

Advies

Een onderwijsstelsel met veerkracht



Een onderwijsstelsel met veerkracht

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

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

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

Advies *Een onderwijsstelsel met veerkracht*, uitgebracht aan de Minister en aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Registratienummer: 20140249/1059, december 2014

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2014.

ISBN 978-946121-045-6

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukwerk:

Drukkerij Excelsior, Den Haag

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

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

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20140249/1059

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 8 december 2014

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Een onderwijsstelsel met veerkracht

Mevrouw de Minister, mijnheer de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Een onderwijsstelsel met veerkracht* aan. De eisen die de samenleving aan het onderwijs stelt, veranderen. Het onderwijsstelsel moet blijven meebewegen met de tijd.

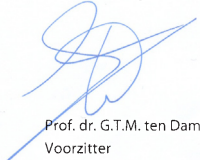
Het inzetten van een grote stelselwijziging op basis van een ontwerp van 'het beste stelsel' vindt de raad onverstandig. Wat het beste is voor de toekomst, is in grote mate ongewis. Aanpassingen en vernieuwing overlaten aan het onderwijsveld is evenmin de oplossing. De raad pleit er in dit advies voor om de veerkracht van het stelsel – het vermogen tot aanpassing – te verbeteren.

Het onderwijs kan zich geleidelijk en zonder grote risico's aanpassen aan veranderende eisen vanuit de samenleving als er meer variëteit is binnen het stelsel. Variëteit wordt bereikt door meer ruimte te creëren voor vernieuwende initiatieven van 'onderop' en belemmeringen weg te nemen in de wet- en regelgeving. De raad constateert ook een paar hardnekkige knelpunten in het Nederlandse onderwijs: de vroege selectie van leerlingen voor schoolsoorten, de sterke scheiding tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs, en het ontoereikende pre- en postinitieële aanbod. Vernieuwende initiatieven die de onderwijssectoren en -kolommen overstijgen kunnen helpen deze knelpunten op te lossen. Deze initiatieven komen niet vanzelf tot stand, de overheid heeft hierin een taak.

Variëteit en vernieuwing mogen niet de kwaliteit en toegankelijkheid van het stelsel aantasten. De overheid moet hier voor garant staan. Daarom moet ze niet alleen variëteit bevorderen, maar tegelijkertijd enkele ijkpunten bewaken. Het gaat om de waarde van diploma's, de professionaliteit van het onderwijspersoneel en de beschikbaarheid van toereikende publieke middelen.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan het verandervermogen van het Nederlandse onderwijsstelsel.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 7 |
| 1 Nieuwe, meer complexe en onbekende opgaven voor het onderwijs | 9 |
| 1.1. Aanleiding: druk op het onderwijsstelsel neemt toe | 10 |
| 1.2. Het stelsel verandert wel op onderdelen, niet in samenhang | 11 |
| 1.3. Adviesvraag: hoe kan het onderwijsstelsel zich aanpassen aan veranderende eisen? | 13 |
| 2 Advies: maak het stelsel veerkrachtiger door meer variatie in het aanbod | 14 |
| 2.1. Door variëteit kan het stelsel zich beter aanpassen | 15 |
| 2.2. Variëteit faciliteren is niet genoeg, actief stimuleren is nodig | 16 |
| 2.3. Scherpe scheidslijnen in het stelsel belemmeren gevarieerd aanbod | 21 |
| 2.4. Variëteit mag niet leiden tot een onevenwichtig stelsel | 25 |
| 3 Aanbeveling 1: stimuleer actief en gericht nieuwe initiatieven | 28 |
| 3.1. Bied meer ruimte voor experimenten | 29 |
| 3.2. Bevorder initiatieven voor heterogene groepen op de overgang van primair naar voortgezet onderwijs | 30 |
| 3.3. Maak combinaties van algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs mogelijk | 31 |
| 3.4. Bevorder vernieuwende educatieve voorzieningen voor jonge kinderen én volwassenen | 32 |
| 4 Aanbeveling 2: zorg voor stevige ijkpunten | 37 |
| 4.1. Bewaak de waarde van de diploma's | 37 |
| 4.2. Bewaak de professionaliteit van onderwijsgevend | 38 |
| 4.3. Bewaak dat er toereikende middelen zijn voor het initiële onderwijs | 39 |
| Afkortingen | 42 |
| Literatuur | 43 |
| Geraadpleegde deskundigen | 48 |
| Bijlage 1 | 51 |

Samenvatting

In een snel veranderende samenleving veranderen ook de eisen aan het onderwijs. Toenemende individualisering, automatisering, innovatie en internationalisering stellen hoge eisen aan de burgers van morgen, en aan hun opleiding nu. De druk op het onderwijsstelsel neemt toe. Aanpassingen in het stelsel vinden wel plaats, maar alleen op onderdelen. Sinds de verschijning van het rapport van de commissie-Dijsselbloem zijn beleidsmakers en politici huiverig om over het stelsel als geheel te praten, terwijl dat juist moet. Hoe kan het onderwijsstelsel zich blijven aanpassen aan veranderende eisen vanuit de samenleving? Dat is de vraag die de Onderwijsraad beantwoordt in dit advies.

De raad kiest niet voor (grote) stelselwijzigingen op basis van een ontwerp van 'het beste stelsel'. Wat het beste is, is in grote mate ongewis. Het is zinvoller om de veerkracht van het systeem – het vermogen tot aanpassing – te verbeteren. Voor meer veerkracht is meer variëteit nodig in het onderwijs. Maatschappelijke veranderingen doen zich niet overal op dezelfde manier of in hetzelfde tempo voor. Scholen hebben ruimte nodig om alert in te spelen op lokale onderwijsbehoeften: ze moeten programma's en leerwegen kunnen aanpassen en innovaties kunnen doen. Een grotere verscheidenheid aan scholen bevordert dat het stelsel zich stapsgewijs (en zonder grote risico's) kan aanpassen aan veranderende eisen vanuit de samenleving.

Scholen hebben al ruimte om te innoveren, maar kunnen deze beter benutten. De overheid moet hiervoor ook meer mogelijkheden bieden. Dit is echter niet genoeg: een veerkrachtig onderwijsstelsel vraagt om méér. Zo zijn op de verbindingen tussen onderwijssectoren en –kolommen vernieuwende initiatieven nodig, omdat deze verbindingen talentontwikkeling belemmeren. De zwakke schakels in het systeem zijn: de vroege selectie van leerlingen op de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs; een sterke scheiding tussen beroeps- en algemeen vormend onderwijs; én versnippering van pre- en postinitiële voorzieningen. Juist op deze punten moet de overheid actiever alternatieven stimuleren. Daarnaast is het haar taak de grenzen van vernieuwing te bewaken: alle scholen moeten goed onderwijs bieden en alle leerlingen moeten kansen krijgen.

Aanbeveling 1: stimuleer actief en gericht nieuwe initiatieven

De overheid moet bestaande mogelijkheden voor vernieuwing beter bekend maken én de wet- en regelgeving verruimen. De raad adviseert daarnaast om sector- en kolomoverstijgende initiatieven gericht te stimuleren. Het gaat om: de vorming van heterogene groepen leerlingen op de overgang van primair naar voortgezet onderwijs; de inrichting van programma's die algemeen vormend onderwijs en beroeps- en beroeps- en algemeen vormend onderwijs combineren; en het organiseren van educatieve voorzieningen voor jonge kinderen én voor volwassenen over de grenzen van het (onderwijs)stelsel heen.

Aanbeveling 2: zorg voor stevige ijkpunten

De overheid moet tegelijk met het stimuleren van variëteit een aantal ijkpunten in het stelsel waarborgen. Zo ontstaat evenwicht tussen innoveren en het handhaven van kwaliteit. De overheid moet de waarde van diploma's bewaken, evenals de professionaliteit van het onderwijspersoneel en de beschikbaarheid van toereikende publieke middelen.

Onderwijs is per definitie gericht op de toekomst. De eisen die de samenleving eraan stelt, veranderen. Hoe kan het stelsel blijven meebewegen?

1 Nieuwe, meer complexe en onbekende opgaven voor het onderwijs

1.1 Aanleiding: druk op het onderwijsstelsel neemt toe

Met het complexer worden van de samenleving veranderen de eisen aan en de verwachtingen van het onderwijs. De druk op het onderwijsstelsel neemt toe. Veel veranderingen zijn onvoorspelbaar. In de afgelopen decennia is bovendien het proces van beleidsvorming veranderd.

Individualisering en belang van goede opleiding

In een verder individualiserende samenleving wordt van mensen een steeds grotere zelfredzaamheid verwacht, waaraan het onderwijs moet bijdragen. Individuele vrijheid, non-conformiteit, zelfexpressie en autonomie zijn belangrijke culturele waarden geworden in de Nederlandse samenleving.¹ Mensen willen hun leven steeds meer inrichten naar eigen inzicht en laten zich minder leiden door voorgeschreven regels of normen van kerk of familie. Waar vroeger de verzuiling op basis van religie de samenleving verticaal ordende, is de nieuwe verzuiling een horizontale. Opleiding hangt in toenemende mate samen met kansen op de arbeidsmarkt, met gezondheid en levensverwachting, en met maatschappelijke en politieke participatie. Een succesvolle schoolloopbaan is belangrijker dan ooit. De roep om differentiatie naar onderwijsniveau, meer keuzemogelijkheden en maatwerk neemt toe.

Afnemende sociale samenhang

De rol van het onderwijs in het bevorderen van sociale samenhang verdient nadrukkelijk aandacht. De samenleving wordt steeds diverser. Zo is sprake van een grote verscheidenheid aan gezinsvormen. In vergelijking met het begin van deze eeuw groeien minder kinderen op in een traditioneel gezinsverband. Er zijn meer eenoudergezinnen en meer kinderen die op twee locaties opgroeien of te maken hebben met samengestelde gezinnen. In de afgelopen decennia is daarnaast het aantal niet-westerse migranten sterk toegenomen. Dit proces gaat nog steeds door. Met name in de grote steden kent de leerlingenpopulatie een grote etnische, linguïstische en culturele diversiteit. Maatschappelijke scheidslijnen zijn verscherpt, met name doordat een aantal scheidslijnen (deels) met elkaar samenvallen (zoals opleiding, gezondheid, inkomen en sociale participatie). Onderlinge solidariteit is niet meer vanzelfsprekend en hoger opgeleiden domineren de politieke instituties en arena's. De afgelopen decennia is niet alleen de sociale segregatie op basis van genoten opleiding toegenomen, maar ook de inkomensongelijkheid. Hoewel de meeste mensen in de Nederlandse samenleving rijker zijn geworden (sinds 1977), is juist de armste 10% in diezelfde periode 30% armer geworden. Een grotere inko-

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011; Schnabel, 2000; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007.

mensongelijkheid hangt samen met minder vertrouwen tussen burgers onderling en met minder politiek vertrouwen (in de rechtsstaat en het parlement).²

Complexere taken op de arbeidsmarkt, minder laaggeschoolde arbeid

Onderwijs heeft de taak om jongeren en volwassenen kennis en vaardigheden bij te brengen om een plek in de samenleving en op de arbeidsmarkt te verwerven. Door steeds verdergaan- de automatisering en innovatie is er meer behoefte aan werknemers die met de nieuwste technieken kunnen omgaan. Als gevolg van verregaande specialisering is er bovendien behoefte aan mensen die het gehele productieproces of een hele productieketen kunnen overzien. Ook in werk waar automatisering (nog) geen grote rol speelt, bijvoorbeeld de zorg, zijn taken complexer geworden. Er is bovendien meer vraag naar breed opgeleide mensen die flexibel ingezet kunnen worden en makkelijker kunnen switchen van specialisatie. Door nieuwe ict-toepassingen (informatie- en communicatietechnologie) en doordat het werk op andere plaatsen in de wereld goedkoper kan worden uitgevoerd, is er minder laaggeschoold werk in de industrie en de zakelijke dienstverlening. Voor technische functies op middelbaar en hoger niveau is de arbeidsmarkt daarentegen krap.³ In het hoogste segment van de arbeidsmarkt is de werkgelegenheid internationaler geworden. Om ook in de toekomst de verworven welvaart te behouden, ontwikkelt Nederland zich in de richting van een sterke en mondiaal concurrerende kennis- en diensteneconomie.⁴ Hiermee groeit de noodzaak voor zowel individuele burgers als de samenleving als geheel om talenten optimaal tot ontwikkeling te brengen. Het wordt bovendien steeds belangrijker dat mensen blijven leren en hun kennis en vaardigheden steeds vernieuwen. Om de eigen 'employability' te waarborgen wordt van werkenden daarbovenop zelfsturing van de eigen leer- en arbeidsloopbaan verwacht.

Veranderingen in de samenleving zijn (ook) ongewis

Het is allerminst zeker hoe de toekomst – bijvoorbeeld over twintig jaar – eruit zal zien. Ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt laten zich niet voorspellen. De impact van ict (internet, sociale media) op het dagelijkse leven van mensen is veel groter geweest dan voorzien. Arbeidsmarkttramingen gericht op de (middel)lange termijn komen lang niet altijd uit. Het is nog maar zeven jaar geleden dat er projecten werden gestart om laagopgeleiden aan werk te helpen in de zorg.⁵ De voorspelde toegenomen vraag naar arbeid in deze sector (en ook in het welzijnswerk, de jeugdzorg en de kinderopvang) is voor een belangrijk deel ingehaald door bezuinigingen, stelselwijzigingen en decentralisatie.⁶ Een aantal toekomststudies wijst op het verdwijnen van werk in het laagste segment van de arbeidsmarkt, andere zien vooral de werkgelegenheid in het middensegment afnemen.⁷ Niet alleen de snelle technologische ontwikkelingen, maar ook de groeiende internationale afhankelijkheid vergroten de onzekerheid. Juist voor een open economie als de Nederlandse is de dynamiek op internationale markten van grote invloed op de werkgelegenheid.⁸ Een turbulente omgeving doet niet alleen een groot beroep op mensen om hun talenten te ontplooien en zich te blijven ontwikkelen. Het doet ook een beroep op het onderwijs om talentontwikkeling en leercompetenties te optimaliseren en mee te bewegen met onvoorziene veranderingen.

2 Zie o.a.: De Graaf, 2011; Verweij, Sanderse & Beer, 2012; Van de Werfhorst, 2014. Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012; Schuyt & Voorham, 2000; Bovens, Dekker & Tiemeijer, 2014; Bovens & Wille, 2010; Elchardus, 2012; Kremer, Bovens, Schrijvers & Went, 2014..

3 Van der Aalst, 2014.

4 Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie, 2013; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013.

5 Plochg-Holtmann & Van Rij, 2009.

6 Onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn, 2014.

7 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014; Sondermeijer, 2013; Ter Weel, 2012.

8 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013.

Veranderende beleidsarena's

Om het hoofd te kunnen bieden aan de veranderingen in de samenleving, zijn sinds de eeuwwisseling onderwijsinstellingen meer centraal komen te staan in het onderwijsbeleid.⁹ Ingezet werd op voldoende bewegingsruimte voor instellingen om zelfstandig en meer vraaggericht te kunnen opereren (marktwerking). Het was aan de overheid om richting te geven, maar zich niet te veel in detail met het onderwijs te bemoeien.¹⁰ Wel kwam er een striktere verantwoordingsplicht voor de scholen. De Inspectie kreeg een grotere rol in het waarborgen van de onderwijskwaliteit en het toezicht in het funderend onderwijs werd 'risicogericht': scholen met risico's, vooral die met onvoldoende leerresultaten, krijgen meer toezicht.¹¹

Het proces van deregulering en autonomievergroting leidde er in de afgelopen decennia toe dat veel bevoegdheden en taken van de (rijks)overheid overgingen op gemeenten, sectorraden en onderwijsbesturen (die vaak meerdere scholen onder zich hadden als gevolg van schaalvergroting). De gemeenten hebben bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid gekregen voor de invoering van de voor- en vroegschoolse educatie en stellen in samenspraak met schoolbesturen een lokale educatieve agenda op. Sectororganisaties voeren het cao-overleg met de vakbonden en maken namens schoolbesturen afspraken met de overheid. Onderwijsbesturen zijn verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit op hun school/scholen en voor de besteding van de middelen. Ze maken eigen keuzes op bijvoorbeeld het terrein van huisvesting en professionalisering van leraren, en instellingen voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs hebben meer ruimte om opleidingen te starten en sluiten.

Prestaties zijn goed, maar verbeteren nauwelijks

De prestaties van het Nederlandse onderwijsstelsel zijn in het algemeen goed. Dat blijkt onder meer uit internationale metingen waarin Nederland zich steevast een plaats in de top tien van best presterende landen verwerft.¹² Daarnaast zijn er echter indicaties voor minder goede prestaties.¹³ Zo zijn er in Nederland relatief veel leerlingen in speciale onderwijsvoorzieningen. Aan de onderkant van de ladder voor cognitieve prestaties scoren Nederlandse leerlingen relatief hoog, maar aan de bovenkant zijn hun prestaties juist relatief laag. Het stelsel lijkt er onvoldoende in te slagen de cognitief meest begaafde leerlingen voldoende uit te dagen. De burgerschapskennis van leerlingen is laag in vergelijking met andere landen. Bovendien heeft de sociaaleconomische herkomst van leerlingen een relatief grote invloed op prestaties in Nederland, hoewel de sociale verschillen bij het bereikte eindniveau kleiner zijn dan in ons omringende landen.¹⁴ Terwijl de prestaties van Nederlandse leerlingen zich lijken te stabiliseren, zijn andere landen beter in staat de prestaties van hun leerlingen te verbeteren. Dit vormt een bedreiging voor de huidige, goede internationale positie van Nederland.

1.2 Het stelsel verandert wel op onderdelen, niet in samenhang

Aanpassingen aan het stelsel

De afgelopen jaren zijn er diverse kleinere en grotere aanpassingen gedaan aan het onderwijsstelsel. Deze kwamen met name voort uit de wens naar hogere prestaties van leerlingen/

9 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1999; 2000.

10 Zie voor een uitgebreide analyse van de veranderingen in het beleid Bronneman-Helmers, 2011.

11 Wijziging Wet op het onderwijstoezicht, 2002 en Wet goed onderwijs, goed bestuur, 2010.

12 Zie voor een uitgebreid overzicht van de stand van zaken van het Nederlandse onderwijs in vergelijkend perspectief: Onderwijsraad, 2013a.

13 Onderwijsraad, 2013a.

14 Organisation for Economic Cooperation and Development, 2012b; Breen, Luijkx, Müller & Pollak, 2009.

studenten en betere rendementen van het onderwijs. Door de optelsom van de verschillende beleidsmaatregelen verandert het onderwijsstelsel langzaam maar zeker.

De aandacht voor excellentie en toptalenten heeft in het primair onderwijs geleid tot extra aanbod voor cognitief sterke leerlingen; in het voortgezet onderwijs tot 'pre-university colleges', in het beroepsonderwijs tot talentenprogramma's gericht op vakmanschap en meestergezelroutes, en in het hoger onderwijs tot 'honours-trajecten' en 'university colleges'. In het voortgezet onderwijs wordt daarnaast ingezet op meer flexibilisering van leerwegen, het verruimen van de mogelijkheid om vakken op een hoger niveau af te sluiten, en het inkorten van de opleidingsduur. In het middelbaar beroepsonderwijs zijn de meeste mbo 4-opleidingen teruggebracht naar drie jaar en zijn aparte trajecten ontstaan om versneld een opleiding te volgen. In het hoger onderwijs is meer werk gemaakt van niveaudifferentiatie en brede bacheloropleidingen, om switchen en uitval terug te dringen.

Ook bij de financiering is sprake van een grotere sturing op prestaties en rendementen door toenemende differentiatie in de wijze van bekostiging. In de sectorakkoorden met het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs zijn afspraken gemaakt over door de sector te realiseren opbrengsten. Bij adequate opbrengsten verkrijgen schoolbesturen financiering via de prestatiebox (in het primair en voortgezet onderwijs zijn indicatoren daarvoor bijvoorbeeld: het aandeel leraren met een mastergraad en de beheersing van complexe vaardigheden van alle leraren in 2020; in het voortgezet onderwijs: het reduceren van het aantal zittenblijvers). In het middelbaar beroepsonderwijs is een deel van het budget afhankelijk van een door de instelling zelf opgesteld integraal kwaliteitsplan. In het hoger onderwijs wordt sinds 2012 gewerkt met een gedeeltelijke prestatiebekostiging op basis van contracten tussen het Ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en afzonderlijke instellingen, met afspraken omtrent onderwijskwaliteit, studiesucces en profilering.

Stelselvernieuwing blijft nodig...

Toch is er in Nederland geen vanzelfsprekende aandacht voor het stelsel. In zijn advies *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem* constateert de Onderwijsraad dat er de afgelopen jaren grote terughoudendheid onder politici is om discussies te voeren over het stelsel, uit angst om het onderwijsveld van bovenaf grootschalige vernieuwingen op te dringen. De manier waarop onderwijsvernieuwingen in de jaren negentig werden ingevoerd (de basisvorming, het studiehuis en het competentiegericht onderwijs) riep grote weerstand in het onderwijsveld op. Desondanks, zo vindt de raad (mét de commissie-Dijsselbloem), ligt de belangrijkste verantwoordelijkheid van politici en beleidsmakers bij het stelsel als geheel. Mits daarvoor een dwingende en onderbouwde reden is, mag en moet de overheid interveniëren in de verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor de inrichting en kwaliteit van het onderwijs op hun scholen. Als de overheid besluit in te grijpen, moet het beleidsproces wel zorgvuldig zijn en het onderwijsveld daarbij betrokken worden.¹⁵ Het is dus de verantwoordelijkheid van de overheid om de voorwaarden voor een goed functionerend onderwijsstelsel te waarborgen en ervoor te zorgen dat het stelsel bij de tijd blijft.

... maar niet in de vorm van grote stelselwijzigingen of nieuwe blauwdrukken

De raad acht het echter niet zinvol om bij de invulling van de stelselverantwoordelijkheid voor de overheid een perspectief te kiezen waarin de aandacht gericht is op het ontwerpen van 'het beste stelsel', met de bedoeling het onderwijs vervolgens door middel van een grote stelselwijziging naar die blauwdruk in te richten. De geschiedenis heeft afdoende laten zien dat

¹⁵ Onderwijsraad, 2014b.

grootschalige wijzigingen zelden succesvol zijn en vaak gepaard gaan met lange periodes van debat, voorbereiding, implementatie en aanpassing. Zo zijn aan de Mammoetwet (1968) jarenlange discussies en mislukte wetsontwerpen vooraf gegaan; de plannen voor de middenschool strandden uiteindelijk na bijna dertig jaar hevige politieke strijd; de invoering van de basisvorming nam ruim tien jaar in beslag.¹⁶ Grote stelselwijzigingen leiden al snel tot verlamming, verstarring en verzet, waar juist actie, beweging en vertrouwen geboden zijn.

1.3 **Adviesvraag: hoe kan het onderwijsstelsel zich aanpassen aan veranderende eisen?**

Hoe kan het stelsel dan wél meebewegen met de ontwikkelingen beschreven in paragraaf 1.1? Het is op onderdelen al in beweging. Dit in reactie op veranderingen op de arbeidsmarkt, in de beroepenstructuur en in de sociale structuur van de samenleving. Voortgaande individualisering van de samenleving uit zich in een toenemende roep om meer differentiatie en meer onderwijs op maat. In een samenleving met een grote culturele, etnische en linguïstische diversiteit, een groeiende verscheidenheid aan levensvormen en scherper wordende sociale scheidslijnen, wordt van het onderwijs ook verlangd bij te dragen aan sociale samenhang. De ontwikkeling naar een competitieve kenniseconomie betekent voor het onderwijs een toenemende roep om verhoging van het kennisniveau en groeiende aandacht voor excellentie. Het flexibiliseren van leerwegen, het kunnen afsluiten van vakken op een hoger niveau en speciale talentenprogramma's zijn pogingen om aan de veranderende wensen en eisen tegemoet te komen. Dit roept de vraag op of het onderwijs met diverse aanpassingen op deelterreinen voldoende alert inspeelt op de beschreven ontwikkelingen en op veranderende eisen vanuit de samenleving.

Meer algemeen geformuleerd staat in dit advies de volgende vraag centraal:

Hoe kan het onderwijsstelsel zich blijven aanpassen aan veranderende eisen vanuit de samenleving?

De raad richt zich op de inrichting van het stelsel: de onderverdeling van het onderwijsgebouw in sectoren, schooltypen, opleidingen, leerwegen en domeinen. Daarbij kunnen de verhoudingen tussen diverse actoren in het stelsel – overheid, sectororganisaties, schoolbesturen, leraren, leerlingen/studenten, ouders en andere belanghebbenden – niet buiten beschouwing blijven. Hoe het stelsel functioneert staat immers niet op voorhand vast, maar wordt ook beïnvloed door de institutionele omgeving en de manier waarop de verschillende actoren gebruikmaken van het stelsel.

Aanpak

Voor dit advies heeft de raad dr. Henno Theisens verzocht een notitie te schrijven over de toekomstbestendigheid van het Nederlandse onderwijs aan de hand van een analyse van maatschappelijke trends. De notitie is te raadplegen via de website van de raad. Daarnaast heeft de raad literatuuronderzoek gedaan en met verschillende deskundigen gesproken. Ook zijn gesprekken gevoerd met de PO-raad, de VO-raad, de MBO Raad, de Vereniging Hogescholen, de VSNU (Vereniging van Nederlandse universiteiten), de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), de SER (Sociaal-Economische Raad) en de Onderwijscoöperatie. Een complete lijst van geraadpleegde literatuur en deskundigen is te vinden achter in dit advies.

¹⁶ Bronneman-Helmers, 2011; Mellink, 2014.

De overheid moet actiever stimuleren dat variëteit binnen het onderwijsstelsel ontstaat. Met meer variëteit kan het onderwijs beter omgaan met veranderingen. Het vergroot de veerkracht van het stelsel.

2 **Advies: maak het stelsel veerkrachtiger door meer variatie in het aanbod**

De raad vindt dat het tot een van de belangrijkste taken van de overheid behoort om te zorgen voor een samenhangend onderwijsstelsel dat meegaat met de tijd. Zijn de verschillende functies, perspectieven en belangen voldoende met elkaar in evenwicht? Is het wenselijk vernieuwingen te stimuleren én te initiëren? Op welke punten is het bieden van tegenwicht geboden?

De raad vindt dat de overheid stelselvernieuwing niet moet overlaten aan het onderwijsveld. Hij vindt ook dat het inzetten van een grote stelselwijziging op basis van een ontwerp van 'het beste stelsel' niet de goede weg is. Dit alles zou een onverstandige invulling zijn van de stelselverantwoordelijkheid van de overheid. De raad acht het zinvoller de veerkracht van het stelsel, ofwel het vermogen tot aanpassing, als perspectief te kiezen.

Voor een veerkrachtiger stelsel is meer variëteit in het onderwijs nodig. Maatschappelijke veranderingen doen zich niet overal op dezelfde manier en/of in hetzelfde tempo voor. Onderwijsbehoeften kunnen lokaal verschillen. Om hierop alert te kunnen inspelen, hebben scholen ruimte nodig om programma's en leerwegen in te richten en innovaties aan te brengen. Meer ruimte brengt dus een grotere verscheidenheid aan scholen met zich mee. Juist die verscheidenheid maakt het stelsel als geheel veerkrachtiger. Het bevordert dat het stelsel zich stapsgewijs – geleidelijk en zonder grote risico's – kan aanpassen aan veranderende eisen vanuit de samenleving.¹⁷

Scholen hebben al ruimte om te innoveren, maar moeten deze beter benutten. De overheid kan meer mogelijkheden bieden via de wet- en regelgeving. Het louter scheppen van condities is echter niet voldoende om op stelselniveau voldoende variëteit te realiseren.¹⁸ Een veerkrachtig onderwijsstelsel vraagt om meer. Vooral op de verbindingen tussen onderwijssectoren en -kolommen zijn vernieuwende initiatieven nodig om leerlingen en studenten optimale ontwikkelingskansen te geven. Die initiatieven komen niet vanzelf tot stand. De raad vindt dat de overheid ze in gang moet zetten en ook op die manier variatie actief moet stimuleren. Daarnaast blijft het de taak van de overheid om evenwicht in het stelsel te waarborgen. Dit hoofdstuk geeft een toelichting op dit advies.

¹⁷ In eerdere adviezen heeft de raad aangegeven hoe scholen stapsgewijs hun onderwijs kunnen ontwikkelen en daarbij van elkaar kunnen leren. Dit advies richt zich op de ontwikkeling van het stelsel.

¹⁸ Hopkins, Stringfield, Harris, Stoll & Mackay, 2014; Datnow, Lasky, Stringfield & Teddlie, 2006.

Stelselwijzigingen zijn complex

De manier waarop het onderwijsstelsel van een land of regio is ingericht, is onlosmakelijk verbonden met zijn geschiedenis, zijn dominante waardenpatronen, diep verankerde opvattingen over wat onderwijs vermag, de structuur van de werkgelegenheid en de werking van de arbeidsmarkt.¹⁹ Door deze inbedding zijn onderwijsstelsels robuust. De sterke verwevenheid met landspecifieke factoren maakt ook dat het kopiëren van elementen uit het ene stelsel naar een ander stelsel zelden succesvol is.²⁰ Omdat verschillende belangen en perspectieven tegen elkaar moeten worden afgewogen, bestaan voor stelselvraagstukken bovendien geen eenduidige oplossingen.

Effecten van wijzigingen in het stelsel zijn vaak ook moeilijk voorspelbaar. Een wijziging in een deel van het stelsel heeft onvermijdelijk gevolgen voor andere delen van het stelsel. Effecten zijn afhankelijk van de mate waarin en wijze waarop betrokkenen met een wijziging in het stelsel omgaan. Hoeveel en welke leerlingen/studenten maken gebruik van een nieuw onderwijsaanbod? Hoe reageren toezichthouders, besturen, schoolleiders, team- en afdelingsleiders, leraren, ouders en leerlingen? Juist in het Nederlandse onderwijsstelsel, met relatief veel autonomie voor onderwijsbesturen, is er niet één duidelijk centrum waar alle beslissingen over het onderwijs worden genomen. Dit vergroot de complexiteit van het stelsel en daarmee de onvoorspelbaarheid van de gevolgen van wijzigingen op de verschillende onderdelen.²¹

Grootschalige wijzigingen hebben zelden de beoogde effecten. In een snel veranderende samenleving is bovendien niet met zekerheid te zeggen welke wijzigingen op termijn nodig zijn. Een veerkrachtig onderwijsstelsel kan zich aanpassen aan veranderende eisen. De raad acht het verstandig het stelsel stapsgewijs te laten meebewegen met de tijd en te leren van verschillen. Hiervoor is variëteit tussen scholen nodig. Een aantal kenmerken van het huidige Nederlandse onderwijsstelsel biedt daarvoor een sterke uitgangspositie: een grote mate van autonomie voor onderwijsbesturen wordt gecombineerd met vormen van centrale, gestandaardiseerde toetsing (onder andere eindtoets primair onderwijs en centrale eindexamens voortgezet onderwijs).²²

Variëteit maakt het stelsel veerkrachtiger

Variëteit binnen het stelsel draagt bij aan de veerkracht van het geheel.²³ De noodzaak van een veerkrachtig stelsel is groter naarmate de omgeving turbulenter is en het stelsel zich sneller moet kunnen aanpassen aan onvoorspelbare veranderingen.²⁴ Als scholen bijvoorbeeld vrij zijn in hun keuze voor een pedagogisch concept en er een grote verscheidenheid tussen scholen bestaat op dat punt, kan binnen het stelsel een snel verschuivende vraag van ouders relatief snel worden opgevangen. Sommige scholen zullen meer leerlingen krijgen, andere juist minder. Als de verschuivende vraag van ouders zich doorzet, kunnen minder populaire scholen besluiten volgens een ander pedagogisch concept te gaan werken. Ze kunnen daarbij dan voortbouwen op de expertise die al op andere scholen is opgedaan. Iets vergelijkbaars treedt op bij een veranderende vraag naar arbeidskrachten. Als reactie op het ontstaan van nieuwe

19 Finegold, McFarland & Richerdson, 1993; De Vijlder, 1996; Blom, 1995.

20 Finegold, McFarland & Richerdson, 1993.

21 Theisens, 2012; Hooge, 2013; Noordegraaf, Schillemans & Yesilkagit, 2012.

22 Webbink, De Wolf, Woessmann, Van Elk & Van der Steeg, 2009.

23 Bekkers, 2007.

24 Ashby, 1956.

bedrijvigheid in een specifieke regio kan een roc (regionaal opleidingscentrum) besluiten een vernieuwde, specifieke beroepsopleiding te starten. Wanneer de (aanvankelijk lokale) nieuwe bedrijvigheid groeit en zich verspreidt over andere regio's, ontstaat ook daar een opleidingsvraag. Op basis van de reeds opgedane ervaring kunnen andere roc's dan sneller een vergelijkbare opleiding starten.

Variëteit versterkt de veerkracht van het stelsel ook omdat het stapsgewijze ontwikkeling mogelijk maakt. Als er bijvoorbeeld een breed gedeelde behoefte ontstaat aan flexibel examineren om recht te doen aan differentiatie in leerwegen, is er in een stelsel met grote verscheidenheid meer kans dat er scholen zijn die daar al ervaring mee hebben opgedaan. Reeds opgedane ervaring kan dan worden benut om, bij wijze van voorbeeld, flexibel examineren op grotere schaal in te voeren.

Tot slot kan variëteit bijdragen aan het vinden van oplossingen voor knelpunten. Meer variëteit in het onderwijsaanbod maakt het mogelijk om in de praktijk ervaring op te doen met verschillende oplossingen voor ervaren knelpunten en zo expertise op te bouwen. De opgebouwde ervaring en expertise zijn er idealiter op gericht na te gaan wat goed werkt voor welke leerlingen, en onder welke omstandigheden. Op basis van deze ervaring en expertise kunnen (elementen van) succesvolle varianten – voor verschillende groepen leerlingen en studenten en in verschillende situaties – zich verspreiden. Op die wijze kunnen wijzigingen meer gaandeweg, meer bottom-up en meer op basis van ervaring worden doorgevoerd. Voorzieningen voor 'overbelaste jongeren' zijn bijvoorbeeld sterk vanuit lokaal werkende professionals ontwikkeld.²⁵ Een aantal onderliggende principes van relatief succesvolle lokale praktijken beginnen breder hun weg te vinden in het onderwijs voor kwetsbare jongeren.²⁶

2.2 Variëteit faciliteren is niet genoeg, actief stimuleren is nodig

Net als in andere landen leert de ervaring in Nederland dat het bieden van (experimenteer) ruimte niet automatisch leidt tot meer variëteit binnen het stelsel. De raad vindt dat de overheid actiever moet stimuleren dat onderwijsbesturen hun onderwijsaanbod blijven vernieuwen en inspelen op lokale situaties.

Besturen benutten bestaande autonomie onvoldoende

Zeker in vergelijking met andere landen hebben Nederlandse onderwijsinstellingen veel ruimte om eigen afwegingen en keuzes te maken. Deze ruimte is verankerd in de Grondwet, waarin is vastgelegd dat het geven van onderwijs vrij is (afhankelijk van het type onderwijs met inachtneming van bekwaamheidseisen, deugdelijkheidseisen en regels of bekostigingsvoorwaarden). Het proces van deregulering en autonomievergroting van de afgelopen decennia heeft die vrijheid vergroot, ook al stuurt de overheid meer op output en is het toezicht strikter geworden. De wettelijke ruimte die er al is, wordt echter onvoldoende gebruikt. Zo is de combinatie havo-mbo – waarbij een leerling ingeschreven aan een school voor voortgezet onderwijs ook onderwijs kan volgen en examen kan doen in het mbo – juridisch mogelijk, maar komt deze in de praktijk nauwelijks voor.²⁷ Andere voorbeelden zijn: de reeds bestaande mogelijkheid in het voortgezet onderwijs om vakken op een hoger niveau af te sluiten (in 2010 ging het om 0,5% van alle eindexamenkandidaten op het vmbo (voorbereidend middelbaar beroeps-

²⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2009.

²⁶ Onderwijsraad, 2013d.

²⁷ Artikel 2.6 WVO; artikel 25a WVO; Besluit samenwerking VO-BVE.

onderwijs) en de havo²⁸); de mogelijkheid voor scholen om het onderwijs voor havo en vwo in twee profielen te organiseren; en het combineren van verschillende beroepsopleidingen via de vrije ruimte.

Scholen weten niet altijd wat hun mogelijkheden zijn. De mogelijkheid om het onderwijs in twee profielen te organiseren bestaat bijvoorbeeld al sinds 2007, maar is relatief onbekend.²⁹ Mogelijk is de wet op onderdelen onvoldoende helder; mogelijk ontbreekt het schoolleiders en bestuurders aan voldoende kennis op dit punt. Een andere oorzaak ligt in een – door scholen ervaren – inconsistentie in wet- en regelgeving.³⁰ Bijvoorbeeld: de Inspectie beoordeelt het positief als scholen leerlingen kansen geven en opstroom bevorderen door hen in een hoger schooltype te plaatsen dan het advies van de basisschool, maar negatief wanneer een leerling beter blijkt te passen op (en afstroomt naar) een lager niveau.³¹ De nadruk op leeropbrengsten in regelgeving en toezicht wordt door scholen doorgaans niet ervaren als een stimulans om de ruimte tot variatie van het onderwijsprogramma te verkennen.

De School voor Maatwerk beëindigd vanwege niet voldoen aan 850-urennorm en Crebo-vereisten

De School voor Maatwerk, een pilot gestart op 1 augustus 2009 en onderdeel van het Noorderpoort College te Groningen, won in 2010 de tweede prijs met haar innovatieve scholingstraject voor jongeren met een forse persoonlijke en/of keuzeproblematiek, waarin gestart werd met een oriënterende fase waarbij aandacht was voor de beroeps-/opleidingskeuze en voor de persoonlijke problematiek. Na afronding van deze fase ging het kwalificerende gedeelte van start bij hetzij de School voor Maatwerk, hetzij de reguliere beroepsopleiding.

Ondanks het succes bleek het uiterst moeilijk om de School voor Maatwerk in stand te houden. Zo was de inhoud van het geboden traject/onderwijs moeilijk in te passen in een reguliere onderwijs- en examenregeling. De spanning tussen maatwerk voor de student en het uitvoeren van de onderwijs- en examenregeling resulteerde in kritische vragen van de Inspectie (onder andere niet voldoen aan de 850-urennorm³² en Crebo-vereisten, Centraal register beroepsopleidingen) en een dreigende afkeuring. Met de mogelijke consequenties voor alle andere uitvoeringslocaties. Daarnaast kon het model van praktijkleren niet ingepast worden in de standaarden van de bot (begeleide onderwijstijd). Een inschrijving in een bol-traject (beroepsopleidende leerweg) kon niet meer verantwoord worden in het kader van urenregistratie. Een inschrijving in een bbl-traject (beroepsbegeleidenleerweg) was niet realistisch omdat de studenten vaak nog bezig waren met een oriëntatie. De School voor Maatwerk is op 31 juli 2012 beëindigd.

Bron: Noorderpoort College

Huidige wet- en regelgeving biedt ruimte, maar geen structurele variëteit

De bestaande wet- en regelgeving biedt scholen en onderwijsbesturen meer dan voorheen mogelijkheden om (afwijkende) eigen keuzes te maken. Algemene bepalingen in de wet geven onderwijsinstellingen de ruimte om programma's of leerlijnen op eigen wijze in te richten. Ook heeft de wetgever op enkele punten keuzemogelijkheden ingebouwd door alternatieven mogelijk te maken en te regelen.

28 Brekelmans, Dekker & Van der Wel, 2012.

29 Onderwijsraad, 2011.

30 Waslander, Van der Weide & Pater, 2011.

31 Onderwijsraad, 2014c.

32 De regelgeving hieromtrent is inmiddels veranderd. Volgens art. 7.2.7, lid 4, WEB kan het bevoegd gezag een onderwijsprogramma verzorgen dat minder dan 850 klokuren omvat "mits de opleiding aantoonbaar van voldoende kwaliteit is" en daarover in het jaarverslag verantwoording wordt afgelegd.

Algemene bepalingen die ruimte geven voor variëteit

Hoewel het niet expliciet in de wet is vastgelegd, veronderstelt de wet dat scholen pedagogische autonomie hebben. De overheid treedt niet in keuzes van de school omtrent de onderwijskundige inrichting. Zij is bijvoorbeeld wel eerstverantwoordelijk voor de inrichting van het curriculum, maar in de wetgeving bestaat op een aantal punten expliciet ruimte voor eigen keuzes en invulling door de school:

- scholen zijn vrij in het invullen van het vrije deel binnen leerwegen en profielen;
- de wet bevat voor een aantal vakken binnen leerwegen geen niveau-aanduiding, wat de mogelijkheid biedt om vakken voor bepaalde leerlingen op een hoger niveau aan te bieden (met uitzondering van vakken als wiskunde I of II, scheikunde II);
- het bevoegd gezag kan een leerling ontheffing verlenen van het onderwijsprogramma voor vwo, algemeen vormend onderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs. Het bevoegd gezag bepaalt dan tevens welk onderwijs daar voor de leerling voor in de plaats komt (artikel 11d, eerste lid WVO, Wet op het voortgezet onderwijs);
- voor onderdelen van de programma's voor vwo, avo en vbo kan het bevoegd gezag van de kern-doelen afwijken. Bij AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) wordt bepaald welke leerlingen voor deze afwijking in aanmerking komen;
- het bevoegd gezag is vrij in de vormgeving van het onderwijs in burgerschap.

Naast algemene bepalingen in de wet, zijn er ook bijzondere bepalingen die ruimte geven voor meer variëteit: de experimenteerartikelen in de sectorwetten³³ en de Experimentenwet onderwijs.³⁴ Bij deze bijzondere bepalingen gaat het om regels voor afwijkingen binnen de beperkte setting van een bepaalde groep en een specifieke, onderzoekbare vraag- en doelstelling. Omdat het expliciet om tijdelijke experimenten gaat, duiden deze bepalingen niet op een ruimte voor structurele variëteit. Geslaagde experimenten kunnen na verloop van tijd wel leiden tot verandering van de wetgeving. Zo zijn bijvoorbeeld de associate-degreeprogramma's ontstaan.

Strikte inzet van experimenteerterruimte in de sectorwetten

Voor experimenten op grond van de sectorwetten worden strikte voorwaarden gehanteerd. Het gaat om (bij AMvB) geregelde arrangementen waarbij op bepaalde punten³⁵ van bestaande wetgeving wordt afgeweken. Het initiatief ligt hier bij de overheid. Per experiment dient aangegeven te worden (a) wat precies het doel is; (b) op welke wijze van de in de wet vermelde voorschriften wordt afgeweken; (c) hoe lang het duurt; en (d) op welke wijze en aan de hand van welke criteria de met het experiment beoogde effecten worden geëvalueerd. Sinds de invoering van de sectorale experimenteerbepalingen in 2010 is slechts een klein aantal experimenten geïnitieerd. Voorbeelden zijn de vm2 (leergang vmbo-mbo2) en de invoering van 'honours tracks' in het hoger onderwijs.

Inmiddels zijn door de staatssecretaris regelluwe scholen aangekondigd om het experimenteren te bevorderen.³⁶ Om deze status te krijgen moet een school het predicaat excellent hebben (een kwaliteitspredicaat dat aan een selecte groep scholen wordt uitgereikt door een jury van deskundigen; scholen kunnen zich aanmelden om mee te dingen naar het predicaat).

³³ Art. 176k WPO, art. 145a WPO BES, art. 171 WEC, art. 118t WVO, art. 205a WVO BES, art. 11a.1 WEB, art. 1.7a WHW.

³⁴ Experimentenwet onderwijs, Stb. 1970, 370.

³⁵ Afwijking is hierbij mogelijk van de wettelijke bepalingen inzake onderwijs, bestuursvormen en bekostiging. Het is niet toegestaan bij experiment af te wijken van de bepalingen inzake: de bevoegdheid, bekwaamheid en zedelijkheid van leraren, het leerlingenvervoer, de fusietoets, de taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur en de financiële vastlegging.

³⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014b.

Ook Experimentenwet onderwijs kent drempels

Anders dan bij de experimenteerbepalingen in de sectorwetten vinden experimenten op basis van de Experimentenwet onderwijs plaats op basis van een aanvraag door het bestuur van een onderwijsinstelling. Ook deze weg kent echter een hoge drempel. Een voorwaarde om een beroep te doen op de Experimentenwet is dat het gaat om het verzorgen van onderwijs buiten de kaders van de onderwijswetten (bijvoorbeeld experimenten met tweetalig onderwijs).³⁷ Het accorderen van het experiment door de minister is nodig om in aanmerking te komen voor bekostiging. In het verleden is van deze wet gebruikgemaakt om de middenschool en de nieuwe lerarenopleidingen te bekostigen. De Experimentenwet wordt vooral benut om al gemaakte keuzes voor grootschalige introductie van nieuw beleid vooraf te laten gaan door kleinschalige en tijdelijke experimenten. Scholen kunnen dan intekenen op een pilot. Er wordt niet geëxperimenteerd met initiatieven waarvan op voorhand onduidelijk en onzeker is óf ze op termijn de voorbode kunnen zijn voor meer generiek beleid. De wet geeft schoolbesturen weinig prikkels om zelf te komen met initiatieven voor innovaties.

Proef flexibele onderwijstijd basisonderwijs

Een recent voorbeeld van toepassing van de Experimentenwet is het experiment met flexibele onderwijstijd in het basisonderwijs. In 2011 informeerde de minister van OCW de Tweede Kamer over het experiment met flexibelere onderwijstijd dat zij wilde houden op een beperkt aantal scholen.³⁸

In het schooljaar 2011-2012 startten zeven basisscholen met een proef om lesuren flexibeler te verdelen over het schooljaar. Deze scholen konden dan bijvoorbeeld ook les blijven geven tijdens de zomervakantie. De scholen deelden de lesuren in overleg met de ouders in. Sinds 1 augustus 2012 deden nog vijf andere scholen aan het experiment mee. De proef duurt drie jaar.

De staatssecretaris van OCW gebruikt de ervaringen om te kijken of regels voor onderwijstijd flexibeler kunnen. De staatssecretaris wil scholen en ouders de mogelijkheid geven het onderwijs aan te passen aan de wensen van deze tijd. Bijvoorbeeld door de lessen beter te laten aansluiten op de werktijden van de ouders.³⁹

De Experimentenwet onderwijs biedt vooral mogelijkheden voor op zichzelf staande, tamelijk helder afgebakende experimenten. Een 'los' experiment heeft op termijn echter weinig kans van slagen als andere delen van het stelsel niet mee ontwikkelen. Zo is voor de duurzaamheid van een experiment onder meer de samenhang met het vervolgonderwijs cruciaal. Op dit punt liep bijvoorbeeld het eindproevensysteem van de ivo-scholen (individueel voortgezet onderwijs) spaak (zie kader).

³⁷ Zie artikel 2, eerste lid, Experimentenwet Onderwijs.

³⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014a.

³⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013b.

Einde eindproevenstelsel ivo-scholen

Mede op initiatief van Kees Boeke ontstonden de ivo-scholen (individueel voortgezet onderwijs). Via een proevenstelsel werd bepaald of de leerling de materie voldoende beheerste. De leerlingen sloten hun middelbare school af op een niveau vergelijkbaar met het mavo, als alle eindproeven voldoende waren afgerond.

Tot de invoering van de Mammoetwet in 1968 bood de voorgaande wet- en regelgeving ruimte voor deze benadering. In 1971 is per ministerieel besluit een regeling getroffen voor de scholen die lid waren van de Vereniging van IVO-scholen.

Bij de invoering van het vmbo is de afwijking wettelijk ingeperkt tot de mogelijkheid van "alleen een school- en centraal examen voor de vakken Nederlands en Engels en aanvullend bij de gemengde leerweg ook een school- en centraal examen van het beroepsgerichte vak en de overige vakken via de ivo-eindproeven. De school verplicht zich hiermee ook deel te nemen aan het project Kwaliteit eigen Afsluiting en Doorstroomsucces (KAD)." Verder gold de voorwaarde dat het ivo-diploma niet mocht lijken op een vmbo-diploma en dat de doorstroom was geregeld.

In 2011 besloot de minister van OCW⁴⁰ dat het eindproevenstelsel zou worden afgebouwd en vanaf 2015-2016 verleden tijd is. De uitzondering op grond van artikel 25 en 29 WVO komt dan te vervallen. De minister gaf hierbij aan dat zij signalen had ontvangen dat een aantal roc's de schooldiploma's van de ivo-mavo niet meer erkennen. Dit leidde tot nadelige doorstroommogelijkheden voor de desbetreffende leerlingen. In de brief werd niet gemeld dat het niveau of de kwaliteit van de opleidingen in het geding was.

Financiële condities werken beperkend

De huidige, complexe financieringssysteem voor de reguliere bekostiging van instellingen werkt soms belemmerend bij het vinden van oplossingen op lokaal en regionaal niveau.⁴¹ In het voortgezet onderwijs geldt bijvoorbeeld per Brin-nummer (Basisregistratie instellingen) een vaste voet. Het aantal Brin-nummers is vaak historisch zo gegroeid en stemt lang niet altijd overeen met de feitelijke situatie. Zo kunnen perverse prikkels ontstaan die weinig te maken hebben met het onderwijs, maar daarop wel van invloed zijn. Het aantal Brin-nummers speelt bijvoorbeeld – vanwege de bekostiging – een rol bij het herordenen van het aanbod in een regio. Het samenvoegen van scholen of afdelingen om zo tot een beter en doelmatiger aanbod te komen, kan grote financiële consequenties hebben voor een bestuur.

De overheid benut naast wet- en regelgeving ook financiering als belangrijk sturingsinstrument. Enerzijds krijgen de instellingen ruimte via de lumpsumbekostiging, anderzijds stuurt de overheid via de structurele bekostiging op gewenste ontwikkelingen. Dat doet ze bijvoorbeeld via prestatieboxen (primair en voortgezet onderwijs), instellingsplannen (middelbaar beroepsonderwijs) en prestatieafspraken (hoger onderwijs). Daarnaast worden instellingen geprikkeld via incidentele stimuleringsgelden (bijvoorbeeld het techniekpact) en de recente sectorale bestuursakkoorden. Om in aanmerking te komen voor middelen dan wel zich te kunnen verantwoorden over een juiste besteding, zijn instellingen bij de inhoudelijke uitwerking vaak gebonden aan allerlei beperkende regels. Deze komen het ontstaan van de nodige variëteit niet altijd ten goede.

⁴⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011.

⁴¹ Algemene Rekenkamer, 2014.

Voorwaarden en invulling vooraf beperkend voor daadwerkelijke innovatie

Voor de stimulering van wetenschap en technologie is op 1 oktober 2014 het plan Kiezen voor technologie gelanceerd door de staatssecretaris van OCW Sander Dekker. Het plan beschrijft de bijdrage van het funderend onderwijs voor de ambities van het Techniekpact 2020. Elk van de zeven regionale netwerken wetenschap en techniek dient zijn eigen, regio-specifieke stimuleringsprogramma te ontwikkelen om scholen te helpen om wetenschap en technologie in hun onderwijsprogramma op te nemen. Scholen kiezen dan zelf de manier waarop ze dat doen. De Handreiking en uitvoeringskader Roadmap W&T in PO biedt een schriftelijke ondersteuning bij “vertaling en uitwerking van de ambities en budgettoedeling in de Roadmap”.

Volgens Eric van Dorp (bestuurslid SPO Utrecht, Stichting openbaar Primair Onderwijs) biedt het programma te weinig ruimte aan scholen om zelf na te denken over manieren waarop wetenschap en techniek beter kunnen worden geïntegreerd in het bestaande curriculum. Niet alleen het doel, maar voor een groot deel ook de uitvoering is al bepaald. Uit de Roadmap blijkt bijvoorbeeld dat het beschikbare budget al verdeeld is over verschillende subdoelstellingen.⁴² Van het totale budget van ruim 12,5 miljoen euro is slechts 750.000 euro gereserveerd voor het w&t-innovatieprogramma. Voor de regio Noordvleugel⁴³ met in totaal 1.699 po-scholen betekent dat een budget van 163.500 euro om tot een ‘levendig innovatieklimaat’ voor wetenschap en techniek en talentontwikkeling in het primair onderwijs te komen. Volgens Van Dorp leidt deze verdeling en versnippering van het budget ertoe dat er in de praktijk weinig budget is om echt iets goeds te bedenken.

Al met al constateert de raad dat de geboden ruimte voor scholen om hun onderwijs vorm te geven lang niet altijd wordt benut, en dat de wet- en regelgeving die expliciet beoogt scholen ruimte te bieden, vaak drempels opwerpt. Tijdelijke arrangementen om scholen meer ruimte te bieden komen bovendien niet tegemoet aan de noodzaak om structureel meer variëteit in het onderwijsaanbod te realiseren.

2.3 Scherpe scheidslijnen in het stelsel belemmeren gevarieerd aanbod

Om de in hoofdstuk 1 beschreven veranderingen het hoofd te kunnen bieden, moeten jongeren hun talenten optimaal kunnen benutten. Steeds meer aandacht is nodig voor individuele onderwijsloopbanen. Jongeren ontwikkelen zich verschillend, ze hebben verschuivende interesses en ze beschikken over verschillende talenten. In het Nederlandse stelsel is het vormgeven van ononderbroken onderwijsloopbanen vanuit het perspectief van leerlingen niet vanzelfsprekend. Strikte scheidingen tussen sectoren, schooltypen en leerwegen werken belemmerend. Vernieuwingen beperken zich nu vaak tot scholen en sectoren. De grootste knelpunten in het Nederlandse stelsel doen zich echter voor op de overgangen tussen schoolsoorten en aan de grenzen van het stelsel. Doordat belangenbehartiging, beleidsvorming, bekostiging, wet- en regelgeving en toezicht hoofdzakelijk per sector plaatsvinden, worden deze knelpunten versterkt. In een stelsel met autonome, sectorgebonden schoolbesturen zijn de sector- of schoolsoortoverstijgende belangen van leerlingen en studenten niet automatisch geborgd.

De scheidingen tussen sectoren, schooltypen en leerwegen leiden tot fricties op het niveau van individuele leerlingen, maar ook op het niveau van het stelsel als geheel.⁴⁴ Voor leerlingen is het lastig om snel ‘op de goede plek’ te komen, met bijbehorende risico’s van voortijdige

42 Versterking regionaal po-netwerk; versterking w&t-innovatieprogramma; w&t-verduurzamingspremie; afspraken in de keten; strategisch regionaliseren; professionaliseren in het po.

43 Omvat de regio’s Utrecht en Noord-Holland/Flevoland.

44 Tot een vergelijkbare conclusie komt De Wolf, 2014.

uitval, onnodig lange studieduur en vermijdbaar switchen tussen opleidingen. Dit punt kwam in alle gesprekken met deskundigen en betrokkenen (die de raad voerde in het kader van dit advies) prominent aan de orde. Als instellingen expliciet of impliciet de selectie-eisen aanscherpen, komt de toegankelijkheid (en de flexibiliteit) van het stelsel als geheel in het geding.⁴⁵

Scherpere scheidingen staan talentontwikkeling in de weg

Het Nederlandse stelsel kent van oudsher een relatief sterk (extern) gedifferentieerd onderwijsstelsel, waardoor binnen scholen en schooltypen aan relatief homogene groepen leerlingen les wordt gegeven. Zo was in het primair onderwijs lange tijd sprake van een sterk gedifferentieerd en omvangrijk stelsel van speciaal onderwijs.⁴⁶ Hoewel het onderscheid tussen speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs en regulier basisonderwijs van kracht is gebleven, is het beleid de laatste decennia gericht geweest op de integratie van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het reguliere basisonderwijs. In 1990 werd het wsns-proces (weer samen naar school) ingezet, recentelijk werd passend onderwijs ingevoerd.

Ook tussen leerwegen (bijvoorbeeld vmbo-kb en vmbo-gl), schooltypen (bijvoorbeeld havo en vwo) en sectoren (bijvoorbeeld middelbaar en hoger beroepsonderwijs) is van oudsher sprake van scherpe scheidingen. Er is een vroeg selectiemoment van leerlingen rond de leeftijd van twaalf jaar – eerder dan in veel andere landen. Landen met een latere selectieleeftijd zijn volgens de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) beter in staat de talenten van alle leerlingen te ontwikkelen.⁴⁷ Wel worden de nadelige effecten van vroege selectie verminderd door centrale examinering.⁴⁸

Ook binnen scholen is er een traditie om te werken met tamelijk homogene niveaugroepen, wat zich uit in nogal scherpe scheidingen tussen schooljaren. Deze scheidingen geven eerder aanleiding tot zittenblijven. In Nederland komt zittenblijven relatief veel voor. Van de vijftienjarige leerlingen is 28% ten minste een keer blijven zitten in het primair of voortgezet onderwijs. In andere OESO-landen is dat gemiddeld ruim 12%.⁴⁹ Herhaaldelijk blijkt uit onderzoek dat leerlingen die zijn blijven zitten in hun verdere schoolloopbaan weinig voordeel ondervinden van het (alsnog) behaalde onderwijsniveau.⁵⁰ Op macroniveau is zittenblijven ondoelmatig.

Scheidingen werken door in beleid en verminderen de veerkracht van het stelsel

De scheidingen in het onderwijs werken door als 'sectoralisering' van het onderwijsbeleid: sinds de eerste paarse kabinetten vindt beleidsvorming steeds meer per sector plaats. De vaste, 'natuurlijke' gesprekspartners van de centrale overheid, namelijk de landelijke onderwijskoepels (per zuil georganiseerd: rooms-katholiek, protestants-christelijk, algemeen bijzonder, openbaar), zijn grotendeels weggevallen. Deze koepels vertegenwoordigden bestuursleden, personeelsleden, ouders en leerlingen. In plaats daarvan kwamen er nieuwe spelers, in het bijzonder de sectororganisaties, die over de zuilen heen alleen schoolbesturen in één bepaalde sector in zich verenigen. Hierdoor kunnen wijzigingen in het stelsel zich tamelijk los van elkaar voltrekken; ze worden niet in hun onderlinge samenhang beschouwd. Belangen van verschillende actoren – waaronder de overheid, onderwijsinstellingen en onderwijsdeelnemers –

⁴⁵ Onderwijsraad, 2014c.

⁴⁶ Bronneman-Helmers, 2011.

⁴⁷ Organisation for Economic Cooperation and Development, 2012a.

⁴⁸ Bol, Witschge, Van de Werfhorst & Dronkers, 2014.

⁴⁹ Organisation for Economic Cooperation and Development, 2013.

⁵⁰ Juchtmans, Vandenbroucke, Goos & De Fraine, 2011; Bonvin, Bless & Schuepbach, 2008; Jimerson, Carlson, Rotert, Egeland & Sroufe, 1997.

worden veelal tegen elkaar afgewogen binnen de kaders van de desbetreffende sector.⁵¹ Waar beleid wel sectoroverstijgend tot stand komt, zoals bij de toenemende samenwerking tussen vmbo- en mbo-instellingen, wordt het vooral gevormd binnen de beroepskolom. Het vroege selectiemoment wordt daardoor mogelijk eerder méér dan mínder bepalend voor de schoolloopbaan van een leerling.

Ook de departementale indeling van OCW volgt de onderwijssectoren. Dit vertaalt zich vervolgens weer in een sectorale indeling bij de toezichthouder. De in de loop der jaren opgerichte sectorraden (PO-raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen en VSNU) maken namens de schoolbesturen afspraken met de overheid en sluiten cao's af met de vakbonden – per sector dus. Toekomstvisies en strategische plannen worden per sector ontwikkeld.⁵² Hetzelfde geldt voor veel onderzoek. Hierdoor is sprake van suboptimale kenniscirculatie tussen sectoren en ontstaat het gevaar van niet of onvoldoende op elkaar afgestelde sectorwetten. Ook de wijze van (prestatie)bekostiging verschilt tussen sectoren.

Voorbeelden van overgangsproblemen door sectoralisering van het onderwijsbeleid

Mede als gevolg van toenemende differentiatie in leerroutes binnen de verschillende sectoren, treden veranderingen op in de overgangen tussen sectoren. Voor een aantal opleidingstrajecten in het middelbaar beroepsonderwijs hebben studenten een havo-diploma nodig; voor andere worden extra toelatingseisen gesteld aan vmbo'ers. De drempelloze instroom (instroom zonder diploma) voor niveau 2 is vanaf 2014 verdwenen. Door decentrale selectie in het hoger onderwijs en doorstroom-eisen op de overgang van het middelbaar beroepsonderwijs naar het hoger beroepsonderwijs is het algemene instroomrecht op basis van een behaald diploma niet langer vanzelfsprekend. Studenten met een hbo-propedeuse zijn niet meer vanzelfsprekend toelaatbaar bij een universiteit. Vrijwel iedere universiteit werkt met bindende studieadviezen, sinds kort in een aantal gevallen ook in het tweede jaar van de bachelor.

Sectoralisering en schotten versterken bestaande knelpunten in het stelsel

De 'sectoralisering' en de schotten tussen de verschillende schoolsoorten verscherpen de al bestaande scheidslijnen in het onderwijs. De in de sectoren (of schoolsoorten) genomen beleidsmaatregelen veranderen het stelsel wel, maar gefragmenteerd en niet altijd in de goede richting. De raad signaleert dat sectorale maatregelen drie bestaande zwakke punten in het stelsel versterken. Het gaat dan om de verbindingen tussen sectoren en kolommen.

Het eerste zwakke punt is de vroege selectie van leerlingen bij de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs. Er is een tendens om deze aan te scherpen, waarbij de focus op afzonderlijke schoolsoorten het zicht ontnemt op een perspectief vanuit de (doorlopende) ontwikkeling van leerlingen. Door maatregelen van individuele scholen of schoolbesturen komt het steeds minder voor dat in een klas verschillende niveaus of leerwegen worden aangeboden; er zijn steeds minder heterogene of verlengde brugklassen.⁵³ Naast keuzevoorkeuren van ouders (een zo hoog mogelijk schooltype voor hun zoon of dochter in een bij voorkeur homogene klas) en daarop anticiperende scholen en onderwijsbesturen, lijkt deze ontwik-

⁵¹ Bronneman-Helmers, 2011.

⁵² Ibid.

⁵³ Het percentage leerlingen dat in de eerste klas start in een categorale (homogene) klas, is tussen 2008 en 2012 gestegen van 33% naar 39%. Ook in het tweede leerjaar zijn klassen in het voortgezet onderwijs in toenemende mate homogeen samengesteld, ook binnen het vmbo. In het meest recente onderwijsverslag (2012-2013) geeft de Inspectie aan dat deze trend verder doorzet: het aantal heterogene brugklassen neemt met 2 procentpunten per jaar af. Zie Inspectie van het Onderwijs, 2013; Inspectie van het Onderwijs, 2014.

keling versterkt te worden door het toezicht op het onderwijs. De Inspectie hanteert, zoals gezegd, ‘opstroom’ naar een hogere schoolsoort dan geadviseerd door de basisschool als positieve indicator van schoolprestaties, en ‘afstroom’ van leerlingen naar een lagere schoolsoort als negatieve indicator. Scholen zijn bang al in de onderbouw een minpunt op te lopen (ze kunnen zich één onvoldoende indicator veroorloven) en kiezen er mede daarom voor geen risico’s te nemen. Scholen laten leerlingen dus eerder een keuze maken voor een schoolniveau of leerweg en hanteren daarbij strengere normen. Als reden voor het afschaffen van hun heterogene of verlengde brugperiode en het aanscherpen van de toelatingsnormen wijzen scholen zelf op de taal- en rekentoetsen, de beoordeling door de Inspectie van de eindexamenresultaten en het verschil tussen centraal en schriftelijk examen, en de publicatie van de prestaties van scholen (ranglijsten op basis van aantallen zittenblijvers en eindexamenresultaten) in de media.⁵⁴ Voor een deel van de leerlingen is de vroege selectie gunstig (bijvoorbeeld voor hun cognitieve ontwikkeling)⁵⁵, maar voor een ander deel niet. Vooral leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus en allochtone leerlingen zijn gebaat bij uitstel van de keuze voor een schoolsoort. Dat vermindert de invloed van hun sociale en culturele afkomst op het niveau dat ze uiteindelijk bereiken.⁵⁶ Uitstel van selectie geeft het onderwijs letterlijk meer tijd om nadelige effecten van de thuissituatie – het hebben van een taalachterstand of het koesteren van lage ambities – (enigszins) te compenseren. Ook laatbloeiers hebben baat bij latere selectie.⁵⁷ In de derde Stand van educatief Nederland, *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*⁵⁸, heeft de raad gewezen op nog een laatste gevolg van vroege en strengere selectie: leerlingen van verschillende sociale afkomst komen elkaar op school nauwelijks nog tegen.

Het tweede knelpunt is de indeling van het Nederlandse onderwijs in twee kolommen: één voor beroepsonderwijs (beroepsgerichte leerwegen van het vmbo, mbo, hbo) en één voor algemeen vormend onderwijs (vmbo-tl (theoretische leerweg), havo, vwo, universiteit). Het onderscheid tussen beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs valt samen met verschillende niveaus. De scheiding tussen deze kolommen is in de afgelopen decennia scherper geworden. Beleidsmatig is veel aandacht gegaan naar de ontwikkeling binnen de beroepskolom (doorstroom en efficiëntere routes van vmbo naar mbo en hbo) – veel minder naar de verbinding tussen beide kolommen. De gemengde leerweg in het vmbo, de schakel tussen de beroepsgerichte leerwegen en het algemeen vormend onderwijs, heeft een gering aantal leerlingen (12% volgens het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek)). Het aantal heterogene en verlengde brugklassen is ook binnen het vmbo op zijn retour. De theoretische leerweg wordt soms gehuisvest op aparte mavo-locaties zonder de beroepsgerichte leerwegen, of samen met havo (en vwo). En hoewel de kaderberoepsgerichte, de gemengde en de theoretische leerweg in het vmbo aanvankelijk als gelijkwaardig werden gepositioneerd, is in de praktijk wel degelijk sprake van niveaoverschil.⁵⁹ Doorstroom naar de havo is voorbehouden aan leerlingen met een vmbo-gl- of vmbo-tl-diploma, waarbij de school aanvullende eisen kan stellen. Ook hier geldt: voor een deel van de leerlingen is de scherpe scheiding tussen de kolommen geen probleem. Het kan zelfs een voordeel zijn voor laatbloeiers en voor leerlingen die niet willen of kunnen studeren. Zij kunnen vanuit het middelbaar beroepsonderwijs doorstromen naar het hoger beroepsonderwijs. Het middelbaar beroepsonderwijs en vooral het hoger beroepsonderwijs

54 Voorlopige bevindingen project Afstroom in de onderbouw van de Academische Werkplaats Onderwijs van de Universiteit Maastricht. Zie Academische Werkplaats Onderwijs, 2014.

55 Van der Steeg, 2011.

56 Dronkers, 2007; Crul, Schneider & Lelie, 2012; Van de Werfhorst & Mijs, 2007.

57 Onderwijsraad, 2014c.

58 Onderwijsraad, 2013a.

59 Leerlingen uit de kaderberoepsgerichte leerweg stromen aanmerkelijk minder vaak door (34 %) naar mbo 4 dan leerlingen uit de gemengde (71%) of theoretische leerweg (74%). Zie Westerhuis & De Bruin, 2014, tabel 3.1 p.24.

vervullen ook een emancipatiefunctie. Er zijn echter ook leerlingen voor wie de scheiding belemmerend werkt: leerlingen in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo die willen overstappen naar het algemeen vormend onderwijs hebben een grote barrière te overwinnen. Leerlingen die algemeen onderwijs volgen en specifieke interesse en/of talenten hebben voor beroepsgerichte vakken, komen nu nauwelijks aan hun trekken. Hetzelfde geldt voor leerlingen die een concrete beroepsoriëntatie nodig hebben voor hun vervolkeuze.

Tot slot maakt sectoralisering het niet makkelijker om voorzieningen voor pre- en postinitieel onderwijs tot stand te brengen. Het gaat enerzijds om (educatieve) voorzieningen voor jonge kinderen die nog niet leerplichtig zijn, en waarvoor samenwerking nodig is tussen scholen en partners in de welzijns- en zorgsector. Anderzijds gaat het om onderwijsaanbod voor volwassenen die willen blijven leren ná het verlaten van school of universiteit. Beide typen voorzieningen hebben geen vanzelfsprekende plek in het onderwijsstelsel (ze bewegen zich op de grens) en zijn daardoor beleidsmatig lastiger aan te sturen. De stroomlijning of instandhouding van dit soort voorzieningen gaat gepaard met belemmeringen op het gebied van regelgeving en/of financiering, en met te veel schotten tussen samenwerkingspartners binnen én buiten het onderwijs.

2.4 Variëteit mag niet leiden tot een onevenwichtig stelsel

De overheid is verantwoordelijk voor het bewaken van evenwicht tussen de kwaliteit van het onderwijs, doelmatigheid, toegankelijkheid, het bieden van keuzemogelijkheden, en de bijdrage van het onderwijs aan sociale samenhang. Binnen deze grenzen moet de overheid in de visie van de raad gericht sturen op stapsgewijze aanpassing van het héle stelsel. Vooral op verbindingen tussen sectoren en kolommen is het Nederlandse onderwijs kwetsbaar en komen vernieuwingen en variaties niet vanzelf tot stand. Daarnaast vindt de raad dat de overheid ruimer baan kan geven aan vernieuwingen die scholen zelf tot stand willen brengen, en scholen ook actiever kan stimuleren om te experimenteren.

Meer variëteit mag niet leiden tot grotere ongelijkheid

Voorwaarde voor meer variëteit in het onderwijsaanbod is wel dat op stelselniveau evenwicht wordt bewaard. De keuzes die afzonderlijke scholen en onderwijsbesturen maken, leiden namelijk niet automatisch tot wenselijke uitkomsten op macroniveau. Afzonderlijke scholen behartigen niet automatisch publieke belangen. De raad heeft dit eerder al geconstateerd, in verschillende adviezen.⁶⁰ Een voorbeeld is de vrijheid die scholen hebben in het toelatingsbeleid. De raad constateerde in zijn briefadvies over overgangen in het onderwijs⁶¹ dat scholen meer dan voorheen leerlingen kansen onthouden omdat zij de meest getalenteerde leerlingen binnen willen halen. Ze scherpen daarvoor de instroom- en overgangsnormen aan of nemen tussentijds extra toetsen af om het risico op afstroom en relatief lage schoolprestaties te reduceren. In zijn derde Stand van educatief Nederland wees de raad op de voortgaande trend om leerlingen vanaf het eerste leerjaar in categorale klassen te plaatsen. Ook deze keuzes maken scholen uiteindelijk zelf. De handelwijze van een school heeft echter gevolgen voor andere scholen en voor de toegankelijkheid van het onderwijs.

Een risico van grotere verscheidenheid tussen scholen is dat scholen (nog meer) van elkaar gaan verschillen wat betreft de sociale, etnische en culturele samenstelling van hun leerlin-

⁶⁰ Onderwijsraad, 2012; Onderwijsraad, 2013e.

⁶¹ Onderwijsraad, 2014c.

genpopulatie. Afhankelijk van specifieke omstandigheden in lokale contexten kan dit leiden tot meer segregatie tussen scholen, vooral in de grote steden. De overheid moet erop toezien dat álle scholen goed onderwijs bieden en álle leerlingen kansen krijgen. Zij moet zich daarom richten op de voorwaarden voor goed onderwijs: de manier van toetsen en het toekennen van het diploma, de professionaliteit van het onderwijspersoneel en het beschikbaar stellen van toereikende financiële middelen.

Het is in de visie van de raad dan ook aan de overheid om de ontwikkelingen die door onderwijsinstellingen in gang worden gezet, te monitoren en bij te sturen waar publieke belangen dat nodig maken. De overheid moet ook voorkomen dat aansturing en prikkels in het stelsel het aantrekkelijk maken om gezamenlijke verantwoordelijkheden 'af te schuiven' op andere sectoren, want daarmee raken collectieve, sectoroverstijgende ambities op de achtergrond.⁶² De Inspectie van het Onderwijs heeft de (grond)wettelijke taak om minister en parlement te informeren over het functioneren van het stelsel. In haar jaarlijkse Staat van het onderwijs besteedt de Inspectie aandacht aan belangrijke ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs, in het bijzonder waar deze raken aan de kwaliteit ervan. In het laatste onderwijsverslag agendeerde de Inspectie de relatief geringe motivatie van Nederlandse leerlingen om te leren en bracht dit in verband met de inrichting van het onderwijs op scholen. Een onafhankelijke stelselmonitoring vindt de raad van groot belang om zicht te krijgen op een evenwichtige ontwikkeling van het stelsel als geheel.

De overheid moet de stabiliserende werking van het onderwijs bewaken

Het onderwijs moet meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen en eisen waar dat mogelijk is. Wensen en eisen vanuit de samenleving zijn echter zelden eenduidig en eensluidend. Onderwijs vervult verschillende maatschappelijke functies, dient meervoudige belangen en kan vanuit verschillende perspectieven worden beschouwd. Onderwijs vervult een integratiefunctie (door leerlingen met verschillende achtergronden samen te brengen en ze kennis te laten maken met een gedeelde cultuur en geschiedenis) en heeft een selectiefunctie (doordat het verschillende leerlingen voorbereidt op verschillende rollen in de samenleving en verschillende plaatsen op de arbeidsmarkt). Naast breed gedeelde individuele wensen – zoals meer keuzevrijheid – staan maatschappelijke belangen – zoals het tegengaan van sociale segregatie. Naast een emancipatorisch perspectief dat de nadruk legt op mogelijkheden van leerlingen om via het onderwijs de maatschappelijke ladder te beklimmen, staat een economisch perspectief waarin het belang van onderwijs voor economische groei voorop staat. Onderwijs is bovendien méér dan een instrument om maatschappelijke doelen te realiseren of tekortkomingen te compenseren. Onderwijs heeft ook een intrinsieke waarde: nieuwe dingen leren is in zichzelf van waarde. Het is onwenselijk als het onderwijs in dienst komt te staan van één functie, één type belang of één perspectief. Onderling concurrerende en soms ook tegenstrijdige functies, belangen en perspectieven dienen voortdurend zorgvuldig te worden gewogen. Door het steeds zoeken van evenwichten vervult het onderwijs als institutie een stabiliserende rol in de samenleving. Juist als de samenleving in hoog tempo verandert, is het van belang dat het onderwijs tegenwicht biedt door ook voldoende stabiliteit en continuïteit te waarborgen.

Nodig: combinatie van een bottom-up- en een top-downbenadering

Voor het aanbrengen van meer variatie in het stelsel (om het veerkrachtiger te maken én om bestaande knelpunten op te lossen) pleit de raad dus voor een combinatie van een bottom-

⁶² Bronneman-Helmerts, 2011, p.405.

up- en een top-downbenadering.⁶³ Als de overheid voldoende ruimte creëert voor onderwijsinstellingen om vernieuwende initiatieven te ontplooien, kunnen scholen op basis van hun eigen ervaringen middels een bottom-upbenadering praktijken ontwikkelen die beter aansluiten bij hun lokale omstandigheden en onderwijsvisie. Dit versterkt de veerkracht van het stelsel. Bottom-upontwikkelingen zijn echter niet onbegrensd. Het is aan de overheid grenzen te stellen als publieke belangen – zoals toegankelijkheid – in het geding zijn. Om ervaring op te doen met oplossingen voor knellende punten op stelselniveau, zijn juist op die sectoroverstijgende punten nieuwe initiatieven wenselijk. Zulke initiatieven ontstaan minder snel bottom-up. Daarom is daarvoor actieve en gerichte sturing door de overheid, een top-downbenadering, geëigend.

63 Hopkins, Stringfield, Harris, Stoll & Mackay, 2014; Harris, 2012.

Grotere variëteit in het stelsel ontstaat als de overheid bestaande mogelijkheden voor vernieuwing beter bekend maakt en de wet- en regelgeving verruimt. De raad adviseert om vooral sector- en kolomoverstijgende initiatieven gericht te stimuleren. Deze initiatieven komen niet vanzelf tot stand, maar kunnen wel de overgangen in het stelsel (de zwakke plekken) verbeteren.

3 **Aanbeveling 1: stimuleer actief en gericht nieuwe initiatieven**

Meer variëteit in het stelsel – een voorwaarde voor meer veerkracht – kan worden bereikt door scholen beter gebruik te laten maken van de experimenteermogelijkheden die er al zijn én door nieuwe condities te scheppen die meer variëteit mogelijk maken. Naarmate innovaties baanbrekender zijn, is de noodzaak bovendien groter deze initiatieven gedurende enige tijd af te schermen van knellende kaders en conflicterende (nieuwe) beleidsmaatregelen, zodat innovaties ook een reële kans krijgen zich te ontwikkelen.⁶⁴

De raad pleit speciaal voor vernieuwende initiatieven die bestaande onderwijssectoren en -kolommen overstijgen en doorbreken. Deze brengen meer variëteit in het stelsel aan én kunnen bijdragen aan het oplossen van de in hoofdstuk 2 genoemde knelpunten (vroeg selectie en sterke scheiding tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs, en het pre- en postinitieel aanbod). Tot op heden vormen verschillen in bekostiging, wet- en regelgeving, cao's, beleidsvorming, inspectiekaders en belangenvertegenwoordiging hierbij substantiële hindernissen. Mede daardoor komen sector- en kolomoverstijgende initiatieven niet vanzelf van de grond.

De raad vindt daarom dat vooral de overheid aan zet is bij het stimuleren van sector- en kolomoverstijgende initiatieven. Door ze vergezeld te doen gaan van onderzoek, kan kennis worden ontwikkeld over noodzakelijke condities, bedoelde en onbedoelde effecten, en mogelijke gevolgen voor doelmatigheid, kwaliteit, toegankelijkheid, sociale samenhang en keuzemogelijkheden op het niveau van het stelsel als geheel. Vanzelfsprekend is betrokkenheid en draagvlak bij docenten, directeuren, school- en afdelingsleiders, en bestuurders van belang voor het welslagen van deze initiatieven.

In dit hoofdstuk gaat de raad eerst in op het bevorderen van de ruimte voor onderwijsinstellingen om vernieuwende initiatieven 'van onderop' te ontplooiën. Daarna komen suggesties voor gerichte initiatieven op de grensvlakken tussen sectoren en onderwijskolommen aan bod.

64 Datnow, Lasky, Stringfield & Teddlie, 2006; Maden, 2001; Hargreaves & Goodson, 2006.

Bied meer ruimte voor experimenten

Pas de regelgeving aan in samenspraak met het onderwijsveld

De wet- en regelgeving moet meebewegen met de veranderende eisen die aan het onderwijs worden gesteld en de uitdagingen waar onderwijsinstellingen voor staan. Vernieuwende initiatieven moeten mogelijk zijn; experimenten van onderop moeten makkelijker uitgevoerd en sneller gefaciliteerd kunnen worden. Ruimte in de wet- en regelgeving voor structurele variëteit bevordert de veerkracht van het stelsel. Voor de aanpassing van de wet- en regelgeving vindt de raad het van belang dat de overheid actief in samenspraak met het veld problemen op dit vlak signaleert en inventariseert. Ook de Inspectie zou hierbij een rol kunnen spelen door aan minister en parlement te rapporteren wanneer wet- en regelgeving in de praktijk tot problemen leidt of onwenselijke effecten heeft.

Geef tevens meer bekendheid aan de bestaande ruimte voor experimenteren

Scholen hebben ook nu al (enige) ruimte om – op tijdelijke basis – vernieuwende initiatieven te ontplooiën. Zowel de experimenteerbepalingen in de sectorwetten als de Wet overige OCW-subsidies en de Experimentenwet onderwijs bieden ruimte om te innoveren (zie bijlage 1). Van deze mogelijkheden wordt echter weinig gebruikgemaakt. De raad adviseert de overheid om schoolbesturen actief te informeren over relevante bepalingen in de wet- en regelgeving. De overheid kan scholen ook meer ondersteuning bieden bij het indienen van een aanvraag.

Voorbeelden van experimenten in het kader van de sectorwetten

Inmiddels zijn op grond van de experimenteerartikelen diverse experimenten geïnitieerd. Zo wordt in het hoger onderwijs geëxperimenteerd met selectie van studenten en het verhogen van collegegeld met het oog op het bevorderen van excellentie⁶⁵ en het stimuleren van honours tracks.⁶⁶ Andere voorbeelden van experimenten in het hoger onderwijs zijn de invoering van associate-degree-programma's,⁶⁷ de uitbreiding van het bindend studieadvies,⁶⁸ en de prestatiebekostiging.⁶⁹ In het (voorbereidend) beroepsonderwijs worden experimenten uitgevoerd met vakmanschaps- en technologieroutes⁷⁰ en een leergang vm2 om meer leerlingen een mbo 2-diploma te laten behalen.⁷¹

Voorbeelden van experimenten in het kader van de Experimentenwet onderwijs

Voorbeelden van experimenteeruimte op grond van de Experimentenwet zijn de Beleidsregel experimenten passend onderwijs (12 februari 2009), de Beleidsregel experiment flexibilisering onderwijstijd basisscholen (6 mei 2011) en de Subsidieregeling pilot tweetalig primair onderwijs (8 april 2014).

Overigens wordt sporadisch ook een specifieke experimentenwet gemaakt; bijvoorbeeld de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing (28 april 2005).

65 Besluit experiment excellentie in het hoger onderwijs (1 april 2010).

66 Besluit experiment collegegelddifferentiatie bij honours tracks (15 november 2013).

67 Tijdelijk besluit gedeeltelijk verzorgen AD-programma op locatie bve-instelling (6 juli 2012).

68 Besluit experiment uitbreiding bindend studieadvies (15 juli 2013).

69 Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs (31 oktober 2012).

70 Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022 (16 september 2013).

71 Experimenteerbesluit vm2 (17 september 2012).

Bevorder initiatieven voor heterogene groepen op de overgang van primair naar voortgezet onderwijs

De raad adviseert de overheid actief initiatieven te stimuleren én te monitoren die heterogene groepen op de overgang van primair naar voortgezet onderwijs bewerkstelligen. Gedacht kan worden aan het verlengen van het basisonderwijs met de onderbouw van het voortgezet onderwijs, waardoor een basisschool-plus ontstaat van tien schooljaren. Of aan het combineren van de bovenbouw (groep 6-8) van het basisonderwijs met (de onderbouw van) het voortgezet onderwijs tot een nieuw schooltype (zie kader).

Het Tienercollege

In Gorinchem is een initiatief gestart om een Tienercollege te ontwikkelen voor leerlingen van tien tot veertien jaar.⁷² Hiermee wordt het moment van selectie voor het voortgezet onderwijs twee jaar uitgesteld. In het project krijgen leerlingen de eerste jaren les van medewerkers van de samenwerkende basisschool en de laatste twee jaren les van medewerkers van de samenwerkende school voor voortgezet onderwijs. In Tilburg bestaan plannen voor eenzelfde initiatief.⁷³

De raad stelde in hoofdstuk 2 vast dat de toegenomen sectoralisering in het onderwijs de vroege selectie van leerlingen voor schoolsoorten verscherpt. De afname van heterogene klassen is nadelig voor een deel van de leerlingen. Het gaat dan vooral om kinderen die cognitief (nog) niet zo sterk zijn. Voor hen is het gunstiger de overgang van primair naar voortgezet onderwijs uit te stellen en langer les te krijgen in heterogene groepen. Een soepelere overgang wordt voor hen al langer tijd wenselijk geacht.

Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat strikte en vroege scheiding van leerlingen negatief samenhangt met het welzijn van leerlingen en non-cognitieve uitkomsten op het niveau van het stelsel als geheel.⁷⁴ In landen met een sterk differentiërend onderwijssysteem hebben leerlingen in de lagere leertrajecten een lager (academisch) zelfbeeld en gebruiken zij meer middelen zoals alcohol, cannabis en XTC. Een causaal verband is overigens niet aangetoond. De mate waarin stelsels leerlingen van elkaar scheiden in verschillende programma's en leerwegen/schooltypen hangt ook samen met de motivatie om te leren.⁷⁵ Nederlandse leerlingen doen het in dit opzicht niet goed; hun motivatie is laag in vergelijking met die van leerlingen uit andere landen.⁷⁶ Ook hier is geen oorzaak-gevolgrelatie aangetoond.

Heterogeniteit geeft leerlingen tijd én gelegenheid zich op te trekken aan anderen

Heterogene groepen verzachten de overgang van primair naar voortgezet onderwijs en geven leerlingen meer mogelijkheden om binnen de nominale tijd een passend uitstroomniveau te vinden. Een ander voordeel van heterogene groepen zijn mogelijke positieve peereffecten. Wie samen met leerlingen met gelijke (of hogere) cognitieve capaciteiten in een klas zit, kan zich aan hen optrekken.⁷⁷ Dit blijkt onder andere uit het positieve effect van overadvisering. Het is voor de schoolloopbaan van leerlingen met een vmbo-tl-/havo-advies beter om in een havo-klas te komen dan in een vmbo-tl-klas.⁷⁸ Hierbij spelen ook (positieve) verwachtingen een rol.

⁷² Tienercollege, 2014.

⁷³ Verhoeven, Heeffer, Kwint & Van Lieverloo, 2013.

⁷⁴ Netjes, Van de Werfhorst, Karsten & Bol, 2011.

⁷⁵ Organisation for Economic Cooperation and Development, 2014.

⁷⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2014, figuur 2, met uitzondering van "ik ben gelukkig op school".

⁷⁷ Hattie, 2009.

⁷⁸ Ibid.

Voor de leerlingen met een havo-advies heeft de komst van deze leerlingen met een gemengd advies nauwelijks negatieve gevolgen.⁷⁹

De aanwezigheid van 'hogere' schoolsoorten op een locatie kan leerlingen ook stimuleren. Het uitstroomniveau van leerlingen met een advies voor de gemengde of voor de theoretische leerweg van het vmbo is bijvoorbeeld mede afhankelijk van de andere schooltypen die op de vestiging zijn ondergebracht.⁸⁰ Leerlingen die instromen in het vmbo, stromen aanzienlijk vaker uit met een havo-diploma als op de desbetreffende vestiging ook een havo- (en vwo-) afdeling is ondergebracht.⁸¹ Afnemende heterogeniteit binnen locaties heeft daarom ook gevolgen voor de prestaties van het stelsel als geheel. De minder frequente 'opstroom' reduceert het compenserend vermogen van het stelsel. De ermee gepaard gaande langere leerwegen verminderen de doelmatigheid.

3.3 **Maak combinaties van algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs mogelijk**

De raad adviseert de overheid gericht en actief initiatieven te bevorderen die onderwijs uit beide kolommen (en meerdere sectoren) combineren. Daarbij valt te denken aan havo- en vwo-varianten met een substantieel aandeel beroepsgerichte vakken. Of aan initiatieven waarin aparte leerwegen worden aangeboden met combinaties van havo/mbo, vwo/mbo, vwo/hbo of havo/mbo/hbo. Het tevens monitoren van deze initiatieven draagt bij aan kennis over de waarde ervan voor – verschillende groepen – leerlingen.

Stimuleer talent voor 'vakmanschap' op alle niveaus

De beroepskolom wordt nu geassocieerd met onderwijs van een lager niveau dan algemeen vormend onderwijs. Dit is onder andere het gevolg van de in hoofdstuk 2 beschreven scherpe scheiding van de beroepskolom en de kolom voor algemeen vormend onderwijs. De laatste jaren is beleidsmatig vooral ingezet op het versterken van de beroepskolom door de doorstroom van (de beroepsgerichte leerwegen van) het vmbo naar middelbaar en hoger beroepsonderwijs te verbeteren. Variaties in leerwegen zijn hoofdzakelijk binnen de beroepskolom ontstaan, zoals de vakmanschapsroute, de technologieroute en de vm2-route. Verkorte vmbo-mbo-routes verhogen de doelmatigheid en maken een leerweg via de beroepskolom concurrerend met een leerweg via de kolom van het algemeen vormend onderwijs.

Er is nu een situatie ontstaan waarbij doorstroom naar de beroepskolom wel voorkomt, maar doorstroom uit de beroepskolom nauwelijks. Leerlingen uit het algemeen vormend onderwijs (vmbo-tl, havo, in mindere mate vwo) vinden wel de weg naar het beroepsonderwijs, maar leerlingen die op twaalfjarige leeftijd in de beroepskolom instromen, gaan zelden of slechts via omwegen naar het algemeen vormend onderwijs. Mede als gevolg van ontwikkelingen in het vmbo – onder andere het geringe aantal leerlingen in de gemengde leerweg – wordt de scheiding aan de basis van de kolommen scherper.

79 Van Elk & Van der Steeg, 2009. Dat een grotere diversiteit niet automatisch negatieve effecten heeft op leerresultaten blijkt ook uit Roeleveld, Karssen & Ledoux, 2014.

80 Inspectie van het Onderwijs, 2014, figuur 4b.

81 De drempel is voor hen lager, ook al omdat scholen voor 'eigen leerlingen' soms soepelere criteria hanteren. Zie Oberon, 2013.

De scheiding tussen de kolommen maakt bijvoorbeeld dat havisten zich niet beroepsmatig kunnen oriënteren en bekwamen. Dat kan immers alleen binnen de beroepskolom. Ook in de hogere schoolsoorten is het van belang – en mogelijk – om vakmanschap te waarderen en te stimuleren.⁸² De technasia vormen daartoe een eerste stap: via deze onderwijsstroom voor havo en vwo kunnen leerlingen zich oriënteren op en kennis maken met bèta-technische beroepen. Verreweg de meeste havisten en vwo'ers kunnen geen beroepsgerichte vakken kiezen. Ze maken op z'n vroegst kennis met deze vakken als ze op zeventien- of achttienjarige leeftijd overstappen naar middelbaar of hoger beroepsonderwijs.⁸³ Dit terwijl de meeste havo-leerlingen vroeger of later beroepsonderwijs gaan volgen: een deel stapt na het tweede of derde jaar van de havo over naar het mbo, na diplomering vervolgt het merendeel van de leerlingen een onderwijsloopbaan in middelbaar of hoger beroepsonderwijs.

De wet maakt gecombineerde leerwegen van havo en middelbaar beroepsonderwijs weliswaar mogelijk, maar initiatieven daartoe bestaan nog nauwelijks in Nederland. De raad vindt dat de overheid hierin actiever kan optreden.

3.4 Bevorder vernieuwende educatieve voorzieningen voor jonge kinderen én volwassenen

De raad adviseert initiatieven voor educatieve voorzieningen voor jonge kinderen én voor volwassenen over de grenzen van het stelsel actief te bevorderen. Voorschoolse educatie is van onschatbare waarde voor de ontwikkeling van jonge kinderen van laagopgeleide ouders.⁸⁴ Deze kinderen krijgen betere kansen als onderwijsaanbieders vergaand kunnen samenwerken met aanbieders uit andere sectoren (welzijn, zorg, cultuur, sport). Voor volwassenen is het in een kenniseconomie uiterst belangrijk om te blijven leren, ook met een diploma op zak.

Behoeftte aan integrale voorzieningen voor jonge kinderen

Het aantal brede scholen en integrale kindcentra groeit in Nederland. Zij vervullen een spilfunctie binnen een lokaal netwerk van aanbieders van educatie, opvang en zorg. Daarmee realiseren ze continuïteit en eenduidigheid in de pedagogische benadering die kinderen de kans geven zich optimaal te ontwikkelen. Om het aanbod voor jonge kinderen verder te verbeteren is al een aanzet gemaakt om wet- en regelgeving te harmoniseren,⁸⁵ maar dit is niet genoeg. Met het oog op optimale ontwikkelkansen voor jonge kinderen is verdergaande integratie van voorzieningen wenselijk.⁸⁶ Dit vereist afstemming tussen de twee betrokken ministeries: het Ministerie van OCW en het Ministerie van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

Het aanbod in de verschillende typen voorschoolse voorzieningen is versnipperd. In Nederland zijn leerlingen leerplichtig vanaf vijf jaar. De meeste kinderen gaan vanaf hun vierde verjaardag naar school. Tot die tijd gaan ze naar de kinderopvang, een peuterspeelzaal en/of een voorschool. Ouders die beide werken, hebben recht op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Hun kinderen brengen vaak meerdere volledige dagen per week door in de (private) kinderopvang. Kinderen van ouders die niet beide werken, en daarmee geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, zijn voornamelijk in peuterspeelzalen te vinden, meestal enkele och-

82 Sennett, 2008.

83 Brekelmans, Dekker & Van der Wel, 2012.

84 Heckman, 2011.

85 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014.

86 Kindcentra 2020, 2014.

tenden per week. Kinderen die vanwege het opleidingsniveau van hun ouders een groter risico lopen het onderwijs met een achterstand te beginnen, krijgen speciale voor- en vroegschoolse educatie aangeboden; vaak in een aparte voorschool waar de focus op ontwikkelingsstimulering ligt, gedurende vier dagdelen per week. Dat tegemoetkoming in de kosten samenhangt met het al dan niet werken van ouders en met een risico op achterstand, betekent in de praktijk dat jonge kinderen uit verschillende sociaaleconomische groepen hun voorschoolse periode gescheiden van elkaar doorbrengen. De voorschoolse voorzieningen verschillen niet alleen in opzet, maar ook in kwaliteit, mede als gevolg van de privatisering van de kinderopvangsector. De raad vindt dat alle jonge kinderen optimale ontwikkelingskansen moeten krijgen. Voorzieningen voor jonge kinderen zijn te beschouwen als vormen van pre-initieel onderwijs, voorafgaand aan het primair onderwijs. Ze worden niet of nauwelijks aangemerkt als onderdeel van het onderwijsstelsel en zijn daardoor beleidsmatig lastiger aan te sturen.

Er is steeds meer behoefte aan voorzieningen waarin educatie en opvang op elkaar zijn afgestemd. Om bestaand aanbod meer en beter naar de behoefte en vraag van burgers te organiseren, ontstaan netwerken waarin organisaties uit verschillende maatschappelijke domeinen – zoals zorg, welzijn, onderwijs, cultuur – met elkaar samenwerken. Scholen fungeren vaak als knooppunt in deze lokale netwerken. Bij deze vormen van samenwerking zijn verkokering van beleid en financiering steeds weer belemmerende factoren.⁸⁷ Tot voor kort liep men aan tegen de grenzen van de wet- en regelgeving. Kinderopvang en peuterspeelzalen vielen onder het Ministerie van SZW met een eigen financiering, een eigen cao en een eigen kwaliteitskader, anders dus dan die van de scholen die onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW vallen. De voorgenomen harmonisatie van wet- en regelgeving en financiering (via de Wet OKE, de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie) is onder andere gericht op het stimuleren van ikc's (integrale kindcentra, zie kader). Vooral nog blijft de harmonisatie beperkt tot onderwijs, kinderopvang en voor- en vroegschoolse educatie.

Het faciliteren van de transitie naar brede arrangementen voor kinderen vraagt om ruimere mogelijkheden van ontschotting. Organisaties waarin een breed educatief aanbod is geïntegreerd met voorzieningen op het gebied van zorg, welzijn, cultuur en sport, komen nauwelijks van de grond. Dit komt door verschillen in onder meer financiering, wet- en regelgeving, beleid, cao's en toezichtregimes. De raad vindt dergelijke geïntegreerde educatieve voorzieningen van belang omdat ze vooral in sommige wijken in grote steden kinderen betere kansen bieden. De overheid zou daarom actief initiatieven moeten stimuleren (en monitoren) waarin educatieve voorzieningen verregaand samenwerken met voorzieningen van andere beleidsterreinen.

87 Van Delden, 2009.

Belemmeringen in de ikc-praktijk

Op veel locaties in het land wordt gewerkt aan de totstandkoming van ikc's vanuit de gedachte: één organisatie, één aansturing, één pedagogische visie, één financiering, één cao, één medezeggenschap en één Inspectie.

Laterna Magica is een ikc voor kinderen van 0-13 jaar. Volgens de directeur, Annette van Valkengoed, is veel tijd gaat zitten in het 'oplossen' van knelpunten en omgaan met belemmeringen. "Als pionier heb je het heel moeilijk binnen het huidige stelsel. Je moet binnen het reguliere systeem aantonen dat het echt anders kán."⁸⁸

Ikc's hebben onder meer te maken met twee verschillende toezichtkaders. Van Valkengoed: "Laatst hadden we twee dagen lang de Inspectie van het Onderwijs over de vloer en korte tijd later één dag de ggd. Dat kost heel veel tijd en energie. Er wordt bovendien op andere dingen gelet." In de Wet kinderopvang is er sprake van een bezettingsnorm (bijvoorbeeld van 1:10) terwijl zo'n norm in het onderwijs niet bestaat. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat een medewerker tot 14:30 uur ('onderwijstijd') twintig kinderen mag begeleiden en na 14:30 uur ('opvangtijd') maar tien. Ook is er bijvoorbeeld het 'vierogenprincipe' in de kinderopvang waardoor een vakleerkracht gymnastiek tot 14.30 uur alleen gym mag geven, maar na 14.30 uur alleen samen met iemand anders. "Om aan te tonen dat aan beide toezichtskaders wordt voldaan houden we op meerdere terreinen een dubbele administratie. Dat kost veel tijd. Die tijd en energie zou ik liever aan de ontwikkeling van de kinderen willen besteden."

Daarnaast hebben integrale kindcentra te maken met het gemeentelijke beleid rondom voor- en vroegschoolse educatie. "Wij houden de vve buiten de deur omdat de verplichte scholing en programma's inhoudelijk en organisatorisch niet matchen met Laterna Magica. We hebben naast de ggd en de Onderwijsinspectie ook weer met mensen van de gemeente en met gemeentelijke belangen te maken. De verantwoordingslast is groot. Er is grote winst te behalen zonder kostbaarder te zijn door het herschikken van middelen vanuit vve, peuterspeelzaal, kinderopvang, onderwijs en door vanuit één plek te sturen op de ontwikkeling van jonge kinderen." aldus Van Valkengoed.

Maak blijven leren aantrekkelijk voor werkenden, werkzoekenden én onderwijsaanbieders

Deelname aan postinitieel onderwijs verschilt aanzienlijk tussen landen.⁸⁹ Een deel van deze verschillen hangt samen met de toegankelijkheid van het initiële hoger onderwijs. In Nederland wordt in vergelijking met andere landen in Europa relatief veel postinitieële scholing gevolgd op latere leeftijd, maar de deelname groeit niet sterk genoeg in relatie tot de doelen die door de overheid zijn gesteld. Vergeleken met andere landen in Europa, zoals de Scandinavische landen waar een zeer hoog percentage van de bevolking op latere leeftijd scholing volgt, valt het groeitempo van de leven lang leren indicator in Nederland van 2000-2010 laag uit.⁹⁰

⁸⁸ Uit o.a. gesprekken met andere ikc's blijkt dat de genoemde ervaringen niet uniek zijn voor Laterna Magica.

⁸⁹ Nieuwenhuis, Gelderblom, Gielen & Collewet, 2011.

⁹⁰ Ibid.

Een leven lang leren

Het percentage hoger opgeleiden in de beroepsbevolking blijft in Nederland achter bij andere kennis-economieën als Finland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Australië. Dat is deels te verklaren uit een lagere deelname van dertigplussers in het hoger onderwijs en een minder groot aanbod van deeltijdopleidingen in het hoger onderwijs in Nederland. Het aantal deelnemers aan een bekostigde deeltijdopleiding in deze sector is tussen 2001 en 2012 meer dan gehalveerd. De instroom daalde in die periode van 19.000 naar 8.000 studenten. Sinds 2010 is sprake van een verscherpte daling, die waarschijnlijk het effect is van maatregelen omtrent het volgen van een tweede studie, en ook van de financiële crisis. Het aantal actieve studenten aan de Open Universiteit is sinds begin jaren negentig meer dan gehalveerd, tot circa 14.000 studenten in 2012.

Het aantal deelnemers bij geaccrediteerde private opleidingen is in diezelfde periode gestegen. Het aantal deeltijd- en duale studenten dat een niet-bekostigde geaccrediteerde hbo-opleiding volgt, wordt geschat op ongeveer 80.000. Het merendeel van deze studenten volgt een opleiding in het domein economie. In de sector techniek is het aantal studenten dat een niet-bekostigde opleiding volgt groter dan het aantal studenten dat een bekostigde deeltijdopleiding volgt. Het gaat hier vooral om informatica(gerelateerde)-opleidingen en bouwkunde.

In Nederland is de toegang tot het hoger onderwijs goed, waardoor de behoefte aan hoger onderwijs op een later moment in de loopbaan kleiner is dan elders. Toch klinkt ook hier de roep om een leven lang leren luid. Blijven leren tijdens de beroepsloopbaan is in een kennis-intensieve samenleving als de Nederlandse van groot en groeiend belang: voor burgers om te blijven participeren in een veranderende samenleving; voor werkenden omwille van hun employability; en voor de samenleving als geheel om te blijven innoveren. Patronen waarin werken en leren worden gecombineerd en afgewisseld, passen meer bij de moderne ontwikkelingen dan patronen waarin leren louter voorafgaat aan werken. De dalende trend op het gebied van deelname aan postinitieel onderwijs is vanuit dat oogpunt dan ook zorgelijk (zie het kader).⁹¹ De commissie-Rinnooy Kan sprak recentelijk van “een dramatische vrije val” in het deeltijdaanbod van instellingen voor hoger onderwijs.⁹² Hogescholen en universiteiten richten zich met name op fulltime-onderwijs voor jongeren.

Ondanks de uitgesproken intenties met betrekking tot een leven lang leren, komt er in de praktijk nog te weinig van terecht. Roc's mogen bijvoorbeeld wel deelkwalificaties verstrekken, maar ze doen het nauwelijks, en bij hogescholen neemt het aandeel volwassenen onder de studenten af.

Wat betreft een leven lang leren heeft de raad eerder onder meer geconstateerd dat de overheid een langetermijnvisie dient te ontwikkelen voor onderwijs aan volwassenen. De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van jongere laagopgeleiden, met name degenen die zonder startkwalificatie het mbo verlaten. In het algemeen is een leven lang leren een beleidsterrein dat afstemming vereist tussen verschillende ministeries (OCW en EZ, Economische Zaken) én de sociale partners.

Recent heeft de overheid aangegeven dat een leven lang leren de komende jaren voor haar een speerpunt is. In de visie van de raad is voor het stimuleren van een leven lang leren continue aandacht nodig. De overheid moet reguliere onderwijsinstellingen in staat stellen om vraaggerichte postinitieële opleidingen te bieden. Ook moet ze een gelijk speelveld creëren tussen publiek bekostigde en private partijen. Het versterken van de positie van jonge-

⁹¹ Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013, p. 316.

⁹² Adviescommissie 'Flexibel hoger onderwijs voor werkenden', 2014.

re laagopgeleiden, met name degenen die zonder startkwalificatie het mbo verlaten, vereist nadrukkelijke aandacht van de overheid. Met de implementatie begin 2014 van een toekomstbestendiger inrichting van een systeem voor validering van non-formeel en informeel leren, is een nieuwe stap gezet in de borging van de kwaliteit van ervaringscertificaten. Toch is post-initieel leren nog steeds geen vanzelfsprekend onderdeel van op deze jongeren gericht loopbaanbeleid. De raad adviseert daarom gericht en actief initiatieven te stimuleren die het zowel voor aanbieders van onderwijs als voor werkenden en werkzoekenden aantrekkelijk maken om leren en werken met elkaar te combineren en af te wisselen.⁹³ Ook deze initiatieven dienen vanzelfsprekend gemonitord te worden.

ECVET: postinitieel onderwijs op de grenzen van het stelsel

Momenteel vindt in Nederland een serie pilots plaats met als doel het gebruik van ECVET (European Credit system for Vocational Education and Training) te bevorderen. Het gaat om een Europees systeem dat behaalde leerresultaten in het beroepsonderwijs erkent. Leerlingen, studenten en afgestudeerden kunnen met ECVET binnen Europa aantonen wat ze hebben geleerd en op welk niveau. Uit de resultaten tot nu toe blijkt dat ECVET in de praktijk tegen de grenzen van het onderwijsstelsel aanloopt. Deze grenzen zijn niet alleen juridisch, maar ook meer praktisch van aard.

Een van de knelpunten is dat tot nu toe de erkenning niet landelijk is en de ECVET-eenheden nog geen civiel effect hebben. Als het om de officiële erkenning van deelkwalificaties zoals ECVET-eenheden gaat, dan blijken examencommissies van bekostigde instellingen in de praktijk erg terughoudend. Vaak wordt nog uitgegaan van volledige diploma's voor jongeren in uniforme jaarklassen. Dit terwijl voorstanders van ECVET menen dat een verzameling van deelcertificaten zeer waardevol kan zijn. Uit een project in de techniek: "De ontwikkeling van werknemers gebeurt al lang niet meer uitsluitend door het behalen van klassieke diploma's. Veel werknemers ontwikkelen zich in hun werk (learning on the job) en het is belangrijk die vaardigheden en competenties te kunnen valideren. Het is van groot belang dat werknemers flexibel bepaalde hiaten in hun vaardigheden kunnen opvullen. ECVET is hierbij een nuttig hulpmiddel".⁹⁴

Meer in het algemeen is het van groot belang dat volwassenen worden aangemoedigd ook tijdens de loopbaan kwalificerende scholing te volgen. Met de aankondiging⁹⁵ van het invoeren van het levenlangleren-krediet en het beschikbaar stellen van studievouchers voor studenten die vanaf 2015-2016 in het hoger onderwijs instromen, heeft de overheid recent op dit terrein stappen gezet. Voor de scholing van werknemers, zzp'ers en flexwerkers zijn ook de sociale partners aan zet.⁹⁶

93 De mogelijkheid voor bekostigde instellingen om modulair opgebouwde programma's aan te bieden maakt daar deel van uit; Onderwijsraad, 2014a.

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

95 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014.

96 Stichting van de Arbeid, 2013.

De raad adviseert de overheid om tegelijk met het stimuleren van variëteit een aantal ijkpunten in het stelsel te waarborgen. Zo ontstaat evenwicht tussen innoveren en het handhaven van kwaliteit. Deze ijkpunten zijn: de waarde van diploma's, de professionaliteit van het onderwijspersoneel en de beschikbaarheid van toereikende publieke middelen.

4 Aanbeveling 2: zorg voor stevige ijkpunten

Grote variëteit binnen het stelsel kan het onderwijs kwetsbaar maken. Juist verstrekkende innovaties – waarvan bij uitstek valt te leren – kunnen op gespannen voet staan met bestaande en beproefde kwaliteitscriteria. Bovendien kan grote variëteit ook grotere ongelijkheid met zich meebrengen.

De kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs moeten gewaarborgd blijven, ook bij vernieuwingsprojecten. De raad adviseert de overheid op cruciale gebieden normen te stellen en deze te handhaven. Deze ijkpunten in het stelsel hebben een structurende werking. Ze bepalen de basale kaders waarbinnen het stelsel zich kan ontwikkelen. Daarmee stellen ze aan nieuwe initiatieven beperkingen én maken ze deze mede mogelijk.⁹⁷ De raad ziet drie ijkpunten die een veerkrachtig stelsel vaste grond onder de voeten geven: de waarde van het diploma, de kwaliteit van leraren en de bekostiging.

4.1 Bewaak de waarde van diploma's

Meer maatwerk en differentiatie in mogelijke onderwijspaden kunnen leiden tot een grotere variëteit aan individuele diploma's. De waarde van een diploma vertegenwoordigt een groot maatschappelijk belang. De samenleving moet vertrouwen kunnen hebben in de examinering en in het daarmee samenhangende diploma. De waarde van het diploma vervult een belangrijke functie in de doorstroom naar vervolgonderwijs, en daarmee in de toegankelijkheid van het stelsel. Daarnaast is een vaste waarde van het diploma van belang voor toetreding en kansen op de arbeidsmarkt. Ook als onafhankelijke maatstaf voor het vergelijken en beoordelen van scholen is een vorm van standaardisering van het diploma van belang.

Er bestaat per definitie een spanning tussen enerzijds leerlingen in de gelegenheid stellen verschillende leerroutes te volgen en speciale bekwaamheden te ontwikkelen, en anderzijds gestandaardiseerde diploma's. Waar meer flexibiliteit en maatwerk vragen om een op de persoon toegesneden examendossier, is voor de overstap naar vervolgonderwijs of arbeidsmarkt informatie nodig waarmee de kennis en vaardigheden van een persoon kunnen worden beoordeeld en vergeleken met die van een ander. Beschikt iemand over het minimale niveau

⁹⁷ Giddens, 1984.

dat nodig is om een opleiding te kunnen volgen, is hij of zij startbekwaam voor een bepaalde functie op de arbeidsmarkt?

Naar het oordeel van de raad moeten alle diploma's aan een aantal algemene uitgangspunten voldoen. Ze moeten vaste informatieonderdelen bevatten (gegevens over de prestaties per vak/leeronderdeel op basis van betrouwbare examinering); de informatie moet op een standaardwijze worden aangeboden (cijfers die vergelijking mogelijk maken); en het moet duidelijk zijn hoe in de volgende stap (vervolgopleiding of arbeidsmarkt) met het diploma wordt omgegaan: wanneer geeft een diploma recht op doorstroom, dat wil zeggen op instroom in het vervolgonderwijs? De eerste twee uitgangspunten zijn gebruikelijk in het Nederlandse onderwijs, ook al blijven ze voortdurend aandacht vragen. Dit geldt des te meer omdat centrale toetsing één van de redenen is voor de relatief goede prestaties van Nederlandse leerlingen aan de onderkant van de prestatieladder; het bevordert gelijke kansen van leerlingen met een verschillende sociale achtergrond.⁹⁸ Het derde uitgangspunt is minder vanzelfsprekend als diploma's minder uniform worden. Op basis van welk diploma heeft iemand toegang tot een vervolgopleiding? Helderheid op dit punt is echter nodig om op stelselniveau de toegankelijkheid van het onderwijs te kunnen waarborgen.

Het erkennen van de spanningsverhouding tussen uniforme eisen aan een diploma en meer variatie is op zichzelf al van groot belang. De overheid moet met aandacht, zorgvuldigheid en beleid met deze spanning omgaan.

4.2 Bewaak de professionaliteit van onderwijsgeevenden

De overheid heeft een bijzondere (grondwettelijke) verantwoordelijkheid voor de 'bekwaamheid en zedelijkheid' van het onderwijspersoneel. Dit geldt des te meer naarmate vaste kaders en beproefde werkwijzen minder richtinggevend zijn voor de inrichting van het onderwijsstelsel. Meer vrijheid voor scholen om naar nieuwe oplossingen te zoeken, vraagt nogal wat van onderwijsgeevenden. Strikte kwaliteitsstandaarden voor hun professionaliteit vormen een essentieel ijkpunt voor kwalitatief sterk onderwijs dat zich blijft ontwikkelen.

Bekwaamheidseisen vastleggen in wet- en regelgeving

De raad heeft meermalen verwoord wat zijn visie is op de eisen die de overheid zou moeten stellen aan de bekwaamheid van leraren.⁹⁹ Bekwaamheidseisen dienen inzicht te geven in het (minimum)niveau van te beheersen kennis, vaardigheden en competenties. Dit minimumniveau is gerelateerd aan het onderwijsniveau waarop de leraar les gaat geven. Voor alle docenten (van basisonderwijs tot hoger onderwijs) geldt dat zij een zodanige vakbekwaamheid moeten bezitten, dat zij in staat zijn om zowel de inhoud van het (bestaande) onderwijs te beheersen als bij te dragen aan de inhoudelijke vernieuwing ervan. Ook algemene aspecten van professioneel handelen maken onlosmakelijk onderdeel uit van het leraarschap. Het standaardniveau van leraren is bij voorkeur een masterdiploma.¹⁰⁰

Verplichting om bekwaamheid te blijven onderhouden, verbonden aan lerarenregister

De overheid moet in de visie van de raad ook de blijvende vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische bekwaamheid van zittende leraren garanderen. Professionalisering gedurende

⁹⁸ Bol, Witschge, Van de Werfhorst & Dronkers, 2014.

⁹⁹ Onderwijsraad, 2013b; Onderwijsraad, 2013c.

¹⁰⁰ Met uitzondering van de beroepsgerichte vakken en po. Zie ook: Onderwijsraad, 2013c.

de loopbaan is daarom een vereiste voor het behouden van de bevoegdheid. Via het lerarenregister kan de grondwettelijke zorg van de overheid voor de bekwaamheid van de leraar worden vormgegeven. Wanneer een leraar niet of onvoldoende voldoet aan de eisen voor bij- en nascholing, verliest hij zijn bekwaamheid en dus zijn bevoegdheid tot lesgeven.

Overheid moet kwaliteit bij- en nascholingsaanbod waarborgen

Voorwaarde voor voortdurende professionalisering is een hoogwaardig en toegankelijk bij- en nascholingsaanbod. Om tot een doelmatige en effectieve schoolgerichte nascholing te komen heeft de overheid in de jaren negentig de primaire verantwoordelijkheid voor professionalisering neergelegd bij de schoolbesturen. In het basis- en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zijn de nascholingsgelden overgeheveld van de scholingsinstellingen (universiteiten en hogescholen) naar de schoolbesturen. Vraagfinanciering is zo in de plaats gekomen van aanbodfinanciering. De achterliggende gedachte was onder meer dat vraag en aanbod op deze manier beter op elkaar zouden aansluiten. Er is daarmee echter geen garantie meer dat er voor alle vakken en leergebieden een toereikend bij- en nascholingsaanbod beschikbaar is (vakinhoudelijk en vakdidactisch). Bij een uitblijvende vraag van schoolbesturen stagneert het ontwikkelen van aanbod. Dit brengt het risico met zich mee dat leraren de band met hun discipline en de ontwikkelingen daarin gaandeweg verliezen.

Ook de kwaliteit van het aanbod waaruit scholen en leraren kunnen kiezen, is niet geborgd. Nascholingsinstellingen verbonden aan de reguliere lerarenopleidingen hanteren kwaliteitsstandaarden: via het LPN (Landelijk Platform van Nascholingsinstellingen) waaraan door de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) geaccrediteerde opleidingen zijn verbonden; via een post-hbo-register; en via het Cedeo-keurmerk (keurmerk voor particuliere opleidingen) waarover een aantal van de instituten beschikt. Door de vraagfinanciering is er echter een nieuwe markt ontstaan van grote en kleine commerciële aanbieders. Met allerhande cursussen kunnen deze aanbieders snel en flexibel inspelen op wensen en behoeften. Deze partijen vallen buiten het bekostigd onderwijsstelsel, waardoor ze niet hoeven te voldoen aan eisen van deugdelijkheid zoals die zijn vastgelegd in de sectorwetten.

Deze werkwijze biedt scholen en onderwijsbesturen in beginsel goede mogelijkheden om de scholing te laten aansluiten op de eigen organisatieontwikkeling. Dit vereist deskundigheid aan de kant van onderwijsbesturen. Vooral kleine besturen zijn op dit punt kwetsbaar. Om de kwaliteit van het na- en bijscholingsaanbod te borgen, geeft de raad de minister in overweging een keurmerk voor commerciële aanbieders in te voeren.

4.3 Bewaak dat er toereikende middelen zijn voor het initiële onderwijs

Initieel onderwijs, en vooral leerplichtig onderwijs, is van groot maatschappelijk belang en moet in de visie van de raad kunnen rekenen op adequate publieke bekostiging. De bekostiging van overheidswege geschiedt op basis van deugdelijkheidseisen (kwaliteitsborging).

Publieke bekostiging waarborgt ook de toegankelijkheid van het onderwijs, zodat zo veel mogelijk burgers ervan kunnen profiteren.

Artikel 28 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind over de bekostiging van het onderwijs

1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op onderwijs, en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij zich er met name toe:
 - a. primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen;
 - b. de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroepsonderwijs, deze vormen voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk;
 - c. met behulp van alle passende middelen hoger onderwijs toegankelijk te maken voor een ieder naar gelang zijn capaciteiten; (...)

Bekostiging onder druk

De structurele bekostiging van onderwijs uit publieke middelen staat onder druk. In de visie van de raad is deze bekostiging van initieel onderwijs een belangrijk ijkpunt van het onderwijsstelsel. Vanuit haar nadrukkelijke aanhoudende zorg voor kwaliteit en toegankelijkheid moet de overheid het initieel onderwijs kostendekkend blijven financieren uit publieke middelen. Additionele financiering verkregen via projectsubsidies en prestatieafspraken mag niet nodig zijn voor structurele, kostendekkende financiering. Het uit publieke middelen adequaat financieren van het initiële onderwijs mag niet ter discussie staan.

Bestedingsvrijheid onder druk

Onderwijsinstellingen worden steeds meer via de lumpsum gefinancierd.¹⁰¹ Tot 1960 werden Nederlandse universiteiten nog op declaratiebasis bekostigd; in het primair onderwijs deed de lumpsum in 2006 zijn intrede.¹⁰² De hoogte van de lumpsum hangt grotendeels af van de omvang en samenstelling van de leerlingenpopulatie (aantal leerlingen/studenten, leeftijd en onderwijssoort). Lumpsumfinanciering geeft schoolbesturen in beginsel veel vrijheid om te bepalen waar ze – binnen wettelijke kaders – het budget aan willen besteden. Omdat onderwijs een arbeidsintensieve sector is, ligt een aanzienlijk deel van de uitgaven echter vast in de vorm van personeelskosten (tot 85-90% in het primair onderwijs).¹⁰³ De besteding van middelen voor personeel is bovendien sterk aan regels gebonden. Door demografische ontwikkelingen (krimp en vergrijzing), bezuinigingen, sectorafspraken en wet- en regelgeving worden de personeelskosten steeds hoger.¹⁰⁴

De bestedingsvrijheid wordt ook door andere ontwikkelingen ingeperkt. Zo wordt in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs het aandeel publieke middelen ten opzichte van de totale financiering kleiner.¹⁰⁵ Private financiers stellen doorgaans aanvullende eisen aan de besteding van middelen. Daarnaast nemen prestatiebekostiging en outputfinanciering als financieringsprincipe van instellingen in belang toe. Vanaf de jaren negentig is de bekostiging in het hoger onderwijs voor een deel gebaseerd op het aantal afgegeven diploma's; de afgelo-

¹⁰¹ Waterreus, 2009.

¹⁰² Hazeu, 1990.

¹⁰³ Rijksoverheid, 2014.

¹⁰⁴ Algemene Rekenkamer, 2014.

¹⁰⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013b.

pen jaren zijn in alle onderwijssectoren vormen van prestatiebekostiging ingevoerd.¹⁰⁶ Met het maken van prestatieafspraken beoogt de overheid te sturen op concrete resultaten op specifieke terreinen. De financiering is dan afhankelijk van het daadwerkelijk realiseren van die doelen.

Regels en voorwaarden voor financiering bieden de overheid een krachtig beleidsinstrument. Met het beperken van de bestedingsvrijheid voor instellingen oefent de overheid direct en indirect, bedoeld en onbedoeld, invloed uit op de prioriteiten die instellingen stellen. Dit belemmert de innovatiekracht van instellingen en daarmee de veerkracht van het onderwijsstelsel. In de visie van de raad moet de overheid zich hiervan meer bewust zijn en meer gebruikmaken van vormen van integrale verantwoording achteraf.

¹⁰⁶ In het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs geldt sinds 1 augustus 2012 de zogenaamde prestatiebox. In het hoger onderwijs is dit een experiment, waarbij tot en met 2015 ongeveer 7% van de onderwijsbekostiging bestaat uit prestatiebekostiging (Jongbloed, 2013). Sinds oktober 2012 heeft iedere hogeschool en universiteit in Nederland een eigen prestatieafpraak met het ministerie van OCW (Jongbloed, 2013).

Afkortingen

| | |
|---------|--|
| AMvB | Algemene Maatregel van Bestuur |
| bol | beroepsopleidende leerweg |
| bbl | beroepsbegeleidende leerweg |
| Brin | basisregistratie instellingen |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| Cedeo | Keurmerk voor particuliere opleidingen |
| Crebo | Centraal register beroepsopleidingen |
| ECVET | European Credit system for Vocational Education and Training |
| EZ | Economische Zaken |
| gl | gemengde leerweg |
| hbo | hoger beroepsonderwijs |
| ict | informatie- en communicatietechnologie |
| ikc | integraal kindcentrum |
| ivo | individueel voortgezet onderwijs |
| kb | kaderberoeps |
| LPN | Landelijk Platform van Nascholingsinstellingen |
| mbo | middelbaar beroepsonderwijs |
| NVAO | Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie |
| OCW | Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| po | primair onderwijs |
| roc | regionaal opleidingencentrum |
| SER | Sociaal-Economische Raad |
| SPO | Stichting openbaar Primair Onderwijs |
| SZW | Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| tl | theoretische leerweg |
| vm2 | leergang vmbo-mbo2 |
| vmbo | voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs |
| VSNU | Vereniging van Nederlandse universiteiten |
| vve | voor- en vroegschoolse educatie |
| w&t | wetenschap en techniek |
| Wet OKE | Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie |
| WRR | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |
| wsns | weer samen naar school |
| WVO | Wet op het voortgezet onderwijs |

Literatuur

- Academische Werkplaats Onderwijs (2014). *Afstroom in de onderbouw* vo. Webpagina. Geraadpleegd op 28 november 2014 via <http://acawer.ws40.nedcomp.nl/werkplaatsen/afstroom-de-onderbouw-vo/#>.
- Adviescommissie 'Flexibel hoger onderwijs voor werkenden' (2014). *Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen*. Geraadpleegd op 7 november 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/12/flexibel-hoger-onderwijs-voor-volwassenen.html>.
- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (2013). *Kiezen voor kenniswerkers. Vaardigheden op de arbeidsmarkt voor kenniswerkers*. Den Haag: AWT.
- Algemene Rekenkamer (2014). *Bekostiging voortgezet onderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Ashby, W.R. (1956). *An introduction to cybernetics*. New York: Wiley.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Blom, S. (1995). *Intellectuele vorming in Nederland en Frankrijk: een vergelijkend onderzoek naar deelname aan intellectuele vorming in het Franse en het Nederlandse voortgezet onderwijs*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Bol, T., Witschge, J., Van de Werfhorst, H.G. & Dronkers, J. (2014). Curricular Tracking and Central Examinations: Counterbalancing the Impact of Social Background on Student Achievement in 36 Countries. *Social Forces*, 92(4), 1545-1572.
- Bonvin, P., Bless, G. & Schuepbach, M. (2008). Grade retention: decision-making and effects on learning as well as social and emotional development. *School Effectiveness and School Improvement*, 19(1), 1-19.
- Bovens, M., Dekker, P. & Tiemeijer, W. (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: SCP/WRR.
- Bovens, M. & Wille, A. (2010). *Diplomademocratie*. Amsterdam: Uitgeverij Prometheus.
- Breen, R., Luijckx, R., Müller, W. & Pollak, R. (2009). Nonpersistent inequality in educational attainment: evidence from eight european countries. *American Journal of Sociology*, 114(5), 1475-1521.
- Brekelmans, J., Dekker, B. & Van der Wel, J. (2012). *Examens in extra vakken en vakken op een hoger niveau*. Amsterdam: Regioplan.
- Bronneman-Helmens, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Alloctonenprognose over de periode 2013-2060*. Den Haag: CBS.
- Crul, M., Schneider, J. & Lelie, F. (2012). *The European Second Generation Compared. Does the Integration Context Matter?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Datnow, A., Lasky, S., Stringfield, S. & Teddlie, C. (2006). *Integrating Educational Systems for Successful Reform in Diverse Contexts*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- De Graaf, A. (2011). Gezinnen in cijfers. In F. Bucx (ed.), *Gezinsrapport 2011* (35-61). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Vijlder, F. (1996). *Natiestaat en onderwijs*. Proefschrift. Den Haag: VUGA.
- De Wolf, I. (2014). *Pak een hamer en doe mee!* Inaugurele rede, Maastricht University. Maastricht, 9 oktober 2014.
- Dronkers, J. (2007). *Ruggengraat van ongelijkheid*. Amsterdam: Mets & Schilt / Wiardi Beckman

- Stichting.
- Elchardus, M. (2012). Onderwijs als (nieuwe) sociale scheidslijn. In B. Völker & M. Elchardus (eds.), *De sociale klasse voorbij. Over nieuwe scheidingslijnen in de samenleving* (35-84). Den Haag: Ministerie van BZK; Ministerie van OCW; Ministerie van SZW; SCP; RMO.
- Finegold, D., McFarland, L. & Richerdson, W. (1993). *Something borrowed, something learned?* Washington: The Brookings Institute.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Hargreaves, A. & Goodson, I. (2006). Educational change over time? *Educational Administration Quarterly*, 42(1), 3-41.
- Harris, A. (2012). Leading system-wide improvement. *International Journal of Leadership in Education*, 15(3), 395-401.
- Hattie, J. (2009). *Visible Learning*. London: Routledge.
- Heckman, J.J. (2011). The economics of inequality. The value of early childhood education. *American Educator*, 35(1), 31-35.
- Hazeu, C.A. (1990). 'Model'-bekostiging van het Hoger Onderwijs. *Openbare Uitgaven*, 4, 165-177.
- Holtslag, J.W., Kremer, M. & Schrijvers, E. (2012). *In betere banen*. Amsterdam/Den Haag: AUP/WRR.
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie, over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Rede bij de openbare aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar bij TIAS Nimbas Businessschool aan de Universiteit van Tilburg. Tilburg, 21 juni 2013.
- Hopkins, D., Stringfield, S., Harris, A., Stoll, L. & Mackay, T. (2014). School and system improvement: a narrative state-of-the-art review. *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of research, Policy and Practice*, 25(2), 257-281.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2014). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Jimerson, S.R., Carlson, E., Rotert, M., Egeland, B. & Sroufe, L.A. (1997). A Prospective, Longitudinal Study of the Correlates and Consequences of Early Grade Retention. *Developmental perspectives and school psychology*, 35(1), 3-25.
- Jongbloed, B. (2013). Prestatieafspraken in het Nederlandse hoger onderwijs. *Thema*, 20(1), 11-17.
- Juchtmans, G., Vandenbroucke, A., Goos, M. & De Fraine, B. (2011). *Zittenblijven in de vraag gesteld. Een verkennende studie naar nieuwe praktijken voor Vlaanderen vanuit internationaal perspectief. Beleidsamenvatting*. Leuven: HIVA/CO&E.
- Kindcentra 2020 (2014). *Ontwikkel de toekomst*. Webpagina. Geraadpleegd op 7 november 2014 via http://www.kindcentra2020.nl/sites/default/files/files/M78-0036_visiedocument_11-9.pdf
- Kremer, M., Bovens, M., Schrijvers, E. & Went, R. (2014). *Hoe ongelijk is Nederland?* Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press/WRR.
- Kwikkers, P.C., Jongbloed, B.W.A., Gerritsen, C.W.A., Vossensteyn, J.J., Kaiser, F. & Van Wageningen, A.C. (2009). *Geldstromen en beleidsruimte. Wegen voor nieuw hoger onderwijs en wetenschap*. Deel 2. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Maden, M. (2001). *Succes against the odds - five years on. Revisiting effective schools in disadvantage areas*. Oxford: RoutledgeFalmer.
- Mellink, B. (2014). *Worden zoals wij. Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1999). *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid. Brief over het onderwijsbeleid op de middellange en langere termijn*. Brief aan de Tweede Kamer.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2000). *Onderwijs in stelling. Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving*. Brief aan de Tweede Kamer.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Regelgeving inzake IVO-scholen*. Brief van Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 14 april 2011. Kamerstukken II, 2010-2011, 31289, 102.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013a). *Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*. Brief van Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 4 november 2013. Kamerstukken II, 2013-2014, 31524, 187.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2013b). *Reactie op de monitor flexibilisering onderwijstijd en de monitor 5-gelijkedagenmodel*. Brief van Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 14 oktober 2013. Kamerstukken II, 2013-2014, 31289, 175.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014a). *Flexibel onderwijs voor volwassenen*. Webpagina. Geraadpleegd op 1 december 2014 via <http://www.kenniscentrumevc.nl/images/Verslag-conferentie-flexibel-onderwijs-voor-volwassenen.pdf>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014b). *Pilot regelluwe scholen*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 6 november 2014. Kamerstukken II, 2014-2015, 29546, 18.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Leven Lang Leren*. Brief van ministers van OCW en van SZW aan voorzitter van de Tweede Kamer, 31 oktober 2014. Kamerstukken II, 2014-2015, 30012, 41.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Een beter basis voor peuters*. Brief van Minister van SZW en staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 17 juni 2014. Kamerstukken II, 2013-2014, 31322, 243.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Monitor Arbeidsmarkt, oktober 2013*. Geraadpleegd op 25 november 2014 via de website van Rijksoverheid, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/10/18/monitor-arbeidsmarkt-oktober-2013.html>.
- Netjes, J., Van de Werfhorst, H.G., Karsten, S. & Bol, T. (2011). *Onderwijsstelsels en non-cognitieve uitkomsten van onderwijs. Burgerschap, deviant gedrag en welzijn in landenvergelijkend perspectief*. Amsterdam: AMCIS.
- Nieuwenhuis, L., Gelderblom, A., Gielen, P. & Collewet, M. (2011). *Groeitempo Leven Lang Leren. Een internationale vergelijking*. Tilburg: IVA/SEOR.
- Noordegraaf, M., Schillemans, T. & Yesilkagit, K. (2012). *Tussen autonomie en sturing. Organiseren van sturing en toezicht (in het onderwijs)*. Utrecht: USBO Advies.
- Oberon (2013). *Monitoring toelatingscode overstap vmbo-havo*. Utrecht: Oberon.
- Onderwijsraad (2011). *Profielen in de bovenbouw havo-vwo*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013a). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Herijking bekwaamheidseisen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013c). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013d). *Meer kansen voor kwetsbare jongeren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013e). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014a). *Meer innovatieve professionals*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014b). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014c). *Overgangen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (2014). *Arbeid in Zorg en Welzijn 2014*. Zoetermeer: Panteia.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2012a). *Equity and Quality in Education. Supporting disadvantaged students and schools*. Parijs: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2012b). *PISA 2012 Results: Excellence through equity*. Parijs: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2013). *Education at a Glance*. Parijs: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2014). *Are grouping and selecting students for different schools related to students' motivation to learn?* Parijs: OECD Publishing.
- Plochg-Holtmann, M.S. & Van Rij, C. van (2009). *Regionale zorgpilots: evaluatie van zeven pilots gericht op de inschakeling van lageropgeleiden in de zorg*. Amsterdam: Regioplan.
- Rijksoverheid (2014). *Overheidsfinanciering onderwijs*. Webpagina. Geraadpleegd op 3 januari 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/overheidsfinanciering-onderwijs>.
- Roeleveld, J., Karssen, A.M. & Ledoux, G. (2014). *Samenstelling van de klas en cognitieve en sociaal-emotionele uitkomsten*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Schnabel, P. (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn. *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn* (11-28). Den Haag: SCP/CPB.
- Schuyt, C.J.M. & Voorham, C.A. (2000). *Sociale uitsluiting*. Amsterdam: SWP.
- Sennett, R. (2008). *The craftsman*. London: Allen Lane.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2011). *Actuele maatschappelijke ontwikkelingen 2010*. Den Haag: SCP.
- Sondermeijer, O. (2013). *Trendwatch Nederlandse economie en arbeidsmarkt. Actuele ontwikkelingen en prognoses*. Amersfoort: ECABO.
- Stichting van de Arbeid (2013). *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Ter Weel, B. (2012). *Loonongelijkheid in Nederland stijgt*. Geraadpleegd op 25 november 2014 via de website van CPB, <http://www.cpb.nl/en/publication/loonongelijkheid-nederland-stijgt>.
- Theisens, H. (2012). *Governance in interessante tijden*. Den Haag: De Haagse Hogeschool.
- Tienercollege (2014). *Een nieuwe kleur op het palet*. Webpagina. Geraadpleegd op 25 november 2014 via <http://tienercollege.nl/een-nieuwe-kleur-op-het-palet/>.
- Van de Werfhorst, H.G. (2014). Politieke en sociale gevolgen van inkomensongelijkheid. In M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers & R. Went (eds.), *Hoe ongelijk is Nederland?* (113-132). Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press/WRR.
- Van de Werfhorst, H.G. & Mijs, J.J.B. (2007). *Onderwijsdifferentiatie en ongelijkheid. Nederland in vergelijkend perspectief* Amsterdam: AIAS/ASSR.
- Van Delden, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Delft: Eburon.
- Van der Aalst, M. (2014). *Kansrijke beroepen. Waar is de arbeidsmarkt krap?* Amsterdam: UWV Afdeling Arbeidsmarktinformatie en -advies.
- Van der Steeg, M. (2011). *Invloed vroege selectie op bovenkant vaardigheidsverdeling*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Van Elk, R. & Van der Steeg, M. (2009). *The Effect of Early Tracking on Participation in Higher Education*. Den Haag: CPB.
- Verhoeven, S., Heeffter, M., Kwint, W. & Van Lieverloo, L. (2013). *Onderzoeksrapport Zwaluwstaart*. 2College, Tangent en KPC Groep.
- Verweij, A., Sanderse, C. & De Beer, J. (2012). Etniciteit: Wat waren de belangrijkste ontwikkelingen in het verleden? *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid*.

Bilthoven: RIVM.

- Waslander, S., Van der Weide, M. & Pater, C. (2011). *Het debat over onderwijskwaliteit. Politiek, pers en praktijk deel II*. Utrecht: VO-raad.
- Waterreus, I. (2009). Financieringsmechanismen in het Nederlands onderwijs. In Vlaamse Onderwijsraad, *Financiering van onderwijs* (27-45). Antwerpen-Apeldoorn: Uitgeverij Garant.
- Webbink, D., De Wolf, I., Woessmann, L., Van Elk, R., Minne, B. & Van der Steeg, M. (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?* Den Haag: Centraal Planbureau.
- Westerhuis, A. & De Bruin, E. (2014). *De positie van het vmbo in de educatieve wedloop*. Startdossier gemaakt op verzoek van de Onderwijsraad.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007). *Identificatie met Nederland*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie*. Den Haag: WRR.

Geraadpleegde deskundigen

Individuele gesprekken

| | |
|------------------------------------|--|
| De heer S. van As | Algemene Rekenkamer |
| De heer prof. dr. P. H. A. Frissen | Nederlandse school voor openbaar bestuur |
| De heer M. van Maasacker | Algemene Rekenkamer |
| Mevrouw drs. M.P. Kollenveld | Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren |

Panelbijeenkomst I, 23 mei 2014

| | |
|---|--------------------------------|
| De heer prof. dr. V.J.J.M. Bekkers | Erasmus Universiteit Rotterdam |
| De heer J. Drummen | Niekée Roermond |
| De heer J. Kloprogge | Kloprogge holding bv |
| De heer mr. P.C. Kwikkers | TriasNet Consultants |
| De heer prof. dr. M.J.S.M. van der Meer | Universiteit van Tilburg |
| Mevrouw dr. S.P. Schenning | De Haagse Scholen |
| De heer prof. dr. B. ter Weel | Centraal Planbureau |
| De heer prof. dr. H.G. van de Werfhorst | Universiteit van Amsterdam |

Panelbijeenkomst II, 23 mei 2014

| | |
|------------------------------------|---|
| De heer dr. A. Béguin | Cito |
| Mevrouw dr. H.M. Bronneman-Helmers | Voorheen werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau |
| Mevrouw dr. J.M. Doornenbal | Hanzehogeschool Groningen |
| Mevrouw dr. H. IJsseling | Basisschool De Kleine Reus |
| Mevrouw dr. C. Rooijendijk | Openbare Montessorischool Steigereiland |
| Mevrouw prof. dr. M.L.L. Volman | Universiteit van Amsterdam |

Panelbijeenkomst III, 26 mei 2014

| | |
|---------------------------------|---------------------------------|
| De heer D. van Bennekom | VO-raad |
| De heer B. Lommen | Stichting voor VO Lelystad |
| De heer drs. D. van Meeuwen | Wartburg College locatie Marnix |
| De heer J.A. van Nierop | Da Capo College |
| Mevrouw drs. J. Noordijk | Koning Willem I College |
| Mevrouw H. van Oostrom | VO-raad |
| De heer J. Rath | Dunamare Onderwijsgroep |
| Mevrouw J. Stam | Montessori college |
| De heer J. Vlaanderen | VO-raad |
| Mevrouw J. Vlastuin | Willibrord Stichting |
| De heer drs. C.H.P. Vreugdenhil | Dr. Nassau College |

Panelbijeenkomst IV, 19 juni 2014

| | |
|---------------------------------------|---|
| De heer prof. dr. J.A. Knottnerus | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |
| De heer prof. dr. P.A.H. van Lieshout | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |

Panelbijeenkomst V, 19 juni 2014

Mevrouw prof. dr. B.E. Baarsma
Mevrouw drs. H.J.M. ten Berge
Mevrouw M.I. Bouwknecht MSc.
De heer mr. R. Coenmans
De heer drs. A.J.S. Devreese
Mevrouw ir. G.F.W.C. van Erp
De heer P.M.C. van Kempen
Mevrouw mr. K.M.M.E. Keybets
Mevrouw drs. C.J.M. Rietbergen
De heer A. Steenhart

Sociaal-Economische Raad
Sociaal-Economische Raad
CNV Onderwijs
FNV
Sociaal-Economische Raad
MKB-Nederland
VNO-NCW
CNV Onderwijs
FNV
Algemene Onderwijsbond

Panelbijeenkomst VI, 26 juni 2014

Mevrouw M. den Bel
Mevrouw drs. R. den Besten
De heer P. Freij
De heer W. Hendricks
De heer C.P.A. van Hoepen MSc.
De heer H. Levie
De heer W. Ludeke
De heer J.R.J. Rijk

PO-Raad
PO-Raad
PO-Raad
De Haagse Scholen
Alpha Scholengroep
PO-Raad
De Onderwijsspecialisten
Dordtse schoolvereniging voor basisonderwijs op
algemene grondslag
Stichting Christelijk Onderwijs Delft e.o.
Almeerse Scholen Groep
PO-Raad
PO-Raad

De heer J.W. Schut
Mevrouw I.W. Verheggen
Mevrouw drs. S. Walvisch
Mevrouw J. Zomeren

Panelbijeenkomst VII, 27 juni 2014

Mevrouw drs. H. Berben
De heer drs. P.M.M. Heijnen
Mevrouw drs. M.H.T. Janssen
De heer drs. P.A.J. Oomens
De heer W. van der Pol
De heer M.H. van Tilburg
De heer J. van der Vegt
De heer F.H.J. Veringa

ROC Nijmegen
ROC Mondriaan
STC-Group
MBO Raad
Noorderpoort
AOC Clusius College
ROC van Twente
HMC mbo vakschool voor hout, meubel en
interieur
MBO Raad
ROC Tilburg
CIBAP-vakcollege
MBO Raad

De heer drs. G.J. Wammes
De heer F. van der Westerlaken
Mevrouw C. Zanderbergen
De heer ing. J.P.C.M. van Zijl

Panelbijeenkomst VIII, 2 juli 2014

Mevrouw H.J. van den Berg
De heer W.T.G. Dresscher
De heer L.J. Kentson
Mevrouw drs. A.M.E. Kil-Albersen
De heer D. Mulder

CNV Onderwijs
Algemene Onderwijsbond
De LerarenKamer
Onderwijscoöperatie
Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet
Onderwijs

De heer F. Santing
De heer J. Veenstra
De heer dr. A. Verbrugge

Onderwijscoöperatie
Federatie van Onderwijsvakorganisaties
Vereniging Beter Onderwijs Nederland

Voor de casussen in dit advies heeft de raad contact gehad met de volgende personen:

| | |
|----------------------------|-----------------------------------|
| De heer drs. E. van Dorp | SPO Utrecht |
| De heer drs. J. Gelderloos | Sterrenschool Apeldoorn |
| Mevrouw I. Mooren | Martinuscollege |
| De heer drs. T. Pijls | Kenniscentrum EVC |
| Mevrouw M. Ploegman | De School |
| Mevrouw A. Valkengoed | Laterna Magica |
| De heer J. van Velsen | Landelijk Steunpunt Brede Scholen |

Conceptteksten van het advies heeft de raad voorgelegd aan vier externe referenten

| | |
|---|---|
| Mevrouw dr. H.M. Bronneman-Helmers | Voorheen werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau |
| De heer prof. dr. M. Noordegraaf | Universiteit Utrecht |
| Mevrouw prof. dr. M.L.L. Volman | Universiteit van Amsterdam |
| De heer prof. dr. H.G. van de Werfhorst | Universiteit van Amsterdam |
| Mevrouw prof. dr. I. F. de Wolf | Universiteit Maastricht |

Bijlage 1

Bestaande ruimte in de wet om te experimenteren

Experimenteerruimte in de sectorwetten

Op grond van de experimenteerartikelen in de sectorwetten kan afgeweken worden van delen van de betreffende wetten ter verbetering van de onderwijskwaliteit, de toegankelijkheid en de doelmatigheid. De afwijking mag in beginsel maximaal zes jaar duren (in bijzondere gevallen acht jaar of langer in afwachting van nieuwe wetgeving) en is dus altijd tijdelijk, tenzij de afwijking vervolgens in de onderwijswetgeving geregeld wordt. In de Wet op het voortgezet onderwijs gaat het dan bijvoorbeeld om de onderwijstijd, de indeling in schooltypen en programma's of om samenwerking tussen instellingen uit verschillende sectoren. Dergelijke experimenten vragen om een regeling bij AMvB.

Op grond van de Wet overige OCW-subsidies kan in afwijking van de sectorwetten subsidie verstrekt worden. Het moet dan gaan om dringende gevallen en om extra voorzieningen of om activiteiten die van een bepaalde omvang en duur zijn. Subsidie wordt verstrekt op grond van een AMvB of een ministeriële regeling, die eerst aan het parlement voorgelegd moet worden. De subsidie mag voor maximaal vier jaar verstrekt worden en bijzondere en openbare scholen moeten gelijkelijk behandeld worden.

Experimentenwet onderwijs

De Experimentenwet onderwijs (1970) geeft scholen de mogelijkheid om zelf aanvragen in te dienen. De overheid kan scholen er ook op wijze dat zij hierbij ondersteuning kunnen krijgen. De aanvraag betreft het geven van onderwijs buiten de kaders van de afzonderlijke onderwijswetten, bij wijze van experiment. De minister kan beslissen om dat onderwijs toch te bekostigen. De minister moet nagaan of het redelijkerwijs te verwachten effect op het aantal leerlingen van scholen van dezelfde richting in het voedingsgebied niet zodanig is dat het voortbestaan van die scholen bedreigd wordt. Ook moet de minister ervoor zorgen dat zijn beslissingen om over te gaan tot bekostiging geen afbreuk doen aan een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen. Het schoolbestuur moet overleg (laten) voeren over aspecten die aan de rechtspositie van het personeel raken, met werknemersorganisaties of met de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad. Een experiment is altijd tijdelijk (maximaal tien jaar waarna de minister nog vijf jaar kan verlengen). Als een school onmiddellijk voorafgaand aan het experiment regulier bekostigd wordt, wordt die bekostiging na afloop van het experiment voortgezet. De minister stelt regels en voorwaarden of bepaalt welke delen van onderwijswetten van overeenkomstige toepassing zijn. Ook bepaalt de minister welke rechten zijn verbonden aan diploma's, getuigschriften enzovoort van een op basis van een experiment bekostigde school.

Het komt voor dat de minister al in een beleidsregel een experiment beschrijft en regelt, waarna scholen een aanvraag kunnen doen om aan het experiment mee te doen. De minister geeft dan in wezen vooraf aan hoe hij met aanvragen in het licht van de Experimentenwet onderwijs om zal gaan.

De Onderwijsraad gaat in dit advies in op de vraag hoe het onderwijsstelsel zich kan blijven aanpassen aan veranderende eisen vanuit de samenleving. De overheid moet stelselvernieuwing niet overlaten aan het onderwijsveld. Ook het inzetten van een grote stelselwijziging op basis van een ontwerp van 'het beste stelsel' is niet de goede weg. De raad adviseert de overheid actiever te stimuleren dat variëteit binnen het onderwijsstelsel ontstaat. Hij pleit speciaal voor vernieuwende initiatieven die bestaande onderwijssectoren en -kolommen overstijgen en doorbreken. Met meer variëteit kan het onderwijs beter omgaan met veranderingen. Het vergroot de veerkracht van het stelsel. Door tegelijkertijd een aantal ijkpunten in het stelsel te waarborgen, ontstaat evenwicht tussen innoveren en het handhaven van kwaliteit.