blijkt dat niet altijd het geval. In 2015 constateerde de Inspectie van het Onderwijs dat nog te weinig leraren hun instructie aanpassen aan de verschillen tussen leerlingen en dat startende leraren zich nog onvoldoende toegerust voelen om adequaat te differentiëren.<sup>148</sup> Ook in 2018 concludeerde de inspectie dat veel leraren moeite hebben met differentiëren.<sup>149</sup> Dit aspect verdient nadrukkelijk aandacht. Het is daarom van belang dat initiële lerarenopleidingen dit een stevige plek geven in hun curriculum, en toekomstige leraren een stevige (vak)didactische basis meegeven. Ook meer en betere nascholing is nodig. Zo kunnen (toekomstige) leraren zich beter bekwalen in (vak)didactiek. Het is daarbij van belang dat (leraren)opleidingen samenwerken met scholen om te komen tot professionalisering van hoge kwaliteit en op maat van het team.<sup>150</sup>

Leraren in het basis- en voortgezet onderwijs moeten de tijd krijgen zich verder te ontwikkelen, zodat ze goed in staat zijn hun leerlingen het onderwijs te bieden dat ieder van hen nodig heeft. Leraren die lesgeven in brede brugklassen, zeiden in gesprekken met de raad behoefte te hebben aan meer lesmateriaal om leerlingen 'op hun niveau te kunnen bedienen'. Nu ontwikkelen veel leraren zelf extra lesmateriaal, maar zij geven aan dat dit hen veel tijd kost.

Om goed te kunnen differentiëren, moeten leraren niet alleen een uitgebreid arsenaal aan didactische kennis en vaardigheden hebben, zij moeten ook experts zijn op hun vakgebied om te kunnen inschatten welke inhoud op welk moment nodig is voor elke leerling. Dat vraagt om een investering in vakinhoudelijke kennis, die leraren bovendien op een goede manier moeten overdragen aan hun leerlingen.

### **Vergroot de pedagogische kennis en vaardigheden van leraren en schoolleiders**

Naast een gedegen basis van vakdidactische en algemene didactische kennis en vaardigheden hebben schoolleiders en leraren pedagogische kennis en vaardigheden nodig. Ook deze moeten uitgebreid aan bod komen in (initiële) opleidingen en nascholing voor leraren en schoolleiders.

Om in het onderwijs een cultuur teweeg te brengen waarbij leerlingen niet meer zo vroeg een specifiek en vaststaand onderwijsniveau wordt toegedicht, is het nodig dat scholen vanuit een visie keuzes kunnen maken over de inrichting van de brede brugperiode. Dat vraagt van leraren en schoolleiders dat zij een positieve en coherente schoolcultuur vormgeven, waarin mensen samenwerken vanuit een visie.<sup>151</sup> Lerarenteams hebben ruime mogelijkheden nodig om hun visie te verstevigen en zich in pedagogische vraagstukken te verdiepen.

<sup>146</sup> Denessen, 2020.

<sup>147</sup> Van Geel et al., 2019; Van Casteren, Bendig-Jacobs, Wartenbergh-Cras, Van Essen & Kurver, 2017.

<sup>148</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2015a.

<sup>149</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2018b.

<sup>150</sup> Zie ook Onderwijsraad, 2019c.

<sup>151</sup> Gheysens, Coubergs, Griful-Freixenet, Engels & Struyven, 2020.



Pedagogische kennis en vaardigheden van leraren zijn ook nodig zodat zij zicht kunnen houden op het welbevinden en het zelfvertrouwen van leerlingen en een band met hen kunnen opbouwen. De band tussen leerlingen en leraar is een belangrijke voorwaarde om te kunnen leren.<sup>152</sup> Leraren onderzoeken de pedagogische behoeftes van leerlingen, hun interesses en hun sociale positie in de groep. Wat motiveert deze leerling op dit moment en met welke leerstof kan ik hem of haar verder helpen? Leraren observeren hun leerlingen tijdens de les en daarbuiten, stellen hen vragen en knopen gesprekken met hen aan.<sup>153</sup>

Leerlingen hebben verschillende achtergronden en capaciteiten, en klassen hebben elk een andere sociale samenhang.<sup>154</sup> Leerlingen en klassen variëren in wat zij van de leraar vragen om een goede band op te bouwen. Naarmate de leerlingenpopulatie meer divers is, hebben leraren daarom ook bredere pedagogische kennis en vaardigheden nodig om onder andere een goed leerklimaat tot stand te kunnen brengen.

### **Ontwikkel onderwijs in co-creatie**

Om flexibel en gedifferentieerd onderwijs te kunnen verzorgen, hebben leraren passende onderwijs- en lesprogramma's, methoden, leermiddelen en toetsen nodig. In het advies *Samen ten dienste van de school* heeft de Onderwijsraad beschreven dat methodemakers, toetsontwikkelaars, adviseurs, trainers en onderzoekers het onderwijs op allerlei manieren hierin ondersteunen. Afstemming tussen de vraag van scholen en het aanbod van deze dienstverleners lukt het best via co-creatie.<sup>155</sup> Leraren hebben dan een gelijkwaardige inbreng in de samenwerking met dienstverleners en kunnen met materiaal werken dat ze daadwerkelijk geschikt achten in hun onderwijs.

Deze gelijkwaardige inbreng is ook belangrijk bij (na)scholing en professionalisering. Wil professionalisering effect hebben op het leren van de leerling, dan zal de nascholing van leraren bovendien op maat, van goede kwaliteit, langdurig en intensief moeten zijn.<sup>156</sup> Dit geldt ook voor schoolleiders, die gericht leiding moeten geven aan flexibel en gedifferentieerd onderwijs van goede kwaliteit.<sup>157</sup>

### **Zorg voor duidelijkheid, ruimte en prikkels in onderwijswetgeving**

Een goede toerusting van scholen vraagt ook adequate wettelijke kaders. Duidelijke regels geven richting en zekerheid. De wetgeving kan schoolbesturen daarnaast prikkelen tot keuzes die in lijn zijn met de gedachten achter de nieuwe structuur. Tegelijkertijd zal de wetgeving scholen voldoende ruimte moeten bieden om het onderwijs flexibel vorm te geven en in te spelen op verschillen tussen leerlingen.

Latere selectie en minder extern differentiëren vergen onvermijdelijk een ingrijpende aanpassing van de onderwijswet- en regelgeving. In het bijzonder gaat het om de Wet op het voortgezet onderwijs, waarin nu de onderscheiden onderwijsvormen, schoolsoorten en leerwegen geregeld zijn. Ook onderliggende regelgeving behoeft herziening, zoals het Inrichtingsbesluit WVO, het Examenbesluit VO en het Bekostigingsbesluit WVO. Verder zijn kleinere wijzigingen nodig in de wetgeving voor de andere sectoren.

Het is belangrijk dat de herziene wetgeving duidelijke kaders biedt voor de nieuwe opzet van het voortgezet onderwijs. Dat geeft scholen richtsnoeren voor wat hen te doen staat en waar ze aan toe zijn. Denk aan duidelijke regels over overgangen en toelating bij de overgang van de basisschool naar de driejarige brugperiode en van de brugperiode naar een onderwijsvorm in de bovenbouw. En denk aan regels die onmiskenbaar duidelijk maken wat van scholen verwacht wordt bij een warme overdracht. Ook de institutionele vertaling van de nieuwe opzet van het voortgezet onderwijs vergt regels. Wie mag of moet straks wat aanbieden?

<sup>152</sup> Allen, Pianta, Gregory, Mikami & Lun, 2011.

<sup>153</sup> Van Geel et al., 2019; Onderwijsraad, 2018c.

<sup>154</sup> Denessen, 2017.

<sup>155</sup> Onderwijsraad, 2019c.

<sup>156</sup> Kennedy, 2016; Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010.

<sup>157</sup> Onderwijsraad, 2018b.

De herziene wet- en regelgeving moet scholen ook ruimte geven voor de vormgeving van hun onderwijs. Het schoolbestuur heeft vrijheid en facultatieve bevoegdheden nodig om het onderwijsprogramma verder in te vullen en op leerlingen af te stemmen. De wetgeving zal die ruimte moeten laten. Tegelijkertijd zal de wetgever moeten bepalen binnen welke kaders dat gebeurt. Scholen maken namelijk niet altijd vanzelf gebruik van de geboden ruimte op een manier die in overeenstemming is met waar de ruimte voor bedoeld is: onderwijs dat beter recht doet aan de capaciteiten van alle leerlingen en bijdraagt aan verbindingen. De wet zal waarborgen moeten bevatten die voorkomen dat het schoolbestuur het onderwijsprogramma te zeer standaardiseert. De herziene wetgeving moet schoolbesturen prikkelen om te werken zoals beoogd. Zo geeft de wetgever richting aan interne differentiatie in de praktijk door in de wet als uitgangspunt op te nemen dat het onderwijs tijdens de brugperiode zich richt op brede loopbaanoriëntatie en dat de school bij de vormgeving van het programma inspeelt op verschillen tussen leerlingen. Waar de wet voor de brugperiode geen onderscheiden onderwijsvormen en schoolsoorten meer aangeeft, kan de wetgever nog wel enig raamwerk aanreiken voor niveaudifferentiatie per vak. Verder kan de wetgever bijvoorbeeld met enkele basale procedurevoorschriften scholen aansporen werk te maken van een warme overdracht. Als de overheid wil dat iets gebeurt of juist niet gebeurt, zal de wetgeving daar klip-en-klaar in moeten voorzien. Ook het toezicht vanuit de Inspectie van het Onderwijs zal hierbij moeten aansluiten.

Het is uiterst complex om de juiste balans te vinden tussen duidelijke kaders stellen en ruimte laten om in te spelen op verschillen tussen leerlingen. Mede vanuit concurrentieoverwegingen (zie paragraaf 2.3) zullen scholen zich willen onderscheiden en specialiseren. Het is zaak dergelijke ontwikkelingen scherp te monitoren en waar nodig te corrigeren. Als een specialisatie ingaat tegen het uitgangspunt van een brede brugperiode of geen recht doet aan de capaciteiten van alle leerlingen, dient de wetgever die mogelijkheid in te perken en de prikkels in wetgeving en toezicht verder uit te lijnen met de hier beschreven structuur en principes.

## 4.2 Zorg voor een breed aanbod binnen scholen

Het faciliteren van een brede brugperiode (zie paragraaf 3.1) vereist in de eerste plaats dat elke onderwijslocatie voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs een brede, driejarige brugperiode realiseert. Daarnaast vragen voortzetting van flexibiliteit en minder externe differentiatie in de bovenbouw (zie paragraaf 3.4) om een regionaal dekkend aanbod van alle onderwijsvormen voor de bovenbouw.

De raad constateert dat de meeste schoolbesturen in het voortgezet onderwijs door een andere verdeling van leerlingen over hun vestigingen al een driejarige brugperiode kunnen realiseren. Waar dit niet binnen het eigen schoolbestuur kan, is lokale of regionale afstemming in het onderwijsaanbod nodig. Bij (investeringen in) onderwijshuisvesting is het zaak expliciet rekening te houden met de voorzieningen die nodig zijn voor een breed onderwijsaanbod. Denk aan specifieke apparatuur en ruimtes voor praktijkvakken en ruimtes voor onderwijs aan heterogene groepen leerlingen.

### **Meeste besturen kunnen al een brede, driejarige brugperiode realiseren**

Op locaties die nu al alle schoolsoorten huisvesten, is het mogelijk een brede, driejarige brugperiode op te zetten en in de bovenbouw alle onderwijsvormen aan te bieden. Veel brede scholengemeenschappen organiseren de verschillende schoolsoorten echter op afzonderlijke vestigingen, waardoor een breed aanbod op één locatie ontbreekt.<sup>158</sup> Deze scholengemeenschappen kunnen hun leerlingen anders verdelen over de locaties om zo een driejarige brugperiode met heterogene groepen leerlingen te organiseren. Zo kan het merendeel van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs een brede brugperiode realiseren (zie het kader hierna).

### Veel brede scholen, maar nog weinig brede vestigingen

De meest recente cijfers voor eerstejaars leerlingen laten zien dat in 2020 slechts een op de vijf leerlingen op een locatie is ingeschreven die in het eerste leerjaar alle schoolsoorten huisvest.<sup>159</sup> Het gaat hierbij om 17% van de vestigingen<sup>160</sup> voor voortgezet onderwijs. Wel zijn er grote regionale verschillen. In de provincies Noord-Holland, Utrecht en Noord-Brabant geldt dit voor nog geen 10% van de vestigingen, terwijl in Groningen, Overijssel en Zeeland meer dan 30% van de vestigingen alle schoolsoorten bieden.

Voor scholen(gemeenschappen)<sup>161</sup> – die hun onderwijs mogelijk op meerdere vestigingen aanbieden – geldt dat de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs<sup>162</sup> alle schoolsoorten aanbiedt. Op het niveau van schoolbesturen – die meerdere scholen onder hun beheer kunnen hebben – geldt zelfs dat 60% van de besturen<sup>163</sup> alle schoolsoorten biedt. Ruim 80% van alle eerstejaars leerlingen volgt onderwijs op scholen die onder die schoolbesturen vallen.

De bovenbouw toont een vergelijkbaar beeld. In 2020 was een op de negen leerlingen in leerjaar 4 ingeschreven op een locatie voor voortgezet onderwijs waar in de bovenbouw alle schoolsoorten geboden worden (op die locatie). Het gaat hier om nog geen 6% van de vestigingen voor voortgezet onderwijs. Voor de meeste scholen en besturen is het mogelijk ook in de bovenbouw een breed onderwijsaanbod te organiseren. Voor 42% van scholen<sup>164</sup> en voor 56% van schoolbesturen<sup>165</sup> geldt dat zij – verspreid over meerdere vestigingen of scholen – alle schoolsoorten ‘in huis’ hebben. Ruim 80% van de leerlingen in leerjaar 4 volgt onderwijs op scholen die onder die schoolbesturen vallen.

In de jaren negentig werd gestuurd op schaalvergroting om een breed onderwijsaanbod te kunnen garanderen en kaalslag in met name het beroepsonderwijs te voorkomen. Bredere scholengemeenschappen zouden ook de kansen voor alle leerlingen versterken. Leerlingen konden dan binnen de eigen school van route veranderen en eventuele verkeerde keuzes of plaatsing na het basisonderwijs repareren.

De schaalvergroting kostte veel tijd en energie en bemoeilijkte daarmee een succesvolle implementatie van de basisvorming. De schaalvergroting droeg er wel aan bij dat vandaag de dag vier op de vijf leerlingen ingeschreven zijn op een school voor voortgezet onderwijs waarvan het bestuur alle vormen van voortgezet onderwijs aanbiedt (zie bovenstaand kader). Voor het merendeel van de schoolbesturen en voor het grootste deel van de leerlingen is het dus al mogelijk met enige aanpassingen tegemoet te komen aan de in hoofdstuk 3 aanbevolen nieuwe structuur voor het voortgezet onderwijs.

<sup>159</sup> Eigen berekeningen van de Onderwijsraad op basis van openbare BBO-rom-data, na selectie van leerlingen die op 1 oktober 2019 stonden ingeschreven op een vestiging voor voortgezet onderwijs. Het betreft hier 1.258 vestigingen voor voortgezet onderwijs (vierecijferige BRIN-code + tweecijferig vestigingsnummer), goed voor 189.000 leerlingen in leerjaar 1, verdeeld over 538 scholen (vierecijferige BRIN-code) en 292 schoolbesturen. Niet meegeteld zijn leerlingen in de Engelse stroom, het Internationaal Baccalaureaat, het praktijkonderwijs, vm 2 (experimentele leerroute vmbo-mbo 2 waarbij een leerling een startkwalificatie op mbo 2-niveau kan halen in het vo) en het volwassenenonderwijs.

<sup>160</sup> Een vestiging is gedefinieerd aan de hand van BRIN-codes van scholen voor voortgezet onderwijs, zoals geregistreerd in het Basisregister Instellingen. Slecht 220 van de 1.258 vestigingen (vierecijferige BRIN-code + tweecijferig vestigingsnummer, bijvoorbeeld 99AA00) huisvesten alle onderwijssoorten. Deze vestigingen zijn goed voor 22% van de leerlingen in het eerste leerjaar.

<sup>161</sup> Een school is gedefinieerd aan de hand van de vierecijferige BRIN-codes van scholen voor voortgezet onderwijs, zoals geregistreerd in het Basisregister Instellingen (bijvoorbeeld 99AA). Een school kan meerdere vestigingen hebben, waar verschillende schoolsoorten gehuisvest zijn.

<sup>162</sup> 270 van de 538 scholen (vierecijferige BRIN-code, bijvoorbeeld 99AA) huisvesten alle schoolsoorten in het eerste leerjaar. Deze scholen zijn goed voor 68% van de leerlingen in het eerste leerjaar.

<sup>163</sup> 174 van de 292 schoolbesturen (vierecijferige code voor bevoegd gezag) huisvesten (in het eerste leerjaar) alle schoolsoorten bij de scholen die onder hun beheer vallen. Deze schoolbesturen zijn goed voor 81% van de leerlingen in het eerste leerjaar (en 81% van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs).

<sup>164</sup> 273 van de 644 scholen (vierecijferige BRIN-code, bijvoorbeeld 99AA) huisvesten alle schoolsoorten in het vierde leerjaar. Deze scholen zijn goed voor 68% van de leerlingen in het vierde leerjaar (en 66% van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs).

<sup>165</sup> 176 van de 317 schoolbesturen huisvesten (in het vierde leerjaar) alle schoolsoorten bij de scholen die onder hun beheer vallen. Deze besturen zijn goed voor 81% van de leerlingen in het vierde leerjaar (en 80% van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs).

### Regionale afstemming nodig waar geen dekkend aanbod bestaat

Waar de benodigde schaalgrootheid ontbreekt of andere redenen een brede, driejarige brugperiode in de weg staan, kunnen schoolbesturen samenwerken. Het betreft vier op de tien schoolbesturen, die onderwijs aan 20% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs verzorgen.

In 2016 gaf de raad al aan dat meer samenwerking en afstemming tussen schoolbesturen de beste garantie geven op een dekkend en gevarieerd onderwijsaanbod.<sup>166</sup> Daar komt bij dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben om samen met schoolbesturen zorg te dragen voor een dekkend aanbod van breed onderwijs in de regio.<sup>167</sup> Zeker in kwetsbare gebieden waar het onderwijsaanbod al dun is of waar sprake is van dalende leerlingenaantallen, zijn afspraken nodig over wie wat aanbiedt, eventueel in combinatie met het organiseren van leerlingenvervoer.<sup>168</sup> Niet iedere instelling kan alle vormen van voortgezet onderwijs in huis hebben.<sup>169</sup>

Het komt er dan ook op aan dat schoolbesturen en gemeenten samen verantwoordelijkheid nemen voor het lokale en regionale onderwijsaanbod. Van schoolbesturen mag verwacht worden dat ze samenwerken. Als besturen van publiek bekostigde instellingen horen zij verder te kijken dan het belang van de individuele instelling en ook publieke belangen te dienen.<sup>170</sup> Zij zijn in eerste instantie aan zet. Gemeenten kunnen samenwerking en afstemming tussen schoolbesturen stimuleren en ondersteunen, zodat schoolbesturen in hun regio samen een goed aanbod kunnen organiseren. De overheid kan samenwerking bevorderen door belemmeringen in wet- en regelgeving weg te nemen en 'good practices' te delen.

Denk bij samenwerking aan: onderling voorzieningen en leraren delen tussen scholen voor voortgezet onderwijs en met het middelbaar beroepsonderwijs; collectieve inkoop van materialen; gezamenlijke bijscholing van leraren; administratieve werkzaamheden samenvoegen of aan elkaar uitbesteden; kennis delen en samen lesmaterialen ontwikkelen. Scholen kunnen ook gezamenlijk en met het bedrijfsleven keuzevakken opzetten en daarbij leerlingen uitwisselen. Tal van combinaties zijn denkbaar en komen in de praktijk ook al voor. Denk aan ontschotting in de onderbouw en aan combinaties tussen de bovenbouw van het vmbo en mbo-opleidingen.

De raad erkent dat er een spanning is tussen concurrentie van scholen en besturen aan de ene kant en samenwerking voor een regionaal dekkend onderwijsaanbod aan de andere kant. Concurrentiestrijd tussen scholen is geen geschikte overlevingsstrategie om binnen de regio een dekkend en divers onderwijsaanbod overeind te houden. Dat kan immers betekenen dat juist een school met een uniek aanbod het onderspit delft. Ook beseft de raad dat er grote lokale en regionale verschillen zijn in de samenwerking tussen gemeenten, scholen en schoolbesturen.<sup>171</sup> Hier spelen ook schaalverschillen tussen gesprekspartners en verschillende regionale indelingen een rol.<sup>172</sup>

Denken vanuit het belang van de leerling biedt hier een oplossingsrichting. Samen werken aan effectief onderwijsbeleid kan binnen een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (rpo). Dit moet dan een regionaal aanpassingsplan zijn.<sup>173</sup> Het rpo-overleg werkt in een aantal regio's goed. Besturen kijken er samen naar het totaalplaatje. In andere regio's is dat minder het geval. Samenwerken tussen schoolbesturen en met gemeenten gebeurt ook in andere gremia en verbanden.<sup>174</sup> Zo wordt sinds 2006 gewerkt met een Lokale Educatieve Agenda (LEA) en is er inmiddels ook een Regionale Educatieve Agenda (REA). Op veel plaatsen hebben deze LEA's en REA's zich ontwikkeld tot platforms waar gemeente(n), scholen, schoolbesturen en andere partijen gezamenlijk onderwijsbeleid tot stand brengen en uitvoeren.

<sup>166</sup> Onderwijsraad, 2016b.

<sup>167</sup> Onderwijsraad, 2017b.

<sup>168</sup> Onderwijsraad, 2013a.

<sup>169</sup> Onderwijsraad, 2015b.

<sup>170</sup> Onderwijsraad, 2013b.

<sup>171</sup> Onderwijsraad, 2017b.

<sup>172</sup> De website [www.regioatlas.nl](http://www.regioatlas.nl) geeft inzicht in de (beperkte) overlap van de diverse regio-indelingen.

<sup>173</sup> Onderwijsraad, 2013a.

<sup>174</sup> Onderwijsraad, 2017b.

Gemeenten kunnen lokaal of regionaal samenwerking stimuleren en op gang brengen.<sup>175</sup> Zij kunnen scholen en andere partijen ertoe aanzetten hun blik te verbreden en meer relaties met hun omgeving aan te gaan. Gemeenten kunnen bovendien als vertegenwoordiger van de regio of lokale samenleving over en weer verwachtingen en vragen kanaliseren.<sup>176</sup>

### **Houd bij onderwijshuisvesting rekening met breed onderwijsaanbod**

Ook de onderwijshuisvesting dient aan te sluiten bij een breed en dekkend onderwijsaanbod. Voor zowel een brede brugperiode als de verschillende onderwijsvormen in de bovenbouw moeten de benodigde voorzieningen aanwezig zijn. Zo vragen praktijkvakken om specifieke lokalen, apparatuur en gereedschappen. Ook lesgeven aan heterogene groepen vraagt om een specifieke inrichting en omvang van onderwijsruimtes. Zorgdragen voor geschikte onderwijshuisvesting is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van schoolbesturen en gemeenten.

Bij huisvesting staan gemeenten en schoolbesturen voor een gemeenschappelijk belang – goede schoolgebouwen en een optimale spreiding – en komen diverse belangen samen.<sup>177</sup> Betrokkenheid van beide partijen leidt tot betere beslissingen over bijvoorbeeld de locatie en het ontwerp van een schoolgebouw. Huisvesting is niet de exclusieve verantwoordelijkheid van de een of de ander. Het is wel zoeken naar samenwerkingsvormen waarin gemeenten en schoolbesturen duidelijke rollen hebben.<sup>178</sup> Het komt dan aan op een meerjarenperspectief,<sup>179</sup> prikkels tot doelmatige keuzes<sup>180</sup> en mogelijkheden om huisvestingsbeleid meer ondersteunend aan onderwijskundig beleid te maken. Er zijn gemeenten waar het oogo (op overeenstemming gericht overleg) is uitgegroeid tot een platform waar gemeente en schoolbesturen gezamenlijk beslissen en waar schoolbesturen over elkaars (huisvestings)plannen spreken. Ook zijn er vormen waarbij schoolbesturen collectief in plaats van individueel verantwoordelijk worden voor de huisvesting.<sup>181</sup>

Er wordt al jaren te weinig in onderwijshuisvesting geïnvesteerd.<sup>182</sup> Sinds 2006 zijn de uitgaven aan onderwijshuisvesting min of meer gelijk gebleven, terwijl de bouwkosten zijn gestegen en de duurzaamheidseisen aan schoolgebouwen zijn aangescherpt. Schoolbesturen geven bovendien aan dat huisvesting een van de eerste posten is waarop ze bezuinigen bij geldgebrek. Het is zaak voldoende in schoolgebouwen te investeren en bij nieuwbouw ook expliciet rekening te houden met de eisen die een breed onderwijsaanbod stelt aan de inrichting van het gebouw.

<sup>175</sup> Onderwijsraad, 2014a, 2016a.

<sup>176</sup> VNG, 2006.

<sup>177</sup> Onderwijsraad, 2017b.

<sup>178</sup> Van de Meent, 2016.

<sup>179</sup> VNG, 2017.

<sup>180</sup> Algemene Rekenkamer, 2016.

<sup>181</sup> De gemeente Breda werkt bijvoorbeeld met een coöperatieve vereniging per sector waarvan alle schoolbesturen lid zijn. Zie [www.buildingbreda.nl](http://www.buildingbreda.nl) en [www.breedsaam.nl](http://www.breedsaam.nl)

<sup>182</sup> McKinsey & Company, 2020.



## Geraadpleegde deskundigen

### Gesprekken

De heer H. van Asseldonk	VO-raad
De heer A. Beguin	International Baccalaureate (tot januari 2021 Cito)
Mevrouw R. den Besten	PO-Raad
Mevrouw T. Bootsma	Basisschool De Schatgraaf
De heer W. Boterman	Universiteit van Amsterdam
De heer M. Crul	Vrije Universiteit
De heer D. van Damme	OECD
De heer P. DeBruyckere	Universiteit Leiden
Mevrouw L. Elffers	Universiteit van Amsterdam
Mevrouw L. Gampierakis	Universiteit Utrecht, Youth Education and Society
Mevrouw R. Haakmat	Gemeente Rotterdam
De heer F. van den Hemel	AMOS
Mevrouw K. Heij	Zelfstandig toetsexpert
Mevrouw A. Hermans	VO-raad
De heer A. van Hoepen	PO-Raad
De heer P. Kirschner	Open Universiteit
De heer P.I. Kloen	De Populier / Maker Education
Mevrouw R. van 't Klooster	NTRO
De heer H. van Kooten	Basisschool De Ontdekking
Mevrouw C. Langejans	PO-Raad
Mevrouw K. Lek	Cito
De heer P. Leseman	Universiteit Utrecht
De heer A. van der Meij	De Populier / Maker Education
Mevrouw R. van der Meij	MBO Raad
Mevrouw E. van Montfort	SAAM Scholen
De heer P. Oomens	MBO Raad
Mevrouw H. van Oostrom	VO-raad
De heer E. Pierik	MBO Raad
De heer P. Rosenmüller	VO-raad
Mevrouw S. Snickers	Rijksuniversiteit Groningen / Saskia Snickers
	Schoolpsychologische diagnostiek & advies
De heer N. Thiemessen	PO-Raad
Mevrouw A. Thijs	PO-Raad
De heer J. van Veen	Stichting Jong Leren

### Panelgesprekken

#### *Leraren die lesgeven in heterogene klassen in het voortgezet onderwijs*

Mevrouw D. van Aggelen	Open Schoolgemeenschap Bijlmer
De heer H. Dolmans	Stedelijke Scholengemeenschap Nijmegen
De heer M. Gieskens	IJburg College
Mevrouw A. van Hirtum-Smits	Elzeneind Montessorischool
De heer B. Huijbers	Vox College
Mevrouw C. Houwers	Montessori College Arnhem
Mevrouw A. Rebel	Herbert Vissers College

#### *Schoolleiders van brede schoolgemeenschappen in het voortgezet onderwijs*

Mevrouw M. Knook	Open Schoolgemeenschap Bijlmer
De heer E.J. Oppelaar	Herbert Vissers College
Mevrouw M. van der Vlis	IJburg College
Mevrouw A. Volp	Vox College

#### *Bestuurders, afdelingsleiders en docenten in het middelbaar beroepsonderwijs*

Mevrouw G. Allard	ROC van Amsterdam
Mevrouw C. Hulshof-Driehuis	Noorderpoort
De heer J. de Jong	Albeda College
De heer S. Keller	Friesland College
Mevrouw J. Krijt	Mbo Utrecht
De heer M. Leegte	Scholengemeenschap Ubbo Emmius
Mevrouw M. Mendonça	Albeda College
Mevrouw W. Timmerije	ROC van Twente
Mevrouw I. Tuinenburg	Albeda College
Mevrouw C. Vermeulen	Friesland College

#### *Schoolleiders van categorale gymnasia*

Mevrouw J. van Adrichem	Gymnasium Haganum
De heer J. Bergamin	Het 4e Gymnasium
De heer P. Breuer	Stedelijk Gymnasium Breda
Mevrouw C. Faassen	Gymnasium Beekvliet
Mevrouw H. de Gier	Cygnus Gymnasium
De heer J. van Hoof	Coornhert Gymnasium
De heer C. Melsert	Erasmiaans Gymnasium
Mevrouw S. Remesar	Vossius Gymnasium
Mevrouw L. van Wijk	Marnix Gymnasium



## Literatuur

- Aalders, P., Van Langen, A., Smits, K., Van den Tillaart, D., & Wolbers, M. (2020). *PISA-2018. De verdieping: Kansenongelijkheid in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: KBA.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Huisvesting*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Allen, J.P., Pianta, R.C., Gregory, A., Mikami, A.Y., & Lun, J. (2011). An interaction-based approach to enhancing secondary school instruction and student achievement. *Science*, 333(6045), 1034-1037.
- AVS, VO-raad, MBO Raad, PO-Raad, LAKS, Vereniging Hogescholen, ... Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (2020). *Toekomst van ons onderwijs. Discussiestuk*.
- Van den Berg, D., Drummen, S., & Bransen, J. (2020). *Taskforce Ontwikkelingsgericht Onderwijs*. Geraadpleegd op 7 januari 2021 via <https://www.taskforceoo.nl/wp-content/uploads/2020/03/Taskforce-Ontwikkelingsgericht-Onderwijs.pdf>
- Biggs, J. (1996). Enhancing teaching through constructive alignment. *Higher Education*, 32(3), 347-364.
- Biggs, J. (2014). Constructive alignment in university teaching. *HERDSA Review of Higher Education*, 1(1), 5-22.
- Bol, T., & Van de Werfhorst, H. (2013). Educational systems and the trade-off between labor market allocation and equality of educational opportunity. *Comparative Education Review*, 57(2), 285-308.
- 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.
- Bronneman-Helmerts, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brunello, G., & Checchi, D. (2007). Does school tracking affect equality of opportunity? New international evidence. *Economic Policy*, 22(52), 782-861.
- Carroll, J.B. (1963). A model of school learning. *Teachers College Record*, 64(8), 723-733.
- Van Casteren, W., Bendig-Jacobs, J., Wartenbergh-Cras, F., Van Essen, M., & Kurver, B. (2017). *Differentiëren en differentiatievaardigheden in het primair onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed.
- Centraal Planbureau (2011). *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2019). *De waarde van eindtoetsen in het primair onderwijs*. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2020a). *Schrappen eindtoets groep 8 kan ongelijkheid vergroten*. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2020b). *Ongelijkheid van het jonge kind*. Den Haag: CPB.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008a). *Tijd voor onderwijs. Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. Eindrapport*. Kamerstukken II, 2007-2008, 31 007, nr. 6.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008b). *Deelonderzoek Parlementaire behandeling Onderwijsvernieuwingen, Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht*. Kamerstukken II, 2007-2008, 31 007, nr. 8.
- Crul, M. (2018). How key transitions influence school and labour market careers of descendants of Moroccan and Turkish migrants in the Netherlands. *European Journal of Education*, 53(4), 481-494.
- Denessen, E. (2017). *Verantwoord omgaan met verschillen: Sociaal-culturele achtergronden en differentiatie in het onderwijs*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Denessen, E. (2020). Gedeelde verantwoordelijkheid voor een gezamenlijke aanpak. *De Nieuwe Meso*, 7(1), 51-54.
- Deunk, M.I., Doolaard, S., Smalle-Jacobse, A., & Bosker, R.J. (2015). *Differentiation within and across classrooms: A systematic review of studies into the cognitive effects of differentiation practices*. Groningen: GION.
- Domina, T., Penner, A., & Penner, E. (2017). Categorical inequality: Schools as sorting machines. *Annual Review of Sociology*, 43, 311-330.
- Doolaard, S. & Harms, G.J. (2013). *Omgaan met excellente leerlingen in de dagelijkse onderwijspraktijk*. Groningen: GION.
- 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.
- El Hadioui, I., Slooman, M., El-Akabawi, Z., Hammond, M., Mudde, A.L., & Schouwenburg, S. (2019). *Switchen en klimmen: Over het switchgedrag van leerlingen en de klim op de*

- schoolladder in een grootstedelijke omgeving. Alkmaar: Van Gennep.
- Van Geel, M., Keuning, T., Frèrejean, J., Dolmans, D., Van Merriënboer, J., & Visscher, A.J. (2019). Capturing the complexity of differentiated instruction. *School Effectiveness and School Improvement*, 30(1), 51-67.
- Gheysens, E., Coubergs, C., Griful-Freixenet, J., Engels, N., & Struyven, K. (2020). Differentiated instruction: the diversity of teachers' philosophy and praxis to adapt teaching to students' interests, readiness and learning profiles. *International Journal of Inclusive Education*, doi:10.1080/13603116.2020.1812739, 1-18.
- Goddard, R.D., Hoy, W.K., & Hoy, A.W. (2000). Collective teacher efficacy: Its meaning, measure, and impact on student achievement. *American Educational Research Journal*, 37, 479-507.
- De Graaf, D., Schils, S., Houkema, D., & Bussink, H. (2019). *De langetermijneffecten van plusklassen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Gubbels, J.C.G., Van Langen, A.M.L., Maassen, N.A.M., & Meelissen, M.R.M. (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.
- Hanushek, E.A., & Wössmann, L. (2006). Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries. *Economic Journal*, 116, 63-76.
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. New York: Teachers College Press.
- Heyma, A., Van den Berg, E., Petit, R., Cuppen, J., & Hermanussen, J. (2017). *Implementatie doorlopende leerlijnen vmbo-mbo: Derde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hooge, E.H. (2019). Les #3 voor succesvol onderwijsbestuur. Zorg voor voldoende capaciteit. *De Nieuwe Meso*, 6(4), 15-16.
- Hopwood, B., Hay, I., & Dymont, J. (2016). The transition from primary to secondary school: Teachers' perspectives. *The Australian Educational Researcher*, 43(3), 289-307.
- Horn, D. (2009). Age of Selection Counts: A Cross-country Analysis of Educational Institutions. *Educational Research and Evaluation*, 15, 343-366.
- Inspectie der Rijksfinanciën (2020). *Brede maatschappelijke heroverweging 1: Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.
- Inspectie van het Onderwijs (1999). *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2014a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2014b). *De kwaliteit van het basisschooladvies. Een onderzoek naar de totstandkoming van het basisschooladvies en de invloed van het basisschooladvies op de verdere schoolloopbaan*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2015a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2013/2014*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2015b). *Hoe gaan we om met onze best presterende leerlingen?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2015-2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *Kansen(on) gelijkheid bij de overgang po-vo. Bevindingen en bevorderende en belemmerende factoren*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jongerius, M., Van der Steege, N., & Geurts, B. (2020). *Inzicht in de beleving en ervaring van leerlingen en studenten. De ontwikkeling van persona's voor de Onderwijsraad*. Utrecht: Significant Public.
- Kennedy, M.M. (2016). How does professional development improve teaching? *Review of Educational Research*, 86(4), 945-980.
- Korpershoek, H., Beijer, C., Spithoff, M., Naaijer, H.M., Timmermans, A.C., Van Rooijen, M., & Van Rijn, N. (2016). *Overgangen en aansluitingen in het onderwijs*. Groningen: GION.
- Lavrijsen, J., Nicaise, I., & Wouters, T. (2013). *Vroege tracking, kwaliteit en rechtvaardigheid: Wat het wetenschappelijk onderzoek ons leert over de hervorming van het secundair onderwijs*. Leuven: KU Leuven & HIVA.
- Lek, K. (2020). *Teacher knows best? On the*

(dis)advantages of teacher judgments and test results, and how to optimally combine them. Utrecht: Universiteit Utrecht.

MBO Raad (2015). *Het mbo in 2025. Manifest voor de toekomst van het middelbaar beroepsopleidingen*. Utrecht: MBO Raad.

McKinsey & Company (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*. Amsterdam: McKinsey & Company.

Van de Meent, Y. (2016). *Een nieuwe schoolstrijd*. Geraadpleegd op 6 januari 2021 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/eennieuwe-schoolstrijd.9524562.lynkx>

Van der Meer, T., Wanders, F., Thijs, P., Mulder, L., Aizenberg, E., Ten Dam, G., & Van de Werfhorst, H.G. (2021). *Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs. Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1975). *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019). *Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs*. Kamerbrief, 13 maart 2019. Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). *Instelling van de wetenschappelijke curriculumcommissie ten behoeve van de curriculumherziening in het funderend onderwijs*. Kamerstukken II, 2019-2020, 31 293 en 31 289, nr. 547.

Munniksma, A., Dijkstra, A.B., Van de Veen, I., Ledoux, G., Van de Werfhorst, H., & Ten Dam, G. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press, Universiteit van Amsterdam.

Naaijer, H.M., Spithoff, M., Osinga, M., Klitzing, N., Korpershoek, H., & Opendakker, M.C. (2016). *De overgang van primair naar voortgezet onderwijs in internationaal perspectief. Een systematische overzichtsstudie van onderwijstransities in relatie tot kenmerken van verschillende Europese onderwijsstelsels*. Groningen: GION.

Onderwijsraad (2010). *Vroeg of laat*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013a). *Grenzen aan kleine scholen*. Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2013b). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014a). *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014b). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014c). *Overgangen in het onderwijs*. 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). *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

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

Onderwijsraad (2016b). *Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016c). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016d). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

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

Onderwijsraad (2017b). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017c). *Het bevorderen van gelijke onderwijskansen en sociale samenhang*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018a). *Briefadvies wetsvoorstel burgerschapsopdracht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018b). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018c). *Ruim baan voor leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018d). *Toets wijzer. Naar een eigen(tijdse) wijze van toetsen en examineren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018e). *Curriculumvernieuwing*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019a). *Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2019b). *Lees!* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2019c). *Samen ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2020a). *Steeds inclusiever*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2020b). *Vooruitzien voor jonge generaties*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2020c). *Werkprogramma 2021*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Coordination and Development (2016). *Netherlands 2016: Foundations for the future, Reviews of national policies for education*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2018). *Equity in education: Breaking down barriers to social mobility*. Paris: OECD Publishing.
- Scheeren, L. (2020) *Not on the same track? Tracking age and gender inequality in education*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Scheerens, J. (2017). Meta-analyses and descriptions of illustrative studies. In J. Scheerens (Ed.), *Opportunity to Learn, Curriculum Alignment and Test Preparation* (pp. 23-53). Leiden: Springer.
- Scheerens, J., & Exalto, R. (2017). *Teaching to/from the test. Een verkennende studie naar het in lijn brengen van doelen, toetsen, curriculum en onderwijsaanbod*. Utrecht: Oberon.
- Schmidt, W.H., Burroughs, N.A., Zoido, P., & Houang, R.T. (2015). The role of schooling in perpetuating educational inequality: An international perspective. *Educational Researcher*, 44(7), 371-386.
- SLO, nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling (2016). *Karakteristieken en kerndoelen onderbouw voortgezet onderwijs*. Enschede: SLO.
- Sociaal-Economische Raad (2016). *Gelijk goed van start*. Den Haag: SER.
- Van Spijker, F., Van der Houwen, K., & Van Gaalen, R. (2017). Invloed ouderlijk opleidingsniveau reikt tot ver in het voortgezet onderwijs. *Economisch-Statistische Berichten*, 102(4749), 234-237.
- Stam, T.M.I.C., & Keskiner, E. (2020). The (un)making of Dutch 'care girls': An ethnographic study on aspirations, internship experiences and labour market perspectives. *Journal of Vocational Education & Training*, doi:10.1080/13636820.2020.1834437, 1-17.
- Stephanou, G., Gkavras, G., & Doukeridou, M. (2013). The role of teachers' self- and collective-efficacy beliefs on their job satisfaction and experienced emotions in school. *Psychology*, 4, 268-287.
- Timmermans, A.C., De Boer, H., & Van der Werf, M.P.C. (2016). An investigation of the relationship between teachers' expectations and teachers' perceptions of student attributes. *Social Psychology of Education*, 19(2), 217-240.
- Tomlinson, C. (2014). *The differentiated classroom: Responding to the needs of all learners*. Alexandria, Virginia: ASCD.
- Tomlinson, C. (2017). *How to differentiate instruction in academically diverse classrooms*. Alexandria, Virginia: ASCD.
- Tomlinson, C. (2019). *Differentiated Instruction Model*. IAD – Summer Institute on Academic Diversity. Geraadpleegd op 24 december 2020 via <https://differentierenomtelereen.be/1-model-differentiated-instruction-van-carol-tomlinson/>
- UNICEF Office of Research (2018). *An unfair start: Inequality in children's education in rich countries*, Innocenti Report Card 15. Florence: Innocenti.
- Van Veen, K., Zwart, R., Meirink, J., & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: Iclon, Universiteit Leiden.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2006). *De lokale educatieve agenda. Een handreiking lokaal onderwijsbeleid voor gemeenten*. Den Haag: VNG.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). *Onderwijshuisvesting: afspraken VNG, PO-Raad en VO-raad*. Geraadpleegd op 6 januari 2021 via <https://vng.nl/nieuws/onderwijshuisvesting-afspraken-vng-po-raad-en-vo-raad>
- Van der Vegt, A.L., Kieft, M., & Bekkers, B. (2019). *Differentiatie in de klas: Wat werkt?* Utrecht: Oberon.
- Vogels, R., Turkenburg, M., & Herweijer, L. (2021). *Samen of gescheiden naar school. De betekenis van sociale scheidingen en ontmoeting*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van de Werfhorst, H.G. (2018). Early tracking and socioeconomic inequality in academic achievement: Studying reforms in nine countries. *Research in Social Stratification and Mobility* 58, 22-32.
- Van de Werfhorst, H.G. (2019). Early tracking and social inequality in educational attainment: Educational reforms in 21 European countries. *American Journal of Education*, 126(1), 65-99.
- Van de Werfhorst, H.G., Elffers, L., & Karsten, S. (Eds.) (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken:*

*leren, werken en burgerschap*. Amsterdam:  
Didactief Onderzoek.

Westerhuis, A., & Wijk, B.V. (2011).  
*Het Nederlandse onderwijs geketend*.  
*Doorstroomroutes in en tussen vo en mbo*. Den  
Bosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Wetenschappelijke Raad voor het  
Regeringsbeleid (1986). *Basisvorming in het  
onderwijs. Rapporten aan de regering, nr. 27*.  
Den Haag: WRR.

De Winter-Koçak, S. & Badou, M. (2020).  
*Schoolloopbanen van jongeren met een  
migratieachtergrond*. Utrecht: Kennisplatform  
Integratie & Samenleving (KIS).

Witschge, J., & Van de Werfhorst, H.G. (2020).  
Curricular tracking and civic and political  
engagement: Comparing adolescents and  
young adults across education systems. *Acta  
Sociologica*, 63(3), 284-302.

De Wolf, I., Ariës, R. & Van Wetten, S. (2020).  
Drie uitdagingen om alle leerlingen gelijke  
kansen te geven. *De Nieuwe Meso*, 7(1), 66-72.

# Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk en staat tegelijkertijd midden in de samenleving en het onderwijs. De adviezen worden gevoed door kennis en ervaring uit het onderwijsveld en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. En ze zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

## Samenstelling raad

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

## Toegevoegd lid voor dit advies

Eddie Denessen

Nr. 20210046-1202, april 2021  
Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2021  
ISBN 978-94-6121-075-3

## Bestellingen van publicaties

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

## Ontwerp

thonik

## Fotografie

Edwin Walvisch

## Visualisatie

Things To Make And Do

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

