



# Gelijke kansen

# in het onderwijs

# D66

**Paul van Meenen**

Januari 2017

# Het belang van gelijke kansen in het onderwijs

## Kansen voor iedereen

D66 wil gelijke kansen voor iedereen. Daarom vindt D66 onderwijs ook zo belangrijk en zetten we ons daar al jaren voor in. Dit doen we niet alleen met beleidsvoorstellen, maar ook met wettelijke én financiële middelen om zo daadwerkelijk voor beter onderwijs te zorgen. Het onderwijs is immers de belangrijkste pilaar om iedereen een gelijke start te geven, waarbij het niet uitmaakt waar je wieg stond en welke opleiding je ouders volgden. Daarom staan wij voor onderwijs dat gelijke kansen biedt voor iedereen. Iedere persoon is gelijkwaardig, maar ook anders; elk persoon heeft eigen voorkeuren, talenten en wensen. En dat is heel waardevol voor de maatschappij; want een samenleving kan niet bestaan uit alléén wetenschappers. Of alléén automonteurs. Alléén musici. Alléén verpleegkundigen. Alléén ondernemers. Alléén leraren. Juist de mix hiervan en dat mensen doen waar ze goed in zijn, waar ze voldoening uit halen en de kans krijgen om hun passie te volgen, zorgt voor een diverse en sociale samenleving met een vitale democratie en een innovatieve economie.

## Een wereld te winnen

Gelijke kansen voor iedereen. Het klinkt simpel. Maar uit meerdere recente onderzoeken blijkt dat het Nederlandse onderwijssysteem kansenongelijkheid eerder versterkt dan vermindert. Kinderen van ouders met een lage sociaal-economische achtergrond hebben door de wijze waarop ons onderwijs is ingericht, nog steeds minder kans om de sociale ladder te beklimmen. D66 vindt dat onrechtvaardig en onacceptabel. Wij staan voor onderwijs dat iedereen – ongeacht afkomst - een eerlijke kans in de maatschappij geeft.

Er is verandering nodig in de manier waarop het onderwijs is georganiseerd. Deze notitie beschrijft recente ontwikkelingen in het onderwijs en de effecten daarvan op kansen(on) gelijkheid. Daarbij is er een belangrijke taak voor de overheid weggelegd. Het streven naar gelijke kansen hoort bij de verantwoordelijkheid die de overheid heeft. Ook moet de overheid scholen en leraren in staat stellen om kansen in kinderen te zien en talent naar boven te halen. Daar is tijd én ruimte voor nodig. D66 heeft de nodige voorstellen gedaan om dit te bieden, zoals het verkleinen van de lestaak van leraren naar twintig lessen en het voorstel voor kleinere klassen in het primair onderwijs. Sinds de adviezen van de commissie Dijsselbloem in 2008 is de politiek terughoudend om grote onderwijsveranderingen en –vernieuwingen in te voeren. Ons onderwijsstelsel is weliswaar op papier weinig veranderd, maar in de praktijk wel degelijk gewijzigd. Zoals de categorialisering, scholen met maar één opleidingsniveau of -stroom, en het verdwijnen van brede brugklassen. Het laat zien dat er verkapte stelselwijzigingen plaatsvinden óók wanneer de overheid niet handelt<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Onderwijsraad (2014). Onderwijsbeleidsplan na de commissie-Dijsselbloem.

## Wanneer zijn er gelijke kansen in het onderwijs?

Voor een zorgvuldige discussie over gelijke kansen in het onderwijs is het belangrijk om de definitie van gelijke kansen te verduidelijken. Wat betekent gelijke kansen in het onderwijs nu precies?

Wanneer een onderwijsstelsel gelijke kansen biedt, wil dat zeggen dat niemand ongelijk behandeld wordt. Het betekent dat de regels van het spel rechtvaardig zijn voor iedereen en dat het niet voorkomt dat bepaalde individuen of groepen leerlingen worden bevoordeeld of benadeeld. Tegelijkertijd leiden gelijke kansen niet per se tot gelijke uitkomsten. Sommige kinderen zijn goed met hun handen of hebben een groot sporttalent, andere kinderen hebben aanleg voor rekenen en taal, of blinken uit in leiderschap, ondernemerschap of creativiteit.

Ten slotte is het van belang om te benoemen om welke gelijke kansen het gaat.

- **Gelijke kansen op goed vervolgonderwijs**

Dit type gelijke kansen bestaat zowel uit de ontwikkeling gemeten in leeropbrengsten, cijfers en diploma's, als de mate waarin een leerling plezier heeft in leren en handig is in het organiseren van zijn of haar eigen leerproces. Die laatste aspecten zijn immers van groot belang in een vervolgopleiding en bij- of omscholing gedurende de loopbaan.

- **Gelijke kansen op de arbeidsmarkt**

Juist het onderwijs wordt geacht om leerlingen en studenten voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Een verbeterd perspectief op een baan is bovendien één van de belangrijke redenen voor mensen om onderwijs te volgen. Gelijke kansen op vervolgonderwijs zijn voorwaardelijk aan dit type gelijke kans. Daarnaast is het van belang dat leerlingen en studenten goed geïnformeerd zijn over de slagings-, stage- en baankansen van opleidingen.

- **Gelijke kansen in de democratische samenleving**

Ten slotte zijn gelijke kansen op het functioneren in de democratische samenleving van groot belang. Het onderwijs heeft immers ook als opdracht om leerlingen voor te bereiden op democratisch burgerschap. Zodat leerlingen zich vaardig begeven in zowel de formele als de maatschappelijke democratie en ook het vermogen ontwikkelen om zelf maatschappelijke of politieke verandering te initiëren.

## Kansengelijkheid: nog een wereld te winnen

Uit verschillende rapporten komt naar voren dat ons onderwijs tot het beste ter wereld behoort, maar dat we in termen van kansengelijkheid nog een wereld te winnen hebben. In haar recente rapportage<sup>2</sup> over het Nederlandse onderwijsbestel wijst de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) op een aantal factoren die leiden tot problemen in de selectie. Zo stellen zij onder andere dat de beoordeling door leraren beïnvloed kan worden door vooroordelen en inconsistentie. Dit kan zorgen voor te lage of juist te hoge adviezen. Dat effect wordt versterkt doordat ouders met een hoge sociaaleconomische status eerder zullen pleiten om het schooladvies van hun kind te verhogen, dan ouders uit met een lagere sociaaleconomische status.

Ook het recente onderwijsjaarverslag<sup>3</sup> van de Inspectie van het Onderwijs wijst er op dat in het Nederlandse onderwijsstelsel het wél nog uitmaakt waar je wieg stond. Basisschoolleerlingen met hoogopgeleide ouders krijgen vaker een hoger eindadvies dan leerlingen met laagopgeleide ouders dan op basis van de eindtoets mag worden verwacht.<sup>4</sup> Leerkrachten hebben onterecht lagere verwachtingen van leerlingen van lage(re) sociaaleconomische status of allochtone afkomst.

Dat de achtergrond wel een rol speelt, maakte ook het CBS dit jaar inzichtelijk. Het CBS liet zien dat de opleiding van de ouders ook van belang is voor de schoolloopbaan van kinderen. Zo blijken kinderen met eenzelfde score op de cito-eindtoets bij laagopgeleide ouders vaker af te stromen naar een lager niveau dan bij hoogopgeleide ouders.<sup>5</sup>

Je achtergrond maakt dus veel uit voor je kansen in de toekomst. D66 vindt dit een kwalijke zaak en vindt dat iedereen dezelfde kansen moet krijgen. Dat betekent dat we de oorzaken die aan de wortel van deze kansengelijkheid liggen, moeten bestrijden. In deze initiatiefnotitie onderscheiden we hierin de volgende thema's:

- 1) Selectie en overgangen**
- 2) Wegwerken van achterstanden**
- 3) Gelijke kansen in een democratische samenleving**
- 4) Naar een lerend onderwijsstelsel**

<sup>2</sup> OECD, *Netherlands 2016: Foundations for the Future* (Parijs: OECD Publishing, 2016).

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257658-en>

<sup>3</sup> Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2014-2015*, geraadpleegd 22 oktober 2016, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/13/onderwijsverslag-2014-2015>

<sup>4</sup> Ibid., 24.

<sup>5</sup> CBS, "Met dezelfde citoscore een andere loopbaan," geraadpleegd 22 oktober 2016, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/36/met-dezelfde-citoscore-een-andere-schoolloopbaan>.

# Analyses en voorstellen in deze notitie

## 1 - Selectie en overgangen

### **Analyse: Verbeter de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs.**

Voorstel: Meer ruimte voor dubbeladvies

Voorstel: Introduceer een breed advies zonder niveau-oordeel

Voorstel: Second opinion

Voorstel: De rol van de docent in het stimuleren van gelijke kansen

### **Analyse: Vervroegde selectie, minder brede brugklassen**

Voorstel: Stimuleer initiatieven voor betere overgang

Voorstel: Financiële stimulering van brede brugklassen

Voorstel: Experimenten met tussenscholen

Voorstel: Betere informatievoorziening

Voorstel: Regionale afstemming

### **Analyse: Gedefinieerd zijn door je slechtste vak**

Voorstel: Aanvullend advies op vakniveau

### **Analyse: Opstroombarrières**

Voorstel: Straf kansen bieden niet af

Voorstel: Zomerscholen

Voorstel: Behoud schakel- en/of kopklassen

### **Analyse: doorstroom van- of naar categorale scholen**

Voorstel: Categoriëel, maar niet in afzondering

### **Analyse: Toetsing**

Voorstel: Objectieve toetsen behouden, maar schooladvies niet afhankelijk maken van één toets

Voorstel: Formatieve toetsing

## 2 - Wegwerken van leerachterstanden

### **Analyse: De gelijke kansen van 'achterstandsleerlingen'**

Voorstel: Nieuwe definitie achterstandsleerling

### **Analyse: De kwaliteit van Vroeg- en voorschoolse educatie (VVE)**

Voorstel: Vier dagdelen ontwikkelrecht voor élk kind

Voorstel: Verbeter de kwaliteit van VVE

Voorstel: Meer inzicht in effectieve aanpakken

Voorstel: Voorkomen van een nieuwe zwakke overgang

### **Analyse: Duizenden thuiszitters**

Voorstel: Zet een actieteam op en geef ook ruimte aan creatieve oplossingen

### **Analyse: Doorstroom mbo-hbo stukt**

Voorstel: Afschaffen cascade-bekostiging

### **Analyse: Hoge schoolkosten**

Voorstel: Schoolkosten mogen nooit een barrière vormen

## **3 – Gelijke kansen in een democratische samenleving**

### **Analyse: grote verschillen in burgerschapskennis**

Voorstel: Geef betere invulling aan het kerndoel burgerschap

Voorstel: Laat verschillende groepen samen leren en discussiëren

### **Analyse: Leven lang leren**

Voorstel: Meer inzicht in baankansen en slagingspercentages

### **Analyse: Geen levenlanglerenkrediet voor BBL-opleidingen**

Voorstel: Breid het levenlanglerenkrediet uit

## **4 - Naar een lerend onderwijsstelsel**

### **Analyse: Zwakke scholen verbeteren is intensief**

Voorstel: Maak zwakke scholen aantrekkelijk voor sterke docenten

Voorstel: Onderzoek hoe zwakke scholen kunnen ontstaan – en verdwijnen

### **Analyse: Weinig terugkoppeling tussen po en vo**

Voorstel: wederzijdse informatie-uitwisseling en “feedback loops”

Voorstel: Gedeelde verantwoordelijkheid over leerlingen

### **Analyse – Wie is verantwoordelijk?**

Voorstel: Naar volwassen stelselverantwoordelijkheid.

Voorstel: Een nieuwe stichtingsvorm

# 1 - Selectie en overgangen

Het Nederlandse onderwijs kent in vergelijking met andere landen een vroeg selectief systeem. Het selecteren van kinderen op basis van cognitieve competenties op 12-jarige leeftijd is uitzonderlijk in de wereld. Des te belangrijker is het dat het selectiecriterium goed op orde is. Uit onderzoek van het Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs (GION)<sup>6</sup> en de OESO<sup>7</sup> blijkt dat dit echter niet het geval is. Dat zegt wellicht iets over het selectie-instrument, maar tegelijkertijd zal het zelfs met het beste instrument moeilijk te voorspellen zijn waar 12-jarige kinderen op latere leeftijd toe in staat zullen zijn. Sommige kinderen zijn nu eenmaal laatbloeiers. Elke selectie is feilbaar.

Daar lijken ouders van leerlingen met een hogere sociaal-economische achtergrond zich meer van bewust dan ouders van leerlingen met een lagere sociaal-economische achtergrond. Bij een hoger eindtoetsadvies maken zij meer bezwaar wanneer een laag schooladvies niet wordt gecorrigeerd. Terwijl maar liefst 23% van leerlingen op basis van de eindtoets een halve of hele schoolsoort hoger wordt geadviseerd in vergelijking met het schooladvies, wordt slechts bij 1 op de 6 van deze leerlingen het schooladvies herzien.<sup>8</sup> Het aantal leerlingen waarvan schooladviezen potentieel gecorrigeerd kunnen worden op basis van de eindtoetsscore, bedraagt op jaarbasis ongeveer 30.000. Dit advies wordt dus slechts bij 5.000 leerlingen herzien.

Nog los van de discussie of kinderen wel of niet, vroeg of laat geselecteerd moeten worden, is het in een systeem waarin kinderen vroeg geselecteerd worden van groot belang dat er mogelijkheden zijn tot correctie op die selectie. We moeten er dus voor waken dat het eerste en enige selectiemoment definitief en voor de rest van je leven is. Bijvoorbeeld door in het vervolgonderwijs naar een hoger niveau te kunnen doorstromen en waar twijfel over de capaciteiten van het kind bestaat, breed te beginnen.

## Analyse: Verbeter de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs.

Belangrijk onderdeel van het probleem is dat na de selectie op 12-jarige leeftijd de gekozen schoolrichting voor op z'n minst 16 jaar bijna volledig vastligt. We noemen dit ook wel het sjoelbakmodel: na een brede aanloop op de basisschool zit men uiteindelijk vast in een 'hokje' waar je alleen uit kan komen als je opnieuw begint. D66 doet verderop in deze notitie voorstellen om dit te doorbreken. Maar ook aan de selectie en overgang zelf kan veel verbeterd worden.

<sup>6</sup> GION (2016). *Overgangen en aansluitingen in het onderwijs*.

<sup>7</sup> OECD, *Netherlands 2016: Foundations for the Future*, 67-9.

<sup>8</sup> Zie o.a. Kamerbrief 'Eerste Inzichten Wet Eindtoetsing PO' en ook: "Heroverweging advies weinig gebruikt en als wel meer in de stedelijke gebieden," Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2014-2015*, p.22.

Het is doorgaans zo dat leerlingen in het voortgezet onderwijs alle vakken alleen op hetzelfde niveau kunnen volgen. Daarmee definieert het vak of de vaardigheid waarop ze in groep 8 het minst presteren hun niveau in het vervolgonderwijs. Dat benadeelt leerlingen die substantieel sterker zijn in wiskunde dan in taal (of andere vakken), of vice versa. Ten slotte is er nog op te weinig scholen sprake van een warme overdracht van PO naar VO scholen én feedback van VO naar PO scholen<sup>9</sup>.

D66 heeft daarom een aantal voorstellen om de overgang minder kwetsbaar te maken voor kansenongelijkheid:

1. Meer ruimte voor dubbeladvies
2. Introduceer ook mogelijkheid tot “geen advies”
3. Een second opinion;
4. Vakadvisering;
5. Objectieve toetsen behouden, maar advies niet afhankelijk maken van één toets

### **Voorstel: Meer ruimte voor dubbeladvies**

Afstroom is “makkelijker” in het voortgezet onderwijs dan opstroom. Bovendien betekent opstroom bijna altijd tijdverlies en afstroom niet. Daarom verdienen kinderen altijd de kans om op het hoogste niveau ingeschaald te worden. Wanneer objectieve toetsen een hoger niveau aangeven dan het advies van de school, moet een dubbeladvies worden afgegeven. Hierbij heeft een kind recht op plaatsing op het hoogste niveau van het dubbeladvies. Op dit moment komt het voor dat middelbare scholen van basisscholen eisen dat er een enkelvoudig advies wordt afgegeven; dit mag al niet, maar D66 wil ook dat hier streng op wordt toegezien.

### **Voorstel: Introduceer een breed advies zonder niveau-oordeel**

Op dit moment kunnen scholen alleen kiezen voor een enkelvoudig- of dubbeladvies. Daarmee krijgt een kind altijd een stempel: vmbo, havo of vwo. Voor sommige kinderen valt zo'n oordeel te vroeg. D66 pleit er dan ook voor dat scholen ook een breed advies meegeven, waarbij geen oordeel voor onderwijsniveau wordt meegegeven. Een leerling kan daarmee instromen in een brede brugklas of meerjarige brugklas. Een warme overdracht tussen basisschool en middelbare school over het karakter, de vaardigheden en kennis van de leerling zijn dan wel extra van belang.

### **Voorstel: Second opinion**

Ook ouders moeten de mogelijkheid krijgen tot een bezwaarprocedure. Daarom stellen we voor dat wanneer er gerede twijfel bestaat over het schooladvies van de leerling, er uitgeweken kan worden naar een ‘second opinion’. Een kind krijgt dan de mogelijkheid om nog een keer de objectieve toets te maken. Hierbij kan ook gedacht worden om juist niet hetzelfde te toetsen als de cito-toets, maar juist ook naar andere eigenschappen van een kind te kijken.

<sup>9</sup> Zie GION (2016). *Overgangen en aansluitingen in het onderwijs*.



Wij zijn ervan overtuigd dat we alles op alles moeten stellen om te voorkomen dat er onderwaardering van leerlingen plaatsvindt. Het advies aan het einde van de basisschool is zo belangrijk voor de verdere verloop van de schoolloopbaan, dat we daar allesbehalve lichtzinnig mee om moeten gaan. In een tijd waarin het formele onderwijs steeds bepalender wordt - sommigen spreken zelfs van de diplomademocratie<sup>10</sup>, moeten we alle middelen die we hebben gebruiken om kinderen zo goed mogelijk op hun toekomst voor te bereiden.

### **Voorstel: De rol van de docent in het stimuleren van gelijke kansen**

Het verschil maken, ook voor die leerling die van huis uit weinig bagage mee heeft gekregen, is voor veel docenten een belangrijke bron van motivatie. Docenten hebben in veel levens een belangrijk verschil gemaakt door kinderen te stimuleren en aan te moedigen, talent te ontdekken, en serieus te luisteren naar problemen. Toch kunnen ook docenten nog meer bijdragen aan het realiseren van gelijke kansen, en wel op de volgende manieren:

1. Door systematisch feedback te ontvangen op de mate waarin hun oordelen over het niveau van leerlingen correct zijn.
2. Door zich bewust te zijn van het belang van hoge verwachtingen voor alle leerlingen, ongeacht achtergrond, en elkaar daar regelmatig op te bevragen.<sup>11</sup>
3. Bijscholing voor docenten gericht op het geven van onderwijs aan relatief kansarme groepen leerlingen.
4. Door te innoveren en experimenteren met differentiatie en andere methoden om de onderwijskwaliteit voor alle groepen leerlingen te verhogen (denk bijvoorbeeld aan “flipping the classroom”).

Deze voorstellen zullen slechts effect sorteren wanneer daarvoor de juiste voorwaarden worden geschapen. Daarom is het belangrijk dat de lestaak van docenten wordt teruggebracht, zodat docenten ook meer tijd krijgen om hieraan te werken.

### **Analyse: Vervroegde selectie, minder brede brugklassen**

Op basis van het onderwijsverslag 2014-2015 is er reden tot zorg. Daarin wordt namelijk geconstateerd dat in tien jaar tijd het aantal kinderen in een brede brugklas van 70 procent naar 54 procent is gedaald.<sup>12</sup> Met andere woorden, minder kinderen krijgen de tijd om te ontdekken welk type onderwijs het best bij ze past.

10 Mark Bovens, “De diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie,” *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij* 33 (2006): 205-218.

11 Sarah Thys & Mieke van Houtte, “Ethnic composition of the primary school and educational choice: does the culture of teacher expectations matter?,” *Teaching and Teacher Education*, 59 (2016): 383–391.

12 Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2014-2015*, p.92.

Daarbij worden er steeds minder meervoudige adviezen verstrekt, terwijl juist deze adviezen laatbloeiers meer mogelijkheden geven op een passend vervolg van hun onderwijsloopbaan. Ook zijn er middelbare scholen die alleen enkelvoudige adviezen accepteren.

Vooraf kinderen van laagopgeleide ouders hebben profijt van meervoudige adviezen, omdat zij relatief vaak te laag worden ingedeeld. Een meervoudig advies kan bijdragen om, op basis van getoonde competenties en vaardigheden, in het voortgezet onderwijs alsnog op een hoger niveau te eindigen. Het aantal meervoudige adviezen is de afgelopen vier jaar gedaald van 29 naar slechts 16 procent van alle gegeven adviezen.

Eén van de mogelijkheden voor het verbeteren van kansengelijkheid is latere selectie. In brede brugklassen, met andere woorden uitstel van het selectiemoment, krijgen kinderen de kans langer door te groeien en daarmee hun mogelijkheden te vergroten om op een passende plek terecht te komen. Daarbij kan opgemerkt worden dat er al veel scholen met dergelijke initiatieven bezig zijn. Maar men loopt tegen veel barrières op en het kan soms financieel onaantrekkelijk zijn om hiervoor te kiezen, terwijl het juist wel kansen bevordert.

Een goed voorbeeld van een mooi initiatief is de Stedelijke Scholengemeenschap Nijmegen (SSgN). Hier krijgen leerlingen drie jaar lang de kans om zich te ontwikkelen. Het resultaat is dat 18 procent van de leerlingen hoger uitkomt dan het basisschooladvies.<sup>13</sup> Doorgroeien wil niet zeggen dat het kind dan ook per definitie ‘hoger’ uitkomt. Integendeel, het kan soms juist goed zijn voor een kind om wat langer door te groeien en juist op het vmbo terecht te komen.

We hebben vier voorstellen om (het gebruik van) brede brugklassen te stimuleren:

1. Financiële stimulering van brugklassen;
2. Experimenten met tussenscholen;
3. Betere informatievoorziening;
4. Regionale afstemming.

### **Voorstel: Financiële stimulering van brede brugklassen**

We zullen brede brugklassen financieel moeten stimuleren. De financiële stimulans moet het aantrekkelijk maken voor scholen om dit type onderwijs aan te bieden. Momenteel loopt het aantal leerlingen in brugklassen terug. Het is daardoor financieel onaantrekkelijk om dit type onderwijs aan te bieden.

<sup>13</sup> "Drie jaar in de brugklas is voor iedereen beter," *De Volkskrant*, geraadpleegd 23 oktober 2016, [http://www.volkskrant.nl/binnenland/drie-jaar-in-de-brugklas-is-voor-iedereen-beter~a4309252/?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=shared%20content&utm\\_content=paid&hash=984ca3fe21fb0ba009457f-5d218ee2f1e3043512](http://www.volkskrant.nl/binnenland/drie-jaar-in-de-brugklas-is-voor-iedereen-beter~a4309252/?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=shared%20content&utm_content=paid&hash=984ca3fe21fb0ba009457f-5d218ee2f1e3043512)

### **Voorstel: Experimenten met tussenscholen**

Er zijn in het land meerdere voorbeelden te vinden van scholen die proberen om de overgang soepeler te laten verlopen. Neem bijvoorbeeld het Tienercollege. Dit is een school voor 10- tot 14-jarige leerlingen waarbij meerdere uitstroommomenten zijn. Kinderen kunnen dus bijvoorbeeld op 12-jarige leeftijd al naar een normale middelbare school, mits dat goed bij de leerling past. D66 stelt voor om met meerdere vormen te experimenteren, zowel met tussenscholen als met driejarige brugklassen, en daar waar nodig wet- en regelgeving aan te passen om deze scholen meer ruimte te bieden.

### **Voorstel: Betere informatievoorziening**

Brede brugklassen zijn noch bij leerlingen noch bij ouders in trek.<sup>14</sup> Ondanks dat in het SSgN-model weinig kinderen afstromen en dus het risico om 'lager' uit te komen klein is, is de beeldvorming anders. Het moet voor ouders en leerlingen duidelijk worden dat zittenblijven of afstromen een grotere impact heeft op de ontwikkeling van een leerling, dan dat de leerling voldoende de ruimte krijgt om een passend niveau te vinden.

### **Voorstel: Regionale afstemming**

Het verdwijnen van brede brugklassen is vaak geen bewuste keuze. Het is eerder een gevolg van een gebrek aan informatie. Scholen zijn vaak niet van elkaar op de hoogte welke keuzes zij maken. Scholen moeten meer delen in hun regionale onderwijsverbanden over de structurele wijzigingen die zij doorvoeren in hun onderwijsmodel en afspraken maken over het aanbod van brede brugklassen. Leerlingen moeten binnen 10 kilometer van hun woonplaats naar een brede brugklas kunnen.<sup>15</sup>

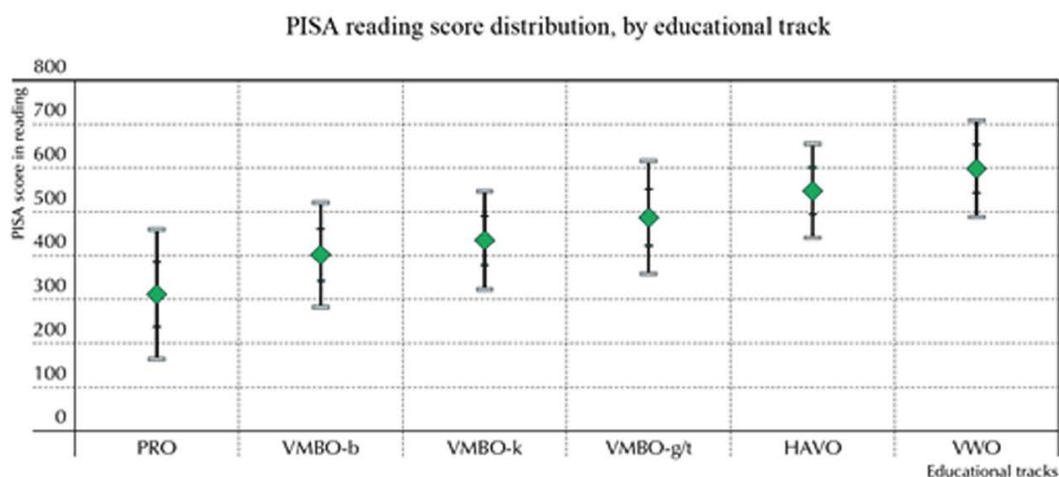
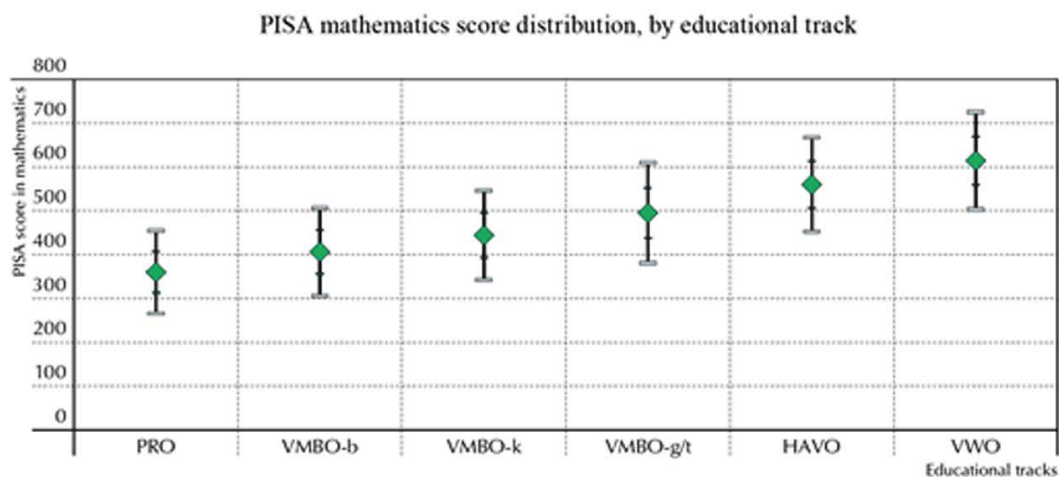
### **Analyse: Gedefinieerd zijn door je slechtste vak**

Het is op dit moment zo dat het vak waar een leerling het slechtst in is bepaalt in welke stroom de leerling terecht komt. Als een kind vrijwel al zijn of haar capaciteiten op vwo-niveau heeft en, bijvoorbeeld, wiskunde op vmbo-niveau, zal het kind geen kans maken om op vwo-niveau te eindigen. Het onderwijs is in die zin risicomijdend. Dat heeft ook te maken met ingebouwde negatieve prikkels die volgen voor scholen wanneer leerlingen een niveau lager eindigen dan ze zijn ingestroomd. Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs is in een positieve richting aan het veranderen. Maar voordat die verandering tot de haarvaten van het systeem is doordrongen, zijn we weer jaren verder.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld de eerder genoemde terugloop van leerlingen in brede brugklassen, Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2014-2015*, 92.

<sup>15</sup> Tien kilometer is voor de meeste leerlingen en scholen een redelijke afstand, zie: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl2130-woonafstand-tot-voortgezet-onderwijs> (geraadpleegd, 23 oktober 2016). Behalve voor Zeeland en voor kinderen die woonachtig zijn op de Nederlandse eilanden zullen aparte afspraken moeten worden gemaakt.

Daarnaast zijn de verschillen tussen vmbo- en vwo-leerlingen minder groot dan ze misschien lijken. Om dat te illustreren is het goed te kijken naar de resultaten van de PISA scores. PISA is een vergelijkend onderzoek naar leerlingen op 15-jarige leeftijd in internationaal perspectief. In de PISA-test worden kinderen op hun reken- en taalvaardigheid gemeten. In de OESO rapportage is dat onderzoek gebruikt en onderscheiden naar schoolstroom:



Bron: OESO.<sup>16</sup>

Deze cijfers laten zien dat de beste vmbo-b leerlingen even goed de PISA-test voor wiskunde of lezen maken als de slechtste vwo-ers. Daarnaast is het opvallend dat de betere helft uit een lager niveau, waar het gaat om de score op deze onderdelen, in theorie net zo goed een niveau hoger ingedeeld had kunnen worden.

### Voorstel: Aanvullend advies op vakniveau

Het schooladvies blijkt vaak naast de realiteit van de leerling te zitten. Dat komt niet in de laatste plaats doordat leerlingen ééndimensionale schooladviezen krijgen. D66 gelooft dat het

<sup>16</sup> OECD, *Netherlands 2016: Foundations for the Future*, 67.

schooladvies nog verder aangepast kan en moet worden. Daarom krijgen leerlingen niet langer slechts een 'stempel' (vmbo/havo/vwo) mee. Leerlingen krijgen op basis van hun talenten een advies mee over vakken die ze op een hoger niveau kunnen starten. Met andere woorden, naast het eindadvies over de stroom die ze in het voortgezet onderwijs gaan bevaren, krijgt elke leerling een uitgebreid profiel waarin een vakadvies wordt gegeven over één of meerdere vakken die hij/zij op een hoger niveau kan volgen. Zo wordt het onderwijs meer op maat en passend bij de talenten van de individuele leerlingen.

### **Analyse: Opstroombarrières**

Eén en ander heeft tot gevolg dat een groep kinderen dus (te) vroeg en (te) laag worden ingedeeld in het voortgezet onderwijs. Dat is op zichzelf genomen al geen goede eigenschap van het Nederlandse onderwijsbestel, maar het wordt nog eens verergerd doordat de mogelijkheden van opstroom beperkt zijn. Die opstroom wordt op twee manieren verhinderd. Ten eerste is er de beperkte mogelijkheid om tussentijds op te stromen. Een leerling kan niet na de derde klas havo naar de vierde van het vwo. Feitelijk wordt de leerling gedwongen om eerst zijn of haar havodiploma te behalen en daarna pas op te stromen naar vwo (of van hbo naar wo) en daarbij een jaar vertraging op te lopen.

Op dit moment blijkt het lastig om tussentijds naar een 'hoger' niveau door te stromen. Die overgang wordt in de meeste gevallen beperkt omdat kinderen onvoldoende in staat worden geacht om die stap in één keer te maken. De beperking ontstaat vooral doordat kinderen bij een niveau lager minder vakken aangeboden krijgen. Ondanks de mogelijkheden om vakken op een hoger niveau te volgen, blijven de opstroommogelijkheden beperkt.

### **Voorstel: Straf kansen bieden niet af**

Het is voor scholen om financiële redenen niet altijd aantrekkelijk om leerlingen (tussentijds) te laten doorstromen. Ook bestaat er de angst dat ze worden afgerekend door de onderwijsinspectie als een leerling het niveau toch niet aan kan en dan weer afstroomt. D66 wil alle (financiële) barrières in kaart brengen en wegnemen.

### **Voorstel: Zomerscholen**

Daarom moeten er – nog meer - mogelijkheden komen om kinderen makkelijker op te laten stromen. Dit kan door kinderen zomerscholen aan te bieden waarmee ze hun relatieve achterstanden weg kunnen werken. Op deze manier krijgen kinderen de kans om tussentijds op te stromen en voorkomt het dat kinderen een jaar moeten inhalen.

### **Voorstel: Behoud schakel- en/of kopklassen**

Op dit moment worden leerlingen met een profiel, waarin ze in bepaalde vakken veel beter zijn dan in andere, na groep 8 via schakel- en/of kopklassen bijgeschoold in de vakken waar ze het minder goed doen. Dit kan ervoor zorgen dat die leerlingen alsnog een niveau hoger uitkomen. Met de voorstellen die we in deze notitie doen (zoals vakniveaudifferentiatie), verwachten we dat deze klassen in de toekomst minder nodig zullen worden. Maar totdat de mogelijkheden tot opstroom niet zijn verbeterd, zijn deze klassen nog nodig.

### **Analyse: doorstroom van- of naar categorale scholen**

Er ontstaan er steeds meer categorale scholen. Dit zijn scholen die bijvoorbeeld alleen vmbo of alleen vwo aanbieden. Als een kind dan van het vmbo naar de havo wil, moet het dus naar een andere school. Ook als de leerling tussentijds vakken op een hoger niveau wil volgen, wordt hij of zij gedwongen om naar een andere school te gaan. Door de opzet van de school worden kinderen dus beperkt in hun mogelijkheden om te groeien. En dat terwijl één van de voorwaarden voor gelijk kansen is, dat iedereen de kans krijgt om zijn of haar eigen mogelijkheden te ontwikkelen.

### **Voorstel: Categorieel, maar niet in afzondering**

Categorieel scholen kunnen geen brede brugklassen aanbieden, aangezien zij vanzelfsprekend maar één type onderwijs aanbieden. Omdat categorieel scholen in sommige gevallen beter bij kinderen passen, is het onverstandig om deze af te schaffen. In het D66 verkiezingsprogramma 2017-2021 erkennen we dat categorieel scholen in een behoefte voorzien, maar categorieel scholen zouden nooit in afzondering moeten staan en “altijd intensief [moeten] samenwerken met brede scholen om stapeling en maatwerk mogelijk te maken.”<sup>17</sup>

### **Analyse: Toetsing**

Naast de selectieproblematiek kan het systeem van toetsen leiden tot slechte motivatie voor relatieve laagpresteerders. Toetsing in het gehele onderwijs informeert leerlingen immers alleen over hun relatieve positie ten opzichte van hun medeleerlingen, doordat er dikwijls alleen gebruikgemaakt wordt van normatieve toetsmethodes (het gebruik van cijfers). Terwijl de variatie in niveau op de basisschool aanzienlijk kan zijn. Hoewel zulke vergelijkende toetsing voor sommige leerlingen een gezond gevoel voor competitie aanwakkert, is het demotiverend om telkens tot de minst presterende klasgenoten te behoren.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> D66 Concept verkiezingsprogramma 2017-2021, p. 14, geraadpleegd 23 oktober 2016, <https://d66.nl/content/uploads/sites/2/2016/08/D66-Conceptverkiezingsprogramma-TK20171.pdf>

<sup>18</sup> Astrid Poorthuis. “Children in Transition: Challenges and Opportunities in Adjusting to Secondary School.” Proefschrift Universiteit Utrecht (2012).

Daarnaast kleven er ook andere nadelen aan de bepaling van het schooladvies op basis van de uitslag van één toets. Hierdoor ligt er veel druk op dit ene toetsmoment, voor leraren, scholen, ouders en bovenal de jonge leerlingen. Ook is het een momentopname; heeft de leerling een slechte dag of zijn er problemen in de omgeving, dan kan dat de toekomst van een kind bepalen. De leraar daarentegen, houdt rekening met deze omstandigheden en heeft een goed beeld van de ontwikkeling van de leerling gedurende de hele schoolperiode.

Bovendien meet de Citotoets alleen de cognitieve vaardigheden van een kind, zoals rekenen en taal, terwijl ook andere vaardigheden van belang zijn: denk aan sociale vaardigheden, handigheid, nieuwsgierigheid en motivatie.

Tot slot kan de draagkracht van ouders het resultaat van de toets beïnvloeden; zij hebben de mogelijkheid aanvullende bijles te bekostigen voor hun kind, waardoor er een betere score uit kan rollen. Dat hier vaak gebruik van wordt gemaakt, blijkt wel uit het grote aanbod voor 'Citotoets trainingen', waarbij tarieven gelden tot honderden euro's.<sup>19</sup>

### **Voorstel: Objectieve toetsen behouden, maar schooladvies niet afhankelijk maken van één toets**

Om te voorkomen dat leerkrachten bewust en onbewust leerlingen van hoge sociaaleconomische achtergronden bevoordelen, zijn objectieve toetsen nodig. Daarbij maakt de leraar een afweging of het kind voldoende persoonlijke capaciteiten heeft om te slagen in het onderwijs. Of deze assumptie terecht is of niet, het zorgt voor ongelijke kansen. Kinderen met gelijke capaciteiten worden ongelijk behandeld. Vormen van objectieve toetsen moeten worden behouden om onder- of overwaardering van kinderen te voorkomen.

D66 is tegen het schooladvies afhankelijk maken van één toets. Dat betekent niet dat er helemaal geen objectieve toetsen meer mogen zijn. Deze kunnen de leraar namelijk helpen om zijn of haar beoordeling van de leerling -waar nodig - bij te stellen. Het is echter van belang dat deze toetsen in dienst van de ontwikkeling van het kind zijn, en niet van de school of als onderdeel van de bekostiging.

### **Voorstel: Formatieve toetsing**

Onderwijspsychologische literatuur wijst erop dat succeservaringen nodig zijn voor positieve zelfwaardering en motivatie van de leerling. Juist zelfwaardering en motivatie zijn nodig om tot een goede leerhouding te komen. De eerste is nodig om de ruimte te voelen voor het maken van fouten. Daarvan leer je nu eenmaal het meest. Motivatie is vanzelfsprekend ook belangrijk.

<sup>19</sup> Zie onder andere [bureaubijles.nl](http://bureaubijles.nl), [bijlesacademie.nl](http://bijlesacademie.nl), [knapleren.nl](http://knapleren.nl), [diplomanu.nl](http://diplomanu.nl), [bijlesleraar.nl](http://bijlesleraar.nl), [desterkebrug.nl](http://desterkebrug.nl), [remedialbijles.nl](http://remedialbijles.nl), [silver-huiswerk.nl](http://silver-huiswerk.nl), [leestrainer.nl](http://leestrainer.nl), [malthastudiecoaching.nl](http://malthastudiecoaching.nl), [readytoschool.nl](http://readytoschool.nl) en nog vele tientallen andere aanbieders.

Er zijn twee manieren om kennis en het lerend vermogen van leerlingen te toetsen: summatieve toetsing en formatieve toetsing. Bij summatieve toetsing wordt er een meetlat gehanteerd en krijgt iedereen naar rato van de score op die meetlat een cijfer. Anders gezegd: er vindt een normering plaats van de prestatie die een leerling levert. Bij formatieve toetsing wordt de voortgang van een leerling als prestatie-index genomen. Niet de norm staat centraal maar de groei en ontwikkeling van de leerling staat centraal.

In de huidige toetsingmethodes van het onderwijs is er naar ons idee te veel aandacht voor normatieve toetsing waarin vooral de vergelijking met de andere leerlingen centraal staat. Vooral kinderen die niet voldoen aan de norm hebben hier last van. Zij worden geconfronteerd met en ervaren continu dat zij iets *niet* kunnen, in plaats van wat ze wel kunnen of waarin zij gegroeid zijn.

Het is echter een illusie om te veronderstellen dat die kinderen niet groeien of geen potentie hebben om te groeien. Nog te vaak wordt deze kinderen voorgehouden dat zij “geen zin hebben om te leren” of “niet kunnen leren”. Eén ding is zeker: van zo'n stimulans is geen enkel kind gaan groeien. Daarom is het van belang om de individuele ontwikkeling beter zichtbaar te maken door middel van formatieve toetsing.

### **Analyse: Onderscheid kunnen maken op niet-cognitieve vakken**

Kinderen hebben erkenning nodig voor hun talenten. Dat is nodig voor het ontwikkelen van zelfvertrouwen en het opdoen van succeservaringen. Als we weten dat kinderen op verschillende manieren kunnen uitblinken (sport, kunst, bepaalde vakken etc.), waarom wordt er in het onderwijs dan enkel onderscheiden naar cognitieve vakken? Waarom is er geen onderscheid in praktische vakken? Waarom kan een kind bijvoorbeeld bouwtechniek niet volgen op een ‘hogere’ onderwijsniveau en wiskunde wel? Het is vreemd dat het positieve onderscheid alleen gemaakt wordt op basis van de cognitieve competenties voor leerlingen (bijvoorbeeld wiskunde op vwo-niveau), maar dat er geen niveaudifferentiatie is voor praktische vakken als ICT, maakonderwijs, sociale vaardigheden (bijvoorbeeld organisatietalent) en gym.

### **Voorstel: Vakniveaudifferentiatie in het VO, ook in niet-cognitieve vakken**

D66 gelooft dat het veel leerlingen goed doet als ook in de meer praktische vakken een onderscheid wordt gemaakt in verschillende niveaus. Kinderen kunnen op die manier in het onderwijs niet alleen groeien op basis van cognitieve competenties, maar ook op basis van niet-cognitieve competenties. Gerichte experimenten zullen moeten uitwijzen of deze oplossing ook daadwerkelijk het gewenste effect zal hebben, maar wij geloven dat uitblinken in allerlei vormen en maten mogelijk is.



## 2 - Wegwerken van leerachterstanden

Een wedstrijd waarbij een groep leerlingen op achterstand begint, is geen eerlijke wedstrijd. Daarom analyseren we hier de recente ontwikkelingen op het gebied van leerachterstanden en stellen we oplossingen voor.

### Analyse: De gelijke kansen van 'achterstandsléerlingen'

Het aantal achterstandsléerlingen is drastisch afgenomen tussen 2011 en 2016.<sup>20</sup> Althans, op papier. In werkelijkheid zegt de formele definitie van een achterstandsléerling weinig over de daadwerkelijke onderwijsachterstand. Zo laat Inge de Wolf in het artikel 'Kansenongelijkheid niet opgelost met eerherstel eindtoets'<sup>21</sup> zien dat sociaaleconomische achtergrond niet alleen een determinant is in het eindadvies van de basisschool, maar ook een belangrijke voorspeller. Het voorspelt namelijk de kans of een kind het hoger onderwijs haalt. Nu is al langer bekend dat kinderen van ouders met een hoge sociaal-economische status makkelijker hun weg vinden naar het hoger onderwijs, maar de verschillen worden nog eens groter in het voortgezet onderwijs. Vooral kinderen van ouders met een mbo-2-diploma of lager zijn gedupeerd. De Wolf stelt: "Met name bij havisten, vwo-ers en mbo-4-gediplomeerden waarvan de ouders een mbo-2-diploma of lager hebben, zijn de instroomkansen [in het hoger onderwijs] gedaald. In 2008 ging van deze groep 66 procent naar het hoger onderwijs, in 2015 nog maar 55 procent." Wat hier precies aan de hand is, is nog niet duidelijk. Het verdient in ieder geval de aandacht om verder te worden onderzocht.

De huidige aanname is dat leerlingen alleen een relevante achterstand hebben wanneer hun ouders maximaal een basisschooldiploma of twee jaar mavo hebben. Scholen moeten bovendien minstens 6% van dit soort leerlingen hebben om in aanmerking te komen voor achterstandsgelden. Kortom, deze definitie reflecteert daadwerkelijke achterstanden onvoldoende.<sup>22</sup>

### Voorstel: Nieuwe definitie achterstandsléerling

In haar advies uit 2013 stelt de Onderwijsraad dat een herijking van de formele definitie van een achterstandsléerling nodig is.<sup>23</sup> Het gaat hierbij om de opleidingsachtergrond van de ouders, maar ook om andere zaken. Zoals bijvoorbeeld de stabiliteit thuis en de taal die door de ouders wordt

20 CBS (2016). Zie *Aandeel achterstandsléerlingen basisonderwijs afgenomen*, op <<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/07/aandeel-achterstandsléerlingen-basisonderwijs-afgenomen>>

21 Inge de Wolf, "Kansenongelijkheid niet opgelost met eerherstel eindtoets," <http://stukroodvlees.nl/ongelijkheid-niet-opgelost-met-eerherstel-eindtoets/>

22 Onderwijsraad (2013). *Vooruitgang boeken met achterstandmiddelen*. Driessen, G. (2015). *De wankel empirische basis van het Onderwijsachterstandenbeleid. De afnemende validiteit van indicatoren voor de toewijzing van extra middelen*.

23 Zie Kamerbrief over verdeling middelen achterstandenbeleid, geraadpleegd 24 oktober 2016, <https://www.rijks-overheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/01/20/kamerbrief-over-verdeling-middelen-achterstandenbeleid>

gesproken. D66 maant de staatssecretaris snel uitvoering te geven aan zijn voornemen om de definitie aan te passen, zodat de definitie beter aansluit bij de daadwerkelijk bestaande achterstanden met als doel dat leerlingen van alle achtergronden dezelfde kansen hebben in het onderwijs.

### Analyse: De kwaliteit van Vroeg- en voorschoolse educatie (VVE)

De meest logische manier om achterstanden te bestrijden is om ze te voorkomen. Vroeg- en voorschoolse educatie is daar een middel voor. Sinds de jaren '90 wordt in verscheidene onderzoeken het belang van VVE onderstreept. Met name het werk van James Heckman, winnaar van de Nobelprijs voor de Economie, heeft grote betekenis in de beeldvorming van VVE gehad. Hij toont in verschillende onderzoeken aan dat VVE succesvol in het wegwerken van leerachterstanden kan zijn. Maar dat niet alleen, VVE kan ook helpen bij het zorgen voor gelijke kansen. Het geeft kinderen namelijk een gelijke uitgangspositie in het primair onderwijs. Dit is vooral positief voor kinderen met een lage sociaal-economische status.

Een substantieel deel van alle Nederlandse kinderen begint met een leerachterstand aan de basisschool. Kinderopvang is in veel gemeenten slechts beperkt toegankelijk voor ouders met een laag inkomen, of alleen wanneer er een sociaal medische indicatie wordt verleend. Om een valse start in het onderwijs te voorkomen, is er daarom VVE. Doorgaans wordt in internationaal onderzoek het belang van VVE onderschreven.<sup>24</sup> D66 ziet dit belang van VVE ook. Het kan dienen als een effectief instrument om gelijke kansen te bevorderen.

De vraag is of het Nederlandse VVE deze belofte ook inlost. Recent onderzoek laat zien dat er op dit moment geen of zeer bescheiden positieve effecten van het huidige Nederlandse VVE aan te tonen zijn. Feit is wel dat menging van kinderen met verschillende taalniveaus een positief effect heeft op kinderen met risico op achterstanden.<sup>25</sup> Dat is opmerkelijk, zeker omdat het Nederlands VVE in internationaal perspectief duur is. Zelfs als het gecorrigeerd wordt voor het gemiddelde inkomen. Daardoor verkeert Nederland in de paradoxale situatie dat het VVE zowel duur als kwalitatief onder de maat is. Het huidige beleid biedt kansen voor de VVE in Nederland. De professionaliteit van het VVE-personeel wordt als voornaamste verbeterpunt geïdentificeerd. Kortom, door hogere voorwaarden te stellen aan de VVE-uitgaven kan kansengelijkheid substantieel verbeteren.

<sup>24</sup> Voor een selectie van onderzoek die positieve effecten van VVE aantoont, zie: OECD, *Netherlands 2016: Foundations for the Future*, 48.

<sup>25</sup> Annika de Haan, Paul Leseman & Ed Elbers, *Pilot gemengde groepen*, (Utrecht: Universiteit Utrecht, 2011), onderzoeksrapportage; Hans Meij, Karen Mutsaers & Toon Pennings, *Effectiviteit van voor- en voorschoolse programma's in Nederland* (Nederlands Jeugdinstituut, 2009); Ruben Fukkink, Lisanne Jilink & Ron Oostdam, *Met een blik op de toekomst: Een meta-analyse van de effecten van VVE op de ontwikkeling van kinderen*, (Amsterdam: HvA publicaties, 2015).

### **Voorstel: Vier dagdelen ontwikkelrecht voor élk kind**

D66 wil dat alle kinderen vanaf twee jaar toegang krijgen tot VVE: een brede basisvoorziening van hoge kwaliteit. Beginnend met vier dagdelen per week, ook voor kinderen van niet-werkende ouders. Kinderen met verschillende achtergronden groeien zo samen op.

### **Voorstel: Verbeter de kwaliteit van VVE**

Zoals eerder benoemd is in Nederland het VVE relatief duur, terwijl de kwaliteit relatief laag is. Die situatie leent zich voor een relatief eenvoudige ingreep door in te zetten op de professionaliteit van de VVE-medewerkers. De kwaliteit van onderwijs wordt immers grotendeels bepaald door de mensen die daarin werken. Het is daarbij primair van belang om in te zetten op het helpen van kinderen bij hun sociale, emotionele, cognitieve en taalontwikkeling. Dat vraagt om investeringen in de kwaliteit en opleiding van VVE-medewerkers.

Daarbij zijn de gemeenten momenteel primair aan zet. Zij zouden hogere eisen aan VVE moeten stellen. Zo leidde de inzet van de gemeente Utrecht op professionalisering van VVE-personeel, waarbij pedagogisch medewerkers en leerkrachten geobserveerd werden en gedetailleerde feedback kregen, recentelijk tot grote kwaliteitsverbetering<sup>26</sup>.

Mochten in de toekomst toch aanvullende maatregelen nodig blijken, dan kan de rijksoverheid indien nodig via wet- en regelgeving ingrijpen door eisen te stellen aan de kwalificatie van de VVE-medewerkers.

### **Voorstel: Meer inzicht in effectieve aanpakken**

Om meer inzicht te krijgen in effectieve aanpakken in het VVE, stellen we voor om door middel van experimenten gericht onderzoek te doen naar de effectiviteit van verschillende VVE-benaderingen en -factoren. Daarbij valt onder meer te denken aan de effectiviteit van (verschillende vormen van) professionalisering, de optimale aanvangsleeftijd of -ontwikkelingsfase, en menging van kinderen met verschillende sociaal-economische achtergronden.<sup>27</sup> Na evaluatie van deze experimenten kan besloten worden grootschaliger te investeren in de meest effectieve aanpakken en factoren.

### **Voorstel: Voorkomen van een nieuwe zwakke overgang**

Door in te zetten op VVE ontstaat er een nieuwe overgang, namelijk de overgang van VVE naar het kleuter- en primair onderwijs. In de overgangen van PO naar VO en van VO naar het tertiair onderwijs zijn problemen ontstaan in de overdracht. Door bij de uitbreiding van het VVE een stevige warme overdracht verplicht te stellen, voorkomen we toekomstige problemen.

<sup>26</sup> <https://www.uu.nl/nieuws/professionalisering-in-voor-en-vroegschoolse-educatie-werkt>

<sup>27</sup> Center of Developing Child, Harvard University. *The Science of Early Childhood Development* (InBrief). Geraadpleegd op <[www.developingchild.harvard.edu](http://www.developingchild.harvard.edu)>.

## Analyse: Duizenden thuiszitters

Ten slotte worden er sinds de invoering van het passend onderwijs steeds meer leerlingen van de leerplicht ontheven.<sup>28</sup> Samen met het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs zitten er in het primair onderwijs zo'n 3900 leerlingen langer dan drie maanden thuis. Daarnaast zitten er nog zo'n 6000 kinderen voor kortere tijd thuis. Het is evident dat zo'n gebrek aan toegang tot onderwijs afbreuk doet aan gelijke kansen. Zonder toegang tot onderwijs maak je immers geen kans op een goede opleiding.

## Voorstel: Zet een actieteam op en geef ook ruimte aan creatieve oplossingen

Het belangrijkste is om thuiszitters zo snel mogelijk een passende onderwijsplek te bieden. D66 wil dat voor de huidige thuiszitters een actieteam wordt opgezet met maar één doel: zorgen dat elke thuiszitter zo snel mogelijk onderwijs krijgt. Dat hoeft niet altijd een 'standaard' plek op een school te zijn. Het kan ook een samenwerkingsverband zijn van scholen, particuliere initiatieven, thuisonderwijs en zorginstellingen. Ook wil D66 weten welke lacunes in het passend onderwijs ervoor zorgen dat kinderen thuis komen te zitten en deze zo snel mogelijk oplossen.

## Analyse: Doorstroom mbo stukt

Het grootste deel van de VO-leerlingen stroomt door naar het mbo. Ook hier blijkt opwaartse opstroom binnen het mbo tegen veel barrières op te lopen. Zo is er een rem op doorstroming door de zogenaamde cascadebekostiging. Daarmee is de bekostiging voor een student lager naarmate hij of zij langer in het mbo doorbrengt. Ook als dat een niveau hoger is.

## Voorstel: Afschaffen cascade-bekostiging

Een student die doorstroomt binnen het mbo brengt over het algemeen langer dan vier jaar door in het mbo. Hij of zij krijgt vanaf het vijfde jaar, dus in de 'doorstroomjaren', een verhoudingsgewijs lagere bekostiging. Daardoor wordt het minder aantrekkelijk een student door te laten stromen. Ditzelfde geldt voor zij-instromers. D66 wil de cascadebekostiging afschaffen, waardoor opleidingen meer bekostiging krijgen voor de student die doorstroomt binnen het mbo.

## Analyse: Hoge schoolkosten

Een probleem dat zich voornamelijk voordoet bij leerlingen en studenten met ouders met een lager inkomen zijn de hoge schoolkosten die sommige scholen en opleidingen vragen. De aanschaf van bijvoorbeeld dure, maar noodzakelijke laptops voor aanvang van een opleiding vormt een probleem voor studenten met een kleine beurs. De aanschaf van verplichte werkinstrumenten

28 PO-raad, "Aantal thuiszitters in eerste jaar passend onderwijs amper gedaald," geraadpleegd 24 oktober 2016, <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/aantal-thuiszitters-in-eerste-jaar-passend-onderwijs-amper-gedaald>

of eigen bijdrages voor excursies zorgen voor financiële problemen. Hoge eigen bijdragen aan buitenlandse reizen op middelbare scholen zorgen voor een tweedeling wanneer leerlingen hierdoor niet mee kunnen of worden gedwongen te kiezen voor een goedkoper alternatief, zoals een project op school..

### **Voorstel: Schoolkosten mogen nooit een barrière vormen**

Schoolkosten mogen wat D66 betreft nooit een belemmering vormen om een opleiding te volgen. Wanneer door een school materiaal of een reis verplicht wordt gesteld, moet er een alternatief beschikbaar zijn. Dat kan een fonds zijn, een lening, bijvoorbeeld voor werkinstrumenten die ook na de opleiding gebruikt kunnen worden, of het uitlenen van zaken als een laptop door de instelling. Scholen hebben een verantwoordelijkheid om schoolreizen betaalbaar te houden voor iedereen. De medezeggenschap moet een stem krijgen in de maximale kosten van (deelname aan) schoolexcursies en -reizen.

## 3 – Gelijke kansen in een democratische samenleving

Vaak gaan discussies over gelijke kansen op goed (vervolg)onderwijs. Maar het is net zo goed van belang dat in onze democratische rechtsstaat iedereen een gelijke kans heeft om zowel actief als passief aan onze democratie deel te nemen. Dus ook buiten de politiek zelf conflicten op kunnen lossen en samen publieke problemen te lijf leren gaan. Daarnaast stopt het onderwijs niet bij de start van de loopbaan. Het gaat niet alleen om gelijke kansen in je jongste jaren, maar ook om het bieden van tweede kansen. Daarnaast noodzaakt een snel veranderende economie tot om- en bijscholing. In het bijzonder blijft toegang tot om- en bijscholing tot dusver onderbelicht.

### Analyse: grote verschillen in burgerschapskennis

De verschillen in burgerschapskennis bij leerlingen tussen de verschillende onderwijsniveaus in Nederland zijn aanzienlijk, en groter dan in de meeste andere Europese landen.<sup>29</sup> Kennis van burgerschap zorgt ervoor dat mensen beter begrijpen wat zich in de politiek afspeelt, hoe democratische processen verlopen en hoe zij daar zelf invloed op kunnen uitoefenen. Daarmee nodigen we onbedoeld leerlingen van verschillende onderwijsniveaus in verschillende mate uit tot deelname aan de democratische samenleving. Dit leidt tot een structureel lagere deelname aan democratische processen zoals de verkiezingen. Maar ook, bijvoorbeeld, tot een lagere organisatiegraad in de medezeggenschap.

Het burgerschapsonderwijs in Nederland is kwetsbaar. Er wordt vaak in de praktijk nog weinig structureel, systematisch en planmatig invulling gegeven aan burgerschapsonderwijs<sup>30</sup>. Het Nederlandse burgerschapsonderwijs is momenteel te weinig gericht op minimale kwaliteitsdoelstellingen<sup>31</sup>. Bovendien zijn er relatief weinig lerarenopleidingen die aandacht besteden aan burgerschapsonderwijs, omdat het een status als vak mist. Veel docenten voelen zich dan ook onvoldoende voorbereid op het voeren van discussies over maatschappelijk controversiële onderwerpen in de klas<sup>32</sup>. Alleen in het mbo is burgerschap een vak, maar ook daar ontbreken kwaliteitseisen, resultaatverplichtingen of eisen aan de bevoegdheden van docenten.

29 Kerr D., Sturman, L., Schulz, W., & Burge, B. (2010). *ICCS 2009 European Report. Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary students in 24 European countries*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

30 Inspectie van het Onderwijs (2016). *Onderwijsjaarverslag 2014-2015*. Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*.

31 PO-raad (2015). *Scholen moeten meer planmatig werken aan burgerschapsonderwijs*. <<https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/scholen-moeten-meer-planmatig-werken-aan-burgerschapsonderwijs>>

32 Willemse, T. M., Ten Dam, G., Geijsel, F., Van Wessum, L., & Volman, M. (2015). Fostering teachers' professional development for citizenship education. *Teaching and Teacher Education*, 49(1), 118-127.

### **Voorstel: Geef betere invulling aan het kerndoel burgerschap**

Burgerschapsonderwijs is al één van de kerndoelen in het onderwijs. Er is echter te weinig duidelijkheid over de invulling en eisen die aan dit kerndoel worden gesteld. Daarom pleit D66 voor een set aan minimale uitkomsten voor alle scholen in het po, vo en mbo, gestoeld op de grondwet en gedeelde democratische waarden.

### **Voorstel: Laat verschillende groepen samen leren en discussiëren**

Het is goed als verschillende groepen met verschillende achtergronden en van verschillende onderwijsniveaus vaker met elkaar optrekken, van elkaar leren en begrip voor elkaar krijgen. Daarom stellen we voor om niet-cognitieve of sterk op de samenleving gerichte vakken in het voortgezet onderwijs zoals gym, levensbeschouwing en maatschappijleer niet langer gescheiden, maar aan klassen met leerlingen van alle niveaus te geven. Ook kan uitwisseling tussen scholen met verschillende leerlingpopulaties gestimuleerd worden, zodat in gemeenten met gesegregeerde scholen leerlingen van diverse pluimage toch met elkaar in contact komen.

### **Analyse: Leven lang leren**

Op een arbeidsmarkt die snel verandert door internationale concurrentie, automatisering en demografische ontwikkelingen, is het belang van leven lang leren onomstreden. Op dit moment is er sprake van marktfalen voor leven lang leren: er wordt door werkgevers vooral in de scholing van jonge, hoogopgeleide werknemers met een vast contract geïnvesteerd. In oudere werknemers, werknemers met een mbo-diploma, en werknemers met een flexcontract wordt veel minder geïnvesteerd.

### **Voorstel: Meer inzicht in baankansen en slagingspercentages**

Het ontbreekt vaak aan informatie over de baankansen die opleidingen bieden, zowel in retrospectieve als prospectieve zin. Opleiders die zich op volwassenenonderwijs richten, hebben een groot belang bij goede banden met werkgevers om zo de opleiding zowel inhoudelijk als qua grootte op de vraag afgestemd te houden. Tegelijkertijd hebben opleiders geen prikkel om het creëren van een te groot aanbod van gekwalificeerde werknemers te vermijden. Gezien de tijdsinvestering die leven lang leren vergt, is duidelijke informatie over de arbeidsmarktperspectieven van opleidingen nodig om de hierboven genoemde groepen zich te laten bij-, en omscholen.

Ook over de slagingspercentages is slechts beperkt informatie beschikbaar. Aangezien de ervaringen met het onderwijs van juist deze groep wisselend zijn geweest, is juist informatie over slagingspercentages en matching van belang voor het maken van een keuze. Tegelijkertijd lopen de slagingspercentages - ook tussen publieke en private opleiders - sterk uiteen.

## **Analyse: Geen levenlanglerenkrediet voor BBL-opleidingen**

Vaak hebben deze groepen tijdens een opleiding een inkomen nodig om de huur of hypotheek van te betalen, temeer ze doorgaans weinig financiële reserves hebben. Voor deze groepen is een BBL-traject, waarin leren en werken wordt gecombineerd, bij uitstek geschikt. Toch is de financiering voor BBL-trajecten de afgelopen jaren gehalveerd, en zal ook het in 2017 in te voeren levenlanglerenkrediet niet beschikbaar komen voor dit type opleiding.

## **Voorstel: Breid het levenlanglerenkrediet uit**

Vanaf 2017 zal het levenlanglerenkrediet worden ingevoerd. D66 onderschrijft het belang van het levenlanglerenkrediet. Daarnaast stellen we hier een aantal aanvullende maatregelen voor om van het levenlanglerenkrediet een inclusiever en effectiever scholingsinstrument te maken.

Ten eerste dient de informatievoorziening te verbeteren, zodat het risico van het aangaan van dit krediet eenvoudiger te beoordelen wordt. Daarom stellen we voor om aan het verstrekken van het levenlanglerenkrediet als voorwaarde te stellen dat opleiders informatie verstrekken over slagingspercentages en baankansen (zowel retrospectief als prospectief).

Ten tweede is het van belang dat het levenlanglerenkrediet ook beschikbaar wordt voor hen die het krediet het hardst nodig hebben. Daarom stellen we voor om het levenlanglerenkrediet ook voor diegenen beschikbaar te maken die een BBL-traject willen volgen.



## 4 - Naar een lerend onderwijsstelsel

Dikwijls staan goede scholen in goede buurten. Zij hebben het fortuinlijke voordeel van een goede organisatie die op haar beurt goede docenten trekt en ook een hoge mate van ouderbetrokkenheid kent. Hierdoor zien we scholen aan de top constante vooruitgang boeken. De rest blijft echter achter en krijgt het steeds moeilijker om uit de neerwaartse spiraal te komen. Dit betekent dat er een steeds grotere kloof tussen goede en slechte scholen ontstaat. Op deze manier worden dus geen gelijke kansen gecreëerd.

Er is weinig beweging in het onderwijsstelsel. Docenten en schoolleiders wisselen gemiddeld weinig van school, maar ook het lerend vermogen van – notitie bene - het onderwijs is beperkt. Scholen werken soms niet samen om een goede concurrentiepositie niet kwijt te raken. Dit zegt veel over ons onderwijsstelsel.

Formeel heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de verantwoordelijkheid over het onderwijsstelsel. De leden van de Tweede Kamer houden op hun beurt toezicht op het functioneren van het bestel. Bewust en onbewust verandert het stelsel. Bewust doordat het kabinet veranderingen initieert of door voorstellen die een meerderheid in de Tweede Kamer behalen. Alleen zijn dat niet de enige veranderingen in het stelsel.

Categorialisering is een voorbeeld van een verandering die niet geïnitieerd is, maar wel plaatsvindt. Die stelselwijzigingen hebben consequenties, ook voor de mate waarin gelijke kansen worden geboden. Deze stelselwijzigingen hebben negatieve impact op de mate van kansgelijkheid in het Nederlandse onderwijs. Op dit moment is er onvoldoende inzicht in en toezicht op de consequenties van deze sluipende veranderingen.

### **Analyse: Zwakke scholen verbeteren is intensief**

Schoolleiders en docenten geven aan dat sterke scholen met kansrijke leerlingpopulaties relatief eenvoudig sterk onderwijs kunnen blijven bieden, doordat ze gewilde werkgevers zijn en weinig tijd kwijt zijn aan incidenten of het werven van toekomstige leerlingen.

Tegelijkertijd is het verbeteren van de onderwijskwaliteit op zwakke scholen veel intensiever. Dat is onwenselijk, omdat ieder kind recht heeft op goed onderwijs. De onderwijsinspectie speelt daar op dit moment al een rol, maar D66 vindt dat we scholen nog beter kunnen ondersteunen bij de sprong van zwak naar sterk.

### Voorstel: Maak zwakke scholen aantrekkelijk voor sterke docenten

D66 wil meer loopbaanmogelijkheden en betere beloningen bieden, waardoor het voor sterke docenten en schoolleiders aantrekkelijker wordt om voor zwakke scholen te gaan werken.

### Voorstel: Ontwikkel betere graadmeters voor onderwijskwaliteit

De huidige informatie over schoolkwaliteit voor ouders en schoolkiezers bestaan grotendeels uit CITO- en examenresultaten en is daarmee te eenzijdig. Ze controleren immers niet voor het niveau van leerlingen bij instroom. Daarom stellen we voor om betere graadmeters van onderwijskwaliteit te onderzoeken die de toegevoegde waarde van scholen preciezer in kaart brengen.

### Voorstel: Onderzoek hoe zwakke scholen kunnen ontstaan – en verdwijnen

Ten slotte is er meer onderzoek naar zwakke scholen nodig. Zowel factoren die leiden tot het ontstaan van zwakke scholen als factoren die scholen succesvol en snel van zwak naar sterk brengen, dienen te worden geïdentificeerd.

### Analyse: Weinig terugkoppeling tussen po en vo

De overdrachtsmomenten tussen de onderwijssectoren zijn kwetsbaar. Kinderen gaan van het ene naar het andere systeem, gaan van één leerkracht naar meerdere leraren, bewegen van een didactisch georiënteerde school naar een vakinhoudelijk georiënteerde omgeving. De onderwijsloopbaan is hierdoor allesbehalve één vloeiende lijn. Eerder hebben we laten zien dat de huidige organisatie kansenongelijkheid bevordert doordat selectie niet altijd even goed werkt. Om goed te begrijpen waar het misgaat, kijken we eerst even naar de huidige structuur. Die ziet er als volgt uit:



Wat D66 betreft kunnen de problemen rondom de overgangen voor de leerling worden verminderd: Zorg voor een warme overdracht door middel van wederzijdse informatie-uitwisseling en spreek scholen ook aan op het functioneren van leerlingen na het verlaten van de school.

### **Voorstel: wederzijdse informatie-uitwisseling en “feedback loops”**

Het is voor de gedeelde leerlingverantwoordelijkheid noodzakelijk dat er goede feedback loops komen. Scholen moeten elkaar informeren over de voortgang en progressie die leerlingen doormaken. Scholen krijgen op die manier inzicht in de manier waarop zij hun leerlingen afleveren in het daaropvolgende onderwijs en leren daardoor hoe zij zelf functioneren binnen het gehele onderwijs.

Dit moet er vooral voor zorgen dat leerlingen dus beter op hun plek terecht komen. Als scholen meer inzicht krijgen in hoe hun leerlingen presteren, dan kunnen zij aanpassingen doen als ergens zaken niet goed gaan. Hierbij is er veel aan gelegen om docenten feedback te geven op hun oordelen. Docenten inzicht geven in hoe hun oordelen zich verhouden tot daadwerkelijke prestaties is essentieel om tot betere oordelen te kunnen komen.

### **Voorstel: Gedeelde verantwoordelijkheid over leerlingen**

Op dit moment houdt de verantwoordelijkheid van de ene school op waar die van de ander begint. Als een basisschool een kind op een middelbare school ‘aflevert’, houdt de verantwoordelijkheid van de school op. Dat kan beter. Als een basis- of middelbare school bij leerlingen ‘verzaakt’, zal het daarvoor nooit de prijs betalen, zolang de leerlingen de eindtermen maar halen (een zwakke school wordt gedefinieerd op output).

Daarom pleiten we ervoor dat leerlingen de eerste twee jaar in het vervolgonderwijs een zekere gedeelde verantwoordelijkheid houden. In de praktijk betekent dit dat basisscholen gedurende de eerste twee jaar van “hun” leerlingen in het voortgezet onderwijs niet direct worden afgerekend, maar dat dit wel inzichtelijk wordt gemaakt en dat scholen worden aangesproken als deze leerlingen structureel achterblijven op bepaalde vaardigheden.

Onze insteek is niet om in de bekostiging te kijken of we die gedeelde verantwoordelijkheid kunnen vormgeven. Wel moet de onderwijsinspectie scholen aanspreken wanneer leerlingen op bepaalde vaardigheden achterblijven bij hun vervolgopleiding.

### **Analyse – Wie is verantwoordelijk?**

Het gebrek aan duidelijk geformuleerde verantwoordelijkheden zorgt niet altijd voor de gewenste ontwikkelingen op het gebied van gelijke kansen. Is de school verantwoordelijk, de overheid of de politiek? Welke rol hebben leraren en ouders? Met zoveel verantwoordelijken, is het risico dat de verantwoordelijkheid, en de nodige acties, in het midden blijft liggen.

### **Voorstel: Naar volwassen stelselverantwoordelijkheid.**

Het ministerie heeft, met de Tweede Kamer, stelselverantwoordelijkheid voor het onderwijs. Ook wanneer het om gelijke kansen gaat. D66 wil dat de Inspectie van het Onderwijs in haar Onderwijsjaarverslag structureel aandacht besteedt aan de mate waarin gelijke kansen worden gerealiseerd.

### **Voorstel: Een nieuwe stichtingsvorm**

D66 wil dat er onderzoek wordt gedaan naar de verschillende (opties) voor bestuursvormen in het onderwijs. De meest voorkomende bestuursvorm voor schoolbesturen in Nederland zijn stichtingen. Die kennen publieke financiering, maar geen publieke verantwoording. In Engeland is er een relatief nieuwe bestuursvorm die zich wellicht meer leent voor het onderwijs: de *community interest company*. Het is een type organisatie die zich richt op het gemeenschappelijk belang. Het doel van dit type organisatie is om het belang en winst terug te geven aan het publieke domein. Ze werken voor en door het publiek. D66 wil onderzoeken of een dergelijke wijziging kan bijdragen aan een onderwijssysteem waar de samenleving, en gelijke kansen voor iedereen, weer centraal komt te staan.