

Het bevorderen van gelijke onderwijs- kansen en sociale samenhang

Notitie gebaseerd op de adviezen van de Onderwijsraad (2007-2017) ten
behoefte van het ministerie van OCW

Nr. 20170131/1106

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	7
2	Voorkom en verklein (zo vroeg mogelijk) achterstanden.....	8
3	Vroege selectie geen bezwaar, mits er voldoende op- en doorstroomkansen zijn.....	10
4	Zet in op het behalen van een startkwalificatie en voldoende aandacht voor brede vorming.....	12
5	Maatwerk is goed, maar verruim de wettelijke kaders rond eindtoetsing niet	14
6	Creëer betere randvoorwaarden om burgerschapsonderwijs te bevorderen.....	15
7	Tot slot	17
	Literatuur.....	18

1 Inleiding

De Onderwijsraad heeft zich de afgelopen jaren meermalen gebogen over het vraagstuk hoe het onderwijs kan bijdragen aan het creëren van kansengelijkheid en sociale samenhang in de samenleving. Het belang van deze thema's komt ook tot uitdrukking in de vijf criteria waar de raad in zijn adviezen naar kijkt: 1) kwaliteit, 2) toegankelijkheid, 3) doelmatigheid, 4) keuzevrijheid en pluriformiteit en 5) sociale samenhang, inclusie en democratie. Toegankelijk onderwijs voor iedereen, met keuzevrijheid, en het versterken van sociale samenhang vormen een vanzelfsprekend raamwerk voor een breed scala aan raadsadviezen. Kansengelijkheid in het onderwijs is geen recent fenomeen, zoals de raadsadviezen laten zien. Een aantal recente nationale en internationale rapporten bevestigt het beeld dat in Nederland de ongelijkheid in onderwijskansen tussen jongeren toeneemt.¹ Dit zou onder andere komen door toenemende obstakels voor op- en doorstroom in het voortgezet onderwijs,² de afname van heterogene brugklassen en de jarenlange daling van het aantal meervoudige schooladviezen in groep 8.³ Ook lijkt de toename van schaduwonderwijs, zoals huiswerkbegeleiding aan leerlingen met meer financieel draagkrachtige ouders, bij te dragen aan verschillen in onderwijskansen.⁴

De bewindslieden van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) hebben de raad verzocht om te adviseren over het onderwerp 'van instelling naar leerling centraal' alsmede over het thema 'gelijke kansen, opstroom, doorstroom en maatwerk'. Dit laatste is naar aanleiding van de motie-Van Meenen c.s.⁵ De wenselijkheid om de leerling meer centraal te stellen en de grenzen die daarbij in ogenschouw genomen zouden moeten worden, worden door de raad beschreven in een aparte verkenning.⁶

In deze notitie worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de raad met betrekking tot het bevorderen van gelijke onderwijskansen en sociale samenhang van de afgelopen tien jaar samengevat. Met behulp van deze terugblik biedt de raad regering en parlement een overzicht van de relevante adviezen over dit onderwerp. Deze notitie bevat geen uitputtend overzicht van alle conclusies en aanbevelingen van de raad op het gebied van gelijke onderwijskansen en sociale samenhang. Alleen de belangrijkste aanbevelingen uit de adviezen van de afgelopen tien jaar zijn opgenomen, geclusterd in een vijftal aandachtspunten. Deze aandachtspunten hebben betrekking op: 1) het (vroegtijdig) bestrijden van achterstanden, 2) selectie en op- en doorstroomkansen, 3) het (behalen van een) startkwalificatie voor de arbeidsmarkt, 4) eindtoetsing en 5) burger-schapsonderwijs. Overigens staan deze aandachtspunten niet op zichzelf, maar vormen zij een pakket van aanbevelingen die in onderling verband en samenhang moeten worden gezien.

¹ Inspectie van het Onderwijs, 2017b; Inspectie van het Onderwijs, 2016; Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2016. Zie voor de reactie van het ministerie van OCW op de recente rapporten Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016.

² Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2016.

³ Inspectie van het Onderwijs, 2013; 2014; 2015.

⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2016.

⁵ *Motie van het lid Van Meenen c.s. van 29 oktober 2015* (2015) Kamerstukken II 2015-2016, 34300 VIII, nr. 49.

⁶ Onderwijsraad, 2017a.

2 Voorkom en verklein (zo vroeg mogelijk) achterstanden

Volgens de raad is het voor gelijke onderwijskansen van belang dat alle leerlingen ook werkelijk moeten kunnen laten zien wat hun talenten zijn. Het gaat daarbij niet om het opheffen van verschillen als zodanig. De raad hecht eraan te benadrukken dat kansengelijkheid of gelijke kansen *niet* betekent het genereren van gelijke *uitkomsten*. Het gaat volgens de raad om het genereren van gelijke kansen voor iedereen op het best mogelijke onderwijs. Dat betekent ook het creëren van gelijke kansen om de mogelijkheden die het onderwijs biedt, te kunnen benutten.

Zorg voor een coherent beleid voor kinderen vanaf 2,5 jaar

Een goede basis – ‘gelijke startkansen’ – is essentieel om verschillen in vaardigheden tussen jonge kinderen met verschillende kenmerken en achtergronden te beperken en onderwijskansen te vergroten. De raad vindt het dan ook van belang dat er blijvend – en zo vroeg mogelijk – wordt geïnvesteerd in het voorkomen en verkleinen van achterstanden. Kinderen die vanaf jonge leeftijd gestimuleerd worden om samen te spelen, te leren en hun taalvaardigheid te ontwikkelen, zijn kansrijker in hun latere schoolloopbaan en op de arbeidsmarkt. Met name kinderen met (risico op) een achterstand profiteren van extra stimulering op jonge leeftijd, zodat zij beter voorbereid starten op de basisschool. Wetenschappelijk onderzoek bevestigt dat goede voorschoolse voorzieningen op korte termijn leiden tot toegenomen cognitieve (leer)vaardigheden en een betere socialemotionele ontwikkeling. Op lange termijn is er een relatie met betere schoolprestaties, betere kansen op de arbeidsmarkt, betere verdienmogelijkheden, betere gezondheid, en andere baten van onderwijs.⁷ Goede voorschoolse voorzieningen zijn dus van groot belang voor de ontwikkeling van alle kinderen, en met name kinderen met een achterstand. Het huidige stelsel van voorschoolse voorzieningen zorgt volgens de raad voor versnippering in doelstellingen, organisatie en toezicht, beperkte toegankelijkheid en matige (pedagogische en didactische) kwaliteit van het aanbod. De raad adviseert daarom in zijn advies *Een goede start voor het jonge kind* (2015)⁸ om, in lijn met eerdere adviezen,⁹ een breed en toegankelijk stelsel van voorschools onderwijs op te zetten onder regie van de basisschool, waar kinderen spelend leren onder begeleiding van goed opgeleid personeel uit beide sectoren (voorschools en primair onderwijs). Volgens de raad zou dit aanbod op vrijwillige basis beschikbaar moeten zijn voor alle kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar voor vijf dagdelen per week. De raad heeft ook een aantal aanbevelingen gedaan voor de uitvoering. Zo moet het opleidingsniveau van het personeel in de voorschoolse voorziening verhoogd worden en moeten de beroepsprofielen worden aangepast. Binnen de opleidingen moet de aandacht voor kennis over het jonge kind vergroot worden. Daarnaast adviseert de raad om sturing en toezicht onder te brengen bij het ministerie van OCW om versnippering in inhoud, toezicht en financiering tegen te gaan. Op die manier wordt verdergaande fundamentele samenwerking op gelijkwaardige basis tussen de sectoren onderwijs en kinderopvang mogelijk, en ontstaat ruimte voor innovatieve ontwikkelingen.

Zet in op het voorkomen van achterstanden in het primair en voortgezet onderwijs

Naast het vroegtijdig bestrijden van achterstanden bij jonge kinderen, heeft de raad met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid nog een aantal aanbevelingen gedaan. Hij heeft geadviseerd in te zetten op systematische kennisopbouw over goed onderwijs aan achterstandsléerlingen (leerlingen met een migratieachtergrond en/of laagopgeleide ouders).¹⁰ Verder heeft hij het belang onderstreept van het voorkomen van onderpresteren bij zowel achterstandsléerlingen als leerlingen met een hoog IQ.¹¹ Daarnaast heeft hij zich voorstander betoond van het faciliteren en stimuleren in het primair (en voortgezet) onderwijs van extra onderwijstijd

⁷ Barnett, 1995; Gormley, Phillips & Gayer, 2008; Burger, 2010; Heckman, 2006; Love, Kisker, Ross, Raikes, Constantine, Boller, Brooks e.a., 2005. Magnuson, Ruhm & Waldfogel, 2007; Winsler, Tran, Hartman, Madigan, Manfra & Bleiker, 2008. Zie hierover ook Onderwijsraad, 2015a.

⁸ Onderwijsraad, 2015a.

⁹ Onderwijsraad, 2008; Onderwijsraad, 2010b.

¹⁰ Onderwijsraad, 2013c. De raad is voorstander van een grote mate van vrijheid voor scholen bij de besteding van middelen. Scholen dienen gegeven hun omstandigheden en gegeven de beschikbare wetenschappelijke evidentie een bewuste keuze te kunnen maken voor het benutten van de achterstandsmiddelen. Voor een succesvolle opbouw van kennis is samenwerking nodig tussen scholen, onderwijsontwikkelaars en onderzoekers. Zie ook Onderwijsraad, 2011c.

¹¹ Onderwijsraad, 2007c.

en doelgroepprogramma's gericht op taal, rekenen en maatschappelijke oriëntatie.¹² Ten slotte adviseert de raad om de gewichtenregeling in het primair onderwijs aan te passen, zodat achterstandsmiddelen worden toegekend op basis van het opleidingsniveau van de ouders en etniciteit (waarmee er een betere verdeling van de achterstandsmiddelen plaatsvindt).¹³ Ook volgens recent interdepartementaal beleidsonderzoek over de doelmatigheid van het achterstandenbeleid sluit de huidige verdeelsystematiek op dit moment niet goed aan bij de doelgroep.¹⁴ Tevens heeft het CBS (Centraal Bureau van de Statistiek) op verzoek van het ministerie van OCW een voorstel gedaan voor een betere indicator op basis waarvan achterstandsgelden kunnen worden toegekend.¹⁵

Ook voor leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte en vluchtelingen

Tot slot hecht de raad veel waarde aan het voorkomen van achterstanden bij leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte en bij vluchtelingen. In zijn advies *Passend onderwijs* (2016)¹⁶ signaleert de raad twee factoren die kunnen bijdragen aan ongewenste ongelijkheid tussen leerlingen zonder en leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. De eerste factor heeft betrekking op de vereveningssystematiek (op landelijk niveau) en de manier waarop ondersteuningsmiddelen binnen het samenwerkingsverband worden verdeeld (het verdeelmodel). Als samenwerkingsverbanden meer geld te besteden hebben dan voorheen, is er minder noodzaak tot het inperken van de verwijzingen naar speciale scholen of het toekennen van extra ondersteuning. Indien wordt gekozen voor het schoolmodel (waarbij ondersteuningsmiddelen via een verdeelsleutel over de scholen verspreid worden) ontstaat het risico dat veel wordt overgelaten aan de aangesloten schoolbesturen, waardoor scholen te weinig zouden kunnen gaan samenwerken en te veel op zichzelf gericht blijven. De tweede factor heeft betrekking op het ontbreken van uniforme criteria voor de toekenning van ondersteuning. Hierbij merkt de raad op dat de ondersteuning waar leerlingen voor in aanmerking kunnen komen, nu afhankelijk is van de eigen regels en procedures van het samenwerkingsverband waar leerlingen onder vallen. Dit heeft tot gevolg dat het mogelijk is dat leerlingen met dezelfde problematiek binnen dezelfde school of opleiding verschillende ondersteuning krijgen, afhankelijk van de gemeente waarin ze wonen.

In zijn recente advies *Vluchtelingen en onderwijs* (2017)¹⁷ adviseert de raad onder meer over de toegankelijkheid van het onderwijs aan vluchtelingen. Volgens de raad zouden alle sectoren van het onderwijs beter toegankelijk moeten worden voor vluchtelingen, maar dat geldt vooral voor de voorschoolse periode, voor de overgang van eerste opvang naar het reguliere voortgezet onderwijs en voor het middelbaar beroepsonderwijs. De raad adviseert om alle vluchtelingenpeuters toegang te geven tot kwalitatief hoogwaardige voorschoolse voorzieningen, ongeacht het opleidingsniveau van hun ouders. Daarnaast roept de raad scholen, gemeenten en de inspectie op om er samen voor te zorgen dat basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs vluchtelingenleerlingen gemakkelijker opnemen. Verder adviseert de raad de doorstroom van vluchtelingen naar hogere schoolniveaus te stimuleren door meer te investeren in het (laten) beoordelen van het startniveau van leerlingen en door te bezien of het mogelijk is leerlingen die het aankunnen, sneller op een hoger niveau van Nederlandse taalvaardigheid te brengen. Tot slot beveelt de raad in dit advies aan om mbo-instellingen meer gebruik te laten maken van de beleidsruimte die er is om zelf te beslissen over toelating, zodat leerlingen die niet aan alle eisen voldoen onder bepaalde voorwaarden toch toegelaten kunnen worden. Mbo-instellingen weten nu vaak niet dat ze deze ruimte hebben. Ook kunnen instellingen vaker extern een diplomawaardering aanvragen of extra inspanningen verrichten om het onderwijsniveau van leerlingen te laten vaststellen. De overheid kan de instellingen hierover beter informeren. Andere aanbevelingen uit het advies die mbo-instellingen betreffen zijn: het verstevigen en intensiveren van het taalonderwijs; visievorming over de aanpak die nodig is om vluchtelingen belangrijke (beroeps)vaardigheden als zelfstandigheid, zelfsturing en het nemen van eigen initiatief bij te brengen; en het stimuleren van combinatietrajecten taal- en beroepsonderwijs (voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs).

¹² Onderwijsraad, 2010c.

¹³ Onderwijsraad, 2013c.

¹⁴ Interdepartementaal Beleidsoverleg, 2017.

¹⁵ Posthumus, Bakker, Van der Laan, De Mooij, Scholtus, Tepic, Van den Tillaart & De Vette, 2017; Posthumus, Bakker, Graham, Van der Houwen & Schotus, 2017.

¹⁶ Onderwijsraad, 2016b.

¹⁷ Onderwijsraad, 2017c.

3 Vroege selectie geen bezwaar, mits er voldoende op- en doorstroomkansen zijn

In zijn advies *Een onderwijsstelsel met veerkracht* (2014)¹⁸ constateert de raad dat de relatief vroege selectie in Nederland van leerlingen (rond de leeftijd van 11-12 jaar) op de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs één van de zwakke schakels is in het huidige onderwijssysteem. Voor een deel van de leerlingen is het lastig om snel 'op de goede plek' te komen. Dit brengt risico's met zich mee van voortijdige uitval, onnodig lange studieduur en vermijdbaar switchen tussen opleidingen. Dit speelt met name bij leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus. Uitstel van selectie geeft het onderwijs letterlijk meer tijd om nadelige effecten van de thuissituatie – waaronder een taalachterstand of het koesteren van lage ambities – (enigszins) te compenseren. Daarnaast hebben laatbloeiers baat bij latere selectie.¹⁹ Uit recent vergelijkend onderzoek blijkt ook dat vroege selectie samenhangt met verschillen in leerprestaties naar sociale en etnische herkomst.²⁰ Overigens wordt hierbij opgemerkt dat ook in stelsels met een latere selectie en zonder hiërarchisch geordende schooltypen de kans op afstroom groter is voor leerlingen uit de lagere sociale milieus dan voor die uit de hogere milieus. Het verschil komt daar alleen anders tot stand: leerlingen worden binnen de school ingedeeld naar niveau voor alle vakken of kiezen voor vakken op verschillende niveaus. Het vroege selectiemoment op de overgang van primair naar voortgezet onderwijs in Nederland heeft op dit moment extra nadelige effecten door de afname van het aantal heterogene brugklassen in het voortgezet onderwijs (waardoor leerlingen moeilijker tussentijds naar een hoger niveau kunnen opstroom),²¹ de toenemende 'instapeisen' in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs,²² de toename van het aantal hbo- en wo-opleidingen dat decentraal selecteert op basis van een numerus fixus (waardoor slechts een bepaald aantal studenten wordt toegelaten),²³ en de verscherping van het onderscheid tussen enerzijds de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo en mbo en anderzijds het algemeen vormend onderwijs.²⁴ Hierdoor is het selectiemoment na de basisschool bepalender geworden voor de gehele schoolloopbaan van een leerling.

Zorg voor voldoende mogelijkheden voor mobiliteit

Toch hoeft, zo heeft de raad bepleit in zijn advies *Overgangen in het onderwijs*, (2014)²⁵ een stelsel dat vroeg selecteert voor aparte onderwijstrajecten niet bezwaarlijk te zijn. Vroege selectie heeft namelijk ook positieve effecten: het onderwijs kan beter worden toegesneden op de behoeften en mogelijkheden van bepaalde groepen leerlingen. Docenten kunnen het niveau van de lessen makkelijker afstemmen op het gemiddeld niveau van de leerlingen, waardoor een leerling die in een homogene brugklas op zijn eigen niveau zit niet voortdurend op zijn tenen hoeft te lopen of juist onvoldoende wordt uitgedaagd.²⁶ Met name voor leerlingen die cognitief veel aankunnen, kunnen homogene klassen voor hun cognitieve ontwikkeling beter zijn.²⁷ Maar voor wie niet op de goede plek zit, of naderhand toch zou willen opstroom, moeten er wel volop kansen zijn.

¹⁸ Onderwijsraad, 2014b.

¹⁹ Onderwijsraad, 2010d; 2014d.

²⁰ Van de Werfhorst, Elfers & Karsten, 2015

²¹ Zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2017b.

²² Zo is er in toenemende mate sprake van deficiëntieonderzoeken, aanvullende (reken)toetsen, bindende studieadviezen en aangescherpte overgangsnormen. Ook scholen in het voortgezet onderwijs stelden in het verleden aanvullende eisen aan leerlingen, maar met de komst van het Toetsbesluit PO (juni 2014) is dit, in lijn met de aanbeveling van de raad uit *Een onderwijsstelsel met veerkracht* (2014), vanaf schooljaar 2014-2015 niet meer mogelijk.

²³ Zie ook Sociaal-Economische Raad, 2015.

²⁴ Hoewel de kaderberoepsgerichte, de gemengde en de theoretische leerweg in het vmbo aanvankelijk als gelijkwaardig werden gepositioneerd, is doorstroom naar de havo voorbehouden aan leerlingen met een vmbo-gl- of vmbo-tl-diploma, waarbij de school aanvullende eisen kan stellen.

²⁵ Onderwijsraad, 2014d.

²⁶ Van der Steeg, Vermeer & Lanser, 2011.

²⁷ Onderwijsraad, 2010d. Dit wordt echter alleen aangenomen als er sprake is van te grote niveaoverschillen in een groep. Zo is voor Nederland een positief effect aangetoond van gemengde tweejarige brugklassen mavo-havo in vergelijking met brugklassen op categoriale mavo's. De resultaten van de havo-leerlingen bleken niet nadelig te zijn beïnvloed door menging met mavo-leerlingen.

Vanuit deze gedachte heeft de raad verschillende aanbevelingen gedaan gericht op het bevorderen van voldoende mogelijkheden voor mobiliteit (stapelen) in het onderwijs. Zo pleit de raad met betrekking tot de vmbo-sector in zijn advies *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap* (2015)²⁸ voor het stimuleren van de doorstroom van de theoretische leerweg van het vmbo naar de havo door het clusteren van de gemengde en de theoretische leerweg vmbo tot één opleiding mavo. Daarbij dient tegelijkertijd te worden ingezet op een doorgaande leerlijn met zowel het middelbaar beroepsonderwijs als de havo (waardoor het hoger beroepsonderwijs bereikbaar blijft voor leerlingen die willen en kunnen doorgroeien naar dit niveau) en verbetering van de aansluiting met de havo door onder andere opstroomklassen. Daarnaast vindt de raad het van belang dat er voldoende brede (en/of dakpan-)brugklassen zijn voor leerlingen van wie het niveau nog niet vaststaat, zoals leerlingen die een dubbel schooladvies hebben gekregen.²⁹ Dergelijke brugklassen bieden hen de mogelijkheid tussentijds op te stromen en hebben ook mogelijke positieve peereffecten.

Stimuleer volwassenen om te blijven leren

Een ander punt waar de raad veel waarde aan hecht is het bevorderen van de (doorstroom)kansen van volwassenen ('een leven lang leren'). De raad heeft hierover in diverse adviezen geadviseerd.³⁰ Alleen door een leven lang te blijven leren, houden mensen kansen op de arbeidsmarkt. In zijn advies *Vakmanschap voortdurend in beweging* (2016)³¹ pleit de raad voor aansluiting van leven-lang-lerendoelen bij de initiële opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs. De raad ziet een duidelijke verbinding tussen doelen van een leven lang leren en de kwalificatieopdracht van het middelbaar beroepsonderwijs, namelijk kwalificatie voor de uitoefening van een beroep, actieve deelname aan de maatschappij via bevordering van de sociale samenhang en doorstroom naar vervolgonderwijs. De raad pleit in dit verband voor een betere benutting van regioregie in het kader van een leven lang leren om zo beter in te spelen op specifieke behoeften van werknemers en arbeidsmarkt. Dit voorkomt versnippering in aanbod, organisatie en financiering. Daarbij is samenwerking tussen verschillende partijen nodig. De raad adviseert in dit kader om de regierol bij gemeenten neer te leggen en de evaluatie en monitoring van beleidsmaatregelen en interventies op het gebied van een leven lang leren te beleggen bij een stuurgroep of vergelijkbare platforms in de regio. Verder pleit de raad voor het op termijn verzwaren van de inspanningsverplichting voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding in het middelbaar beroepsonderwijs tot een resultaatverplichting voor de student. Er kan zo een klimaat ontstaan waarbij leren ook na het volgen van een initiële opleiding (postinitieel leren) een 'natuurlijke' activiteit wordt. In eerdere adviezen heeft de raad al gewezen op het belang van het verbeteren van de kwaliteit van loopbaanontwikkeling en -begeleiding in het algemeen.³² Met betrekking tot postinitieel leren adviseert de raad om tot hervorming van de Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen) over te gaan en een persoonlijk postinitieel scholingsbudget in te stellen.³³

²⁸ Onderwijsraad, 2015b.

²⁹ Onderwijsraad, 2007a; 2010d; 2014b; 2014d.

³⁰ Onderwijsraad, 2010a; 2012b; 2014b; 2016c.

³¹ Onderwijsraad, 2016c.

³² In dit verband kan gedacht worden aan het eerder starten met loopbaanontwikkeling- en begeleiding en het ontwikkelen van een doorlopende leerlijn en het versterken van de rol van de decaan en het betrekken van de vakdocent. Zie Onderwijsraad, 2007a; 2014d.

³³ Deze laatste aanbeveling is in lijn met adviezen van de SER en de Commissie vraagfinanciering mbo (commissie-Sap). Zie Sociaal-Economische Raad, 2017; Commissie vraagfinanciering mbo, 2017.

4 Zet in op het behalen van een startkwalificatie en voldoende aandacht voor brede vorming

Volgens de raad moet het onderwijs bij alle leerlingen in ieder geval een minimum aan kennis en vaardigheden realiseren dat noodzakelijk is om in de maatschappij te functioneren en daaraan een bijdrage te leveren. Hiervoor is het noodzakelijk dat er wordt ingezet op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten: het voorkomen dat een jongere de school verlaat zonder een startkwalificatie. Daarnaast is vormend onderwijs belangrijk voor de ontwikkeling van kinderen en jongeren: mede (en juist) voor jongeren die de startkwalificatie toch niet weten te behalen.

Zet in op het terugdringen van schoolverlaters zonder startkwalificatie

De raad benadrukt dan ook in onder andere zijn advies *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst* (2011)³⁴ het belang van het behalen van een minimale opleidingsbasis (vergelijkbaar met een startkwalificatie op ten minste mbo 2-niveau) voor iedereen.³⁵ Doordat samenleving en arbeidsmarkt steeds complexer worden, neemt het belang van een opleiding toe en worden de eisen die aan een startkwalificatie worden gesteld steeds hoger. Mede hierdoor dreigt de groep leerlingen die de startkwalificatie niet haalt, te groeien. Voor deze groep wijst de raad in zijn advies *Meer kansen voor kwetsbare jongeren* (2013)³⁶ erop dat het toepassen van het bindend studieadvies in de entreeopleidingen problemen oplevert. Als dat bindend studieadvies ertoe leidt dat iemand de opleiding moet afbreken, zijn er nauwelijks alternatieven om een diploma te halen. De raad pleit dan ook voor meerdere routes om een startkwalificatie te bereiken om tegemoet te komen aan de diversiteit van de groep jongeren die moeite heeft met het behalen hiervan.

Voor het deel van de jongeren dat het onderwijs toch verlaat zonder startkwalificatie, kan postinitieel onderwijs een belangrijke bijdrage leveren om de positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving te verstevigen. In zijn advies *Over de drempel van postinitieel leren* (2012)³⁷ heeft de raad vier aanbevelingen gedaan om deze groep te stimuleren tot – formeel en informeel – leren: 1) laat stimuleringsmaatregelen aansluiten bij specifieke behoeften lager opgeleiden; 2) borg kwaliteit ervaringscertificaten; 3) stel scherpe eisen aan aanbieders educatietrajecten; en 4) experimenteer met maatregelen en onderzoek hun werking en effectiviteit. Voor de groep uit het middelbaar beroepsonderwijs met een diploma op niveau 2 of hoger (de groep die minimaal in het bezit is van een startkwalificatie) doet de raad, zoals hierboven vermeld (zie paragraaf 3), in zijn advies *Vakmanschap voortdurend in beweging* (2016)³⁸ diverse aanbevelingen, zoals het omvormen van de verschillende financieringsbronnen, inclusief de nationale O&O-fondsen, tot één persoonlijk scholingsbudget.

Stimuleer meer aandacht voor brede kwaliteit van onderwijs

Om sociale ongelijkheid tegen te gaan en kansen op de arbeidsmarkt voor alle jongeren te vergroten, dient het onderwijs ervoor te zorgen dat jongeren niet alleen vaardigheden leren die nodig zijn om een bepaald beroep uit te oefenen (kwalificatie), maar ook om in de samenleving actief betrokken te zijn (socialisatie) en een eigen positie in te kunnen nemen (persoonsvorming). De raad heeft meermaals gepleit voor een brede invulling van het begrip onderwijskwaliteit en voor een daarbij horend breed onderwijsaanbod.³⁹ Naast vakkennis- en vaardigheden vereist de huidige samenleving ook vaardigheden als probleemoplossend vermogen, digitale geletterdheid, kritisch denken, zelfstandigheid, samenwerking, sociale en communicatieve vaardigheden en burgerschapsvaardigheden (zie voor burgerschap hoofdstuk 6). Deze vaardigheden zijn, op een enkele uitzondering na, niet nieuw, maar het leren en leven in de huidige tijd doet er wel een groter beroep op. De huidige complexe, pluriforme en dynamische samenleving stelt hoge eisen aan jongeren, zowel aan hun persoonlijkheid als aan hun

³⁴ Onderwijsraad, 2011a.

³⁵ Zie ook Onderwijsraad, 2003b; 2012b; 2013b.

³⁶ Onderwijsraad, 2013b.

³⁷ Onderwijsraad, 2012b.

³⁸ Onderwijsraad, 2016c.

³⁹ Onderwijsraad, 2011b; 2012a; 2012c; 2013a; 2016a.

functioneren in sociaalmaatschappelijk en beroepsmatig opzicht. Voor de competenties en vaardigheden die bij brede vorming horen zijn allerlei benamingen in omloop: vakoverstijgende competenties, breed toepasbare competenties, sleutelcompetenties, kerncompetenties, complexe vaardigheden, "soft skills", "21st century skills of 21ste-eeuwse vaardigheden" (hoewel deze vaardigheden in de vorige eeuw – en ook daarvoor – al nodig waren). Kenmerkend voor de verschillende begrippen is dat het veelal gaat om een combinatie van kennis, houdingen, vaardigheden en reflectie.⁴⁰

In zijn advies *Een eigentijds curriculum* (2014)⁴¹ benadrukt de raad, in lijn met de verkenning *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst* (2011)⁴², dat in het curriculum van het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs voldoende aandacht moet zijn voor brede vormingsvaardigheden gericht op de drie doeldomeinen van het onderwijs (kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming). De huidige kerndoelen en eindtermen geven weinig prikkels om dit te doen. Sommige (deel)vaardigheden maken al wel deel uit van de kerndoelen of eindtermen, zoals bijvoorbeeld het kunnen ordenen en waarderen van informatie (kerndoelen basisonderwijs) en samenwerken, maar de meeste brede vormingsvaardigheden zijn niet expliciet opgenomen in het formele curriculum. Het generieke, vakoverstijgende karakter van deze vaardigheden en de organisatie van het onderwijs naar vakken en domeinen maakt een geïntegreerde toepassing nodig. De raad adviseert dan ook de vaardigheden (beter) te integreren in de kerndoelen, de eindtermen en de kwalificatiedossiers. Dit geeft leraren, schoolleiders, team- en afdelingsleiders en bestuurders een kader en biedt houvast voor onderwijsvernieuwing binnen scholen. Ook moeten professionals meer in positie worden gebracht. Ze moeten deze vaardigheden een plaats kunnen geven in hun onderwijskundige visie. En het daarop gebaseerde onderwijs moet ontwikkeld en ook daadwerkelijk gegeven kunnen worden.

Het belang van aandacht voor digitalisering wordt door de raad behandeld in zijn recente advies *Doordacht digitaal* (2017).⁴³ Digitalisering van het onderwijs biedt verschillende kansen, waaronder het vergroten van de toegankelijkheid, meer mogelijkheden voor interactie en het meer op maat toesnijden van het onderwijsaanbod. Daarbij gaat het ook om aanbod dat thuis kan worden geraadpleegd, zoals online filmpjes met extra instructie of adaptieve programma's waarmee leerlingen vaardigheden kunnen oefenen. Overigens zijn er ook keerzijden, waaronder het risico op vermindering van de sociale samenhang doordat er minder directe interactie plaatsvindt en afname van parate feitenkennis doordat de schijnbaar eenvoudige toegang tot informatie via het internet ertoe leidt dat het niet meer nodig lijkt om deze informatie te onthouden. Bovendien kan ver doorgevoerd plaats-onafhankelijk online onderwijs er in theorie toe leiden dat met name in het hoger onderwijs en binnen een leven lang leren onderwijsinstellingen vanuit doelmatigheidsoverwegingen individueel en groepsonderwijs alleen nog aanbieden voor mensen die dat kunnen betalen. Extra oefenen of het bespreken van de leerstof in aanwezigheid van docenten en medestudenten is daarmee niet meer voor iedereen toegankelijk. Dit komt de kanselijkheid niet ten goede en kan, doordat er minder interactie in het onderwijs plaatsvindt, de sociale scheidslijnen tussen individuen en groepen in de samenleving vergroten.

⁴⁰ Onderwijsraad, 2014a.

⁴¹ Onderwijsraad, 2014a.

⁴² Onderwijsraad, 2011a. In de verkenning adviseert de raad om in het gehele onderwijs aandacht aan 'advanced skills' en sociale competenties te besteden; niet in aparte vakken, maar geïntegreerd in het curriculum.

⁴³ Onderwijsraad, 2017b.

5 Maatwerk is goed, maar verruim de wettelijke kaders rond eindtoetsing niet

De raad is voorstander van maatwerk in het onderwijs: onderwijs dat wordt toegesneden op de behoeften en mogelijkheden van iedere leerling. Maatwerk in het onderwijs biedt de leerling meer kansen om zijn of haar talenten te ontplooien. Omdat maatwerk de ontwikkeling van alle leerlingen ten goede komt, kan het ook leiden tot meer gelijke onderwijskansen voor iedereen. Maar maatwerk kan niet zonder duidelijke ijkpunten. Daarom adviseert de raad in zijn advies *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs* (2015)⁴⁴ om de wettelijke kaders met betrekking tot eindtoetsing in het primair onderwijs en de examens in voortgezet onderwijs niet verder te verruimen. Eindtoetsing vormt een belangrijk ijkpunt in het huidige onderwijsstelsel. Gestandaardiseerde eindtoetsen waarborgen dat leerlingen een brede vorming krijgen en een bepaald basisniveau bereiken. Het is van belang dat een diploma een waarde vertegenwoordigt die door alle betrokkenen erkend en herkend wordt (civiel effect). Volgens de raad moet een diploma aan een aantal algemene uitgangspunten voldoen, wil het civiel effect behouden blijven: 1) het moet vaste informatie-onderdelen bevatten (gegevens over de prestaties per vak/leeronderdeel op basis van betrouwbare examinering); 2) de informatie moet op een standaardwijze worden aangeboden (cijfers die vergelijking mogelijk maken); en 3) 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?⁴⁵ In de verkenning *De leerling centraal?* (2017) wordt uitgebreid ingegaan op het concept maatwerk en de effecten daarvan voor kansengelijkheid en sociale samenhang.⁴⁶

Verruiming brengt risico's voor toegankelijkheid en doorstroom mee

Verruiming van de wettelijke kaders brengt met name risico's met zich mee voor de toegang tot en doorstroom binnen het vervolgonderwijs, waarmee het waarborgen van gelijke kansen en de waarde van een diploma op de arbeidsmarkt wordt geschaad. Als vervolgopleidingen en werkgevers niet meer kunnen vertrouwen op de vaste waarde van een diploma, zullen zij overgaan tot eigen selectieprocedures, waarbij de kans groot is dat allerlei aanvullende eisen worden gesteld die weer sterk samenhangen met de sociaaleconomische achtergrond van de gediplomeerden. Het modulair samenstellen van diploma's (met deelcertificaten op verschillende niveaus) houdt bovendien geen rekening met de samenhang in het curriculum en doorlopende leerlijnen en wordt daardoor door de raad als onwenselijk aangemerkt.

De raad constateert dat scholen binnen de wettelijke kaders van eindtoetsing volop ruimte hebben om tegemoet te komen aan verschillen tussen leerlingen. Dat scholen daar tot op heden betrekkelijk weinig gebruik van maken, komt mede voort uit reële praktische belemmeringen. Belemmeringen binnen het stelsel zijn onder meer: de manier waarop het vervolgonderwijs waardeert dat leerlingen meer vakken of vakken op een hoger niveau afsluiten; het niet op elkaar aansluiten van curricula van verschillende schooltypen; organisatorische complicaties; en een te zware wissel op het vermogen van leraren om te differentiëren. Verruiming van de wettelijke kaders van eindtoetsing is niet alleen onwenselijk maar neemt ook geen van deze belemmeringen weg. In het aankomende advies *De leerling centraal?* (2017)⁴⁷ gaat de raad ook in op het belang van eindtoetsing en de grenzen aan maatwerk en flexibilisering met het oog op kansengelijkheid en sociale samenhang.

⁴⁴ Onderwijsraad, 2015c.

⁴⁵ Onderwijsraad, 2014b.

⁴⁶ Onderwijsraad, 2017.

⁴⁷ Onderwijsraad, 2017a.

6 Creëer betere randvoorwaarden om burgerschapsonderwijs te bevorderen

De afgelopen decennia zijn de scheidslijnen in de samenleving verscherpt, met name doordat een aantal scheidslijnen (deels) met elkaar samenvalt (zoals die gerelateerd aan opleiding, gezondheid, inkomen en sociale participatie).⁴⁸ De raad onderschrijft het belang dat leerlingen samen leren leven. De school is daarvoor een oefenplaats.⁴⁹ Samen naar school gaan bevordert dat leerlingen door hun houding en gedrag, als individu en generatie, nu en in de toekomst, bijdragen aan de sociale samenhang van de samenleving als geheel. Ouders zijn de eerst aangewezenen voor de opvoeding van jongeren, maar het onderwijs heeft hierin een aanvullende verantwoordelijkheid.⁵⁰ Zowel in het formele curriculum als in de uitwerking en uitvoering van het curriculum op school dient hiervoor voldoende aandacht te blijven en ook moet de leeromgeving voldoende gericht zijn op de sociale vorming van leerlingen. Deze rol is dan ook verankerd in de wet: "Het onderwijs gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten."⁵¹ Een belangrijk onderdeel van de sociale vorming is het voorbereiden van leerlingen op de democratische samenleving.⁵² Vaak vormt dit een onderdeel van burgerschapsonderwijs.

Burgerschapsonderwijs dient breed opgevat te worden

De raad definieert in zijn advies *De volle breedte van onderwijskwaliteit* (2016)⁵³ onderwijskwaliteit als kwaliteit die zowel kwalificatie, socialisatie als persoonsvorming omvat. Het onderwijs draagt altijd bij aan alle drie de domeinen, die daarmee niet te vangen zijn in afzonderlijke curriculumonderdelen. Dit geldt ook voor het burgerschapsonderwijs. Burgerschapsvorming is niet alleen een kwestie van het inleiden in en overdragen van democratische tradities, praktijken en waarden (socialisatie), maar kent ook een duidelijke kwalificatiecomponent (wat burgers moeten kennen en kunnen) en roept vragen op als wat het betekent om je als individu kritisch te verhouden tot bestaande sociale en politieke systemen en daarbij democratische waarden centraal te stellen. Het formuleren van een antwoord hierop vereist onafhankelijkheid van denken en oordelen en heeft daardoor een persoonsvormende component. Deze drie domeinen van het onderwijs (kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming) dienen dan ook allemaal terug te komen in het burgerschapsonderwijs en daarmee deel uit te maken van de burgerschapsopdracht aan scholen.

Overheid heeft rol als kadersteller

In 2012 constateerde de raad in zijn advies *Verder met burgerschapsonderwijs*⁵⁴ dat de ontwikkeling en implementatie van burgerschapsonderwijs een complexe opgave voor scholen blijkt.⁵⁵ Volgens de raad behoort de regie van het burgerschapsonderwijs zo veel mogelijk bij de scholen zelf te liggen, maar hij is wel van mening dat de overheid actiever kan zijn in de ondersteuning van scholen. De overheid heeft hierin de *rol* van kadersteller. Zij dient duidelijkheid te geven over wat er van scholen wordt verwacht op het gebied van burgerschapsonderwijs en ondersteuning te bieden aan scholen bij ontwikkeling van burgerschapsonderwijs. Ook dient zij de juiste randvoorwaarden te verzekeren, zoals goede methoden gericht op verwerving van burgerschap en instrumenten om de ontwikkeling van burgerschapscompetenties in kaart te brengen. In deze lijn doet de raad drie

⁴⁸ Onderwijsraad, 2014b; Bovens, Dekker & Tiemeyer, 2014.

⁴⁹ Zie ook Onderwijsraad, 2012c.

⁵⁰ Onderwijsraad, 2007b.

⁵¹ Bijvoorbeeld artikel 8.3, Wet op het primair onderwijs.

⁵² Onderwijsraad, 2012c; 2016a.

⁵³ Onderwijsraad, 2016a.

⁵⁴ Onderwijsraad, 2012c.

⁵⁵ Andere adviezen van de raad rondom burgerschapsvorming hebben betrekking op het wettelijk vast te leggen dat scholen mede burgerschap bevorderen (Onderwijsraad, 2003a), het onder de aandacht van leerlingen brengen van Europees burgerschap (Onderwijsraad, 2004) en het aanscherpen van de wetgeving op dit punt voor het hoger onderwijs (Onderwijsraad, 2007d). De aanbevelingen in de eerste twee adviezen zijn grotendeels overgenomen. Het laatste advies is niet overgenomen. Het kabinet vond dat voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs burgerschapsvorming voldoende is vastgelegd.

aanbevelingen: 1) ondersteun scholen bij het expliciteren van wat zij al doen op het vlak van burgerschap, en wat zij beogen; 2) stimuleer systematische kennisopbouw over welke aanpak geschikt is voor het nastreven van bepaalde burgerschapscompetenties en voor welke leerlingen; en 3) bied scholen meer duidelijkheid over de inhoudelijke kern van het burgerschapsonderwijs – het leren functioneren in een democratische gemeenschap (inclusief de rol van mensenrechten hierin) en de identiteitsontwikkeling van de leerling – door de kerndoelen die het meest met burgerschap zijn verbonden, te herformuleren.⁵⁶

De raad doet in dit verband het voorstel om burgerschapscompetenties – in lijn met andere vaardigheden gericht op de brede vorming van leerlingen (zie paragraaf 4) – nadrukkelijker te koppelen aan de kerndoelen, en de kerndoelen in het primair en voortgezet onderwijs die het meest met burgerschap zijn verbonden, te herformuleren. Voor het primair onderwijs zou eveneens in een nieuw besluit kerndoelen voor de sector kunnen worden geëxpliciteerd welke kerndoelen tezamen de inhoudelijke kern van het burgerschapsonderwijs bevatten.⁵⁷ Daarnaast zou de tekst moeten aangeven dat de burgerschapsopdracht niet beperkt is tot deze kern, maar ook in andere kerndoelen wordt uitgewerkt (en daarbij een aantal voorbeelden noemen). Voor het voortgezet onderwijs dient duidelijk te zijn dat de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs, indien de school deze aanbiedt, ook deel uitmaakt van het burgerschapsonderwijs. In lijn met het advies van de raad uit 2012 (toen de stage nog wel verplicht was) behoeft de inbedding van de maatschappelijke stage in de leerlijn of het programma voor burgerschapsonderwijs verbetering. Nu wordt de link tussen stage en burgerschap lang niet altijd expliciet gemaakt. Hierdoor lijkt het alsof de maatschappelijke stage iets is dat naast burgerschapsonderwijs (ook nog) moet worden vormgegeven, terwijl het er juist deel van moet uitmaken. Ook na afschaffing van de verplichting van de maatschappelijke stage lijkt dit het geval te zijn.⁵⁸ Andere aanbevelingen van de raad betreffen onder meer: het expliciteren van de kennisbasis op het gebied van burgerschapsonderwijs voor leraren en het versterken van het burgerschapsonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs.

Meer inzicht en breder verantwoord is nodig

Tot slot bepleit de raad in zijn advies *De volle breedte van onderwijskwaliteit* (2016)⁵⁹ dat het breder opvatten van onderwijskwaliteit samen moet gaan met het inzichtelijker maken van deze kwaliteit. Dat kan door het gebruik van een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve instrumenten binnen een systeem van cyclisch werken. Ook zou onderwijskwaliteit breder verantwoord dienen te worden; daaronder valt ook het afleggen van verantwoording over de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. De raad bepleit dat deze verantwoording eerst en vooral in het proces van horizontale verantwoording op schoolniveau plaatsvindt; in dialoog met andere belanghebbenden, zoals ouders, medezeggenschapraad en raad van toezicht. Volgens de raad is het ook nodig onderwijskwaliteit in brede zin op te nemen in het schoolplan en het proces van verantwoording over brede kwaliteit een plaats te geven in het inspectietoezicht. Hij suggereert daarvoor een aantal ijkpunten voor proces-toezicht: de mate waarin de school de dialoog met belanghebbenden aangaat, leert van hun feedback en de interne verantwoording regelt.

⁵⁶ Onderwijsraad, 2012c.

⁵⁷ Momenteel kent alleen het voortgezet onderwijs een dergelijke explicitering.

⁵⁸ Inspectie van het onderwijs, 2017a.

⁵⁹ Onderwijsraad, 2016a.

7 Tot slot

In deze notitie zijn de belangrijkste aanbevelingen van de Onderwijsraad met betrekking tot de thema's gelijke onderwijskansen en sociale samenhang van de afgelopen tien jaar samengevat. De raad juicht toe dat er opnieuw aandacht is voor kansengelijkheid en sociale samenhang in relatie tot het onderwijs. De maatschappelijke aandacht voor gelijke kansen spreekt uit een keur aan congressen, publicaties en discussies in de media. Bij het ministerie van OCW is de totstandkoming van de Gelijke Kansen Alliantie een voorbeeld van de hernieuwde interesse in het thema. Hoewel de raad het waardeert dat deze onderwerpen terug zijn op de agenda van het ministerie, plaatst de raad ook enkele kanttekeningen. Bestaand overheidsbeleid blijkt in veel gevallen namelijk onvoldoende te werken of levert zelfs *negatieve externe effecten* op.

Overheden in Europa en vooral in Nederland hebben zich al decennia lang sterk gemaakt voor sociaal beleid voor kwetsbare bevolkingsgroepen in de samenleving, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten waar competitie en talentontwikkeling voorop staan. De laatste jaren is ook in het Nederlandse beleid meer de nadruk komen te liggen op talentontwikkeling, excellentie, maatwerk en passend onderwijs. Een terechte keuze vanuit het oogpunt van de individuele talenten van leerlingen en het tegemoet komen aan individuele keuzevrijheid en de toeleiding van leerlingen naar een juiste plek in het onderwijs. De raad heeft de afgelopen tien jaar echter diverse malen gewezen op beleidsmaatregelen waarvan kon worden voorzien dat deze neveneffecten zouden hebben op gelijke kansen in het onderwijs. Voorbeelden hiervan zijn: het bemoeilijken van doorstroom van middelbaar naar hoger beroepsonderwijs; het geven van extra gewicht aan het schooladvies van de basisschool ten koste van het belang van een onafhankelijke gestandaardiseerde toets; en het bemoeilijken van stapelen of tussentijds doorstromen naar een hoger niveau in het voortgezet onderwijs.

De raad acht het noodzakelijk dat onderwijsbeleid meer dan nu het geval is, gestoeld wordt op een langetermijnvisie en een lange termijn onderwijsagenda.⁶⁰ Daarin horen gelijke kansen, sociale samenhang, maar ook onderwijskwaliteit, doelmatigheid, pluriformiteit en keuzevrijheid een plaats te hebben en tegen elkaar afgewogen te worden. Het baseren van onderwijsbeleid op een langetermijnvisie voorkomt dat beleid te zeer afhangt van hypes, slogans en geldende doctrines. Het zorgt er eveneens voor dat politieke agenda's van individuen een minder ferm stempel op het korte termijn overheidsbeleid kunnen drukken.

De raad wijst erop, conform het rapport van de commissie-Dijsselbloem, dat in onderwijsbeleid meer gebruik kan en moet worden gemaakt van wetenschappelijke theorieën en wetenschappelijk of praktijkgericht onderzoek. Dat geldt zowel bij het maken als bij het wijzigen of stopzetten van beleidsmaatregelen. De recente toename in aandacht voor gelijke kansen lijkt nu gebaseerd te zijn op een zeer beperkte set aan wetenschappelijke kennis en cijfers. Het zou wijs beleid zijn om maatregelen zoveel mogelijk te baseren op kennis over wat werkt en op evaluaties en monitoring van beleid.

⁶⁰ Onderwijsraad, 2014c.

Literatuur

- Barnett, W.S. (1995). Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes. *The Future of Children* 5(3), 25-50.
- Bovens, M., Dekker, P. & Tiemeijer, W. (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Burger, K. (2010). How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. *Early Childhood Research Quarterly*, 25, 140-165.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs*. Geraadpleegd op 22 juni 2017 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2017/06/herziening-gewichtenregeling-primair-onderwijs>.
- Commissie vraagfinanciering mbo (2017). *Doorleren werkt. Samen investeren in nieuwe zekerheid*. Geraadpleegd op 21 juni 2017 via www.doorlerenwerkt.nl.
- Gormley, W.T., Phillips, D. & Gayer, T. (2008). Preschool programs can boost school readiness. *Science*, 320(5884), 1723-1724.
- Heckman, J.J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.
- 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.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2013-2014*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014-2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2017a). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017b). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2015-2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Interdepartementaal Beleidsoverleg (2017). *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Love, J.M., Kisker, E.E., Ross, C., Raikes, H., Constantine, J., Boller, K., Brooks e.a. (2005). The effectiveness of early head start for 3-year-old children and their parents: lessons for policy and programs. *Developmental Psychology*, 41(6), 885.
- Magnuson, K.A., Ruhm, C. & Waldfogel, J. (2007). The persistence of preschool effects: Do subsequent classroom experiences matter? *Early Childhood Research Quarterly*, 22(1), 18-38.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016. *Gelijke kansen in het onderwijs*. Brief van 31 oktober 2016 van de minister en de staatssecretaris aan de voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk 1090781. Kamerstukken II 2016-2017, 34550-VIII, 16.
- Motie van het lid Van Meenen c.s.* (2015). Kamerstukken II 2015-2016, 34300 VIII, nr. 49.
- Onderwijsraad (2003a). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003b). *Werk maken van een leven lang leren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Europees burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007a). *Doorstroom en talentontwikkeling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b). *Onderwijs en sociale samenhang: de stand van zaken. Kennis en beleidsvorming over onderwijs en sociale samenhang*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007c). *Presteren naar vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2007d). *Versteviging van kennis II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Ambities voor het jonge kind voor de basisschool*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010a). *Een diploma van waarde*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010b). *Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010c). *Uitgebreid onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010d). *Vroeg of laat*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011a). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011b). *Onderwijs vormt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011c). *Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012a). *Cultuureducatie: leren, creëren, inspireren!* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012b). *Over de drempel van postinitieel leren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012c). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013a). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Meer kansen voor kwetsbare jongeren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013c). *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014a). *Een eigentijds curriculum*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014b). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014c). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014d). *Overgangen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015a). *Een goede start van het jonge kind*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015b). *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015c). *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016a). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016b). *Passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016c). *Vakmanschap voortdurend in beweging*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017a). *De leerling centraal? Een verkenning naar betekenissen en grenzen in de context van het publieke belang van het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017b). *Doordacht digitaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017c). *Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Co-ordination and Development (2016). *Netherlands 2016: Foundations for the Future, Reviews of National Policies for Education*. Parijs: OECD Publishing.
- Posthumus, H., Bakker, B., Van der Laan, J., De Mooij, M., Scholtus, S., Tepic, M., Van den Tillaart, J. & De Vette, N. (2017). *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs-Fase 1*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Posthumus, H., Bakker, B., Graham, J., Van der Houwen, K. & Scholtus, S. (2017). *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs. Fase 2: resultaten voor scholen en gemeenten*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Sociaal-Economische Raad (2015). *Leren in het hoger onderwijs van de toekomst. Advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2015-2025*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sociaal-Economische Raad (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een advies over postinitieel leren*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Van de Werfhorst, H., Elfers, L. & Karsten, S. (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken. Leren, werken en burgerschap*. Meppel: Ten Brink.
- Van der Steeg, M., Vermeer, M. & Lanser, D. (2011). *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*. CPB Policy Brief, 2011/05. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Winsler, A., Tran, H., Hartman, S.C., Madigan, A.L., Manfra, L. & Bleiker, C. (2008). School readiness gains made by ethnically diverse children in poverty attending center-based childcare and public school pre-kindergarten programs. *Early Childhood Research Quarterly*, 23(3), 314-329.