

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke
kansen
Balans van tien jaar adviezen

Guuske Ledoux
Annemiek Veen
m.m.v. Iris Breetvelt

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Ledoux, G., Veen A.M., m.m.v. Breetvelt, I.S.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen. Balans van tien jaar adviezen.

Guuske Ledoux, Annemiek Veen, m.m.v. Iris Breetvelt.

Amsterdam: Kohnstamm Instituut (Rapport 831, projectnummer 40353).

ISBN 978-90-6813-890-0

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave en verspreiding:

Kohnstamm Instituut

Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam

Tel.: 020-525 1226

www.sco-kohnstammstituut.uva.nl

© Copyright Kohnstamm Instituut, 2009

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
	1.1 Vraagstelling en doel van het acquis	1
	1.2 Werkwijze	4
	1.3 Type studie	8
	1.4 Leeswijzer	9
2	Toegankelijkheid en gelijke kansen	11
	2.1 Begrippen en doelstellingen	11
	2.2 Toegankelijkheidsproblemen	14
	2.3 Adviesthema's	17
3	De invloed van de thuisomgeving op onderwijssucces	19
	3.1 De probleemdefinitie uit 1997	19
	3.2 Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?	20
	3.3 De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten	21
	3.4 Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen	29
	3.5 Impact van de adviezen in beleid en praktijk	31
4	Doelen en standaarden als garantie voor toegankelijkheid	37
	4.1 De probleemdefinitie uit 1997	37
	4.2 Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?	38
	4.3 De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten	39
	4.4 Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen	49
	4.5 Impact van de adviezen in beleid en praktijk	51
5	Concentratie en segregatie in en tussen scholen	59
	5.1 De probleemdefinitie uit 1997	59
	5.2 Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?	60
	5.3 De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten	61
	5.4 Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen	67
	5.5 Impact van de adviezen in beleid en praktijk	69

6	Selectiemechanismen en doorstroommogelijkheden	75
6.1	De probleemdefinitie uit 1997	75
6.2	Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?	77
6.3	De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten	78
6.4	Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen	86
6.5	Impact van de adviezen in beleid en praktijk	88
7	Integraal of specifiek toegankelijkheidsbeleid	97
7.1	De probleemdefinitie uit 1997	97
7.2	Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?	98
7.3	De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten	99
7.4	Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen	113
7.5	Impact van de adviezen in beleid en praktijk	115
8	Levenslang leren	121
8.1	De probleemdefinitie uit 1997	121
8.2	Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?	122
8.3	De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten	123
8.4	Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen	134
8.5	Impact van de adviezen in beleid en praktijk	136
9	Verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid	141
9.1	De probleemdefinitie uit 1997	141
9.2	Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?	141
9.3	De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten	144
9.4	Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen	148
10	Reacties vanuit de wetenschap	151
10.1	Inleiding	151
10.2	Verwijzingen naar de Onderwijsraad in wetenschappelijke artikelen	152
10.3	Programmeringsstudies	153

11	De balans opgemaakt	159
	11.1 Centrale gedachten van de Raad	160
	11.2 Consistentie en tijdgebondenheid	163
	11.3 Gemiste of verwaarloosde onderwerpen	164
	11.4 Impact van de adviezen van de Raad op het beleid	165
	11.5 Impact van de adviezen van de Raad op praktijk en wetenschap	168
	Literatuur	171
	Recent uitgegeven SCO rapporten	181

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling en doel van het acquis

De Onderwijsraad geeft de regering en de Tweede Kamer gevraagd en ongevraagd advies over allerlei onderwerpen die het onderwijs betreffen, op hoofdlijnen van beleid en ten aanzien van wetgeving. In de loop der jaren is een reeks van adviezen verschenen die direct of indirect gaan over de thema's toegankelijkheid en gelijke kansen, hoofdthema's in het Nederlandse onderwijsbeleid. De Onderwijsraad heeft besloten na al deze adviezen een balans op te maken en een acquis laten opstellen van de inhoud van deze adviezen. De Franstalige term 'acquis', van oorsprong een juridische term, staat voor een document waarin verworven kennis op een bepaald domein bij elkaar wordt gebracht.

Het belangrijkste doel is om vast te stellen wat in de loop der jaren de rode draad is geweest in de adviezen en te bepalen wat de invloed daarvan is geweest op het beleid van de overheid. Ook wil de Onderwijsraad weten wat de respons op de adviezen is geweest in de wetenschap en in de onderwijspraktijk. Op basis hiervan wil de Onderwijsraad conclusies trekken over de geproduceerde kennis en lijnen trekken naar eventuele nieuwe onderwerpen voor advies.

Het acquis is in opdracht van de Onderwijsraad opgesteld door het SCO-Kohnstamm Instituut en beslaat de periode 1997-2007¹.

Het startpunt van advisering over het onderwerp toegankelijkheid en gelijke kansen in deze periode is het advies *Toegankelijkheid van het Nederlands Onderwijs* uit 1997. Dit breed opgezette advies verkent het toegankelijkheidsvraagstuk vanuit allerlei perspectieven. Veel van die perspectieven keren in latere adviezen terug, en het advies uit 1997 kan daarom beschouwd worden als een 'anker' publicatie waartegen latere inzichten kunnen worden afgezet.

In dit advies worden de volgende zeven thema's onderscheiden:

¹ Voor twee deelthema's zijn ook adviezen uit 2008 en 2009 meegenomen, zie toelichting later in dit hoofdstuk.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

1. *De invloed van de thuisomgeving op onderwijssucces (schools en buitenschools).* Dit thema gaat over mogelijkheden en resultaten van onderwijsachterstandenbeleid en over instrumenten die hiervoor worden ingezet, zoals voor- en buitenschoolse programma's.
2. *Doelen en standaarden als garantie voor toegankelijkheid.* Dit thema gaat over de vraag hoe gegarandeerd kan worden dat scholen hun leerlingen de toerusting bij brengen die essentieel is voor hun persoonlijk en maatschappelijk functioneren. Hierbij hoort het vraagstuk over de wenselijkheid van absolute (leer)standaarden.
3. *Concentratie en segregatie in en tussen scholen.* Dit thema gaat over segregatie tussen scholen naar sociaal-culturele achtergrond van leerlingen en over de effecten daarvan op gelijke kansen.
4. *Selectiemechanismen en doorstroommogelijkheden.* Dit thema gaat over de relatie tussen het streven naar 'doelmatige' leerwegen en toegankelijkheid en gelijke kansen.
5. *Verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid.* Dit thema gaat over de gevolgen van de toenemende decentralisatie en deregulering in het onderwijs voor toegankelijkheid en gelijke kansen en over de verantwoordelijkheden hierbij van de centrale overheid, lokale overheden en andere partijen.
6. *Integraal of specifiek toegankelijkheidsbeleid.* Hier gaat het om de vragen of en hoe er doelgroepenbeleid gevoerd moet worden, op welke wijze dit gefinancierd moet worden (groepsgewijs, individueel, anders) en of beleid zich tot het onderwijs moet beperken of ook beleidsterreinen daarbuiten moet omvatten.
7. *Levenslang leren.* Dit thema gaat over de verhouding tussen initiële en post-initiële scholing en over de toegankelijkheid van postinitiële scho-

ling voor kwetsbare groepen, zoals voortijdig schoolverlaters, laaggeschoolden en groepen met marginale posities op de arbeidsmarkt.

De adviezen die de Onderwijsraad in de periode 1997-2007 heeft uitgebracht en die (mede) gaan over het onderwerp toegankelijkheid en gelijke kansen laten zich goed ordenen in deze thema's. In deze studie is daarom deze indeling als uitgangspunt genomen voor de analyse van tien jaar adviezen van de Onderwijsraad.

In overleg met de Onderwijsraad zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Wat zijn, voor elk van de zeven genoemde thema's, de centrale gedachten en argumenten in de adviezen van de Onderwijsraad? In welke mate is sprake van consistentie, in welke mate van tijdgebondenheid? Zijn er onderwerpen die de Onderwijsraad in de te onderzoeken periode (1997-2007) heeft gemist of verwaarloosd?
2. Wat was de reactie van het kabinet (i.c. de minister/de staatssecretarissen van OCW) op de centrale gedachten? Hebben de adviezen (mede) geleid tot aanpassing van beleid of tot nieuw beleid, en in welk beleidskader is dat ingepast? Op welke onderwerpen, in welke vorm (regelgeving, wetgeving, innovaties, etc.) en op welk moment is beleid aangepast of in gang gezet?
3. Is er, traceerbaar in wetenschappelijke producten, door wetenschappers gereageerd op centrale gedachten van de Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen? Zo ja, bij welke thema's en in welke context (maatschappelijk debat)?
4. Hoe is door de onderwijspraktijk/de voornaamste stakeholders gereageerd op adviezen en voorstellen van de Onderwijsraad? Zijn er in rapportages van de inspectie van het onderwijs aanwijzingen te vinden dat er in de praktijk veranderingen zijn opgetreden (mede) als gevolg van de adviezen van de Onderwijsraad?

1.2 Werkwijze

De Onderwijsraad heeft zelf zeventien adviezen geselecteerd die in het acquis moesten worden opgenomen. Onderstaande tabel laat zien om welke adviezen² het gaat, in chronologische volgorde (naar tijdstip van uitbrengen).

Tabel 1 Door de Onderwijsraad geselecteerde adviezen die betrekking hebben op toegankelijkheid en gelijke kansen, periode 1997-2007

Advies	Jaar
Toegankelijkheid van het Nederlands onderwijs	1997
Advies inzake het ontwerpbesluit GOA	1997
Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid	1999
Aansturing van onderwijskansen	2000
Onderwijsmancipatie uit de steigers	2000
De Rugzak gewogen. Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs	2001
Wat het zwaarst weegt. Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid	2001
Over leerlinggewichten en schoolgewichten	2002
Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand	2002
Werk maken van een leven lang leren	2003
Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?	2004
Tot hier en nu verder	2004
Bakens voor spreiding en integratie	2005
Betere overgangen in het onderwijs	2005
Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs	2005
Doorstroom en talentontwikkeling	2007
Presteren naar vermogen	2007

Van al deze adviezen is eerst vastgelegd

² We gebruiken gemakshalve in dit rapport steeds de term advies. In een enkel geval gaat het echter niet om een advies maar om een verkenning of om een zogenaamd briefadvies, een advies dat niet de vorm heeft van een geheel rapport maar van een kortere notitie. In de hoofdstukken waar de verschillende adviezen besproken worden, wordt dit vermeld.

- wat de Onderwijsraad heeft onderzocht
- op welk moment
- indien van toepassing: welk verzoek van de bewindslieden daaraan ten grondslag lag
- bij ongevraagde adviezen: wat voor de Onderwijsraad de aanleiding was om het advies uit te brengen
- tot welk advies/welke aanbevelingen de Onderwijsraad is gekomen
- welke onderbouwing daarvoor is gegeven

Vervolgens zijn de adviezen ingedeeld naar thema. Daarbij is gestreefd naar een zuinige indeling, dat wil zeggen zo min mogelijk dubbele toedelingen. Veel adviezen raken aan meerdere deelthema's, hetgeen logisch is omdat ze allemaal gaan over aspecten van het overkoepelende onderwerp toegankelijkheid en gelijke kansen. In sommige gevallen is het echt evident dat een advies bij meerdere thema's thuishoort en is het dus ook bij meerdere thema's ingedeeld. De meeste adviezen konden echter bij één thema worden ondergebracht.

Na deze indeling zijn twee beslissingen genomen. De eerste betreft een inperking van het aantal te verwerken adviezen. Het advies *Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs* hebben we bij nadere beschouwing buiten dit acquis gehouden. De reden daarvoor is dat dit advies is al eerder is opgenomen in een ander acquis, dat door de Onderwijsraad zelf is uitgevoerd, over onderwijs en sociale samenhang (Onderwijsraad, 2007). Inhoudelijk past het advies daar ook veel beter. Het gaat over sociale vorming in het onderwijs, tegen de achtergrond van de multiculturele samenleving. De aanbevelingen die de Onderwijsraad daarin doet richten zich op de onderwijspraktijk en betreffen vooral het schoolklimaat. Er is wel een link met het in dit acquis opgenomen thema *concentratie en segregatie*, maar dit thema vormt voor dit advies alleen een context, niet het onderwerp zelf. Het advies gaat dus niet over toegankelijkheidsvragen en viel daarom niet goed in te delen bij een van de zeven thema's.

De tweede beslissing was om het aantal te bestuderen adviezen juist uit te breiden. Nadere inspectie van alle adviezen die de Onderwijsraad in de periode 1997-2007 heeft uitgebracht maakte duidelijk dat er in deze periode nog heel wat vaker een advies is uitgebracht dat past bij een van de zeven thema's, waaronder enkele vrij cruciale (kernadviezen gezien het thema). Om een goed beeld te kunnen

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

schetsen van de standpunten van de Onderwijsraad over elk thema, en om te kunnen laten zien in hoeverre er sprake was van consistentie en van eventuele gemiste of verwaarloosde onderwerpen (zie onderzoeksvraag 1), hebben we besloten om een aantal extra adviezen op te nemen in deze studie. Het aantal wisselt per thema. In de volgende hoofdstukken laten we bij elk thema zien om welke toegevoegde adviezen het gaat.

Vervolgens zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen de volgende stappen gezet.

Voor *onderzoeksvraag 1* is per thema nagegaan of er door de tijd heen sprake is van centrale gedachten in de adviezen en of er sprake is van consistentie dan wel tijdgebondenheid. Verder is per thema in kaart gebracht (aparte subvraag) welke achterstandsgroepen de Raad heeft geïdentificeerd voor haar adviezen, en met welke onderbouwing.

Voor *onderzoeksvraag 2* zijn de beleidsreacties (reacties van de regering/de bewindslieden) op de afzonderlijke adviezen verzameld. Deze zijn gezocht op de website van de Onderwijsraad zelf, op de website van het Ministerie van OCW en door telefonische navraag bij de Onderwijsraad. Niet elk advies heeft een beleidsreactie opgeleverd. In de hoofdstukken die over de afzonderlijke thema's gaan staat vermeld bij welke adviezen dit wel en niet het geval was. We hebben ons hierbij beperkt tot de geselecteerde adviezen; van de toegevoegde adviezen zijn geen beleidsreacties opgezocht.

Alle beleidsreacties zijn samengevat, daarbij is gelet op de reactie op de algemene redenering van de Onderwijsraad in het advies en op de concrete beleidsaanbevelingen. Vervolgens is voor elk thema nagegaan of er al dan niet sprake is van (in)consistenties in beleid in de afgelopen tien jaar en of dit samenhangt met het beleidsprogramma of de besturingsopvattingen van de betreffende bewindspersonen, voor zover zichtbaar in de beleidsreacties.

Voor *onderzoeksvraag 3* is gekeken naar de belangrijkste podia voor het wetenschappelijk onderwijskundig en pedagogisch forum in Nederland. Dat zijn de

grotere Nederlandse³ pedagogische en onderwijskundige tijdschriften van de afgelopen tien jaar, te weten Pedagogische Studiën, Pedagogiek (voorheen Come-Comenius), Tijdschrift voor Onderwijsresearch en Tijdschrift voor Orthopedagogiek. Nagegaan is of er in de artikelen, discussiebijdragen en boek- en rapportbesprekingen in deze tijdschriften aandacht wordt besteed aan adviezen van de Onderwijsraad en/of de onderliggende studies. Verder is een search uitgevoerd in enkele databases voor onderzoeksliteratuur. Opnieuw waren hier alleen de geselecteerde adviezen het uitgangspunt; van de toegevoegde adviezen zijn geen referenties opgezocht.

Verder zijn programmeringsstudies van onderwijskundig onderzoek uit de afgelopen tien jaar bestudeerd, respectievelijk van de PROO (Programmaraad Onderwijsonderzoek van NWO) en de Programmaraad BOPO (Beleidsgericht onderzoek Primair Onderwijs) van NWO. Nagegaan is of in deze programma's wordt verwezen naar de geselecteerde adviezen van de Onderwijsraad en of ze mede hebben bijgedragen aan het programmeren van onderzoek op de zeven thema's. Het was de bedoeling de resultaten van deze zoekprocedures ook in te delen naar thema. Echter, het aantal 'treffers' in de tijdschriftensearch bleek gering en ook de opbrengst van de analyse van de programmeringsstudies was niet groot. We hebben daarom besloten een apart, thema-overstijgend hoofdstuk te wijten aan onderzoeksvraag 3 en verder afgezien van bespreking hiervan per thema.

Voor *onderzoeksvraag 4* is nagegaan of er respons is geweest van relevante stakeholders op de zeventien geselecteerde adviezen. Tot de relevante stakeholders rekenen we besturenorganisaties, vakbonden, ouderorganisaties en migrantenorganisaties. In de eigen nieuwsbladen en de websites van dergelijke organisaties is nagegaan of er in de onderzochte periode gereageerd is op de adviezen⁴. Dit heeft in totaal 46 reacties opgeleverd. Deze zijn ingedeeld naar thema.

³ We hebben ons beperkt tot Nederlandse tijdschriften omdat de Onderwijsraad adviseert over het onderwijsbestel en onderwijsbeleid in Nederland en de Nederlandse (beleids)context dus voorop staat.

⁴ Het gaat om nieuwsbrieven en websites van VBS, CPS, AOB, VOS/ABB, managers in het katholiek onderwijs, besturenraad PCO. Daarnaast is gezocht in de tijdschriften Didaktief, Vernieuwing, Toon, VO-magazine, MBO-magazine. Van elke tijdschrift zijn de eerste drie afleveringen na publicatie van een advies van de Onderwijsraad bekeken op opiniërende artikelen.

Het aantal reacties per thema was te klein om nog nadere analyse te kunnen doen naar eenduidigheid (is men het eens/oneens?), zoals aanvankelijk de bedoeling was. Verder bleken de reacties ook geen informatie te bevatten over veranderingen in de praktijk die gerelateerd kunnen worden aan de adviezen. Geprobeerd is verdere aanwijzingen daarvoor te vinden de rapportages die de onderwijsinspectie jaarlijks uitbrengt over de staat van het onderwijs in Nederland. Hiervoor zijn de meest recente rapportages over de schooljaren 2006/2007 en 2007/2008 doorgenomen. We hebben echter moeten constateren dat het niet mogelijk is de informatie die de inspectie geeft over ontwikkelingen in het onderwijs te interpreteren als veranderingen in het onderwijsveld die te maken zouden kunnen hebben met adviezen van de Onderwijsraad. Daarvoor zijn de inspectierapportages te breed (veel onderwerpen), terwijl ze juist weer vrij weinig informatie bieden over veranderingen in het onderwijs. Wel is het zo dat de inspectie over verschillende onderwerpen die in de geselecteerde adviezen van de Onderwijsraad voorkomen een stand van zaken schetst die ondersteuning geeft aan standpunten van de Onderwijsraad. De inspectie benoemt allerlei tekortkomingen in het onderwijs, die in de adviezen van de Onderwijsraad aanleiding zijn om aanbevelingen te formuleren voor verbetering. Ook neemt de inspectie op sommige thema's standpunten in die de Onderwijsraad ook naar voren brengt. Het is dus eerder zo dat de inspectierapporten gelezen kunnen worden als ondersteunend voor analyses en aanbevelingen van de Onderwijsraad, dan als bron voor effecten (impact) van de adviezen. We hebben dan ook besloten de inspectierapporten in deze studie niet verder te gebruiken.

1.3 Type studie

We omschreven eerder een 'acquis' als een document waarin verworven kennis op een bepaald domein bij elkaar wordt gebracht. Dat laat echter nog allerlei invullingen open. De Vijlder e.a., die eerder een acquis opstelden over bestuur en organisatie (2009), wijzen er op dat een acquis in ieder geval een aantal dingen *niet* is. Het is geen evaluatie van de inhoud of de effectiviteit van de adviezen, het is geen beleidsgeschiedenis van de onderwerpen die in de adviezen zijn behandeld, het is geen wetenschappelijk review van de kennis over de onderwerpen uit

de adviezen. Wat is het dan wel? De Vijlder e.a. kiezen er voor om een acquis op te vatten als een beeld van de bijdragen die de Onderwijsraad heeft geleverd aan de kennisontwikkeling op een bepaald domein. Ze zien daarbij de Onderwijsraad als ‘beleidsentrepeneur’, wiens taak het is problemen te analyseren en oplossingen te zoeken op een manier die direct bruikbaar is voor beleid, maar niet vanuit een beleidsvoorbereidende positie. In die rol benut de Onderwijsraad niet alleen kennis, maar voegt ook kennis toe, namelijk kennis van oplossingsalternatieven en verschillende perspectieven op een beleidsprobleem. Een acquis is in die gedachtenlijn een weergave van de door de Onderwijsraad geproduceerde kennis. Deze interessante gedachtegang geeft echter op zichzelf nog geen vorm aan de wijze waarop een acquis moet worden opgezet. In onze studie hebben we er voor gekozen het accent te leggen op de centrale gedachten en redeneringen van de Onderwijsraad. We zijn daarvoor dicht bij de inhoud van de adviezen gebleven. Het plaatsen van die adviezen in een tijds- en beleidscontext is een te veel omvattende onderneming, zeker gezien het aantal adviezen dat we behandelen en de verdeling daarvan over zeven thema’s. Wel komen uiteraard de directe beleidsreacties aan bod, en waar mogelijk geven we ook aan of en hoe adviezen passen in de beleidsfilosofie van de bewindslieden van dat moment. Daarbij vermelden we ook of een advies eventueel in een later stadium dan het moment van de beleidsreactie nog tot beleidsontwikkeling heeft geleid.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is verder als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 geven we weer hoe de Onderwijsraad in 1997 de begrippen toegankelijkheid en gelijke kansen definiëerde en welke toegankelijkheidsproblemen op dat moment werden onderscheiden. Dit vormt de opmaat naar de volgende zeven hoofdstukken (3 t/m 9), waarin we voor elk thema afzonderlijk de volgende onderwerpen aan bod laten komen:

- de probleemdefinitie van de Onderwijsraad uit 1997
- een overzicht van de adviezen die in de periode 1997-2007 over dat onderwerp zijn uitgebracht, zowel geselecteerde als toegevoegde;

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

- een beschrijving van de centrale gedachten en argumenten en van de voornaamste aanbevelingen in die adviezen; dit gebeurt in chronologische volgorde en per advies;
- conclusies over consistentie, verschuivingen en gemiste onderwerpen;
- een beschrijving van de impact van de adviezen op beleid en praktijk, aan de hand van de beleidsreactie en de reacties van de ‘stakeholders’.

Een wat afwijkende vorm is gekozen voor het thema *verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid*. De redenen daarvoor staan in hoofdstuk 9. In verband hiermee is dit thema ook als laatste in de reeks in dit rapport opgenomen; dit betekent dus een afwijking van de volgorde zoals genoemd in 1.1.

In hoofdstuk 10 vermelden we vervolgens wat we gevonden hebben aan reacties vanuit de wetenschap. Zoals eerder vermeld gebeurt dat thema-overstijgend.

In hoofdstuk 11 maken we tenslotte de balans op en vatten we de bevindingen per onderzoeksvraag samen.

In het vervolg van dit rapport duiden we de Onderwijsraad kortweg aan als de Raad.

2 Toegankelijkheid en gelijke kansen

In dit acquis vormt het advies *Toegankelijkheid van het Nederlands Onderwijs*, dat de Raad in 1997 uitbracht, het startpunt voor alle verdere analyses. In dit hoofdstuk laten we zien wat de bedoeling van dit advies was, hoe de Raad de begrippen toegankelijkheid en gelijke kansen heeft opgevat en welke toegankelijkheidsproblemen in het advies werden onderscheiden. Dat gebeurt op hoofdlijnen, de uitwerking per thema komt aan bod in de volgende hoofdstukken.

Het advies *Toegankelijkheid van het Nederlands Onderwijs* is opgesteld op verzoek van de toenmalige minister van onderwijs Ritzen. De minister vroeg om een verkenning van het begrip toegankelijkheid en om het identificeren van toegankelijkheidsproblemen in het Nederlands onderwijs. Daarmee zou de Raad tevens onderwerpen in kaart moeten brengen waarover in de toekomst nader geadviseerd zou kunnen worden.

De basis voor het advies vormt een studie die de Raad heeft laten uitvoeren en die dezelfde titel heeft als het advies: *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*. Zestien wetenschappers laten in deze studie hun licht schijnen over elf verschillende aspecten van toegankelijkheid, verdeeld over alle sectoren van het onderwijs en in sommige gevallen gekoppeld aan specifieke beleidsprogramma's (onderwijsachterstandenbeleid, Weer Samen Naar School). Dat levert een veelheid aan aandachts- en gezichtspunten op die de Raad in het eigen advies vrijwel allemaal weer laat terugkomen.

2.1 Begrippen en doelstellingen

Toegankelijkheid is volgens de Raad een combinatie van toelaatbaarheid enerzijds en feitelijke toegangsmogelijkheden anderzijds.

Bij dit laatste gaat het niet alleen om toegangsmogelijkheden bij intrede van een opleidingstraject, maar ook om toegangsmogelijkheden tijdens de leerroute.

De Raad verbindt het begrip toegankelijkheid met het meritocratisch principe. Het meritocratisch principe houdt in dat de verdeling van maatschappelijke kansen (en onderwijskansen) gebaseerd hoort te zijn op ‘verdienste’ en niet op afkomst of andere persoonlijke kenmerken of achtergrond-kenmerken. In het onderwijs bestaat verdienste uit ‘bewezen’ (getoetste) prestaties.

Als het meritocratisch principe in het Nederlands onderwijs volledig van toepassing zou zijn, dan zou het onderwijs er volgens de Raad als volgt uitzien:

“Na een basisperiode die in principe door alle leerlingen wordt gevolgd (funderend onderwijs) kent het onderwijs differentiële en kwalificerende leerroutes of trajecten, die verschillen naar niveau, duur, aard en aansluiting op leer- en onderwijsmogelijkheden in latere fasen en op maatschappelijke posities. Het geheel is hiërarchisch opgebouwd. De trajecten in het stelsel lopen van ‘laag’ tot ‘hoog’, afhankelijk van de mate van persoonlijk en maatschappelijk perspectief dat de verschillende trajecten bieden enerzijds, en anderzijds afhankelijk van het prestatieniveau dat van de leerlingen in de diverse trajecten verwacht wordt.

Over deze trajecten verdelen zich de leerlinggroepen. De belangstelling van de leerling is hierbij een factor, maar ze is uiteindelijk niet beslissend. Bij de toegang tot leerroutes en (vervolg)trajecten staat namelijk het meritocratisch principe centraal: ‘beoordeling op prestatie’. De consequentie die aan deze beoordeling verbonden wordt, luidt: ‘bij gelijke prestaties gelijke kansen.’ (p. 21)

De Raad werkt vervolgens het principe ‘bij gelijke prestaties gelijke kansen’ verder uit. Daarbij is de centrale gedachte dat leerlingen ook werkelijk moeten kunnen laten zien wat hun prestatieniveau is. Er worden twee condities geformuleerd:

- 1) Om leerlingen de kans te geven te bewijzen wat ze kunnen, dient het onderwijs flexibel te zijn en niet vroegtijdig en onomkeerbaar te selecteren. Dat vermindert immers de kans om de verdienste aan te tonen. Eventuele foute keuzes, dan wel selectiebeslissingen moeten nog *gecorrigeerd* kunnen worden.
- 2) Het gaat niet alleen om actuele prestaties maar ook, of zelfs vooral, om *prestatiepotentieel*. Er is volgens de Raad pas sprake van toegankelijk onderwijs (en van een goede werking van het meritocratisch principe) als leerlingen de kans krijgen om hun potentieel te ontwikkelen. Het beleid

moet er niet op gericht zijn leerlingen ‘vast te pinnen’ op het prestatieniveau dat ze op een gegeven moment laten zien, het moet gericht zijn op het opsporen van potentieel en het opheffen van een eventueel verschil tussen potentie en prestaties ⁵.

Het meritocratisch principe houdt dus ook in dat *oneigenlijke* prestatieverschillen moeten worden uitgesloten. Oneigenlijke prestatieverschillen hebben een groepsgericht en een individueel aspect. Bij het groepsgerichte aspect gaat het er om dat bepaalde maatschappelijke groepen ondervertegenwoordigd zijn in hogere leer-routes, er is sprake van groepsgebonden achterstand. Dat wordt beschouwd als een meritocratisch tekort in het onderwijsstelsel. Het beleid moet er dan op gericht zijn die groepsgebonden achterstand te verminderen, hierbij horen groepsgebonden criteria. Op individueel niveau gaat het vooral om het diagnosticeren en opheffen van discrepantie tussen capaciteiten en prestaties bij individuen. Hier moet het beleid er op gericht zijn die discrepanties vast te stellen, oorzaken te bepalen (bijvoorbeeld een stoornis of handicap) en te zoeken naar mogelijkheden het potentieel toch te realiseren.

Bij het zoeken naar oorzaken voor achterstand/niet gerealiseerd potentieel moet volgens de Raad ook gekeken worden naar de werking van het onderwijs zelf, met name naar vormen van streaming en verborgen differentiatie die leiden tot ongelijke behandeling of ongelijk aanbod aan verschillende leerlinggroepen.

Vanuit het voorgaande komt de Raad tot de volgende werkdefinitie voor toegankelijkheidsbeleid (p.29):

“Toegankelijkheidsbeleid is er op gericht om, binnen de grenzen die door eisen van maatschappelijke effectiviteit en doelmatigheid worden gedicteerd, leerlingen het onderwijs te bieden dat bij hun capaciteiten past.”

⁵ Het gaat daarbij niet om het opheffen van verschillen als zodanig. ‘Gelijke kansen’ betekent niet iedereen gelijk proberen te maken, maar gelijke kans bieden op het realiseren van het potentieel en daarmee de toegang te krijgen tot onderwijsmogelijkheden die bij die potentie passen.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

Maar de Raad leidt hier nog een tweede invulling van af:

“Dit impliceert ook dat het onderwijs zijn leerlingen, ongeacht hun capaciteiten, tenminste de basistoerusting biedt die voor een aanvaardbaar minimumperspectief onmisbaar is.”

Het laatste is een belangrijke aanvulling. Volgens de Raad houdt het bieden van gelijke kansen ook in dat het onderwijs een minimum aan kennis en vaardigheden realiseert, dat noodzakelijk is om in de maatschappij te functioneren en daaraan een bijdrage te kunnen leveren. Gebeurt dit niet, dan ontstaat er voor bepaalde leerlingen een gebrek aan perspectief en dat kan nooit ‘passend’ onderwijs zijn, aldus de Raad.

Bij toegankelijkheidsbeleid horen dus twee centrale doelen: elke leerling heeft recht op onderwijs dat bij zijn of haar capaciteiten past en elke leerling moet tenminste een aanvaardbaar minimumniveau halen.

2.2 Toegankelijkheidsproblemen

Er doen zich, volgens de Raad, toegankelijkheidsproblemen voor in het onderwijs als er afwijkingen zijn van het meritocratisch principe. Het meritocratisch principe fungeert hierbij dus als norm. Meer concreet, vanuit de voorgaande definitie, is er sprake van problemen met toegankelijkheid als leerlingen (groepsgewijs of individueel) hun leerpotentie niet kunnen waarmaken of als de gewenste basistoerusting niet bij iedereen tot stand komt.

Die problemen hoeven niet alleen formeel van aard te zijn. De Raad constateert dat er een betekenisverschuiving heeft plaatsgevonden in opvattingen over toegankelijkheid. Aanvankelijk stond alleen het wegwerken van formele, vooral juridische en bestuurlijke obstakels in de aandacht. Maar later is het inzicht gegroeid dat er ook financiële belemmeringen en belemmeringen van sociale of psychologische aard kunnen zijn die er voor zorgen dat leerlingen hun potentieel niet realiseren.

In algemene zin onderscheidt de Raad in 1997 de volgende toegankelijkheidsproblemen:

- 1) Ondervertegenwoordiging van specifieke maatschappelijke groepen op de diverse prestatie- of onderwijsniveaus. Als dit het geval is, impliceert dit volgens de Raad dat tenminste een deel van de leerlingen in deze groepen niet het gepaste onderwijsaanbod ontvangt.
- 2) Specifieke kenmerken van het onderwijs/het stelsel zorgen er voor dat leerlingen niet het voor hen passende onderwijsniveau krijgen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als scholen zich richten naar het gemiddelde van het niveau van hun leerlingenpubliek of als afstroom (overstappen naar een lagere leerweg) en opstroom (overstappen naar een hogere leerweg) niet in evenwicht zijn. De Raad wijst er op dat 'afstromers', ook voortijdig schoolverlaters, vaak in latere loopbaanfasen alsnog een behoorlijk onderwijsniveau halen. Dit wijst er op dat er bij die groep sprake was van niet gerealiseerd potentieel op het moment van afstroom.
- 3) Een deel van de leerlingen verlaat het onderwijs zonder de noodzakelijke basistoerusting. Voorbeelden die de Raad hier noemt zijn: voortijdig schoolverlaters, leerlingen in speciaal onderwijs, leerlingen op de laagste niveaus in het mbo, allochtone mbo-leerlingen die geen stageplaats kunnen krijgen.
- 4) Bestaande selectieprocedures zijn ontoereikend voor het bereiken van de meritocratische norm. Dit is het geval als selectie informeel verloopt, of op basis van irrelevante leerlingkarakteristieken, of op basis van toevallige groepsgemiddelden. Selectiecriteria zijn in de praktijk moeilijk grijpbaar. Vaak is er wel sprake van selectie gebaseerd op schools presteren, maar houdt men geen rekening met individuele of groepsgebonden belemmeringen.
- 5) Selectie vindt vroeger plaats dan uit oogpunt van validiteit wenselijk is. Dat betekent dat (sommige) leerlingen nog niet voldoende in staat zijn geweest te laten zien wat ze kunnen. Een bekend voorbeeld hiervan is de relatief vroege leeftijd waarop in Nederland de keuze voor een type voortgezet onderwijs gemaakt wordt. Maar de Raad noemt ook andere voorbeelden: schoolsegregatie (waardoor leerlingen op 'zwakke' scholen

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

minder ver komen dan leerlingen op ‘sterke’ scholen), smalle/categoriale scholen in plaats van brede scholen in het voortgezet onderwijs, vroege selectie voor sectoren in het vbo⁶, invoering van de tempobeurs in het hoger onderwijs.

- 6) Er vindt zelfselectie plaats op andere criteria dan cognitieve mogelijkheden (bijvoorbeeld een makkelijker studie kiezen dan je aankunt of –durft).
- 7) Selectie-instrumenten zijn nog niet goed genoeg, de voorspellende waarde is te gering.

Vooruitlopend op verdere advisering geeft de Raad in dit advies ook al aan wat op hoofdlijnen het beleid zou moeten zijn om toegankelijkheidsproblemen te bestrijden:

- geen smalle programma’s aanbieden, goede aansluitingen waarborgen tussen opleidingsniveaus;
- mogelijkheden tot doorstroom/overstap openhouden;
- bij misselectie tweede kans voorzieningen bieden;
- duidelijke streefniveaus definiëren;
- te lage verwachtingen van leerkrachten bestrijden;
- in programma’s en methoden voldoende differentiatiemogelijkheden aan de bovenkant realiseren (dakpanconstructies, schakelklassen);
- tegengaan van de ‘Wet van Posthumus’, het mechanisme dat leraren hun groep leerlingen altijd, ongeacht hun feitelijke niveau, indelen in zwakke leerlingen, gemiddelde leerlingen en goede leerlingen (gemiddelde fungeert als norm);
- beperken van mogelijkheden tot verwijzen naar lagere niveaus/speciaal onderwijs;
- alternatieve leerwegen zoeken voor gedemotiveerde leerlingen;
- tegengaan van verkeerde keuzes;
- financiële drempels wegnemen.

⁶ Ten tijde van dit advies van de Raad bestond het vmbo nog niet.

2.3 Adviesthema's

Conform de wens van de minister werkt de Raad vervolgens deze algemene schets van toegankelijkheid en toegankelijkheidsproblemen verder uit in een aantal thema's waarover de Raad in de toekomst wil adviseren. Om tot een indeling van thema's te komen zijn drie criteria toegepast:

- beleidsrelevantie: het moet gaan om problemen die beïnvloedbaar zijn door beleid;
- beleidsstadium: het moet gaan om onderwerpen die nog in een beginnende beleidsfase verkeren, waarvoor dus nog niet voldoende oplossingen beschikbaar zijn;
- van strategisch niveau, dat wil zeggen met voldoende gewicht (ernst, omvang), met een groot bereik (in tijd en over sectoren heen), complex (vele factoren, actoren, verschillende niveaus) en weerbarstig (hardnekkig probleem, met de nodige dilemma's, discrepanties en onduidelijkheden).

Toepassing van deze criteria heeft geleid tot de keuze van de zeven thema's (zie ook hoofdstuk 1):

- I. Schools en buitenschools: dwarsverbindingen, verantwoordelijkheden
- II. Doelen en standaarden als garantie voor toegankelijkheid
- III. Concentratie en segregatie in en tussen scholen
- IV. Stelselsystematiek, fuikwerking en uitsluiting
- V. Verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid
- VI. Integraal of specifiek toegankelijkheidsbeleid
- VII. Levenslang leren en toegankelijkheid

In de nu volgende hoofdstukken komen deze thema's een voor een aan bod. Per thema schetsen we wat de Raad heeft geadviseerd en beantwoorden we de vragen naar de 'rode draad', de eventuele omissies en de reactie die de adviezen hebben opgeroepen bij het beleid en bij relevante stakeholders.

3 De invloed van de thuisomgeving op onderwijssucces (schools en buitenschools)

3.1 De probleemdefinitie uit 1997

De Raad typeerde dit toegankelijkheidsprobleem in 1997 als volgt.

De thuisomgeving is van grote invloed op onderwijssucces. De toerusting, ondersteuning en stimulering die kinderen van huis uit krijgen bepaalt mee hoe goed zij zijn voorbereid op het onderwijs en hoeveel zij van het onderwijs profiteren. In lagere sociale milieus is deze toerusting minder goed dan in hogere milieus. Dat zet de kinderen uit die milieus op achterstand. Met de komst van allochtone achterstandsgroepen wordt dit zelfs nog duidelijker en ernstiger. Het onderwijsachterstandenbeleid (voorheen: onderwijsvoorrangsbeleid) is er op gericht die achterstand te verminderen, maar boekt nog te weinig resultaat. Aanvullend beleid is daarom gewenst en investeren in extra buitenschools aanbod en/of omgevingsinterventies lijkt hiervoor een goede weg.

Er is al overheidsbeleid op dit gebied, maar dat heeft vooralsnog geleid tot een toenemende maar ongerichte hoeveelheid voor- en buitenschoolse activiteiten. Een nadere analyse is dus op zijn plaats.

De Raad formuleerde de volgende vragen op dit thema:

- Tot hoever mag/moet overheidsverantwoordelijkheid op dit domein strekken, wat valt er waar te maken? Tot waar mag de overheid zich bemoeien met de opvoeding in het gezin?
- In hoeverre dienen centrale overheden, lokale overheden en het particulier initiatief/de markt hierin een rol te spelen?
- Is er al voldoende bekend over effectiviteit om keuzes voor een aanpak te kunnen maken, hoe kan een verantwoorde evaluatie worden opgezet?
- Hoe kan gegarandeerd worden dat extra aanbod de groepen bereikt die het het meest nodig hebben?

Deze vragen zouden beantwoord moeten worden in een integraal advies, met uitzondering van de derde vraag die beter door een onderzoeksinstituut ter hand genomen zou kunnen worden.

3.2 Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?

<i>Geselecteerd/ toegevoegd</i>	<i>Advies</i>	<i>Jaar</i>
toegevoegd	Voorschools en buitenschools	1998
geselecteerd	Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand	2002
geselecteerd	Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?	2004
toegevoegd	Doelgericht investeren in het onderwijs	2006
toegevoegd	Een rijk programma voor ieder kind	2008
toegevoegd	Ambities voor het jonge kind en voor de basisschool	2008

Twee van de zeventien door de Raad geselecteerde adviezen hebben rechtstreeks betrekking op het thema. We hebben echter ter completering van het beeld nog vier adviezen toegevoegd:

- Het advies *Voorschools en buitenschools* is het eerste advies dat de Raad na 1997 over dit thema uitbracht; het is een rechtstreeks gevolg van de adviesvoornemens uit Toegankelijkheid van het Nederlandse Onderwijs en vormt aldus de basis voor de adviezen die daarna nog zijn uitgekomen.
- Het advies *Doelgericht investeren in het onderwijs* gaat over instrumenten die Nederland als kennisnatie dichterbij moeten brengen en moeten bijdragen aan de ambitie om tot de top van Europa te behoren. De Raad inventariseert in dit advies verschillende mogelijke instrumenten; één daarvan gaat over het voorkomen van achterstanden en het investeren in voor- en vroegschoolse educatie.
- Het advies *Een rijk programma voor ieder kind* gaat over voorzieningen die opvang en educatie bieden aan kinderen tussen nul en twaalf jaar en over de pedagogische en ontwikkelingsstimulerende kwaliteit daarvan.
- Het advies *Ambities voor het jonge kind en voor de basisschool* gaat over de recente Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en over de samenwerking tussen voorschoolse instellingen en basisscholen.

De beide laatste adviezen zijn van recente datum en mogelijk daardoor buiten de selectie door de Raad gebleven.

3.3 De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten

Voorschools en buitenschools, 1998

In het eerste advies *Voorschools en buitenschools* gaat de Raad op verzoek van de toenmalige minister van OCW in op de vraag hoe voor- en buitenschoolse activiteiten georganiseerd kunnen worden en welke inhoudelijke keuzes dan gemaakt moeten worden. De Raad beschrijft eerst wat er anno 1998 al aan activiteiten en (beleids)initiatieven is, namelijk:

- De voorstellen van de Commissie Dagindeling, over de combinatie tussen werk en zorgtaken voor ouders en de rol van kinderopvang daarbij;
- De maatregelen tot bevordering van buitenschoolse opvang, in het kader van het bevorderen van arbeidsmarktparticipatie, vooral van moeders;
- De projecten voor preventie van jeugdcriminaliteit;
- Het beleid opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering;
- Het gezinsbeleid en de rol van de kinderopvang daarbinnen.

De Raad kiest vervolgens voor een inperking: het gaat de Raad vooral om wat belangrijk is voor *ontwikkeling van het kind* en in het bijzonder om het tegengaan van onderwijsachterstanden. De Raad beziet de voor- en buitenschoolse activiteiten dan ook vanuit het perspectief van *verlenging van educatieve leertijd* en van aansluiting van buitenschoolse activiteiten bij kerntaken van de school. Het uitgangspunt is dat, gegeven de grote verschillen in ontwikkeling bij zeer jonge kinderen en de blijvende verschillen in buitenschoolse stimuli, de basisschool niet in staat geacht kan worden de door de samenleving geformuleerde wensen geheel te realiseren. Voor- en buitenschoolse stimulans is aanvullend nodig om leerprestaties te verbeteren en achterstanden op (meta)cognitief, talig en sociaal-emotioneel domein te verminderen.

Over het aanbod van voor- en vroegschoolse interventieprogramma's dat op dat moment aanwezig is toont de Raad zich kritisch. Er is te veel verbrokkeling, in aanbod en in deelname. Werkelijk effect kan volgens de Raad alleen verwacht worden van goed gestructureerde programma's die voldoende duurzaam zijn. Verder is er volgens de Raad te veel aandacht voor het realiseren van voldoende opvang en te weinig voor ontwikkelingsdoelen, daardoor is er ook onvoldoende afstemming op het onderwijs. Tenslotte worden de voorzieningen te weinig gebruikt door de groepen die het het meest nodig hebben.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

Er is derhalve volgens de Raad een substantiële verbetering van het voor- en voerschoolse aanbod nodig. Als belangrijkste verbeterpunten worden genoemd:

- een duidelijk ontwikkelingsconcept
- aansluiting bij behoeften van ouders
- goed gekwalificeerde leidsters en goede, voldoende langdurige programma's
- kleine groepsgrootte (1:8), ook in kleutergroepen
- in de voerschoolse periode minimaal vier dagdelen per week deelname van het kind aan een programma
- zo min mogelijk wisseling in personeel
- zo vroeg mogelijk beginnen
- goede huisvesting

Ook in het in 1998 aanwezige aanbod van buitenschoolse voorzieningen (voor 4-12 jarigen) signaleert de Raad knelpunten. Zoals: de aanbieders van buitenschoolse activiteiten zijn vaak niet goed voorbereid op lesgeven aan kinderen, gebrek aan continuïteit, te weinig afstemming tussen binnen- en buitenschools aanbod, concurrentie met reguliere recreatieve voorzieningen en gebrek aan bewijs van positief effect op schoolprestaties.

Ook voor de buitenschoolse opvang bepleit de Raad een planmatiger opzet, gerichte werving van kinderen die het het meest nodig hebben, specifieke aandacht voor transfer van leerprocessen, goede, geconcentreerde huisvesting en duidelijke regie (wijkgericht, samenwerking tussen instellingen, de school centraal, de gemeente als sturende instantie).

Het uitgangspunt dat ontwikkelingsstimulering en achterstandenbestrijding voorop moeten staan past de Raad dus in dit advies consequent toe op zowel de voerschoolse als de buitenschoolse voorzieningen. Ook wordt nadrukkelijk de stelling betrokken dat de centrale overheid het op zich zou moeten nemen om voldoende aanbod mogelijk te maken, voldoende naar omvang en naar inhoud/kwaliteit, althans voor de prioritaire doelgroep.

Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand (2002)

In daarop volgende adviezen blijft de Raad dit herhalen, maar komt ook tot verdere uitwerking van deze uitgangspunten, zowel op organisatorisch als op pedagogisch gebied.

Het organisatie-aspect staat sterk centraal in het vier jaar later uitgebrachte advies *Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand*. In dit advies gaat de Raad in op de voorwaarden waaraan voorzieningen voor jonge kinderen moeten voldoen om een ononderbroken ontwikkeling van kinderen te bewerkstelligen, op de pedagogische en didactische aanpak die daarvoor nodig is en op de gewenste pedagogische infrastructuur. De Raad bepleit in dit advies het omvormen van bestaande kinderdagverblijven en peuterspeelzalen tot één kindercentrum dat voldoet aan de wensen van kinderen en ouders.

Dit nieuwe type kindercentrum moet voldoen aan kwaliteitsstandaarden die grotendeels ook al in het advies *Voorschools en buitenschools* waren genoemd, namelijk een adequaat verzorgingsniveau, kwalitatief goede ontwikkelingsprogramma's, pedagogische programmadifferentiatie en competente leid(st)ers.

Door de functies zorg, opvang en educatie samen te brengen wil de Raad de volgende doelen bereiken:

1. voorkomen van sociale segregatie (door de samenvoeging van de kinderopvanginstellingen, die overwegend kinderen zonder achterstand in huis hebben en de peuterspeelzalen, waar kinderen met achterstand juist sterk vertegenwoordigd zijn);
2. stimuleren van het ontwikkelingspotentieel van alle jonge kinderen;
3. verbetering van de aansluiting met de basisscholen en daarmee van de ononderbroken ontwikkeling.

De Raad werkt dit verder uit in verschillende modellen voor mogelijke samenwerking van het kindercentrum met een basisschool. Voor de overheid ziet ze vooral een financieringstaak: overwegen om de kindercentra gratis te maken, in ieder geval voor ouders van kinderen uit achterstandsgroepen (maatregel om *toegankelijkheid* te waarborgen) en extra subsidie geven voor het aandeel achterstandskinderen in het kindercentrum. Hiervoor zou de overheid kunnen werken met het model van de gewichtenregeling uit het basisonderwijs⁷. Die subsidie dient het kindercentrum te gebruiken voor het bekostigen van aanvullende

⁷ Zie voor de gewichtenregeling thema 6.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

programma's voor kinderen die extra stimulansen nodig hebben. Verder wordt voorgesteld het toezicht op de kindercentra onder te brengen bij de inspectie van het onderwijs en een landelijk kenniscentrum op te richten met als taak kennisontwikkeling, programmaontwikkeling en (verdere) ontwikkeling van samenwerkingsmodellen.

Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren? (2004)

In het advies *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* gaat de Raad in op de hulpstructuur die gewenst is voor jongeren die opvallen door problemen of door bovengemiddelde talenten. De te beantwoorden vragen in dit advies zijn hoe buitenschoolse voorzieningen voor deze jongeren benut kunnen worden en welke vormen van samenwerking tussen onderwijs en buitenschoolse hulp wenselijk en mogelijk zijn. De focus ligt in dit advies niet zozeer op kinderen/jongeren uit achterstandsgroepen, maar op (twee typen) zorgleerlingen. Het achterliggend kader is de ambitie om een goed sluitende zorgstructuur te krijgen in het onderwijs.

De twee typen zorgleerlingen die de Raad centraal stelt zijn

(1) Jongeren met psychosociale problemen

Het gaat hier om jongeren met problemen die kunnen voortkomen uit persoonlijke factoren, de gezinssituatie, de culturele groep waartoe een jongere behoort, het schoolsysteem, of te maken hebben met de invloed van vrienden of de verlokkingen van de maatschappij. In deze groep onderscheidt de Raad twee (elkaar overlappende) subgroepen. Ten eerste zijn er jongeren met 'diepteproblemen': persoonlijkheidsproblemen of gedragsproblemen met fysieke (medische) oorzaken, zoals ADHD (Attention Deficit Hyperactivity Disorder), depressie en aan autisme verwante aandoeningen. Ten tweede zijn er jongeren met 'breedteproblemen': jongeren die met name door hun sociale omgeving (moeilijke thuissituatie, verkeerde vrienden, verkeerde schoolkeuze, faalangst, drugsgebruik, enzovoort) in de problemen (dreigen te) komen.

(2) Jongeren met bijzondere talenten

Het gaat hier om jongeren met specifieke kwaliteiten die het regulier onderwijs niet of onvoldoende stimuleert of kan stimuleren. Dat kunnen jongeren zijn met:

- cognitief talent (cognitieve begaafdheid, hoogbegaafd);
- kunstzinnig en cultureel talent;
- sporttalent; en

- ondernemerstalent.

Voor beide groepen is de Raad van mening dat het onderwijs alleen niet goed kan inspelen op de behoeften van deze leerlingen. Daarvoor is hulp nodig van andere organisaties: van hulpverleningsinstellingen tot culturele instanties. Steeds moet de regie echter bij de school blijven, aldus de Raad. De school blijft zo lang mogelijk verantwoordelijk voor (het leerproces van) de leerling, schakelt daarbij waar nodig externe instanties in en draagt de regie alleen over aan deze instanties als het om zeer specialistische hulp gaat.

Voor de groep jongeren met psychosociale problemen stelt de Raad voor dat er zorgteams komen op scholen (deels al een bestaande situatie), dat scholen via een systeem van *trekkingsrechten* de inzet kunnen claimen van deskundigen, zoals maatschappelijk werkers, jeugdpsychologen en wijkagenten (de Raad stelt voor om hiermee experimenten uit te laten voeren) en dat er ‘van acht tot acht arrangementen’ komen voor jongeren met ernstige gedragsproblemen die niet in het speciaal onderwijs thuishoren, maar ook niet in justitiële instellingen. In een ‘van acht-tot-acht-voorziening’ zouden zij onderwijs kunnen krijgen onder een duidelijk regime met veel toezicht. De leerlingen bezoeken de voorziening gewoon vanuit huis. De bestaande regionale samenwerkingsverbanden tussen scholen kunnen bepalen welke leerlingen hiervoor in aanmerking komen, liefst op vrijwillige basis.

Voor de jongeren met bijzonder talent moet er volgens de Raad een geheel van regelingen komen dat scholen de ruimte geeft om vrijstellingen te verlenen van lessen, vakken en examenonderdelen, en om alternatieve examenonderdelen aan te kunnen bieden. Het LOOT-onderwijs (Landelijk Overleg Onderwijs Topsport) kan als voorbeeld dienen. Verder hoort elke school tenminste één teamlid te hebben dat gespecialiseerd is in hoogbegaafdheid op cognitief terrein.

Doelgericht investeren in het onderwijs (2006)

Na dit ‘uitstapje’ naar zorgbeleid keert de Raad met het advies *Doelgericht investeren in het onderwijs* weer terug naar de (jonge) kinderen uit achterstandsgroepen. In dit advies gaat het over de vraag welke instrumenten ingezet kunnen worden om Nederland als ‘kennisnatie’ meer te ontwikkelen. Speciale aandacht besteedt de Raad daarbij aan de vraag welke (eventuele extra) investeringen in het onderwijs het meest kosteneffectief zijn, in de zin van een

hoog rendement op het gebied van leeropbrengsten. Eén van de maatregelen waarvan de Raad in dat opzicht veel verwacht, is het creëren van extra onderwijstijd voor leerlingen uit achterstandsgroepen en het benutten van voor- en buitenschoolse voorzieningen daarbij. *“Dit kan door extra onderwijstijd in de vorm van voor- en vroegschoolse educatie, maar ook door in het primair en voortgezet onderwijs innovatieve programma’s aan te bieden na schooltijd en in weekends en vakanties. De effectiviteit van dergelijke programma’s is zeer hoog, terwijl de kosten relatief beperkt kunnen zijn door een betere benutting van bestaande voorzieningen. Ook naschoolse opvang kan hierbij een belangrijke rol spelen. Bovendien maakt die opvang het aantrekkelijker om zorg en werk te combineren”*. (citaat uit de samenvatting).

In dit advies (dat over het hele onderwijsstelsel gaat en niet specifiek over dit type voorzieningen) wijdt de Raad verder niet uit over de meest wenselijke invulling van de voor- en buitenschoolse voorzieningen. Dat gebeurt wel weer in de twee recente adviezen *Een rijk programma voor ieder kind* (2008) en *Ambities voor het jonge kind en voor de basisschool* (2008).

Een rijk programma voor ieder kind (2008)

In *Een rijk programma voor ieder kind* borduurt de Raad voort op het advies *Spelenderwijs* uit 2002. Opnieuw gaat het om de vraag hoe een goede pedagogische infrastructuur er uit zou moeten zien, voor de leeftijdsgroep van nul tot twaalf jaar, maar in het bijzonder voor de leeftijdsgroep van nul tot vier jaar. Vergeleken met de eerdere adviezen kiest de Raad nu een wat bredere invalshoek met een sterker accent op pedagogische doelen. Niet langer staat alleen ‘ontwikkelingsstimulering’ centraal, het gaat er ook om hoe er gezorgd kan worden voor veiligheid, stabiliteit en continuïteit en recht doen aan de eigen activiteit van kinderen. Er wordt in dit verband als inspiratiebron gewezen op de ‘sociaal-pedagogische traditie’ die in Scandinavische landen bestaat als het gaat om invulling van voor- en buitenschoolse opvang en educatie. Deze invalshoek is van belang naast de ‘early education’ traditie waar de Raad in de eerdere adviezen vooral op teruggreep. Verder wordt de keuzevrijheid van ouders opnieuw sterk benadrukt. Geconstateerd wordt dat dit op gespannen voet kan staan met de pedagogische doelen en ontwikkelingsdoelen die de overheid belangrijk vindt: veel ouders kiezen voor

slechts een beperkt aantal uren voor- of buitenschoolse opvang. Dat maakt het moeilijk ontwikkelingsdoelen te halen en te zorgen voor voldoende pedagogische continuïteit.

Wat betreft de organisatie benadrukt de Raad dat lokaal moet worden bepaald wat de meest wenselijke voorzieningen zijn. *“De Onderwijsraad wil zeker geen blauwdruk van bovenaf opleggen. Het belang van de brede ontwikkeling van het kind dient steeds voorop te staan. Per wijk of regio zullen (duurzame) afspraken gemaakt moeten worden over welke partij welk deel van het programma voor zijn rekening neemt. Ook wordt geen ‘superinstituut’ bepleit; het bepalen van doelgroepen en het ontwikkelen van programma-aanbod vinden plaats in onderlinge samenwerking. Lokaal kan bekeken worden wie initiatief neemt en wie de overkoepelende eindregie voert. Wel is van belang dat de kinderopvang een duidelijker pedagogische identiteit krijgt, vanwege de steeds groter wordende rol die deze vervult in het leven van kinderen.”* (citaat uit de samenvatting).

Verder bepleit de Raad aanpassingen in de opleidingen voor leidsters en leerkrachten die werken met kinderen van nul tot twaalf jaar. Een hoger opleidingsniveau dan nu wordt dringend gewenst, en tevens zou er een specialisatie naar leeftijdsgroep moeten plaatsvinden (nul tot acht jaar voor het jonge kind en zes tot twaalf jaar voor het oudere kind; de overlap van twee jaar is bewust gekozen).

Ondanks de bredere insteek in dit advies en het accent op de pedagogische doelen kiest de Raad er ook nu weer voor om voor jonge kinderen een specifieke vorm van opvang te organiseren, waarin méér wordt geboden dan alleen ‘schoolgewenning’. De Raad noemt deze specifieke vorm *leeropvang*. Deze moet breed toegankelijk zijn voor twee- en driejarigen. *“Als ideaal ziet de Raad vier dagdelen leeropvang als voorziening voor alle twee- en driejarigen, dus niet alleen voor kinderen uit achterstandssituaties. Vier dagdelen leeropvang wordt op deze wijze net als onderwijs een basisvoorziening voor ieder, met een programma dat voor ieder kind waardevol is. Leeropvang kan op deze wijze ook het imago van de huidige voorschoolse educatie (vooral voor allochtone en sociaal zwakkere doelgroepen) opvijzelen. Voor twee- en driejarigen is gekozen omdat leeropvang aanvangt bij ongeveer twee jaar en omdat vrijwel alle kinderen op vierjarige leeftijd naar de basisschool gaan. Publieke bekostiging op dit moment van leeropvang voor alle twee- en driejarigen zou echter een wel erg grote extra fi-*

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

nanciële investering betekenen. De Raad beveelt daarom aan om vooralsnog alleen de vier dagdelen leeropvang voor driejarigen volledig te subsidiëren.” (citaat uit de samenvatting).

Ambities voor het jonge kind en voor de basisschool (2008)

In het advies *Ambities voor het jonge kind en voor de basisschool* reageert de Raad op een nieuw wetsvoorstel, namelijk de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie. De wet gaat over (het garanderen van) kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen (de kwaliteitseisen voor beide soorten instellingen worden geharmoniseerd) en over de financiële toegankelijkheid van peuterspeelzalen, vooral voor ouders van kinderen die voorschoolse educatieve programma's volgen. Verder heeft het wetsvoorstel tot doel een breder en beter aanbod van voorschoolse educatie door de gemeente te laten realiseren. Gemeenten krijgen op dit gebied inspanningsverplichtingen, maar ook meer zeggenschap over het bepalen van de doelgroep en de organisatie van voorschoolse educatie. Ook wordt in de wet geregeld dat de inspectie van het onderwijs het toezicht gaat houden op de voorschoolse educatie.

De reactie van de Raad op dit wetsvoorstel is positief én kritisch. Positief, omdat veel van wat de Raad eerder adviseerde in het wetsvoorstel terugkomt: accent op ontwikkelingsstimulering, ook in de kinderopvang, nadruk op kwaliteitseisen en harmonisatie van de kinderopvang en peuterspeelzalen. Dit laatste ziet de Raad als opmaat naar verdere samenvoeging in de toekomst.

Dat daar niet nu al voor gekozen is, is echter voor de Raad een belangrijk punt van kritiek. De raad is voorstander van samenvoeging en bepleitte dat eerder in het advies *Spelenderwijs*. Argumenten hiervoor worden nog eens herhaald: door samenvoeging kan de huidige sociale segregatie in de voorschoolse opvang worden tegengegaan en de kinderen die gerichte voorschoolse educatie nodig hebben kunnen beter worden bereikt. De Raad signaleert dat, door het feit dat de overheid de kinderopvang goedkoper heeft gemaakt, een groter deel van deze doelgroep nu naar kinderopvanginstellingen gaat en niet naar de peuterspeelzalen, terwijl het juist de peuterspeelzalen zijn die de gerichte educatieve programma's aanbieden. Daarmee komt de doelstelling dat 100% van de doelgroep van deze programma's ook daadwerkelijk bereikt zou moeten worden weer op de tocht te staan. De Raad wil graag dat de overheid zich op dit punt ambitieuzer toont en actiever gaat wer-

ken aan de samenvoeging. Bijkomend voordeel daarvan is dat kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen kunnen profiteren van elkaars expertise (respectievelijk klantgerichtheid en programmatisch werken).

Andere kritische kanttekeningen van de Raad zijn dat de in de wet gestelde eisen aan de kwaliteit van de instellingen nogal mager zijn (de Raad wil meer aandacht voor ontwikkelingsstimulerende programma's) en dat er onvoldoende maatregelen worden genomen om echt voor alle jonge kinderen betere ontwikkelingskansen te creëren. Ze herhaalt nog eens haar wens uit het advies *Een rijk programma voor ieder kind* om vier dagdelen 'leeropvang' voor driejarigen algemeen te bekostigen. Dit zou ook de doorgaande lijn naar de basisschool moeten verbeteren. Gewezen wordt op het Vlaamse model, waar alle kinderen op vrijwillige basis al vanaf 2,5 jaar peuteronderwijs kunnen volgen. De Raad vindt dat het wetsontwerp in ieder geval ruimte zou moeten bieden aan basisscholen die een dergelijk programma willen creëren voor driejarigen, samen met peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen.

3.4 Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat het thema *schools en buitenschools* in de afgelopen tien jaar nadrukkelijk op de agenda van de Raad heeft gestaan. Er konden zes relevante adviezen aan het thema worden gekoppeld. Vier daarvan gaan geheel over voor- en buitenschoolse voorzieningen vanuit het perspectief van ontwikkelingsstimulering, van alle kinderen maar in het bijzonder van kinderen uit achterstandsgroepen. Het vijfde advies benoemt dit onderwerp als één van de speerpunten voor beleid gericht op het verhogen van het kennispeil van de Nederlandse jeugd. Het zesde advies gaat over de taakverdeling tussen school en buitenschoolse instellingen voor twee groepen 'zorg'leerlingen, te weten jongeren met bovengemiddelde talenten en jongeren met psychosociale problemen.

Consistentie in opvattingen van de Raad over dit thema is zeker aanwezig. Zo wordt sinds het eerste advies uit 1998 consequent gepleit voor:

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

- investeren in de voorschoolse periode met het oog op verbetering van leerprestaties en vermindering van achterstanden (de voorschoolse periode als verlengde educatieve leertijd); bekostiging door de centrale overheid voor wat betreft de prioritaire doelgroep;
- invoeren van specifieke ontwikkelingsprogramma's/programmagericht werken in voorschoolse instellingen; samenvoeging van de peuterspeelzalen en de kinderopvanginstellingen tot één kindercentrum voor 0-4 jarigen (bepleit sinds 2002);
- stellen van kwaliteitseisen aan voor- en buitenschoolse instellingen: aan programma's, deelnameduur, (opleiding van) leidsters en leerkrachten, groepsgrootte, pedagogisch concept;
- keuzevrijheid van ouders;
- planmatige opzet;
- duidelijke (lokale) regie, gemeente in de regierol;
- leidende rol voor de school als centrale actor, samenwerking tussen voor- en buitenschoolse instellingen vanuit het perspectief van doelen en behoeften van de school.

De centrale achterliggende gedachte hierbij is dat de school heel veel tot stand kan brengen, maar het niet allemaal alleen kan: de voor- en buitenschoolse voorzieningen moeten de school waar nodig ondersteunen en aanvullen.

De meeste aandacht bij dit thema is steeds uit gegaan naar de voorschoolse periode. De rol van buitenschoolse voorzieningen voor kinderen in de leerplichtige leeftijd is zeker ook aan bod geweest, maar wat minder sterk en met wat minder expliciete keuzes van de Raad. De periode van het voortgezet onderwijs daarin is wat onderbelicht gebleven, deze komt alleen aan bod in het advies over de twee groepen zorgleerlingen.

Hoewel het hoofdbeeld consistentie laat zien, zijn er ook enkele verschuivingen geweest in de adviezen van de Raad. Zo wordt sinds 2002, toen het advies *Spelenderwijs* verscheen, ook het bestrijden van segregatie genoemd als één van de doelen van samenvoeging van voorschoolse voorzieningen. Weliswaar slechts als bijkomend doel (het hoofddoel blijft ontwikkelingsstimulering), maar het is wel een nieuw element in de redeneringen van de Raad.

Verder valt op dat in de meest recente adviezen, uit 2008, het accent sterker wordt gelegd op pedagogische doelen van voor- en buitenschoolse opvang. Een verkla-

ring hiervoor kan zijn dat ook in het overheidsbeleid recent meer nadruk wordt gelegd op de pedagogische kwaliteit van voor- en buitenschoolse opvang. Eveneens nieuw in de meest recente adviezen is de wens om een algemeen, door de overheid bekostigd educatief aanbod te organiseren voor driejarigen gedurende tenminste vier dagdelen per week (de *leeropvang*). Dit is niet langer exclusief bedoeld voor doelgroepkinderen, hoewel het voor hen nog wel het meest belangrijk wordt gevonden. Door die veralgemenisering hoopt de Raad (beter) te bereiken dat alle doelgroepkinderen worden bereikt en dat zij niet ‘opgesloten’ (gesegregeerd) worden in specifieke voorzieningen. Het perspectief van toegankelijkheid voor iedereen speelt hierbij nadrukkelijk een rol.

Bezien we de adviezen vanuit de vraag of er mogelijk nog onderwerpen zijn gemist en onderbelicht, dan valt op dat het onderwerp *opvoedingsondersteuning* door de Raad nauwelijks is behandeld. De Raad heeft zich binnen de relatie school-buitenschools steeds sterk geconcentreerd op educatieve voorzieningen (kinderopvang, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang, recreatieve en culturele instellingen) en minder op gezinsopvoeding. Alleen in het advies *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* uit 2004 komt dit wel aan bod, maar ook dan ligt de nadruk nog op de rol van hulpverleningsinstanties. De vraag of en zo ja, hoe de overheid zich mag bemoeien met de opvoeding in het gezin (een vraag die de Raad voor zichzelf agendeerde in *Toegankelijkheid van het Nederlands Onderwijs*, zie de inleiding bij dit thema) is in het afgelopen decennium niet of nauwelijks aan bod geweest. De twee andere agendavragen die toen werden gesteld (welke rol is weggelegd voor verschillende actoren, hoe kunnen de doelgroepen worden bereikt) zijn wel uitvoerig door de Raad behandeld.

3.5 Impact van de adviezen in beleid en praktijk

Bij de beschrijving van de impact van de adviezen in beleid en praktijk beperken we ons tot de twee geselecteerde adviezen die bij dit thema horen (zie hoofdstuk 1).

Beleidsreactie op het advies Spelenderwijs

Op het advies *Spelenderwijs* uit 2002 is geen afzonderlijke beleidsreactie gekomen, maar wel een gezamenlijke kabinetsreactie van de Ministeries van VWS, OCenW en SZW op een bundeling van verschillende adviezen aan de betreffende bewindspersonen in het kader van Operatie Jong⁸.

De centrale boodschap in al deze adviezen is dat er meer samenhang moet komen in het geheel aan voorzieningen voor kinderen en jongeren. In de kabinetsreactie wordt gesteld dat de landelijke overheid zal zorgen voor het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving die samenwerking tussen voorzieningen belemmeren. Verder worden enkele mogelijke samenwerkingsvarianten geschetst. Dit zijn echter niet meer dan voorbeelden; de vormgeving van de samenwerking wordt in vergaande mate overgelaten aan het lokale niveau, met als argument dat gemeenten en instellingen vrij zijn te kiezen voor de variant die het best past bij de eigen lokale situatie. Er is een belangrijke taak weggelegd voor gemeenten; zij moeten de samenwerking op lokaal niveau organiseren, coördineren, lokale kaders voor het jeugdbeleid vaststellen en aanpalende voorzieningen leveren.

Concrete punten uit het advies van de Onderwijsraad worden in deze kabinetsreactie niet overgenomen. Diverse aanbevelingen uit *Spelenderwijs* komen echter wel terug in beleidsmaatregelen in de jaren daarna. Dat geldt in de eerste plaats voor de kern van dit advies, het pleidooi voor het *omvormen van bestaande kinderdagverblijven en peuterspeelzalen tot één kindercentrum*. Deze gedachte heeft zijn beslag gekregen in het beleid 'Harmonisatie van voorschoolse voorzieningen', dat als doel heeft om de kwaliteit, het toezicht, de toegankelijkheid en het aanbod van voorschoolse educatie te regelen. De hoofdlijnen van deze harmonisatie zijn uiteengezet in de brieven 'Samen spelen, samen leren', (juli 2007) en 'Ontwikkelingskansen voor kwaliteit en educatie' (mei 2008). Als uitvloeisel hiervan is het wetsvoorstel Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) ontwikkeld, waarin wordt aangestuurd op meer en betere voorschoolse educatie in zowel peuterspeelzalen als de kinderopvang. De wet OKE zou op 1 augustus 2010 in werking moeten treden.

⁸ Gezamenlijke uitgave van de ministeries van VWS, OCenW en SZW (2003). Operatie Jong. De reactie betreft zes adviezen, waaronder 'Spelenderwijs' van de Onderwijsraad.

Dat geldt in de eerste plaats voor de kern van dit advies, het pleidooi voor het *omvormen van bestaande kinderdagverblijven en peuterspeelzalen tot één kindercentrum*. Deze gedachte heeft zijn beslag gekregen in het beleid ‘Harmonisatie van voorschoolse voorzieningen’, dat als doel heeft om de kwaliteit, het toezicht, de toegankelijkheid en het aanbod van voorschoolse educatie te regelen. De hoofdlijnen van deze harmonisatie zijn uiteengezet in de brieven ‘Samen spelen, samen leren’, (juli 2007) en ‘Ontwikkelingskansen voor kwaliteit en educatie’ (mei 2008). Als uitvloeisel hiervan is het wetsvoorstel Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) ontwikkeld, waarin wordt aangestuurd op meer en betere voorschoolse educatie in zowel peuterspeelzalen als de kinderopvang. De wet OKE zou op 1 augustus 2010 in werking moeten treden. Hierop vooruitlopend is er de jaarlijkse ‘subsidieregeling kinderopvang’ met als doel om innovatieve projecten te ondersteunen die bijdragen aan toegankelijke en verantwoorde kinderopvang. Samenwerking tussen peuterspeelzalen en kinderopvang wordt via deze subsidieregeling nadrukkelijk en expliciet gestimuleerd.

In de wet OKE wordt ook het *toezicht* geregeld op de voorschoolse educatie, een andere aanbeveling van de Raad. De Raad adviseerde op dit punt om het toezicht op de voorschoolse educatie (kinderopvang) onder te brengen bij de Inspectie van het onderwijs. Het wetsvoorstel OKE kiest voor een iets andere uitwerking, namelijk die waarin de Inspectie van het Onderwijs samenwerkt met de GGD. De GGD gaat het eerstelijns toezicht op de voorschoolse educatie uitvoeren; de Onderwijsinspectie krijgt een rol in het zogenaamde tweedelijns toezicht. Overigens is de Onderwijsinspectie sinds 2001 al bezig geweest met het ontwikkelen van een toezichtskader voor- en vroegschoolse educatie, dat in 2009 een zodanige vorm moet hebben dat het is toegesneden op nieuwe ontwikkelingen in relatie tot de wet OKE, zoals de implementatie van VVE-programma’s in kinderdagverblijven.

Een derde onderwerp in het advies betreft de *samenwerking van het kindercentrum met een basisschool*. Voor wat betreft het voorschoolse deel wordt het tot stand komen van de verbeterde samenwerking geregeld via de wet OKE. De wet zal kindercentra ertoe bewegen samenwerking te zoeken met het basisonderwijs. Voor het vroegschoolse deel wordt de samenwerking gestimuleerd via de Agenda ‘Focus op Vroegschoolse Educatie (van de Kwaliteitsagenda ‘Scholen voor Morgen’). Het doel van deze Agenda is scholen te ondersteunen bij het vormgeven en

ontwikkelen van vroegschoolse educatie binnen hun kwaliteitsbeleid. De zogenaamde ‘doorgaande lijn’, de relatie met een voorschoolse voorziening met het oog op het realiseren van een ononderbroken ontwikkelingslijn voor de kinderen vormt hiervan een onderdeel.

Het advies om (met het oog op de toegankelijkheid) de *kindercentra gratis* te maken is (vooral nog) niet opgevolgd. Wel is de kinderopvang de laatste jaren voor de ouders goedkoper geworden. De financiering van kinderopvang wordt sinds 2005 geregeld in de Wet Kinderopvang. Deze wet gaat uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, overheid en werkgevers. Vanaf 2007 is er een verplichte werkgeversbijdrage voor kinderopvang. Ouders kunnen via de Belastingdienst een kinderopvangtoeslag ontvangen. Het gaat om werkende ouders en ouders die een studie of traject volgen om aan het werk te gaan en die gebruik maken van formele kinderopvang. Gratis is de voorziening hiermee dus niet, evenmin als peuterspeelzalen dat zijn. Maar met het oog op het vergroten van de toegankelijkheid heeft het huidige kabinet wel geld beschikbaar gesteld om ouders van kinderen uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid die naar een peuterspeelzaal gaan een tegemoetkoming te geven. Daardoor komt de ouderbijdrage voor deze ouders op het niveau van de kinderopvang. Voor lage inkomensgroepen betekent dit dat ze een zeer geringe eigen bijdrage betalen voor deelname aan de peuterspeelzaal⁹.

Ten slotte de aanbeveling om een landelijk kenniscentrum op te richten met als taak kennisontwikkeling, programmaontwikkeling en ontwikkeling van samenwerkingsmodellen. Deze aanbeveling is ten dele gerealiseerd, dat wil zeggen dat er de laatste jaren in toenemende mate informatie beschikbaar is voor en over voorschoolse educatie. Een concreet voorbeeld is de informatievoorziening door het Nederlands Jeugd Instituut (NJI), dat een aantal jaren geleden van de overheid de taak heeft gekregen om de databank effectieve interventies op te zetten met als doel informatieverspreiding over kwalitatief goede aanpakken en werkwijzen in onder meer voorschoolse voorzieningen. Ook het in 2008 opgerichte expertisecentrum Ontwikkeling, Opvang en Onderwijs (ECO3) heeft een taak in het samenbrengen en verspreiden van kennis voor en over kinderopvang, peuter-

⁹ Brief ‘Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie’ van staatssecretaris S. Dijkema aan de Tweede Kamer, 23 mei 2008, Kenmerk PO/7029.

De invloed van de thuisomgeving op onderwijssucces

speelzalen en onderwijs voor kinderen van 0-12 jaar. Het ECO3 wordt gefinancierd door het Ministerie van OCW.

Directe reacties uit het onderwijsveld op het advies Spelenderwijs hebben we in de geraadpleegde bronnen (zie hoofdstuk 1) niet kunnen vinden. In de periode voorafgaand aan en na verschijnen van dit advies is er wel veel gepubliceerd en gediscussieerd over het centrale idee van één kindercentrum (bijvoorbeeld: Van Kampen & Vosters, 2002; Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling (2002). Veen & Van der Ploeg, 2002; Van Kampen en Rutten (red.), 2006.; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2002; Schreuder en Veen, 2003; Van Kampen en Rutten, 2006).

Beleidsreactie op het advies Hoe kan het onderwijs meer betekenen voor jongeren

De beleidsreactie is van de hand van Minister M. van der Hoeven (Ministerie van OCW, 2005a).

In het algemeen luidt de reactie van de minister dat het advies aansluit bij de visie om scholen meer ruimte te bieden om maatwerk te leveren. De minister legt de link met ontwikkelingen binnen Operatie Jong, het functioneren van de keten van voorzieningen ter ondersteuning van jongeren en hun ouders.

Meer specifiek gaat de minister in op een aantal aanbevelingen. In de eerste plaats betreffen die het eerste type zorgleerlingen dat de Raad centraal stelt, de jongeren met psychosociale problemen.

De verschillende onderdelen in het advies worden nagelopen; in de eerste plaats het opzetten van *uitvoeringsteams* of *zorgadviesteams*. Deze worden bij uitstek geschikt geacht om sluitende zorg in en om de school te realiseren. Ten aanzien van de *trekkingsrechten* wordt in de beleidsreactie benadrukt dat deze geschikt kunnen zijn om de uitvoerende regie door de school bij de samenwerking te versterken en deze te instrumenteren. Beide aanbevelingen sluiten volgens de minister aan bij het kabinetsbeleid ‘Operatie Jong’, waarin ook het functioneren van deze teams wordt bevorderd en waarbinnen het toekennen van trekkingsrechten aan scholen een onderdeel kan zijn.

Ook het voorstel voor een *van acht tot acht arrangement* past in een reeks van andere initiatieven en afspraken in het kader van het Jeugdbeleid. Onder andere in

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

het kader van het Plan van aanpak veiligheid en opvang van risicojongeren wordt voorzien in reboundvoorzieningen.

Ten aanzien van de jongeren met een bijzonder talent volstaat de minister met een aantal opmerkingen die de aanbevelingen van de Raad ondersteunen. Ook hier betreft de reactie vooral verwijzingen naar ander, reeds in gang gezet beleid, zoals het WSNS-beleid en het zorgbeleid op de vo-scholen. Concrete (nieuwe) beleidsvoornemens worden niet geformuleerd.

Een reactie uit het veld op het advies van de Raad is afkomstig van Ouders Online Opinie, 28 mei 2004. Het is een kritisch betoog, waarbij de auteur zich vooral afvraagt wat het advies toevoegt aan de voorzieningen (netwerken van zorgstructuren) die er al zijn voor probleemjongeren. Van de nieuwe voorziening die wordt toegevoegd, het van acht tot acht-arrangement, vraagt de auteur zich af hoe deze voorziening jongeren zal helpen die niet naar school willen. Bovendien is niet duidelijk hoe de leerlingen in de verschillende voorzieningen terecht komen, met andere woorden het verwijzingstraject en de verwijzingsprocedure zijn in het advies onvoldoende uitgewerkt.

Ook voor jongeren met talenten biedt het advies volgens de auteur geen echte oplossingen. Ook hier geldt de kritiek de procedure. De Raad werkt namelijk niet goed uit wie bepaalt wie talent heeft. Bovendien maakt het advies niet duidelijk hoe het voorbeeld van het Landelijk Overleg Onderwijs Topsport (LOOT) voor de andere talentgebieden dan sport moet worden toegepast.

Samenvattend constateren we dat de impact van het advies *Spelenderwijs* redelijk groot is geweest, afgemeten naar wat nu geregeld wordt in het wetsvoorstel Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie. Maar niet alles wat de Raad voorstond is gerealiseerd: er is nog geen formele samenvoeging van peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen tot één kindercentrum en er is nog geen algemeen bekostigde vier dagdelen 'leeropvang' voor driejarigen.

De impact van het advies *Hoe kan het onderwijs meer betekenen voor jongeren?* lijkt veel geringer. In de beleidsreactie is voornamelijk verwezen naar al bestaand beleid en er zijn geen nieuwe beleidsacties ondernomen.

4 Doelen en standaarden als garantie voor toegankelijkheid

4.1 De probleemdefinitie uit 1997

Eén van de aspecten die de Raad in 1997 aan toegankelijkheid onderscheidt is dat het onderwijs er voor moet zorgen dat alle leerlingen in ieder geval een basistoerusting verwerven die beschouwd kan worden als ‘aanvaardbaar minimumperspectief’. Daarbij gaat het om het behalen van een passende arbeidsmarktqualificatie en voldoende kennis en vaardigheden voor later persoonlijk en maatschappelijk functioneren. Er zijn anno 1997 signalen dat niet alle scholen er voldoende in slagen deze toerusting te realiseren voor hun leerlingen, of voor een deel van hun leerlingen. Resultaatverschillen tussen scholen vormen daarom een kernpunt van aandacht voor de Raad. Gesignaleerd wordt dat in het verleden vooral geprobeerd is daar iets aan te doen via differentiële bekostiging: scholen met een ‘moeilijker leerlingenpubliek’ krijgen meer geld. Dat heeft echter de verschillen nog niet opgeheven. De Raad wil daarom ook gaan kijken naar andere mogelijke beleidsinstrumenten, vanuit een principiële benadering. Specifieke vragen daarbij zijn niet vooraf geformuleerd, maar vanuit de probleemverkenning in *Toegankelijkheid van het Nederlands Onderwijs* is al wel duidelijk dat het stellen van doelen en standaarden daarbij een hoofdaandachtspunt zal worden.

4.2 Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?

<i>Geselecteerd/ toegevoegd</i>	<i>Advies</i>	<i>Jaar</i>
toegevoegd	Groepsgrootte en kwaliteit	1998
geselecteerd	Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid	1999
toegevoegd	Schoolkwaliteit in beeld. Voorstellen voor een verantwoorde openbaarmaking van gegevens over de kwaliteit van scholen.	1999
geselecteerd	Aansturing van onderwijskansen	2000
toegevoegd	De kern van het doel. Reactie op het advies van de commissie Wijnen over de kerndoelen basisonderwijs	2002
toegevoegd	Koers primair: werken aan gezamenlijke doelen	2004
toegevoegd	(Brief)advies over het Wetsontwerp vernieuwing onderbouw VO	2005
toegevoegd	Verkenning Versteving van kennis in het onderwijs	2007
geselecteerd	Presteren naar vermogen	2007

Drie van de door de Raad geselecteerde zeventien adviezen hebben betrekking op het thema. Daarvan kan het advies *Zeker Weten* beschouwd worden als het integrale, principiële advies dat de Raad voor ogen had in 1997. *Aansturing van onderwijskansen* is een advies over het tegengaan van resultaatverschillen tussen scholen. *Presteren naar vermogen* gaat vooral in op het voorkómen en bestrijden van onderpresteren.

De Raad heeft echter in de periode tussen 1998 en 2008 nog veel vaker het onderwerp ‘doelen en leerstandaarden’ laten terugkomen in haar adviezen. We hebben, om te kunnen laten zien wat de mate van consistentie op dit onderwerp is geweest, deze adviezen daarom toegevoegd.

4.3 De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten

Groepsgrootte en kwaliteit (1998)

De eerste keer dat de Raad in de betreffende periode de wenselijkheid van minimumdoelen en tussendoelen ter sprake brengt is in het advies *Groepsgrootte en kwaliteit* uit 1998. Dit advies gaat over het voornemen van de toenmalige regering om de groepsgrootte in de onderbouw van het basisonderwijs te verminderen, met als doel het verhogen van de kwaliteit in termen van leerprestaties. De Raad is sceptisch over dit voornemen. Hij wijst er op dat het terugbrengen van de groepsgrootte erg kostbaar is, omdat het pas effectief kan zijn als er sprake is van een zeer drastische verlaging van het aantal leerlingen per groep. Het bedrag dat hiervoor nodig is (een aanzienlijk groter bedrag dan de regering voor de vermindering van de groepsgrootte reserveerde), zou de Raad liever anders besteden in het onderwijs. De Raad is verder van mening dat vermindering van de groepsgrootte op zichzelf niet voor kwaliteitsverhoging zorgt. Dit is pas het geval als leerkrachten ook daadwerkelijk anders gaan lesgeven. Op basis van de analyses die door de Commissie Evaluatie Basisonderwijs in 1994 zijn gemaakt, constateert de Raad dat de sleutel voor kwaliteitsverbetering ligt bij de deskundigheid van leerkrachten, in het bijzonder wat betreft ‘omgaan met verschillen’ en ‘doelgerichtheid’. Als instrumenten om dit te bevorderen bepleit de Raad onder meer het (wettelijk verankerd) invoeren van tussendoelen en, om te kunnen bepalen of deze doelen gehaald worden, het verplicht stellen van het gebruik van een leerlingvolgsysteem. *“De Raad hecht bij het ontwikkelen van tussendoelen veel betekenis aan het formuleren van minimumdoelen voor kernvakken als rekenen/wiskunde en taal. Hierbij past weliswaar de erkenning dat niet alle leerlingen op hetzelfde moment dezelfde doelen in dezelfde mate kunnen en zullen halen, maar dat mag scholen niet van de inspanningsverplichting ontslaan in hun onderwijs te streven naar het bereiken van die minimumdoelen door alle leerlingen.”*(p. 14).

Zeker Weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid (1999)

In het advies *Groepsgrootte en kwaliteit* ging de Raad nog niet uitvoerig in op de beleidstheorie achter het idee van de invoering van tussendoelen. Dat gebeurt wel in *Zeker Weten*, het kernadvies voor het thema doelen en standaarden. De Raad

bepleit in *Zeker Weten* de invoering van leerstandaarden en beargumenteert dat als volgt.

Scholen blijken te verschillen in de mate waarin zij er in slagen te kerndoelen te halen. Dit is in het bijzonder het geval voor leerlingen uit achterstandsgroepen. Dat is uit een oogpunt van toegankelijkheid een dubbele bedreiging: enerzijds omdat er daardoor leerlingen zijn bij wie de basistoerusting onvoldoende gerealiseerd wordt, anderzijds omdat niet uit alle leerlingen wordt gehaald wat er in zit. Het onderwijsachterstandenbeleid heeft wat dit betreft teleurstellende resultaten opgeleverd; leerlingen uit achterstandsgroepen hebben hun achterstanden nog onvoldoende ingehaald. Naar het oordeel van de Raad komt dit doordat het achterstandenbeleid weinig gericht is, er is onvoldoende sprake van een aanpak op maat van de problemen¹⁰

Daarnaast hebben scholen volgens de Raad onvoldoende zicht op wat ze zouden moeten realiseren. Ze weten niet welk ‘boderniveau’ in ieder geval gehaald moet worden. De kerndoelen die voor het basis- en voortgezet onderwijs zijn opgesteld bieden daarvoor niet genoeg houvast, omdat ze te globaal zijn en geen gewenst beheersingsniveau aangeven. “*Scholen missen de precieze inhoudelijke informatie die nodig is om gericht aan achterstanden te kunnen werken. Naast extra formatie is extra informatie nodig. In de eerste plaats moeten scholen weten welke doelen zo cruciaal zijn dat er niet op ingeleverd mag worden. In de tweede plaats moeten ze kunnen nagaan bij welke van deze doelen de beheersing door achterstands- en overige risicoleerlingen tekort dreigt te schieten.*” (p.6).

De Raad vindt dus dat er voor het (funderend) onderwijs ‘cruciale’ doelen’ moeten worden geformuleerd. Drie groepen betrokkenen hebben daar volgens de Raad belang bij:

“Voor leerlingen wordt het bereiken van cruciale doelen zeker gesteld, en daarmee de verdere toegankelijkheid van een passend onderwijs- en ontwikkelings-traject. Voor de overheid is deze inhoudelijke informatie van belang omdat pas daardoor bij de evaluatie van het achterstandsbeleid de ijkpunten beschikbaar

¹⁰ Het onderwijsachterstandenbeleid bestaat uit verschillende elementen, maar heeft als belangrijkste kern een systeem om basisscholen die (veel) leerlingen uit achterstandsgroepen hebben extra te faciliteren. Er zijn geen voorschriften voor de besteding van die middelen, scholen bepalen in hoofdzaak zelf hoe zij die middelen inzetten. Meer informatie hierover is te vinden bij thema 6.

Doelen en standaarden als garantie voor toegankelijkheid

komen die zo goed als ontbreken bij het criterium dat nu voor het beleid bepalend is: relatieve verschillen tussen leerlinggroepen. Voor de school, de beslissende actor in het primaire proces, is de informatie van nog directer belang: scholen weten erdoor waarop zij zich in ieder geval en ten minste moeten richten. Het geeft hen de mogelijkheid om precies in kaart te brengen waar en bij welke leerlingen problemen zitten, zodat ze hun aanpak daarop kunnen toespitsen.” (p. 6).

Onder ‘cruciale doelen’ verstaat de Raad: die (kern)doelen en eventuele tussen-doelen die voorwaardelijk zijn voor het verdere leer- en ontwikkelingsproces, oftewel de doelen waarvoor geldt dat een gebrekkige beheersing leerlingen in latere onderwijs- en ontwikkelingsfasen kan opbreken. *Leerstandaarden* zijn de geoperationaliseerde en genormeerde omschrijving van die cruciale doelen. Geoperationaliseerd betekent dat de doelen in kwestie ‘toetsbaar’ worden gemaakt, dus dat aangegeven wordt hoe beheersing kan blijken. Genormeerd wil zeggen dat aan het eind van een bepaalde onderwijsfase gespecificeerd wordt wat tenminste beheerst moet worden - bijvoorbeeld in de vorm van een beheersingscore die bij een toets gehaald moet worden, of bepaalde criteria waaraan bij een opdracht moet worden voldaan.

Zulke doelen en leerstandaarden moeten er volgens de Raad komen voor verschillende momenten in de schoolloopbaan (eind groep 4 in het basisonderwijs, eind groep 8 basisonderwijs, einde basisvorming in het voortgezet onderwijs) en op verschillende niveaus. Er moet namelijk niet alleen voor de laagpresteerders een effectieve minimumbasis gerealiseerd worden, er moet ook een prikkel zijn voor ‘betere’ leerlingen die nog onderpresteren om te komen op het niveau dat bij hun capaciteiten past.

Zo komt de Raad tot het voorstel twee leerstandaarden in te voeren: een standaard ‘minimum’ (die behaald moet worden door 90-95% van de leerlingen) en een standaard ‘voldoende’ (die behaald moet worden door 70-75% van de leerlingen). Vooralsnog zouden die leerstandaarden alleen ontwikkeld hoeven te worden voor Nederlandse taal en voor rekenen/wiskunde.

Schoolkwaliteit in beeld (1999)

Eveneens in 1999 heeft de Raad het advies *Schoolkwaliteit in beeld* uitgebracht, kort na *Zeker Weten*. In dit advies gaat de Raad in op toenmalige discussies over openbaarmaking van schoolresultaten. Het kader van *Schoolkwaliteit in beeld* is niet de toegankelijkheid maar de doeltreffendheid van het onderwijs. Doeltreffendheid wordt beschouwd als indicator van schoolkwaliteit. De mate waarin een school erin slaagt de kerndoelen bij leerlingen te bereiken kan volgens de Raad als belangrijke indicatie voor de doeltreffendheid van een basisschool worden beschouwd. Bij de kerndoelen doet zich echter het probleem voor dat wettelijk niet is vastgelegd welk resultaat minimaal moet worden bereikt. Evenmin bestaat er een verplichting voor scholen om na te gaan of de kerndoelen worden bereikt. Er bestaat dus weinig zicht op de mate waarin kerndoelen wel of niet worden bereikt en daarmee is er (te) weinig houvast voor het beoordelen van de kwaliteit van scholen. Het realiseren van de kerndoelen bij leerlingen wordt tot nu toe vooral afgeleid uit het onderwijsaanbod van scholen. De inspectie gaat na in hoeverre de kerndoelen in het onderwijsaanbod van scholen tot uiting komen en beoordeelt daarmee dus de inspanning van scholen om de kerndoelen te halen. Over de opbrengsten daarvan (hoeveel en welke leerlingen halen de doelen) hoeven de scholen echter niet te rapporteren, ze kunnen dat zelfs niet omdat de kerndoelen niet voldoende geoperationaliseerd en genormeerd zijn. De doeltreffendheid van het onderwijs kan derhalve niet goed beoordeeld worden. Vandaar dat de Raad ook vanuit dit perspectief pleit voor de invoering van leerstandaarden. Hierbij wordt nog opgemerkt dat het in het licht van de doeltreffendheidsdoelstelling niet alleen interessant is om te bepalen of, en zo ja hoeveel leerlingen de minimum en voldoende standaarden bereiken, maar ook of en hoeveel leerlingen een hoger niveau bereiken. Ook wordt gesteld dat op grond van nieuwe inzichten en ervaringen bijstelling en/of uitbreiding van de set indicatoren gewenst kan zijn. Denkbaar vindt de Raad bijvoorbeeld dat indicatoren worden toegevoegd die in beeld brengen hoe de school voor bepaalde subgroepen presteert.

De Raad bespreekt in dit advies ook de pro's en contra's van openbaarmaking van schoolresultaten. Daarbij wijst hij, *teruggrijpend op noties over toegankelijkheid*, op eventuele ongewenste effecten van openbaarmaking op het gedrag van scholen. Zo'n ongewenst effect is selectieve toelating door scholen die het zich kunnen permitteren om 'ongewenste' leerlingen te weren. Bijvoorbeeld leerlingen

Doelen en standaarden als garantie voor toegankelijkheid

die een risico vormen voor het halen van hoge gemiddelde prestaties, zoals zwak-presterende leerlingen, zorgleerlingen of leerlingen uit achterstandsgroepen. Omdat deze leerlingen oververtegenwoordigd zijn in lagere sociale milieus, bedreigt selectieve toelating niet alleen de kansen van deze groepen leerlingen (bedreiging voor toegankelijkheid), maar kan ze ook sociale segregatie versterken. De Raad vindt dat dit soort (eventuele) effecten tegengegaan moeten worden, door:

- geen ruwe gegevens over leerresultaten te publiceren, maar alleen gegevens over de toegevoegde waarde van scholen (dit is ook beter voor de motivatie van leraren);
- naast doeltreffendheidsgegevens (leerresultaten) ook doelmatigheidsgegevens te publiceren, ouders kunnen dan afwegen wat ze belangrijker vinden;
- scholen te stimuleren om een breed pakket aan kwaliteitskenmerken te presenteren (geen eenzijdige focus op cijfers voor de kernvakken);
- via onderzoek scherp te volgen of zich selectiegedrag voordoet en welke selectiecriteria scholen toepassen;
- bij de formulering van leerstandaarden eventueel meer te differentiëren naar prestaties van subgroepen.

Aansturing van onderwijskansen (2000)

Vrijwel alle in het kader van dit acquis bestudeerde adviezen van de Raad zijn gevraagde adviezen. Dat wil zeggen dat de Raad antwoord geeft op door de minister en/of staatssecretarissen van onderwijs geformuleerde vragen. Het advies *Aansturing van onderwijskansen* uit 2000 vormt een uitzondering, het is een advies dat de Raad op eigen initiatief uitbrengt.

Het kader voor dit advies is opnieuw de vaststelling dat zich hardnekkige onderwijsachterstanden voordoen bij bepaalde groepen kinderen en dat het onderwijsachterstandenbeleid er onvoldoende in slaagt om daarin verandering te brengen. De Raad probeert daarom te formuleren wat de kenmerken/uitgangspunten moeten zijn voor een goed onderwijsachterstandenbeleid:

1° Bestrijding van onderwijsachterstanden dient een emancipatiedoel: goede onderwijskansen zijn de basis voor goede maatschappelijke kansen.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

2° Uit een oogpunt van toegankelijkheid moet onderwijs passen bij de capaciteiten van de leerlingen én een minimaal aanvaardbaar basisoniveau voor allen realiseren.

3° Die basistoerusting moet geoperationaliseerd worden in de vorm van leerstandaarden, dat geeft scholen houvast bij het bestrijden van achterstanden.

4° Leerstandaarden bieden eveneens houvast voor het toezicht: de inspectie kan aan de hand daarvan bepalen of scholen het voldoende goed doen.

5° Het gaat om alle leerlingen die de leerstandaarden nog niet halen, allochtone én autochtone, opleiding ouders en thuissituatie zijn de voornaamste factoren die achterstand veroorzaken.

6° De school moet bij achterstandenbestrijding hoog inzetten op taal en rekenen en de overheid moet inzetten op scholing van ongeletterde ouders.

7° Naast taal en rekenen gaat het ook om (hogere) cognitieve vaardigheden en om sociaal-emotionele vaardigheden; ook op die domeinen kan gesproken worden over een minimale basistoerusting.

8° Ontwikkeling moet zo vroeg mogelijk gestimuleerd worden.

9° Uitbreiding van educatieve leertijd is noodzakelijk, de schooluren zijn niet voldoende.

10° Scholen hebben ook een organisatorische kwaliteit, deze dient op orde te zijn om achterstanden te kunnen bestrijden.

11° Behalve de school moet ook de omgeving meehelpen: bijvoorbeeld welzijns- en hulpverleningsorganisaties.

Op basis van deze uitgangspunten formuleert de Raad een voorstel voor een schoolnabije aanpak, specifiek bedoeld voor scholen met veel achterstandsl leerlingen die er nog niet in slagen om bij hun leerlingen voldoende prestaties te behalen. De keuze hiervoor komt voort uit twee constatering, namelijk (1) dat scholen verschillen in kwaliteit en dat zwak presterende scholen dus kunnen leren van goed presterende scholen en (2) dat per school moet worden nagegaan wat voor die school de beste aanpak is, omdat gegeven de complexiteit van scholen en van innovaties succesfactoren niet simpel ‘overgedragen’ kunnen worden. Het voorstel voor de Raad houdt het volgende in:

Bij achterstandsscholen die onder de norm blijven wordt een objectieve integrale analyse gemaakt van de oorzaken van het onder de norm blijven. Die integrale analyse wordt door een onafhankelijke visitatiecommissie uitgevoerd. Op basis

Doelen en standaarden als garantie voor toegankelijkheid

van deze analyse wordt een verbeterplan opgesteld. Het verbeterplan is een op de individuele school toegesneden uitwerking binnen het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan, dat in overleg met het schoolbestuur door de lokale overheid wordt vastgesteld. Het plan behoeft de goedkeuring van de inspecteur. De school voert dit verbeterplan uit onder het toezien van een daartoe aangewezen procesmanager, waar nodig met behulp van externe begeleiding.

Een essentieel onderdeel van deze aanpak is dat vastgesteld moet worden wanneer een achterstandsschool (dat is een school die extra middelen krijgt voor achterstandenbestrijding) ‘onder de norm’ blijft. Hiervoor gebruikt de Raad weer het idee van de leerstandaarden. ‘Onder de norm’ betekent in de visie van de Raad dat de school de leerstandaarden onvoldoende haalt. De door de visitatiecommissie uit te voeren analyse moet dan leiden tot een diagnose van de oorzaken daarvan, dus tot conclusies over waarom de normen niet worden gehaald. Aldus fungeren de leerstandaarden niet alleen als hulpmiddel voor scholen om hun onderwijs te verbeteren, maar ook als hulpmiddel voor anderen om te beoordelen of de school voldoende kwaliteit levert. Het doeltreffendheidsperspectief (zie *Schoolkwaliteit in beeld*) is hier dus weer aan de orde.

De kern van het doel. Reactie op het advies van de commissie Wijnen over de kerndoelen basisonderwijs (2002)

Mede als gevolg van de aanbevelingen in de Raad in *Zeker Weten* is door de toenmalige minister van OCW een commissie ingesteld (de Commissie Wijnen), die tot taak heeft gekregen om de kerndoelen voor het basisonderwijs te preciseren en te beperken. De Raad had eerder aangegeven dat de (in 1998 geformuleerde) kerndoelen leiden tot een overladen curriculum en dat ze te globaal geformuleerd zijn. Hij heeft gewezen op het risico dat scholen hierdoor gaan ‘shoppen’ in de kerndoelen en dat ze daardoor ook op cruciale doelen inleveren. Om dit te voorkomen moet worden bepaald wat de cruciale doelen zijn, zodat het voor scholen helder is op welke doelen zij zich in ieder geval en tenminste moeten richten.

De Raad beoordeelt het werk van de commissie positief maar ook kritisch. Hij ziet het als winst dat de commissie de kerndoelen concreter geformuleerd heeft. Ook is de aansluiting met de kerndoelen voor de basisvorming nu beter gerealiseerd, zowel in doelen als in leergebieden. Wat echter nog ontbreekt, is een

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

aanduiding van (te ontwikkelen) *toetsen* waarmee bepaald kan worden in hoeverre de kerndoelen gehaald worden. Ook zijn er nog geen normen om vast te stellen of er sprake is van voldoende halen van de doelen. Die normen zijn de *leerstandaarden*. De Raad herhaalt nog eens haar pleidooi uit *Zeker Weten* voor de invoering hiervan. Nu de kerndoelen beter omschreven zijn, acht de Raad het ook mogelijk en wenselijk om leerstandaarden vast te stellen voor meer domeinen dan alleen Nederlandse taal en rekenen/wiskunde.

Na *De kern van het doel* verschijnen er geen adviezen meer die rechtstreeks over het onderwerp doelen en leerstandaarden gaan. Maar de Raad komt er nog wel een paar keer op terug. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de reacties die de Raad geeft op de beleidsnota Koers Primair en het wetsontwerp Vernieuwing Onderbouw, in een verkenning die de Raad uitvoerde op het onderwerp verhoging van het kennispeil in het onderwijs en in een advies over het benutten van talent en het voorkomen van onderpresteren. Hieronder gaan we daar nog kort op in.

Koers primair: werken aan gezamenlijke doelen (2004)

In 2004 bracht de minister van OCW het beleidsplan *Koers Primair: Ruimte voor de school* uit. In dit plan wordt beschreven welke beleidsprioriteiten gekozen worden voor het primair onderwijs en welke bestuurlijke aanpak hierbij gevolgd zal worden. De reactie van de Raad hierop is positief, maar hij wil enkele punten nader aanscherpen. Een daarvan is de wens om meer ambitie te formuleren ten aanzien van het behalen van leeropbrengsten, in lijn met de Europese afspraken die daarover gemaakt zijn door het kabinet (Lissabonafspraken). Die wens werkt de Raad uit in de volgende aanbevelingen:

- Voer leerstandaarden in voor het basisonderwijs, op drie niveaus: minimum, voldoende, gevorderd. Doe dat bij wet, met een resultaatverplichting voor het minimumniveau en inspanningsverplichtingen voor de overige niveaus. Geef vervolgens per school aan wat, *gezien de leerlingenpopulatie*, van die school verwacht mag worden.
- Er is meer aandacht nodig voor getalenteerde leerlingen. Formuleer streefcijfers voor het percentage havo/vwo gediplomeerden en maak van hoogbegaafdenprojecten een structureel aanbod.

Doelen en standaarden als garantie voor toegankelijkheid

- Probeer in samenspraak met het veld ook leerstandaarden voor burgerschap te formuleren.
- Maak periodiek duidelijk aan het onderwijsveld welke doelen de overheid nastreeft en welke resultaten scholen dienen te behalen.
- Herzien de kerndoelen en deel ze in in een verplicht deel en een differentiële deel. Het verplichte deel geeft scholen houvast en het differentiële deel biedt de gewenste ruimte.

De Raad vindt, in algemene zin, de nota Koers Primair wat te vrijblijvend en onduidelijk waar het gaat om de eisen waaraan scholen moeten voldoen. Daarom wordt nogmaals het pleidooi voor de leerstandaarden gehouden. Ten opzichte van de eerdere adviezen zijn er wel enkele aanpassingen: de Raad kiest nu voor drie in plaats van twee niveaus in de leerstandaarden, pleit voor een onderscheid in ‘verplichte’ en ‘differentiële’ kerndoelen en geeft aan dat er rekening gehouden moeten worden met de leerlingenpopulatie van de school bij het formuleren van verwachtingen over leerresultaten.

(Brief)advies over het Wetsontwerp vernieuwing onderbouw Voortgezet Onderwijs (2005)

Ook in het advies over dit wetsontwerp, nu over het voortgezet onderwijs, herhaalt de Raad de wens om per vak of leergebied leerstandaarden in te voeren. Opnieuw wordt hierbij het onderscheid tussen minimum, voldoende en gevorderd gemaakt (hier minimum, midden en hoog genoemd).

Verkenning Versteving van kennis in het onderwijs (2007)

In 2007 voerde de Raad een verkenning uit van het onderwerp ‘kennishoogte van Nederland’. Dit gebeurde naar aanleiding van geluiden dat de prestaties in taal en rekenen/wiskunde in het onderwijs achteruit zouden zijn gegaan. De Raad stelt in deze verkenning vast dat er feitelijk weinig met zekerheid bekend is over het kennishoogte en eventuele verschuivingen daarin. Hij bepleit daarom landelijke, structurele peilingen in alle sectoren van het onderwijs en het vastleggen van gewenste basisniveaus. Het streven moet zijn om de lat hoog te leggen. Ook wijst de Raad op het risico dat vernieuwingen te veel over processen en te weinig (ook) over inhoud gaan, met als mogelijkheid dat niveaubewaking, respectievelijk

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

bewaking van het verwerven van voor de samenleving belangrijke kennis uit het oog verloren wordt.

De Raad formuleert vijf aanbevelingen:

- zorg voor betere bewaking van het kennisniveau (leerstandaarden, peilingen)
- repareer kennistekorten Nederlands en rekenen/wiskunde
- omschrijf en onderbouw beter welke onderwijsinhouden noodzakelijk zijn
- stel onderwijsinhoud centraal, ook bij procesvernieuwing
- behoud en versterk het kennisniveau van leraren

Presteren naar vermogen (2007)

Ook dit advies staat in het teken van het streven naar verhogen van het kennispeil van de Nederlandse bevolking. Het gaat over de vraag hoe het onderwijs de talenten van leerlingen maximaal kan benutten¹¹ en in het bijzonder over de vraag hoe onderpresteren en afstroom of voortijdig schoolverlaten kan worden voorkomen. De Raad betoogt dat investeren in het tegengaan van onderpresteren een hoog maatschappelijk belang heeft en economisch gezien effectief is (baten hoger dan de kosten). Hij formuleert enkele aanbevelingen voor zowel scholen als overheid. Tot die aanbevelingen behoort opnieuw het voorstel om leerstandaarden in te stellen, met bijbehorende toetsen (overheid) en om met behulp van die standaarden leervorderingen nauwkeurig te volgen, te registreren en te analyseren (scholen). Met het inmiddels bekende argument dat dit aan scholen houvast geeft bij het beoordelen van de eigen kwaliteit, omdat het eventueel onderpresteren (op leerlingniveau of op schoolniveau) zichtbaar maakt.

Een opmerkelijke nieuwe aanbeveling in dit advies is om het tijdstip waarop in het basisonderwijs de Cito-Eindtoets wordt afgenomen te verschuiven naar een later tijdstip in het schooljaar. De Raad meent dat in groep 8 niet alle leertijd effectief wordt gebruikt, omdat na het moment van de Eindtoets de aandacht voor de basisvaardigheden zou verslappen. Uit een oogpunt van maximaal benutten van talent vindt de Raad dit onwenselijk. Ook ziet de Raad wel iets in het belangrijker en formeler maken van het schoolrapport aan het einde van groep 8 en dit om te vormen tot een soort diploma voor het basisonderwijs. *“De idee is dat een uitgebreid eindrapport dat alle leergebieden van het gegeven basisonderwijs be-*

¹¹ Dit onderwerp kwam ook al bij thema 1 aan bod, zie het daar besproken advies *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren, 2004*

slaat, een stimulans kan zijn om de tijd tussen de afname van de eindtoets basisonderwijs en het einde van het schooljaar voor onderwijs in te zetten. Het uit de score op een eindtoets basisonderwijs en het oordeel van de school voortkomend advies kan door middel van het eindrapport versterkt worden. De nog aanzienlijke beschikbare onderwijstijd kan benut worden om in het bijzonder leerlingen die overlappende adviezen krijgen (vbo/mavo, mavo/havo, havo/vwo) op bepaalde vakken te versterken. Dit kan eveneens gelden voor leerlingen met een sterk vmbo-advies, die zich mogelijk nog kunnen opwerken naar een vmbo/havo-advies. In het voortgezet onderwijs komen zij dan beter beslagen ten ijs en kunnen daardoor mogelijk de hoogste geadviseerde opleiding gaan volgen.” (citaat p. 63).

4.4 Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen

Dat de Raad het onderwerp ‘doelen en standaarden’ belangrijk vindt voor het Nederlandse onderwijs, is uit het bovenstaande wel duidelijk geworden. Het pleidooi om leerstandaarden in te voeren is in 1999 in het advies *Zeker Weten* stevig neergezet en sindsdien bijna ieder jaar wel een keer herhaald. Aanvankelijk was het achterliggende motief vooral de wens om de toegankelijkheid van het onderwijs te bewaken en nieuwe instrumenten te zoeken voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Het dubbele doel van toegankelijkheidsbeleid, namelijk waarborgen van een basistoerusting én uit alle leerlingen halen wat er in zit (zie hoofdstuk 2), is daarbij het kader. Al heel snel wordt er echter een tweede motief toegevoegd: leerstandaarden zijn ook belangrijk uit het oogpunt van de doeltreffendheid van het onderwijs. Hier gaat het over meer over kwaliteitsbewaking dan over achterstandenbestrijding. De mate waarin een school erin slaagt ‘cruciale doelen’ bij leerlingen te bereiken beschouwt de Raad namelijk als een indicator voor de doeltreffendheid van scholen. Met behulp daarvan kunnen scholen worden opgespoord die ‘onder de norm’ presteren en die kunnen vervolgens gericht worden ondersteund.

Deze drie mogelijke opbrengsten van de invoering van leerstandaarden (basisuitrusting, uit meer leerlingen halen wat er in zit en bewaken van schoolkwaliteit) blijft de Raad consistent noemen in haar argumentatie voor die invoering. Het wordt een beoordelingsstandaard voor beleidsnota’s en wetsvoorstellen. Stappen

die de overheid neemt in de goede richting (zoals bijstellen van de kerndoelen) worden door de Raad verwelkomd, maar nog niet voldoende bevonden. De Raad toont zich steeds wat strenger in de leer dan de overheid als het gaat om het voorschrijven van wat het onderwijs hoort te bereiken. De Raad vindt dat de overheid op dit punt duidelijker en ambitieuzer moet zijn en dat niet alleen leerstandaarden en toetsen, maar ook landelijke peilingen nodig zijn om zicht te houden op het kennisniveau. Want “*het streven moet zijn om de lat hoog te leggen*” en niveau-bewaking is daarbij een noodzakelijke voorwaarde.

Op enkele punten zijn er ook verschuivingen geweest in de opvattingen van de Raad. Dit zijn vooral verdere verfijningen in de voorstellen. Werd aanvankelijk in *Zeker Weten* nog gesteld dat de leerstandaarden vooral nodig zijn voor de basisvaardigheden taal en rekenen/wiskunde, later is bepleit om ze ook op te stellen voor andere, op het laatst zelfs voor alle vakken en leerdomeinen, tot en met de sociale leerdomeinen (burgerschap). Verder is gaandeweg meer differentiatie aangebracht in de gewenste niveaus: naast het ‘minimum’ en ‘voldoende’ niveau ging de Raad ook een ‘hoog’ of ‘gevoerd’ niveau onderscheiden.

Met die verfijning is de Raad het thema ook steeds uitgebreider gaan behandelen. Dat maakt dat er geen onderwerpen binnen het thema zijn die als ‘gemist’ of ‘verwaarloosd’ kunnen worden beschouwd. Wel is het zo dat het accent in de adviezen over dit onderwerp wat meer heeft gelegen op het basisonderwijs dan op het voortgezet onderwijs.

Verder is er één onderwerp dat wat onderbelicht is gebleven, namelijk de vraag wat de invoering van algemene leerstandaarden betekent voor scholen met verschillend leerlingenpubliek. Het is immers voor een school met veel leerlingen uit achterstandsgroepen, dus met relatief veel zwakker presterende leerlingen, moeilijker om een bepaald standaardniveau te halen dan voor een school met veel kinderen van hoog opgeleide ouders. De Raad heeft wel gesteld dat voor alle scholen tenminste het behalen van het minimumniveau als resultaatverplichting zou moeten gelden, en dat voor de overige niveaus alleen een inspanningsverplichting aan de orde zou zijn. Maar de kwestie van het *verschil in inspanning* dat dan van scholen gevraagd wordt, gegeven verschillen in leerlingenpubliek, is onbesproken gebleven. Ook de consequenties van het onderscheid tussen een verplicht en een differentieel deel in de kerndoelen zijn nog niet in dit licht gezien. Dat zou immers impliceren dat sommige scholen meer vrijheid krijgen dan andere,

omdat op de ene school meer inspanning nodig is om het verplichte deel in ieder geval te halen dan op de andere.

4.5 Impact van de adviezen in beleid en praktijk

We beschrijven hier de reacties die zijn verschenen op de drie geselecteerde adviezen die bij dit thema horen, namelijk *Zeker Weten*, *Aansturing van onderwijskansen* en *Presteren naar vermogen*. Omdat *Zeker Weten* en *Presteren naar vermogen* deels op elkaar voortbouwen, behandelen we de reacties op deze twee adviezen in onderlinge samenhang. De reacties op *Aansturing van onderwijskansen* behandelen we afzonderlijk.

Beleid met betrekking tot leerstandaarden

Op het advies *Zeker Weten* verscheen ongeveer een jaar later (in 2000) een beleidsreactie van de toenmalige staatssecretaris van onderwijs, Adelmund¹². Ze verwoordt daarin een aantal voor- en nadelen van leerstandaarden, zoals geformuleerd door de Raad. Voordelen zijn onder meer dat leerstandaarden scholen helderheid bieden over de minimaal noodzakelijke kennis en vaardigheden die kinderen moeten verwerven. Bovendien bieden ze een instrument om gelijke onderwijskansen te waarborgen. Voorts neemt de transparantie over de opbrengsten van de scholen toe voor ouders, de overheid en andere belanghebbenden. Ten slotte kan een meer precieze diagnose worden gesteld bij zwak presterende scholen. Nadelen zijn er echter ook: er is een risico dat scholen zich in hun aanbod beperken tot datgene wat de toetsen, die worden afgeleid van de leerstandaarden, vragen. Voorts staat het voorstel haaks op het streven naar deregulering en autonomievergroting. Verder bestaat het risico dat scholen zich voor bepaalde leerlingen richten op het minimaal noodzakelijk niveau en minder inspanning plegen om maximale opbrengsten te realiseren. Maar desondanks is de reactie op het voorstel voor invoering van leerstandaarden positief: leerstandaarden kunnen scholen meer houvast bieden bij de vormgeving van het aanbod dat zij minimaal

¹² Voortgangsrapportage van staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, drs. K.Y.I.J. Adelmund aan Tweede Kamer (brief 12 mei 2000, kenmerk PO/KB/00/19376).

voor hun leerlingen dienen te realiseren. De kerndoelen voor het basisonderwijs kunnen vanwege hun globale en overladen karakter, onvoldoende in deze functie voorzien.

De staatssecretaris doet vervolgens een viertal beleidsvoorstellen:

- De kerndoelen worden concreet geformuleerd, zodanig dat het voor scholen helder is wat er aan het eind van de basisschool bereikt moet zijn. Dit wordt geregeld via een nieuw Besluit Kerndoelen dat per 1 augustus 2002 in werking zou moeten treden.
- Scholen die niet alle kerndoelen kunnen realiseren in verband met de samenstelling van hun leerlingenpopulatie, moeten voorrang geven aan de (concreet geformuleerde) kerndoelen voor taal, rekenen en sociale competentie. Zij hoeven dan niet meer alle kerndoelen na te streven. De inspectie ziet erop toe dat een school hier zorgvuldig mee omgaat. De mogelijkheid om prioriteit te geven aan deze vakken zal in de wet worden vastgelegd (met ingang van augustus 2001).
- De inspectie gebruikt de toetsgegevens om per school vast te stellen hoeveel leerlingen een minimumniveau gerealiseerd hebben en hoeveel leerlingen een hoger, voldoende niveau weten te bereiken. Zij rapporteert hierover in het kader van het schooltoezicht;
- Scholen worden verplicht de voortgang van de leerlingen bij te houden; ze kunnen daartoe gebruik maken van toetsen uit een (nog te ontwikkelen) landelijke toetsenbank.

Van deze voorstellen is er maar één daadwerkelijk in beleid omgezet, namelijk de eerste. De opdracht om de kerndoelen concreter te formuleren is gegeven aan de commissie Wijnen (zie het advies van de Raad *De kern van het doel*, 2002). Maar een besluit om vervolgens daadwerkelijk leerstandaarden in te voeren, inclusief toetsen, is niet direct genomen. Pas enkele jaren later is op dit vlak een stap verder gezet, met de instelling van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen. Deze groep kreeg tot taak om voor de vakken taal en rekenen doorlopende leerlijnen te ontwikkelen (van basisonderwijs tot en met mbo), met bijbehorende referentieniveaus (omschrijvingen van wat leerlingen moeten kunnen aan het eind van elke periode). In 2008 verscheen het rapport van deze

Expertgroep¹³. In de tussentijd (2007) verscheen wel een beleidsreactie op *Presteren naar vermogen* van de huidige staatssecretaris Dijkema (OCW, 2007a). Daarin wordt het idee van leerstandaarden en het inzetten van een gericht toetsinstrumentarium, dat in *Presteren naar vermogen* opnieuw door de Raad naar voren is gebracht, door de staatssecretaris onderschreven. Hierbij wordt onder meer verwezen naar de inmiddels ingestelde Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Rekenen en Taal. Wel zullen leerkrachten meer getraind moeten worden in het afnemen en interpreteren van toetsen. In dit kader wil de staatssecretaris extra geld uittrekken voor deskundigheidsbevordering van leerkrachten, met het oog op kwaliteitszorg op school en in de klas. Ook wordt in de reactie ingegaan op de aanbeveling om het tijdstip waarop de Eindtoets van het Cito in groep 8 van het basisonderwijs wordt afgenomen te verschuiven naar een later tijdstip in het schooljaar. Daarbij wordt vooral ingegaan op het voorgestelde format voor het eindrapport basisonderwijs. Daarop zou de PO-raad zich moeten gaan beraden, aldus de staatssecretaris.

Leerstandaarden, reacties uit het veld

Op het advies *Zeker Weten* uit 1999 zijn van verschillende kanten reacties gekomen, onder meer van de onderwijsvakbonden en de besturenorganisaties. Deze hebben vooral kritiek op het toetsen en het verplichtende karakter daarvan. De invoering van toetsen zou de vrijheid van de scholen aantasten en indruisen tegen de autonomievergroting en de deregulering. Hierbij nemen sommigen het vooral op voor de leerkrachten. De AOb formuleert bij monde van voormalig voorzitter Jacques Tichelaar: *'het advies geeft leerkrachten de boodschap dat ze niet weten wat ze leerlingen moeten leren: daarmee tref je ze in het hart'*¹⁴. Het formuleren van minimumeisen wordt geen goed idee gevonden: *'Minimumeisen waar 95% aan moet voldoen zijn zo laag, dat ze geen betekenis hebben'*¹⁵. Verder richt de formulering van doelen de aandacht teveel op de output van scholen *'terwijl het proces veel belangrijker is'*¹⁶. Bovendien *'hebben scholen de input niet in de*

¹³ Expertgroep Doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen, *Over de drempels met taal en rekenen*, 2008.

¹⁴ Van der Mee, 1999.

¹⁵ Bosma, 1999.

¹⁶ De Jong, 1999.

hand' (idem). Ook de Vereniging voor Bijzondere Scholen vindt dat de invoering van regelgeving op het gebied van toetsen op gespannen voet staat met deregulering. Waarom niet een helderder rol voor de Onderwijsinspectie, zo vraagt men zich af¹⁷. De VBS voegt nog een punt toe: het grootste deel van de scholen neemt al de Cito-eindtoets voor het basisonderwijs af, dus waarom zou dit nog wettelijk verplicht moeten worden?

Op de diverse kritieken zijn ook weer reacties gekomen, bijvoorbeeld vanuit de schoolbesturen van het katholiek onderwijs. Zo publiceert het VBKO-blad een interview met de toenmalig voorzitter van de Raad, Han Leune¹⁸. Hij legt uit dat leerstandaarden de vrijheid van de scholen niet beperken, want ze schrijven de school niet voor wat ze moeten doen maar wat ze minimaal moeten halen. Hoe de scholen de weg naar die doelen inrichten mogen zij zelf bepalen. Verder legt hij uit dat dit advies het onderwijsachterstandenbeleid uit de sfeer van de goede bedoelingen haalt en in de sfeer van de toetsbare resultaten brengt. In het blad Schoolbestuur (voor bestuurders, toezichthouders en managers in het katholiek onderwijs) wordt dit idee onderschreven: het is goed om een standaard vast te stellen. Dat is een van de redenen waarom het katholieke onderwijs het altijd zo goed deed: *'de paters legden de lat hoog'*. Daarom is er vanuit katholieke hoek een pleidooi voor *'een einde aan de vrijblijvendheid'*, *'laat oude tradities met nieuwe Nederlanders herleven'*¹⁹. Ook het tijdschrift *Didaktief en school* wijdt een aantal nummers aan het advies. In één van de artikelen²⁰ wordt het advies zeer positief besproken en geanalyseerd op de implicaties voor het onderwijs. De auteur betoogt onder meer dat nu de Raad de kans heeft gehad om de leerstandaarden voor rekenen en taal uit te werken, het advies juist *'een faire kans voor scholen (is) om te laten zien dat ze het goed doen'*. *'Leerstandaarden helpen het onderwijsproces in de scholen en bieden een kans om uit de impasse te raken waar het onderwijsachterstandenbeleid momenteel in zit'*. De bedoeling van leerstandaarden is om binnen de kerndoelen te laten zien wat scholen echt niet kunnen laten vallen. Ook kunnen leerstandaarden goed samengaan met adaptief onderwijs. Bovendien is het de bedoeling om nieuwe toetsen in te zetten: *'niet het*

¹⁷ Steeg, 1999.

¹⁸ Wielinga, 1999.

¹⁹ Sikkes, 1999.

²⁰ Van Dyck, 2000.

type toetsen dat met trucjes en oefenen erin gestampt wordt, maar toetsen die vragen om inzicht. En voor het verkrijgen van inzicht zijn nu juist vernieuwende methoden belangrijk gebleken'. Didaktief wijst er bovendien op dat leerstandaarden ook niet voorschrijvend werken, want ze schrijven de scholen niet voor wat ze hebben te doen, maar alleen wat ze moeten bereiken en dan ook nog op een beperkt aantal terreinen.

Het aantal reacties dat enkele jaren later verscheen naar aanleiding van het advies *Presteren naar vermogen* is veel geringer. We hebben twee reacties opgespoord, van de VO-Raad en de bond KBO. Beide concentreren zich in eerste instantie op het probleem van onderpresterende scholen dat de Raad heeft beschreven. De VO-raad vindt dat hier een oneigenlijk beeld van wordt geschetst en dat de Raad *'zich verlaagt tot een weergave van het onderwijs die niet aansluit bij de feiten'*. De bond KBO is van mening dat de Raad veel te weinig aandacht heeft voor de oorzaken van onderpresteren. Een analyse van het probleem zou volgens de bond leiden tot de vraag of leerprocessen van kinderen wel goed verlopen. Scholen hebben een adequaat leerlingvolgsysteem nodig om de ontwikkeling van kinderen te kunnen volgen. De bond ziet in dit verband niets in het voorstel van de Raad voor invoering van leerstandaarden en een eindtoets. Dit zal volgens haar niet leiden tot afname van onderpresteren. Bovendien werken de meeste scholen al met een leerlingvolgsysteem en methodegebonden toetsen.

Ten slotte is er een reactie van de initiatiefneemster van de weekendschool. De weekendschool wordt door de Raad genoemd als een van de manieren om extra leertijd te creëren en op die manier onderpresteren te bestrijden. Maar de initiatiefneemster ziet niet veel in het algemeen maken van de weekendschool: *'De gedachte is nooit geweest om overal weekendscholen op te richten. Wel om de goede ervaringen met de weekendschool over te hevelen naar het reguliere onderwijs'*, aldus de auteur²¹.

Beleid aansturing van onderwijskansen

Eerder in deze paragraaf is al aangegeven dat het bij het advies *Aansturing van onderwijskansen* gaat om een ongevraagd advies. Op dit advies is snel een be-

²¹ Terwijn, 2007.

leidsreactie gekomen²², waarin wordt aangeven dat de uitgangspunten van de Raad bij dit advies worden onderschreven en zijn verwoord in de kabinetsnota 'Aan de slag met onderwijskansen'. Een aantal specifieke voorstellen neemt men echter niet (geheel) over. Dat geldt voor het voorstel om een breed samengestelde visitatiecommissie scholen die achterblijven te laten beoordelen. Het kabinet wil het aan het lokaal overleg overlaten of zij visitaties willen laten plaatsvinden. Verder zal de onderwijsinspectie geïntensiveerd toezicht uitvoeren op scholen die een verbeterplan (schoolontwikkelingsplan) uitvoeren.

Ook het advies tot uitbreiding van effectieve leertijd wordt op dat moment in zoverre overgenomen dat men wijst op de krachtige impuls van voor- en vroegschoolse educatie en verdere stimulering van naschoolse trajecten in het kader van brede schoolontwikkeling. Deze vormen van leertijdverlenging zijn in de opvolgende jaren sterk uitgebouwd.

Op dit advies van de Raad is dus een directe beleidsrespons gevolgd. De beleidsnota 'Aan de slag met onderwijskansen' is in juni 2000 door de Tweede Kamer goedgekeurd en in oktober van dat jaar werd een convenant gesloten met de vier grote steden, waar nog in datzelfde jaar een begin werd gemaakt met schoolverbeteringsprojecten op tientallen basisscholen en enkele scholen voor voortgezet onderwijs. In 2001 vond een uitbreiding plaats naar overige grote en middelgrote steden en in 2002 naar plattelandsgebieden. Uiteindelijk hebben enkele honderden scholen dank zij het onderwijskansenbeleid op hun school aan verbetering van de onderwijskwaliteit kunnen werken²³. Na 2006 is dit beleid echter niet meer voortgezet; de nieuwe minister van OCW hechtte er geen belang meer aan.

Respons uit het onderwijsveld op het advies Aansturing van onderwijskansen

De enige reactie die we vonden is afkomstig van de AOb. Deze is tegen het voorstel om scholen te korten op het budget als verbeteringen na vier jaar uitblijven. Verder ziet men niets in een visitatiecommissie; scholen zijn zelf in staat om ver-

²² Opgenomen als bijlage 3 in de notitie 'Aan de slag met onderwijskansen', juni 2000, staatssecretaris Adelmund.

²³ Ledoux, G., Overmaat, M., Boogaard, M., Felix, C., & Triesscheijn, B. (2005). *Onderwijskansen bekeken. De stand van zaken in het onderwijskansenbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Doelen en standaarden als garantie voor toegankelijkheid

beteringen aan te brengen. Wel ziet men iets in de gedachte van een noodfonds, waaruit scholen noodzakelijke verbeteringen kunnen betalen als zij dit niet zelf kunnen.

Samenvattend constateren we dat de wens van de Raad om leerstandaarden in te voeren na geruime tijd realiteit lijkt te worden. Het is echter wel omstreden beleid. Van alle thema's in deze studie heeft het onderwerp leerstandaarden de meeste reacties opgeroepen, van voor- en tegenstanders. Eén van de tegenargumenten is dat verplicht stellen (en verplicht toetsen) van leerstandaarden de autonomie van scholen aantast. Dat was ook bij het ministerie mogelijk de reden om, nadat staatssecretaris Adelmund was opgevolgd door minister Van der Hoeven, geen verdere concrete beleidsinvulling te geven aan de leerstandaarden. Pas met het aantreden van het huidige kabinet zijn er duidelijke vervolgstappen gezet in de door de Raad gewenste richting (invoering van referentieniveaus).

Ook het pleidooi van de Raad om zwakke scholen met veel leerlingen uit achterstandsgroepen te versterken heeft tot concreet (onderwijskansen)beleid geleid. Het is echter bij een eenmalige impuls gebleven, ook hier heeft een kabinetswisseling er toe geleid dat het beleid niet is gecontinueerd.

5 Concentratie en segregatie in en tussen scholen

5.1 De probleemdefinitie uit 1997

De Raad constateert in 1997 dat segregatie tussen scholen en de negatieve gevolgen daarvan voor de toegankelijkheid op allerlei manieren op de agenda is gekomen. Wetenschappers hebben er aandacht voor gevraagd²⁴, in onderzoeks- en adviesrapporten zijn er zowel empirische als analytische aspecten van onderzocht en er is maatschappelijk debat over ontstaan. Het probleem wordt in 1997 nog in algemene termen omschreven als ‘segregatie tussen scholen en concentratie van leerlingen met specifieke sociaal-culturele achtergrond’. De gevolgen daarvan zijn tweërlei: segregatie en concentratie in het onderwijs leiden tot gescheiden leerwegen voor leerlingen uit verschillende bevolkingsgroepen (een sociaal en maatschappelijk probleem), en daardoor ontstaan tussen scholen programmatische en pedagogisch-didactische verschillen, met uiteindelijk ook effecten op prestaties en onderwijsloopbanen van verschillende groepen kinderen. De Raad geeft verder een korte schets van het complexe geheel van oorzaken dat aan segregatie en concentratie ten grondslag ligt en van de dilemma’s die optreden bij verschillende oplossingsrichtingen (bijvoorbeeld de botsende belangen van de vrijheid van onderwijs/de keuzevrijheid van ouders en de belangen van partijen die willen ingrijpen in keuze- en selectieprocessen). Vooral vanwege deze dilemma’s vindt de Raad het wenselijk een advies op te stellen dat vooral het karakter heeft van een juridisch-principiële beschouwing.

²⁴ Onder meer in enkele bijdragen die zijn geleverd aan de verkennende studie die hoort bij het advies Toegankelijkheid van het Nederlands Onderwijs. Zie Onderwijsraad (1997), Studies Toegankelijkheid van het Nederlands Onderwijs.

5.2 Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?

<i>Geselecteerd/ toegevoegd</i>	<i>Advies</i>	<i>Jaar</i>
toegevoegd	Schoolkwaliteit in beeld. Voorstellen voor een verantwoorde openbaarmaking van gegevens over de kwaliteit van scholen	1999
geselecteerd	Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand	2002
toegevoegd	Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23	2002
geselecteerd	Bakens voor spreiding en integratie	2005

Twee van de door de Raad geselecteerde zeventien adviezen hebben betrekking op het thema. Daarvan kan het advies *Bakens voor spreiding en integratie* beschouwd worden als het juridisch-principiële advies dat de Raad voor ogen had in 1997. Dit advies verscheen pas in 2005, dus geruime tijd na het voornemen van de Raad om aan dit onderwerp een advies te wijden. Voor die tijd was al wel enige aandacht aan het onderwerp besteed, namelijk in de adviezen *Schoolkwaliteit in beeld* (al besproken bij thema 2) en *Spelenderwijs* (al besproken bij thema 1). In deze beide adviezen vormde het echter niet het hoofdthema. Verder is in 2002 een verkenning uitgevoerd naar de implicaties van artikel 23 van de Grondwet, het artikel dat de vrijheid van onderwijs regelt. De aanleiding daartoe was breder dan alleen het verschijnsel van segregatie en concentratie in het onderwijs, maar in de verkenning is wel een hoofdstuk hierover opgenomen. We nemen dat hoofdstuk hier ook mee.

Wat we hier niet behandelen, zijn de adviezen die de Raad heeft opgesteld over sociale vorming in het onderwijs. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, hebben we in dit acquis adviezen hierover buiten beschouwing gelaten. In deze adviezen wordt wel op verschillende plaatsen ingegaan op de vraag hoe scholen moeten omgaan met diversiteit in hun leerlingenpopulatie en hoe ze moeten reageren op de multi-culturele samenleving (bijvoorbeeld in *Samen leren leven* uit 2002 en *De*

verbindende schoolcultuur uit 2007), maar het gaat in deze adviezen sterk over schoolcultuur, vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief, en niet zozeer over toegankelijkheid.

5.3 De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten

Schoolkwaliteit in beeld. Voorstellen voor een verantwoorde openbaarmaking van gegevens over de kwaliteit van scholen (1999)

Dit advies gaat over diverse aspecten van openbaarmaking van schoolresultaten. Onder meer wordt kort de stand van zaken anno 1999 besproken wat betreft onderzoek naar schoolkeuzemotieven. Segregatie-aspecten komen daarbij aan de orde. Dit leidt echter nog niet tot een analyse of standpuntbepaling van de Raad hierover. Verder wordt in dit advies ook ingegaan op mogelijk negatieve neven-effecten van openbaarmaking van gegevens over de kwaliteit van scholen. ‘Selectie aan de poort’ is er daar een van. Hiermee wordt bedoeld dat scholen, vooral als ze populair zijn en zich dus de luxe van een selectief toelatingsbeleid kunnen veroorloven, er uit concurrentieoverwegingen voor kunnen kiezen om bepaalde groepen leerlingen niet toe te laten. Bijvoorbeeld ‘zorgleerlingen’ of leerlingen met relatief zwakke leerprestaties. Het weren van deze leerlingen is in het belang van de school, omdat de school daardoor de kans vergroot op gunstige cijfers over leer- en examenresultaten. Openbaarmaking van zulke gegevens kan er dus toe leiden dat scholen selectie aan de poort vaker gaan toepassen. Het gevolg hiervan is mogelijk toenemende sociale segregatie. De Raad onderkent dit gevaar, maar is niettemin van mening dat openbaarmaking van schoolresultaten een goede ontwikkeling is. Hij schetst wel enkele mogelijkheden om de risico’s daarvan te beperken (zie bij thema 2, hoofdstuk 4).

Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand (2002)

Dit advies gaat over zorg, opvang en educatie van 0-4 jarigen. Het is eerder besproken bij thema 1 (hoofdstuk 3). De Raad bepleit in dit advies de vorming van kindercentra, bedoeld voor alle jonge kinderen en ter vervanging van bestaande voorzieningen. Eén van de argumenten voor die kindercentra heeft betrekking op het bestrijden van segregatie. De argumentatie gaat als volgt. In de huidige situa-

tie zijn er verschillende voorzieningen voor jonge kinderen te onderscheiden: instellingen met ‘opvang’ als primaire functie en instellingen met ‘ontwikkeling’ als primaire functie. Tot deze laatste categorie worden ook de peuterspeelzalen met een specifiek ontwikkelingsgericht compensatieprogramma (VVE) gerekend. Dit onderscheid is aan verandering onderhevig. Enerzijds zal toename in kinderopvanggebruik om redenen van arbeidsparticipatie kunnen gaan leiden tot afnemend bezoek aan de peuterspeelzaal. Anderzijds zullen ouders met het oog op de ontwikkeling van hun kind in toenemende mate eisen stellen aan de pedagogische kwaliteit van de opvangvoorziening. Bij ongewijzigd beleid zal daardoor een striktere scheiding gaan ontstaan tussen instellingen die een ontwikkelingsgericht educatief programma (VVE) aanbieden (voornamelijk voor kinderen uit de lagere sociaal-economische milieus) en instellingen waarbij de primaire functie bestaat uit opvang (voornamelijk voor kinderen uit de midden en hogere sociaaleconomische milieus). Peuterspeelzalen waar een specifiek VVE-programma is ingevoerd, krijgen dan op lokaal niveau het label ‘peuterspeelzaal specifiek voor kinderen met een achterstand’, met alle risico’s van mogelijke (verdere) sociale segregatie. Door de verschillende vormen van opvang te bundelen in één voorziening voor 0-4 jarigen hoopt de Raad dergelijke ontwikkelingen te kunnen keren. Daarnaast zijn er nog andere voordelen van gecombineerde kindercentra, zie daarvoor hoofdstuk 3.

Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 (2002)

In 2002 bracht de Raad een advies uit over de hoe de vrijheid van onderwijs, zoals geregeld in artikel 23 van de Grondwet, zich verhoudt tot (a) mogelijkheden om vernieuwingen in het onderwijs door te voeren en (b) mogelijkheden om toelatingsbeleid te voeren. Bij dit laatste speelt de vraag of artikel 23 eventuele beperkingen van de toegankelijkheid van het onderwijs met zich mee brengt. Het gaat om een gevraagd advies, door de toenmalige minister van OCW. Daarbij werd nadrukkelijk gesteld “*dat artikel 23 op zichzelf niet ter discussie staat, maar dat wel bezien moet worden of een zodanige uitleg van deze bepaling mogelijk is dat zij geen onnodige belemmeringen voor gewenste ontwikkelingen oplevert, maar veeleer fungeert als inspiratiebron.*”(p. 12).

In dit advies onderscheidt de Raad vijf thema's die relevant zijn in het licht van de gestelde vraag. Eén van die vijf thema's is segregatie, toegankelijkheid en spreiding. De Raad onderzoekt de vraag of de vrijheid van onderwijs onder de huidige omstandigheden een opsplitsing in het onderwijs langs etnische, culturele en sociaaleconomische scheidslijnen met zich mee brengt. Dit gebeurt naar aanleiding van maatschappelijke discussies over het verschijnsel 'witte' en 'zwarte' scholen en de veronderstelling dat deze scholen vooral ontstaan doordat het bijzonder onderwijs geneigd zou zijn allochtone leerlingen niet toe te laten, daartoe in staat gesteld door de werking van artikel 23. De Raad constateert echter, op basis van onderzoek, dat er geen aanwijzingen zijn dat het bijzonder onderwijs etnische selectie toepast. Hij stelt bovendien dat dit voor de grotere denominaties ook nauwelijks mogelijk is, omdat selectieve toelating alleen is toegestaan op religieuze gronden en alleen wanneer dat strikt consequent wordt toegepast. Wanneer eenmaal 'andersgelovigen' al ooit een keer zijn toegelaten is weigering van deze leerlingen niet meer mogelijk, vanwege antidiscriminatiebepalingen in de wet. In de praktijk staat deze optie dus alleen voor streng orthodoxe scholen open, en hun aantal is in het Nederlands onderwijs zeer gering. Het ontstaan van 'witte' en 'zwarte' scholen vloeit volgens de Raad veel meer voort uit schoolkeuzegedrag van ouders. *“Vanuit overwegingen van (gepercipieerde) kwaliteit – en mogelijk ook uit andere overwegingen - zijn 'witte', hoogopgeleide ouders in toenemende mate gaan kiezen voor 'witte scholen'. Zodra een bepaalde school een zeker minimumaantal leerlingen uit etnische en culturele minderheidsgroeperingen overstijgt, ontstaat een zogenaamde 'witte vlucht' naar scholen met minder van dergelijke leerlingen in de omgeving.”* Daarnaast spelen demografische ontwikkelingen (toename van het aandeel allochtonen in de bevolking) en huisvestingspatronen (concentratie van allochtone inwoners in bepaalde wijken en regio's) een rol bij het ontstaan van etnische segregatie in het onderwijs.

De Raad vindt die segregatie problematisch in het licht van het integratiestreven. Verder uit hij het vermoeden dat een dergelijke tweedeling bovendien nadelig is voor allochtone leerlingen met onderwijsachterstanden, omdat een heterogene of overwegend 'witte' klas voor hen waarschijnlijk een gunstiger milieu vormt om achterstanden te verminderen.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

De Raad verkent vervolgens vier oplossingsrichtingen:

- beperking van de vrijheid van stichting
- beperking van de toelatingsvrijheid/selectiebevoegdheid van het bijzonder onderwijs door gedwongen spreiding op basis van etnische afkomst
- versterking van de ouderlijke schoolkeuzevrijheid
- spreiding op basis van onderwijsachterstanden

Beperking van de vrijheid van stichting is volgens de Raad in strijd met de wet, onder meer omdat het zou betekenen dat alleen bijzondere scholen met een uitgesproken orthodoxe grondslag om die reden bekostiging zou worden onthouden.

Spreiding op basis van etnische afkomst is volgens de Raad eveneens niet geoorloofd. *“Een dergelijk beleid zal vermoedelijk neerkomen op direct onderscheid naar ras of etnische afstamming, dat niet door de beugel kan in het licht van de Algemene wet gelijke behandeling en internationale discriminatieverboden.”*

Versterking van de ouderlijke keuzevrijheid is volgens de Raad evenmin een juiste weg. Deze versterking wordt door sommigen bepleit omdat dat een ‘toelatingsplicht’ voor alle soorten scholen zou impliceren. De Raad concludeert dat dit voorstel juridisch waarschijnlijk wel toelaatbaar is, maar dat het maatschappelijk ongewenst is, omdat het de segregatie eerder zal versterken. Het ontstaan van ‘witte’ en ‘zwarte’ scholen is immers juist voor een belangrijk deel het gevolg van de uitoefening van het ouderlijk keuzerecht. *“Versterking van dit keuzerecht kan dan ook niet beargumenteerd worden met het oog op het tegengaan van de tweedeling in ‘witte’ en ‘zwarte’ scholen.”*

De vierde oplossingsrichting, spreiding op basis van het criterium onderwijsachterstand, is volgens de Raad wel mogelijk. Het gaat hier immers om een *etnisch neutraal spreidingsbeleid*. Dat kan, ook als het elementen van gedwongen spreiding bevat, in het licht van de Grondwet door de beugel. De uitvoering zal echter wel gecompliceerd zijn. De Raad is er een voorstander van om eventueel spreidingsbeleid met behulp van dit criterium over te laten aan lokale overheden. Lokale omstandigheden bepalen immers of het nodig en/of wenselijk is. Als indicator voor onderwijsachterstand is volgens de Raad het opleidingsniveau van de ouders de beste keuze. Hiermee worden ook de autochtone kinderen uit achterstandsgroepen in het spreidingsbeleid betrokken.

Bakens voor spreiding en integratie (2005)

In *Bakens voor spreiding en integratie* zet de Raad de lijn voort die is ingezet met het advies *Vaste grond onder de voeten*. De aanleiding tot het advies *Bakens* is de vraag van de toenmalige minister van OCW of het instrument ‘werken met dubbele wachtlijsten’, dat in die tijd in Rotterdam was ingevoerd om etnische en sociale segregatie in het basisonderwijs tegen te gaan, juridisch toelaatbaar is. Dubbele wachtlijsten zijn een systeem om er voor te zorgen dat op populaire scholen (waar meer aanmeldingen dan plaatsen zijn), via gedoseerde toelating van leerlingen uit verschillende etnische groepen, de leerlingenbevolking etnisch gemengd wordt of etnisch gemengd blijft.

De Raad herhaalt nog eens dat het bestrijden van segregatie een zeer complexe problematiek betreft, met tal van paradoxen en dilemma’s. Eén van de dilemma’s is de spanning tussen het collectieve belang om op scholen tot een betere verhouding te komen van allochtone en autochtone leerlingen en de individuele keuzevrijheid van ouders. Een andere is de vraag wat voorrang moet krijgen: het belang van een autonome school of het belang van een betere spreiding van leerlingen over scholen binnen een gemeente. Een voorbeeld van een paradox is het gedrag van ouders. Ouders zeggen dat ze voor spreiding van leerlingen zijn, maar als ze zelf de schoolkeuze voor het eigen kind bepalen, kiezen ze toch meestal voor de ‘veilige’ weg van de school waar de eigen etnische of sociale groep in de meerderheid is.

Verder wijst de Raad er op dat de effecten van spreidingsmaatregelen ongewis zijn. Er is slechts beperkt bewijs dat spreidingsmaatregelen de leerprestaties van allochtone leerlingen helpen verbeteren. Echter, contacten tussen allochtonen en autochtonen zijn in bredere zin van groot belang voor de sociaaleconomische en de sociaal-culturele integratie. De Raad constateert dat er geen eenvoudige oplossingen voorhanden zijn om integratie in het basisonderwijs te bevorderen en segregatie tegen te gaan.

Ten aanzien van het Rotterdamse beleid met de dubbele wachtlijsten stelt de Raad nogmaals dat onderscheid maken op basis van etnische afkomst of nationaliteit juridisch niet toelaatbaar is, maar dat onderscheid maken op basis van het criterium ‘opleiding ouders’ (als indicator voor onderwijsachterstand) wel mag. Het werken met dubbele wachtlijsten op basis van dit criterium acht de raad dus toelaatbaar.

Verder licht de Raad nogmaals enkele standpunten toe die ook al in *Vaste grond onder de voeten* zijn ingenomen:

- spreiding op basis van onderwijsachterstand is alleen mogelijk of wenselijk in qua opleiding van de ouders gemengde wijken;
- het is niet zeker dat door spreidingsbeleid leerprestaties van leerlingen uit achterstandsgroepen er op vooruit zullen gaan; er is ook iets te zeggen voor de gedachte dat concentratie van deze leerlingen in dit opzicht juist voordelen heeft, vanwege de bundeling van expertise;
- het belangrijkste argument voor bestrijding van segregatie is dat scholen moeten bijdragen aan het bevorderen van integratie;
- de lokale overheid kan het beste bepalen welk beleid in een bepaalde lokale situatie gewenst is.

Nieuw in dit advies is dat de Raad ingaat op enkele beleidsmaatregelen die in deze periode door de minister van OCW zijn voorgesteld. Eén daarvan is het voorstel van het Kabinet om scholen vijf jaar na stichting een bepaald maximum aantal achterstandsleerlingen te laten hebben (de zogenaamde 80-20-maatregel). Dit acht de Raad praktisch gezien niet uitvoerbaar. Immers, waar haalt een school met een ‘tekort’ aan niet-achterstandsleerlingen deze leerlingen vandaan? En hoe kan bij een nog te stichten school worden bepaald hoe groot het aantal kinderen met een achterstand zal zijn? Verder vraagt de Raad zich af hoeveel jaar de eis van de 80% zal gelden en wat er gebeurt als na vijf jaar na de stichting van de school blijkt dat de school meer dan 80% achterstandsleerlingen heeft. De Raad is van mening dat de school geen instrumenten heeft om leerlingenstromen te sturen. Het zou bovendien afbreuk doen aan het keuzerecht van ouders van achterstandsleerlingen. De Raad ziet meer in een vrijwillig na te streven ambitieniveau door het schoolbestuur.

Ook een ander voorstel, het inzetten van de gewichtenregeling²⁵ als instrument om scholen – financieel- te prikkelen om het aantal achterstandsleerlingen te beperken, acht de Raad praktisch gezien niet uitvoerbaar. Ook hier geldt dat het niet mogelijk is om niet-achterstandsleerlingen dwingend te laten instromen.

²⁵ Zie voor het onderwerp gewichtenregeling thema 6.

De Raad stelt tot slot dat er geen simpel lijstje van succes- en faalfactoren kan worden gegeven. Succes hangt vaak af van het op de juiste manier inspelen op kansen die zich voordoen. Voor schoolbesturen is het bevorderen van sociale integratie een belangrijk doel. Daarbij kan gedacht worden aan uitwisseling van leerlingengroepen en het inspelen op initiatieven van ouders. Informatie, communicatie en stimulering zijn in dit proces erg belangrijk. Onderwijshuisvesting kan een ander onderdeel van de aanpak zijn. De Raad meent dat wetgeving aangepast moet worden opdat gemeenten onderwijshuisvesting kunnen inzetten als spreidingsinstrument. Gemeenten moeten verder steun geven aan ouderinitiatieven, zoals een groep autochtone ouders die hun kinderen collectief op een ‘zwarte’ school wil aanmelden. Tenslotte kan spreidingsbeleid op basis van achterstand onderdeel uitmaken van de lokale aanpak. In dat kader kunnen afspraken gemaakt worden over hoe leerlingen met een achterstand beter over de verschillende scholen verdeeld worden.

De Raad wil gemeenten hierin uiteindelijk een regierol geven. Er moet een partij zijn die er voor kan zorgen dat onderlinge afspraken niet-vrijblijvend zijn. Dit zou wettelijk geregeld moeten worden.

5.4 Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen

Zoals in 1997 aangekondigd, heeft de Raad op het thema concentratie en segregatie tussen scholen inderdaad vooral principiële en juridische adviezen samengesteld. Een hoofdaandachtspunt daarbij was, met name in de (meest substantiële) adviezen *Vaste grond onder de voeten* en *Bakens voor spreiding en integratie*, de vraag welke maatregelen om segregatie te bestrijden juridisch toelaatbaar zijn. Het antwoord op deze vraag is uiteindelijk simpel en helder: spreiding op basis van etnische afkomst is niet mogelijk, op basis van meer onderwijskundige criteria zoals aanwezigheid van onderwijsachterstand is het wel mogelijk. Op andere punten is de Raad echter minder expliciet. Op de vragen óf tegengaan van segregatie eigenlijk wel wenselijk is en hoe dat dan zouden moeten of kunnen plaatsvinden, is het antwoord vooral dat het om een complex probleem gaat waarvoor geen simpele oplossingen bestaan. De Raad benadrukt dat zich tal van dilemma’s voordoen en toont dat ook zelf in haar standpunten. Zo wordt in

Schoolkwaliteit in beeld erkend dat openbaarmaking van schoolresultaten zou kunnen leiden tot selectie aan de poort en dus tot versterking van sociale segregatie, zonder dat men daarin reden ziet om niet voor openbaarmaking te kiezen. In *Spelenderwijs* wordt juist weer het accent gelegd op de wens om segregatie tegen te gaan, in dit geval bij voorschoolse instellingen. In *Vaste grond onder de voeten* en *Bakens voor spreiding en integratie* wordt gesteld dat vooral uit een oogpunt van integratiebevordering tegengaan van segregatie wenselijk is, maar ook dat het niet overal haalbaar is en dat er maar beperkte mogelijkheden zijn om de cruciale factoren die de segregatie veroorzaken (keuzegedrag van ouders, demografie en huisvestingspatronen) te beïnvloeden. De meest concrete aanbeveling die de Raad op dit punt uiteindelijk doet is er voor zorgen dat gemeenten wettelijk de bevoegdheid krijgen om van lokale afspraken de uitvoering ook af te dwingen en om het onderwijshuisvestingsbeleid te mogen inzetten als instrument bij segregatiebestrijding.

Het is duidelijk dat het om een weerbarstig vraagstuk gaat. De Raad legt in de adviezen dan ook meer nadruk op het in kaart brengen van de achterliggende mechanismen en op de voor- en nadelen van verschillende oplossingswegen, dan op het doen van concrete beleidsvoorstellen.

Het aantal adviezen op dit thema is tamelijk gering. Zoals gezegd heeft het tot 2005 geduurd voor er een advies uitkwam (*Bakens voor spreiding en integratie*) dat geheel over dit onderwerp ging. Na dat jaar zijn er verder geen adviezen meer over verschenen. Opvallend is dat er in de periode tussen 1997 en 2005 wel enkele adviezen over het bestrijden van onderwijsachterstanden zijn uitgebracht (bijvoorbeeld *Aansturing van onderwijskansen, 2000* en *Wat 't zwaarst weegt. Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid, 2001*), maar dat daarin het onderwerp sociale en etnische segregatie nauwelijks of niet wordt aangeroerd. De vraag of concentratie van leerlingen uit achterstandsgroepen op scholen wenselijk of onwenselijk is, vanwege effecten van concentratie op gedrag van scholen en prestaties van leerlingen, komt in deze adviezen niet aan bod. Ook de vraag of bepaalde beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld wat betreft toekenning van middelen) al dan niet segregatiebevorderend zijn, blijft buiten de aandacht. Dit is in het licht van de voornemens die de Raad had in 1997 opmerkelijk. Im-

mers, in de studie *Toegankelijkheid van het Nederlands Onderwijs*, die tegelijk uitkwam met het gelijknamige advies, zijn deze vraagstukken door verschillende auteurs op de agenda gezet. De Raad nam die in het advies *Toegankelijkheid van het Nederlands Onderwijs* ook als aandachtspunten mee. In de sindsdien uitgebrachte adviezen keren deze onderwerpen echter niet meer terug.

5.5 Impact van de adviezen in beleid en praktijk

We beschrijven hier de reacties op de twee geselecteerde adviezen bij dit thema, namelijk *Spelenderwijs* en *Bakens voor spreiding en integratie*.

Beleid met betrekking tot concentratie en segregatie

De beleidsreactie op *Spelenderwijs* is bij thema 1 (hoofdstuk 3) al uitgebreid besproken en wordt hier niet verder herhaald. Wel kan worden opgemerkt dat het onderwerp segregatie in relatie tot de voorschoolse voorzieningen in het beleid weer is opgepakt. Het harmonisatiebeleid dat erop gericht is door afstemming van wet- en regelgeving peuterspeelzalen en kinderdagverblijven meer naar elkaar toe te laten groeien, heeft mede tot doel om kinderen van verschillende achtergronden bij elkaar in één voorziening te brengen en segregatie tegen te gaan. Het voornemen tot dit beleid is verwoord in de beleidsbrief ‘Samen spelen, samen leren’ van staatssecretaris Dijkma in 2007²⁶. Aan het harmonisatiebeleid wordt verder invulling gegeven in de beleidsbrief ‘Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie’ een jaar later²⁷. Deze beleidsbrief vormt onder meer de basis voor een groot aantal pilots in het land, die onder andere als doel hebben om (via samenwerking tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven) segregatie tegen te gaan²⁸.

²⁶ Brief ‘Samen spelen, samen leren’ van staatssecretaris S. Dijkma aan de Tweede Kamer, 13 juli 2007; Kenmerk PO/KOV/2007/24201.

²⁷ Brief ‘Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie’ van staatssecretaris S. Dijkma aan de Tweede Kamer, 23 mei 2008; Kenmerk PO/7029.

²⁸ Handleiding projectaanvraag en –uitvoering Subsidieregeling kinderopvang (thema c), aanvraagtijdvak 2008.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

Op het advies *Bakens voor spreiding en integratie* is in 2005 een uitgebreide beleidsreactie gekomen²⁹. Deze is overwegend positief van aard.

De minister is het eens met de zienswijze dat het spreidingsbeleid onderdeel is van het brede vraagstuk van integratie. Verwezen wordt naar aanpalende rapportages, zoals het RMO-advies *Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland (advies 35, februari 2005)*, dat met name ingaat op het woningvraagstuk. En het SCP-rapport *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming (juni 2005)*. Ook deze beide rapportages schetsen het belang van het bevorderen van contacten tussen verschillende bevolkingsgroepen. Op dit onderdeel formuleert de minister twee beleidspunten.

Scholen krijgen de opdracht om in het schoolprogramma aandacht te geven aan burgerschap en sociale integratie. En schoolbesturen en gemeenten moeten in het kader van het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid in ieder geval in de toekomst jaarlijks met elkaar overleg voeren en niet-vrijblijvende afspraken maken over het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie. Met het oog hierop zal in de wet worden vastgelegd dat sociale integratie door scholen moet worden bevorderd³⁰.

Er wordt –tegen het advies van de Raad in- niet gekozen voor *vrijwillig* beleid van de school, om te zorgen voor maximaal 80% achterstandsleerlingen, maar dit wordt een *wettelijke* voorwaarde om voor bekostiging in aanmerking te komen. Dat is althans het voorstel van de minister in haar beleidsreactie. Dit voornemen is echter niet in een wetsvoorstel terecht gekomen.

De verdere invulling van het spreidingsbeleid gebeurt op lokaal niveau. De Raad stelde voor dat de gemeenteraad in het verplichte jaarlijkse overleg uiteindelijk de beslissingen zou moeten kunnen nemen. Er moet immers een manier zijn om tot de ‘niet vrijblijvende afspraken’ te komen. De minister vindt echter dat schoolbe-

²⁹ Verwoord in de brief van Minister M.J.A. Van der Hoeven aan de Tweede Kamer, 14 oktober 2005. Kenmerk PO/ZO/2005/43745

³⁰ Hier wordt verwezen naar het initiatiefwetsvoorstel Hamer, Dijsselbloem, Kraneveldt, Kamerstukken II 2004/05, 29 666.

Concentratie en segregatie in en tussen scholen

sturen en gemeenten evenveel gewicht in de schaal leggen: *Tk ga ervan uit dat het een overleg van gelijkwaardige partners is, met ieder een eigen verantwoordelijkheid*. Inhoudelijk wordt de aanbeveling van de Raad opgevolgd om het te voeren beleid niet te laten plaatsvinden op grond van het criterium 'etnische herkomst', maar op grond van het criterium 'achterstand'.

De minister spreekt verder het voornemen uit om de uitwisseling van good practices op het terrein van spreidingsbeleid te stimuleren.

Hoewel de reactie van de Minister op het advies *Bakens voor spreiding en integratie* dus hoofdzakelijk instemmend is, worden niet alle voorstellen van de Raad overgenomen. Ook vindt feitelijk weinig beleid plaats op nationaal niveau; veel wordt verwacht van het overleg dat lokale partijen met elkaar moeten voeren. Sinds augustus 2006 is er een regeling die gemeenten en schoolbesturen verplicht met elkaar te overleggen en maatregelen te nemen om segregatie tegen te gaan. De regeling schrijft niet voor welke maatregelen genomen zouden moeten worden, wel dat het om 'niet vrijblijvende afspraken' moet gaan. Het kader waarin dit overleg gevoerd wordt/kan worden is het gesprek dat veel gemeenten en schoolbesturen voeren over de Lokale Educatieve Agenda, i.e. een gesprek over taakverdeling en verantwoordelijkheden in het lokale onderwijsbeleid.

Korte tijd later, onder een nieuw kabinet en nieuwe bewindslieden, krijgt het beleid op het gebied van segregatie en integratie wat meer invulling. In een zevental gemeenten worden momenteel pilots uitgevoerd om te experimenteren met diverse maatregelen, zoals vaste momenten voor aanmelding voor een basisschool, lotingsprocedures voor scholen waar het aantal aanmeldingen groter is dan het aantal plaatsen, acties om ouders voor te lichten en ouderinitiatieven te ondersteunen, contacten tussen 'witte' en 'zwarte' scholen bevorderen en kennis over segregatiebestrijding verspreiden. Verder is een Kenniscentrum Gemengde Scholen opgericht en wordt subsidie gegeven aan de Stichting Kleurrijke Scholen, die oudergroepen ondersteunt die zich willen inspannen om scholen meer gemengd te maken.

Respons uit het onderwijsveld op het advies Bakens voor spreiding en integratie

Het advies roept een aantal reacties op, onder meer in het Onderwijsblad³¹. Volgens de auteur is spreiding op basis van taalachterstand moeilijker dan het lijkt. Aan de uitvoering zitten veel haken en ogen, die de Raad niet mee beschrijft. Ook de problemen met spreiding, zoals bijvoorbeeld op basis van een postcodebeleid, worden niet goed uitgewerkt door de Raad, aldus de auteur. Hij wijst er verder op dat de problematiek van segregatie meer gaat over opleidingsniveau dan over 'zwart-wit'. Hoog opgeleide ouders zoeken scholen waar noch allochtone, noch laagopgeleide ouders heen gaan. De Raad besteedt onvoldoende aandacht aan deze problematiek.

In het Onderwijsblad worden ook reacties vanuit de politiek beschreven: De VVD stelt zich geheel achter het advies. Zo is de VVD ook voor dubbele wachtlijsten en ook het voorstel dat scholen en gemeenten niet- vrijblijvende afspraken maken vindt men daar positief³². Ook de SP reageert. Volgens deze partij kunnen bindende afspraken tussen scholen en gemeenten, werken met dubbele wachtlijsten en een vast inschrijfmoment rekenen op brede steun. Dat geldt volgens de SP niet voor een ander punt dat de Raad voorstelt, namelijk centrale inschrijving. Daar zullen veel betrokkenen tegen zijn, aldus de SP³³.

Het Landelijke Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie³⁴ reageert op het advies met de opmerking dat er geen onderzoek is dat uitwijst dat het spreiden van leerlingen effect heeft op het verbeteren van integratie of het wegwerken van achterstanden. De VOS-ABB vindt het bevreemdend dat de Raad blijft uitgaan van bestaande juridische kaders door te stellen dat wachtlijsten op grond van etniciteit ontoelaatbaar zijn. Het voorbeeld van de basisschool De Pijler in Rotterdam (dat aanleiding was voor het uitbrengen van het advies) laat immers zien dat het wel degelijk mogelijk is om aparte wachtlijsten te hanteren met dit criterium³⁵.

Didaktief, ten slotte, geeft een beknopte samenvatting van het advies³⁶.

³¹ Sikkes, R 2005b

³² Idem.

³³ Socialistische Partij, 2005.

³⁴ LBR, 2005.

³⁵ Geelkerken (2005)

³⁶ De Boer (2005)

Concentratie en segregatie in en tussen scholen

Uit de veldreacties blijkt opnieuw dat het onderwerp concentratie en segregatie weerbarstig is. De meningen over de wenselijkheid en de eventuele inhoud van beleid lopen uiteen. Iedereen vindt wel dat lokaal overleg in ieder geval moet, maar tegen alles wat ‘dwang’ impliceert (van doorzettingsmacht voor gemeenten om afspraken te controleren tot vormen van verplichte spreiding) komt verzet. Ook het overheidsbeleid blijft aarzelend. Onder minister Van der Hoeven kwam alleen de regel van het ‘niet vrijblijvend overleg’ tot stand. Een invulling van ‘niet vrijblijvend’ werd daarbij niet gegeven. Onder het huidige kabinet zijn weer wat meer initiatieven genomen (subsidiëring van lokale experimenten). Het voorstel van de Raad om te regelen dat gemeenten wettelijke bevoegdheden krijgen om de naleving van gemaakte afspraken ook daadwerkelijk af te dwingen vindt echter ook bij de huidige bewindslieden geen weerklank.

6 Selectiemechanismen en doorstroommogelijkheden

6.1 De probleemdefinitie uit 1997

De Raad betitelt in 1997 dit thema als ‘stelselsystematiek, fuikwerking en uitsluiting’. Dat geeft goed aan waar het de Raad bij dit onderwerp om gaat. Het centrale aandachtspunt is de scheiding tussen opleidingen en de effecten daarvan op selectie van leerlingen. In het bijzonder gaat de interesse uit naar ‘oneigenlijke’ selectie, dat wil zeggen selectie die niet gebaseerd is op voor de opleiding relevante factoren, maar bijvoorbeeld op sociaal milieu, sekse of etnische achtergrond. De Raad signaleert in 1997 een toenemende neiging in het overheidsbeleid om efficiëntie voorop te stellen en te zoeken naar doelmatige leerwegen. Niet-doelmatige leerwegen zijn lange leerwegen, waarin opleidingen worden gestapeld of waarin sprake is van opstroom met ingebouwde vertraging. Het beperken van dergelijke leerwegen vermindert de doorstroommogelijkheden en kan dus een risico vormen voor de toegankelijkheid van het onderwijs. Er zijn bovendien volgens de Raad meer risico’s:

- de toenemende vrijheid voor scholen om eigen beleid te voeren leidt in het voortgezet onderwijs tot afname van het aantal scholengemeenschappen en tot sterkere scheiding van leerwegen;
- er moet nog steeds vroeg gekozen worden voor een type voortgezet onderwijs;
- er zijn beperkingen aangebracht in de doorstroomrechten mbo- hbo
- de mogelijkheden om via de bve algemeen vormend onderwijs te volgen (tweede kans onderwijs) zijn verminderd;
- de invoering van profielen in het havo en vwo leidt tot minder keuzemogelijkheden voor studies in het hoger onderwijs;
- er zijn beperkte kwalificatiemogelijkheden voor leerlingen in de laagste opleidingswegen;
- temponormen in het hoger onderwijs en strengere regels voor studiefinanciering maken het voor sommige doelgroepen moeilijker aan een studie te beginnen, respectievelijk die te voltooien.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

In het gehele onderwijs, van basisonderwijs tot en met hoger onderwijs, ziet de Raad dus in 1997 ontwikkelingen die hij bedreigend acht voor de doorstroommogelijkheden en daarmee voor de toegankelijkheid. De studie *Toegankelijk van het Nederlands Onderwijs* vormt daarbij zichtbaar de inspiratiebron, niet alleen wat betreft de schets van actuele ontwikkelingen maar ook wat betreft achterliggende analyses. Zo wijst de Raad in navolging van Jungbluth, Doornbos en Blom, die bijdragen leverden aan deze studie, op de systeemkenmerken van het onderwijs die doorwerken in selectieprocessen op alle niveaus. Er worden ook vraagtekens geplaatst bij het 'rendementsdenken' dat ligt achter actuele beleidsbeslissingen. Tegelijkertijd signaleert de Raad wel enkele dilemma's, zoals:

- maximale doorstroommogelijkheden impliceert uitstel van selectie, maar financieel gezien liggen hier wel beperkingen
- uit een oogpunt van doelmatigheid moet overscholing worden voorkomen, er zijn dus wel selectiebeslissingen nodig
- politiek gezien is er geen draagvlak voor stelsel doorbrekende voorstellen
- in lopend beleid is het moeilijk ingrijpen.

De Raad toont zich aarzelend over de zinvolheid van een advies over dit onderwerp. Hij constateert dat in het actuele beleid, waarin efficiency voorop staat, overwegingen van toegankelijkheid kennelijk geen rol hebben gespeeld of dat toegankelijkheidsbeperkingen 'op de koop toe zijn genomen'. Niettemin vindt hij het de moeite waard om een integrale inventarisatie en evaluatie van stelseffecten te ondernemen, want "*op zijn minst kan hiervan een signaalwerking uitgaan*".

6.2 Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?

<i>Geselecteerd/ toegevoegd</i>	<i>Advies</i>	<i>Jaar</i>
toegevoegd	De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld	2001
toegevoegd	Onderweg in het beroepsonderwijs	2003
toegevoegd	(Brief)advies over Wetsonderwerp Vernieuwing onderbouw VO	2005
toegevoegd	De helft van Nederland hoogopgeleid	2005
geselecteerd	Betere overgangen in het onderwijs	2005
toegevoegd	Examinering: draagvlak en toegankelijkheid	2006
geselecteerd	Doorstroom en talentontwikkeling	2007

Twee van de door de Raad geselecteerde adviezen behoren bij het thema. Ze gaan beide over het onderwijsstelsel als geheel. Ze zijn uitgebracht in 2005 en 2007 en volgen dus niet kort op het adviesvoornemen van de Raad uit 1997. Waarschijnlijk mede daardoor, zijn ze geen van beide op te vatten als het advies dat de Raad in 1997 voor ogen stond en dat een integrale inventarisatie en evaluatie van stelsel-effecten zou moeten omvatten, inclusief internationale vergelijking. Een dergelijk groot opgezet advies is er kennelijk niet van gekomen. Gegeven de beleidsontwikkeling die de Raad in 1997 schetste, zal daar ook vanuit de bewindslieden van OCW geen behoefte aan zijn geweest. In plaats van ‘stelselvragen’ te stellen is de Raad zich meer pragmatisch gaan bezighouden met het kritisch doorlichten van de aansluitingen tussen opleidingen. Daarnaast is gereageerd op enkele beleidswijzigingen die relevant zijn voor doorstroommogelijkheden: de veranderingen in de basisvorming, in het beroepsonderwijs, in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, in examinering. De adviezen daarover hebben we hier toegevoegd. Ook het advies *De helft van Nederland hoogopgeleid* is opgenomen, omdat hierin het onderwerp ‘selectie aan de poort’ (van het hoger onderwijs) voorkomt.

6.3 De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten

De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld (2001)

De opmaat voor dit advies ligt eigenlijk al in 2000, toen de Raad een *Agenda voor de herijking van de basisvorming* uitbracht. De aanleiding voor dit ‘agenda’ advies was de evaluatie van de basisvorming die de inspectie van het onderwijs kort daarvoor had uitgevoerd en gerapporteerd in *Werk aan de basis*. De Raad verkende in dit agenda-advies de onderwerpen waarover hij een jaar later uitgebreider wilde adviseren, daarbij ingaand op de beleidsreactie van de staatssecretaris van onderwijs op het inspectierapport. Het meest centrale onderwerp in het advies is de vraag hoe de verhouding moet zijn tussen de wens om te differentiëren, in verband met de heterogeniteit van de leerlingen in het voortgezet onderwijs, en de wens om doorstroommogelijkheden zo lang mogelijk open te houden en dus zo lang en zo veel mogelijk vast te houden aan een gemeenschappelijk vakkenpakket. Bijkomende vragen zijn welke beleidsvrijheid scholen in dit geheel moeten hebben en hoe overladenheid en versnippering van het programma kunnen worden tegengegaan.

In het uiteindelijke advies stemt de Raad in met het voorstel van de staatssecretaris van (voortgezet) onderwijs om minder verplichte vakken op te nemen in de basisvorming en om een verplicht en een differentieel deel te onderscheiden in het curriculum. Het differentieel deel is bedoeld om voor scholen ‘vrije ruimte’ te creëren. Tegelijkertijd onderkent de Raad dat dat consequenties kan hebben voor doorstroommogelijkheden. Die doorstroommogelijkheden wil de Raad zo veel mogelijk openhouden. Daarom wordt gezocht naar mogelijkheden om de vrije ruimte zo te benutten dat het doorstroming juist bevordert. Dit kan door in het vmbo in het vrije deel extra leermogelijkheden te creëren voor leerlingen die nog niet aan de minimumdoelen voldoen (extra hulp uren). Dat kan eventueel uitval van leerlingen voorkomen. Verder zou aan leerlingen uit mavo/havo klassen ook een tweede vreemde taal aangeboden kunnen worden, om de doorstroom naar havo open te houden. Verder kan de vrije ruimte gebruikt worden om leerlingen alvast kennis te laten maken met vakken uit de bovenbouw en aldus aandacht te besteden aan het proces van sector- en profielkeuze. Ook hiervan verwacht de Raad een positief effect op doorstroming. Tenslotte houdt de Raad een pleidooi

voor de opname van het vak Science in het kerncurriculum van de onderbouw, naast wiskunde, met het oog op bevorderen van doorstroom naar bètarichtingen. De Raad wil echter geen van deze voorstellen tot een verplichting voor scholen maken. *“De doorstroom moet aan de school worden gelaten”*. Ook wijst hij er op dat de inhoud van het curriculum uiteindelijk niet doorslaggevend is voor doorstroomkansen: *“De effectiviteit van een school lijkt vooral te worden bepaald door de (selectieve) instroom en door het handelen van leraren (inzet, beoordelingsgedrag, instructiegedrag enz.). De invloed van de inhoud van het curriculum op de doorstroom van leerlingen is dus in de gegeven omstandigheden beperkt.”*

Onderweg in het beroepsonderwijs (2003)

In dit advies reageert de Raad op het beleidsprogramma Versterking Beroepsonderwijs. De vraag waarop het advies een antwoord geeft is: *“Op welke wijze kunnen onderwijsinstellingen in de beroepsonderwijskolom (aanbieders van onderwijs) door het centraal stellen van de loopbaan van de leerling bijdragen aan de aantrekkelijkheid van beroepsonderwijs (leren op school en leren in het bedrijf), en aan kwalificatiewinst? Hierbij kan ook de vraag aan de orde komen welke (pedagogisch-didactische) concepten voor de gehele beroepsonderwijskolom van belang zijn.”*

De Raad bepleit in het advies soepeler overgangen en meer maatwerk binnen de beroepsonderwijskolom. Daarvoor moeten huidige belemmeringen in de regelgeving (onder andere wat betreft mogelijkheden voor fusies, afstemming examensystemen, bekostiging) worden opgeruimd en moet beter worden samengewerkt tussen instellingen. Het advies gaat niet rechtstreeks in op de vraagstukken van doorstroom en selectie, maar de algemene teneur is wel: voorkom verkokering, werp geen drempels op, stel de individuele leerloopbaan centraal, leg verbindingen tussen leren in school en leren buiten school.

Een aandachtspunt in het advies is het dilemma tussen wat in het belang is van deelnemers en wat in het belang van opleidingen. Bijvoorbeeld op het gebied van rendement: *“Voor het persoonlijk rendement van jongeren bijvoorbeeld is drempelloze instroom in het mbo van groot belang; voor het intern rendement van datzelfde mbo kan het zeer nadelig uitpakken. Met andere woorden: vanuit de onderwijsinstelling bezien kan het bieden van voldoende zorgbreedte strijdig zijn met financiële belangen en derhalve een dilemma vormen”*.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

De aanbevelingen van de Raad gaan in de richting van meer persoonlijke aandacht en begeleiding, meer differentiatie, meer leren in de praktijk. Dit alles in het kader van aantrekkelijker onderwijs en een betere aansluiting –vooral ook in pedagogisch opzicht- tussen vmbo en mbo. Verwacht wordt dat dat leidt tot langer in het onderwijs (de beroepskolom) blijven van leerlingen en dus tot kwalificatiewinst. Het accent ligt bij deze aanbevelingen op het voorkomen van afhaken, niet op het bevorderen van opstroom. Daarnaast doet de Raad enkele aanbevelingen over het opruimen van knelpunten in wet- en regelgeving en bekostigingsregels. Bijvoorbeeld het soepeler maken van examens (minder ‘alles of niets’, meer deelcertificering en trajectcertificering), het afschaffen van diploma-bekostiging (leidt er toe dat instellingen risico’s mijden en deelnemers in lagere niveaus plaatsen om de kans op een diploma te verhogen), het soepeler maken van bekostigingsregels. Aan de instellingen (vmbo, mbo) geeft de Raad het advies om de eigen beleidsmogelijkheden meer te benutten.

(Brief)advies over Wetsontwerp Vernieuwing onderbouw VO (2005)

In dit advies gaat de Raad onder meer in op wat dit Wetsontwerp betekent voor de doorstroommogelijkheden binnen het voortgezet onderwijs. Hij neemt als uitgangspunt dat switchen en opstroom te allen tijde mogelijk moet blijven en dat vroege scheiding van leerlingenstromen moet worden tegengegaan. Bezorgdheid wordt uitgesproken over het verschijnsel dat de doorstroom van vmbo-t naar havo steeds verder afneemt, door de toenemende scheiding tussen vmbo enerzijds en havo/vwo anderzijds. Tot concrete adviezen leidt dit echter niet. Het blijft bij een algemene constatering: “Om te voorkomen dat leerlingen al op hun twaalfde jaar worden vastgepind op hun prestatieniveau, acht de raad juist nu een open en toegankelijk onderwijsstelsel met door- en opstroommogelijkheden niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk vanuit het oogpunt van talentontwikkeling en voorkomen van verlies aan talent.”

De helft van Nederland hoogopgeleid (2005)

In dit advies, dat gaat over manieren om het aandeel hoger opgeleiden in Nederland te verhogen, naar aanleiding van Europese afspraken hierover (de Lissabonafspraken), legt de Raad opnieuw de nadruk op het belang van alle talenten ontwikkelen. In het bijzonder vraagt de Raad daarbij aandacht voor

Selectiemechanismen en doorstroommogelijkheden

zogenaamde ‘eerste generatie studenten’ (studenten die als eerste van hun gezin of familie gaan studeren), vooral van allochtone afkomst. Zij verdienen volgens de Raad speciale begeleiding. Verder toont de Raad zich in dit advies tegenstander van selectie aan de poort door instellingen voor hoger onderwijs. Dergelijke selectie is niet valide en beperkt de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor studenten uit achterstandsgroepen.

Betere overgangen in het onderwijs (2005)

Het kader voor dit advies vormt het eveneens het streven naar verhoging van het kennisniveau van de Nederlandse bevolking, in het bijzonder de doelstellingen om meer jongeren een diploma in het hoger onderwijs te laten halen en om voortijdig schoolverlaten, respectievelijk het niet halen van startkwalificatie te beperken. Volgens de Raad is er nog bij te veel leerlingen sprake van stagnaties in de schoolloopbaan. Deze doen zich vaak voor bij overgangsmomenten in het onderwijs. Door de aansluitingen tussen opleidingen te verbeteren zouden loopbanen soepeler kunnen verlopen en dat zou zich moeten vertalen in betere en hogere onderwijscarrières.

Tegen deze achtergrond voert de Raad een analyse uit van aansluitingsproblemen in vrijwel het hele onderwijsstelsel, van de overgang basisonderwijs-voortgezet onderwijs tot en met de aansluiting hoger beroepsonderwijs-wetenschappelijk onderwijs. Het uitgangspunt daarbij is dat er in die aansluitingen belemmeringen (kunnen) zijn die de leerloopbaan van (sommige) leerlingen ongunstig beïnvloeden. Meer maatwerk en minder standaardisatie zou deze belemmeringen moeten wegnemen, maar daarbij moet wel een evenwicht gevonden worden tussen wenselijkheid en haalbaarheid. Het onderwijs kan immers niet in vergaande mate geïndividualiseerd worden. Bovendien moeten leerlingen ook leren om zelf eventuele obstakels te overwinnen.

De uitkomst van de analyse laat zich als volgt samenvatten:

- Er zijn doorstroombelemmeringen op het vlak van inhoud en/of methodieken, op het vlak van loopbaanondersteuning en op voorwaardelijk vlak.
- Loopbaanoriëntatie is nog tamelijk onontwikkeld/wordt nog te fragmentarisch aangepakt.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

- Doorstroombemmeringen worden nog te weinig als een gezamenlijke inhoudelijke verantwoordelijkheid van de diverse onderwijssectoren beleefd en aangepakt (“*aansluitingsproblemen zijn van niemand*”)
- Soepele overgangen naar het po, naar het vo, naar het mbo en naar het ho zijn cruciaal voor een hoog eindigende leerloopbaan, voor een hoog rendement van het hoger onderwijs en voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.
- Er zijn al wel veel initiatieven om aansluitingen te verbeteren, maar die zijn nog te weinig systematisch en over de effectiviteit is weinig bekend.

De Raad komt tot een drietal aanbevelingen:

1. Verantwoordelijkheid voor doorlopende trajecten.

Het onderwijs moet zelf zorg dragen voor doorlopende trajecten voor leerlingen/studenten tussen verschillende onderwijstypen. Ook moet ze er, in samenwerking met gemeenten, voor zorgen dat er geen leerlingen ‘zoek raken’ tijdens overgangsmomenten. Verder vindt de Raad het in verband met terugdringen van voortijdig schoolverlaten nodig een begin te maken met een derde vorm van speciaal onderwijs in de vorm van ‘time-out’- en ‘rebound’-voorzieningen. De centrale overheid kan voorts bijdragen door een nieuwe bekostigingssystematiek te maken met als uitgangspunt ‘geld volgt leerling’ en door stimuleringsubsidies te verstrekken aan instellingen die doorlopende leerlijnen ontwerpen.

2. Extra leerperioden.

De Raad vindt dat soepeler moet worden omgesprongen met strakke jaarperioden en de duur van opleidingen. Stapelen van opleidingen en doubleren moet niet meer worden ontmoedigd maar (stapelen) juist aangemoedigd; ook instrumenten als tempodifferentiatie over de schooljaren heen en vormen van zomerschool, weekendschool of voorschool zijn mogelijk. De Raad bepleit in dit deel van het advies een ‘trendbreuk’ met eerder beleid, dat er uit een oogpunt van kostenbeheersing en doelmatigheid juist op was gericht om lange leerwegen moeilijk of onmogelijk te maken. “*Het belang van leerlingen en studenten is in verschillende gevallen wezenlijk gediend met het inlassen van een extra leerperiode.*”

3. Loopbaanondersteuning op de lange en korte termijn.

Onder deze noemer pleit de Raad voor betere pedagogische begeleiding (gesprekken met leerlingen en ouders met behulp van portfolio’s en leerlingendossiers) en voor versterking van loopbaanoriëntatie en –begeleiding (uitvoeren van loop-

Selectiemechanismen en doorstroommogelijkheden

baananalyses, profielbeschrijving maken van leerlingen -sterke en zwakke punten- en deze jaarlijks bijwerken). Verder wil de Raad meer praktische hulp voor leerlingen en studenten bij inschrijvingen en een beter verzuimbeleid op scholen.

Examinering: draagvlak en toegankelijkheid (2006)

Dit advies gaat over twee onderwerpen (zie titel). Voor dit acquis is vooral het gedeelte over toegankelijkheid van belang. De Raad constateert dat op dit moment examinering, en daarmee het verkrijgen van voor de arbeidsmarkt belangrijke diploma's, geheel aan formele opleidingen gebonden is. Er bestaan maar weinig mogelijkheden om los van een opleiding een diploma te halen als erkenning van relevante werkervaring. Dit beperkt de mogelijkheden om kwalificaties te verwerven en is dus belemmerend voor de toegankelijkheid van het onderwijs. De Raad pleit daarom voor mogelijkheden voor zelfstandige examinering, los van opleidingen. *“Doorlopend kunnen mensen dan op alle niveaus examen doen en waardering krijgen voor hun verworven kennis en ervaring in de vorm van een erkend diploma.”* In het voortgezet onderwijs bestaat deze mogelijkheid al (staatsexamen), maar dit zou verder uitgebreid moeten worden en meer bekendheid moeten krijgen, vooral ook in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Een voorwaarde daarbij is wel dat alle sectoren van het onderwijs heldere transparante eindtermen kennen en zelfstandige examensystemen altijd ten minste voldoen aan kwaliteitseisen die ook gelden voor examinering in het reguliere onderwijs. *“Voor meer toegankelijkheid tot diplomering mogen geen concessies worden gedaan aan de betrouwbaarheid; maar andersom mag de wens voor kwalitatief goede en dus betrouwbare examinering niet de toegankelijkheid van het onderwijs belemmeren.”* De Raad is hier dus opnieuw (zie het advies *Betere overgangen in het onderwijs*) op zoek naar het evenwicht tussen standaardisatie en flexibilisering.

Verkenning Doorstroom en talentontwikkeling (2007)

De verkenning *Doorstroom en talentontwikkeling* is geschreven naar aanleiding van discussies over de beste manier om jongeren goed te kwalificeren voor de arbeidsmarkt. In het maatschappelijk debat hierover zijn twee posities te onderscheiden. Volgens sommigen moet het onderwijs weer smalle, praktijkgerichte opleidingen gaan aanbieden ('terug naar de ambachtsschool'), volgens

anderen vormt juist een brede vorming een betere voorbereiding op het vervolgonderwijs. De Raad onderzoekt de vraag of deze wensen met elkaar te verenigen zijn en wat de bijdrage van verschillende oplossingen kan zijn aan optimale doorstroming en talentontwikkeling.

Het kader vormt het verzoek aan de Raad van het ministerie om een toekomstbeeld voor het vmbo, havo/vwo en mbo te schetsen. Daarin moet worden ingegaan op het vraagstuk van breed of smal opleiden, maar ook op knelpunten in doorstroming en aansluiting en mogelijke oplossingen daarvoor. Op de achtergrond speelt het parlementair onderzoek naar de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs dat in 2007-2008 in uitvoering was. De Raad beschouwde de verkenning als bouwsteen voor dat onderzoek.

De Raad neemt als uitgangspunt dat er verbeteringen nodig zijn om een aantal knelpunten op te lossen:

- te veel talent blijft onbenut; zo haalt ruim 10% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs een lager niveau dan er volgens de basisschool in zat (uitkomst van het advies *Presteren naar vermogen*, zie bij thema 2 en 5);
- het aantal jongeren dat het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie blijft relatief hoog;
- het kennisniveau van leerlingen met een diploma blijkt soms onvoldoende voor een goede aansluiting met een vervolgopleiding, getuige vele reparatieprogramma's in het hoger onderwijs;
- nog steeds kiezen relatief weinig leerlingen voor bèta en techniek.

Vervolgens gaat hij voor vijf factoren na wat de invloed daarvan is op de doorstroom en talentontwikkeling in voortgezet onderwijs en middelbaar beroeps-onderwijs: 1) de programmastructuur; 2) de programma-inhoud; 3) loopbaanoriëntatie en -begeleiding; 4) de incentivestructuur; en 5) de rol van docenten.

Over de programmastructuur merkt de Raad op dat het moeilijk is om een relatie vast te stellen tussen het prestatieniveau van leerlingen en de onderwijsstructuur. Een structuur met uitstel van selectie lijkt gunstig, maar empirische evidentie daarvoor kan niet goed gegeven worden omdat er te veel factoren in het spel zijn. In Nederland zijn de prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs relatief goed (met name voor leerlingen 'aan de onderkant'), terwijl Nederland toch een sterk gedifferentieerd stelsel kent van schooltypen. De Raad zoekt daarom maat-

regelen voor het verhogen van het kennisniveau niet op het vlak van structuur-aanpassingen. “*Grote structuurveranderingen zijn niet aan de orde. Het bestaande gedifferentieerde onderwijssysteem lijkt aan te sluiten bij de behoeften van veel leerlingen en ouders. Bovendien zijn eerdere pogingen om tot gemeenschappelijke programma’s in het voortgezet onderwijs te komen grotendeels mislukt (zoals de middenschool en de vorming van brede brugklassen). De raad zoekt daarom naar manieren om eventuele negatieve effecten van de vroege selectie tegen te gaan binnen de bestaande structuur.*”

Voor de toekomst van het voortgezet onderwijs zijn dus volgens de Raad geen ingrijpende wijzigingen in de structuur wenselijk. Een belangrijk argument is dat daarvoor geen draagvlak aanwezig is. Wel is een pakket met *onderhoudsmaatregelen* nodig. De Raad wijst op de volgende mogelijkheden:

- (1) *Programmastructuur: nadruk op doorstroomwaarborg.* Belemmeringen om door te stromen moeten worden weggenomen. Dat betekent versoepeling van de verblijfsduurregels, overzichtelijker structuur in het mbo (van vier niveaus terug naar twee) en meer verkorte en versnelde trajecten in het hoger onderwijs. Het betekent ook niet kiezen tussen breed of smal: vmbo-scholen moeten de mogelijkheid hebben om beide mogelijkheden aan te bieden.
- (2) *Programmmainhoud: nadruk op afrondingswaarborg.* Om de aansluiting met vervolgopleidingen te verbeteren, pleit de raad voor het waarborgen van het niveau in plaats van het geven van voorschriften voor het aanbod. Hier herhaalt de Raad nog eens zijn argumenten en voorstellen voor de invoering van leerstandaarden op drie niveaus (zie thema 2). Ook is hij voor het stellen van eisen aan te behalen eindexamencijfers op de kernvakken Nederlands, wiskunde en Engels (minimaal een 5,5). Verder vindt de Raad inperking van het aantal profielen in het havo/vwo de moeite van het bestuderen waard, evenals het doen van examens op verschillende niveaus (deels op havo- en deels op vwo-niveau). In het hoger onderwijs zou meer toetsing van aanvangsniveau van studenten moeten komen.
- (3) *Loopbaanoriëntatie en -begeleiding: eerder en vooral beter leren kiezen.* Veel tijd en talent gaat verloren doordat leerlingen de verkeerde studiekeuzes maken en vervolgens in de wachtrij staan voor een alternatieve

weg. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs moeten leerlingen daarom ook leren om te kiezen voor een studie en beroep met perspectief. Dit kan door leerlingen eerder te laten kennismaken met mogelijke vervolgopleidingen.

- (4) *Incentivestructuur: verkeerd werkende prikkels wegnemen, gunstig werkende prikkels opnemen.* De incentives voor scholen (de prikkels die uitgaan van bekostiging, verblijfsduurregels en kwaliteitsindicatoren van de Inspectie) zetten niet altijd aan tot het verbeteren van doorstroom en talentontwikkeling. Waar mogelijk moeten daarom financiële en institutionele prikkels beter worden ingezet, zodat het onderwijs meer maatwerk kan creëren. Versoepeling van verblijfsduurregels is hierbij een voorwaarde. Verder moeten mogelijkheden voor vorming van dakpanklassen, kansklassen en maatwerktrajecten nader worden verkend.
- (5) *Rol van docenten: investeren in het opleidingsniveau.* Belangrijke onderdelen hiervan zijn scholing om stereotypering en onderpresteren van specifieke groepen leerlingen te voorkomen en een programma van opscholing voor leraren die in het bijzonder met onderpresterende leerlingen van doen hebben. De opscholing kan bijvoorbeeld betrekking hebben op individuele begeleiding (met ‘remedial teaching’ als een bijzondere vorm daarvan), op het onderkennen en verhelpen van leerblokkades en op het gebruik van toetsen en leerstandaarden.

6.4 Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen

Het thema selectiemechanismen en doorstroommogelijkheden heeft in de afgelopen tien jaar de nodige aandacht van de Raad gekregen. Zes adviezen en één verkenning hebben in deze periode betrekking op dit onderwerp. Daarin is zeker een constante lijn aanwezig. De Raad waarschuwt voortdurend voor de gevaren van het afsnijden of bemoeilijken van doorstroommogelijkheden. Overwegingen van doelmatigheid, getypeerd als ‘rendementsdenken’, moeten volgens de Raad ondergeschikt zijn aan het bieden van kansen op opstroom. Vooral in het advies *Betere overgangen in het onderwijs* wordt dit benadrukt. Lange leerwegen, stapelen, doubleren en andere vormen van extra leertijd moeten niet ontmoedigd

worden, maar juist aangemoedigd als hogere diploma's daarmee in zicht kunnen komen. Wat wel opvalt is dat de motivering voor dit standpunt in de loop van de tijd wat verschuift. Aanvankelijk ging het er vooral om de toegankelijkheid te bewaken door oneigenlijke selectie te bestrijden. Later komt de nadruk meer te liggen op het streven naar verhoging van het kennisniveau van de Nederlandse jeugd en op het maximaal benutten van talent.

Een andere verschuiving is dat de aandacht die de Raad in 1997 nog had voor de mechanismen in het onderwijsstelsel zelf die ongewenste selectie met zich mee brengen ('fuiwerking en uitsluiting') in de jaren daarna geleidelijk verdwijnt. De scheiding tussen opleidingen en het vroege tijdstip waarop de keuze voor het voortgezet onderwijs gemaakt moet worden, wordt steeds minder nadrukkelijk als knelpunt benoemd. Daarvoor in de plaats komt het onderwerp 'aansluitingsproblemen'. Niet het stelsel zelf, maar de gebrekkige werking van de scharnierpunten komt voorop te staan. De Raad doet een reeks van aanbevelingen voor het oplossen van die aansluitingsproblemen en benoemt dat als 'onderhoudsmaatregelen'. Het meest pregnant gebeurt dat in de verkenning *Doorstroom en talentontwikkeling* uit 2007. Deze verkenning, die pas tien jaar na *Toegankelijkheid van het Nederlands onderwijs* verscheen, is de enige publicatie van de Raad die integraal over het onderwerp selectiemechanismen en doorstroombmogelijkheden gaat (zij het met een beperking tot het voortgezet onderwijs) en waarin ook de werking van de onderwijsstructuur nog eens wordt geanalyseerd. Dat leidt tot de conclusie dat die structuur niet ter discussie gesteld hoeft te worden. Twee argumenten spelen daarbij een rol: de prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn overwegend goed en er is bovendien geen draagvlak voor structuurverandering, noch in de politiek noch bij ouders en leerlingen zelf.

De Raad zoekt dus naar verbeteringen binnen de bestaande structuur. De constante in die verbeteringswensen is dat het onderwijs minder star moet worden. Samengevat pleit de Raad voor:

- soepeler overgangen
- meer maatwerk, de individuele leerloopbaan centraal
- opruimen van (bekostigings)regels die aansluiting tussen opleidingen belemmeren
- flexibeler examens, ook examenmogelijkheden buiten opleidingen om

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

- meer differentiatie in leertijd en leertempo, afschaffen van verblijfsduur-regels
- meer loopbaanondersteuning, keuzebegeleiding
- opleidingen die meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid nemen ('benut de eigen beleidsvrijheid')
- afzien van selectie aan de poort van het hoger onderwijs
- weinig regels stellen wat betreft het onderwijsaanbod (zoals de inhoud van vakkenpakketten), maar wel bewaken van de kwaliteit van diploma's (waarborgen van de afronding).

De adviezen van de Raad op het thema selectiemechanismen en doorstroommogelijkheden hebben niet uitsluitend, maar wel overwegend betrekking op het voortgezet onderwijs. Dat komt doordat de Raad (gevraagd) reageert op beleidsontwikkelingen in deze sector (basisvorming/vernieuwing onderbouw, onderwijs in de beroepskolom), maar ook doordat in het voortgezet onderwijs selectie en doorstroom permanent aanwezig en 'zichtbare' onderwerpen zijn. Alleen het advies *Betere overgangen in het onderwijs* is breder en bestrijkt vrijwel het gehele onderwijs. Opvallend weinig aandacht is er echter voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Een onderwerp als verborgen differentiatie in het basisonderwijs, in 1977 nog wel als toegankelijkheidsprobleem onderkend (zie de studie *Toegankelijkheid van het Nederlands onderwijs*), keert in geen enkel advies meer terug. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs. De 'fuiwerking' die uitgaat van plaatsing van een leerling in het speciaal onderwijs wordt in geen enkel advies besproken.

6.5 Impact van de adviezen in beleid en praktijk

Ook bij dit thema zijn alleen de kabinetsreacties en veldreacties gezocht van de geselecteerde adviezen. Dat zijn bij dit thema *Betere overgangen in het onderwijs* en *Doorstroom en talentontwikkeling*.

In 2006 verscheen de beleidsreactie van de toenmalige bewindspersoon, minister van der Hoeven, op het *advies Betere overgangen in het onderwijs* uit 2005³⁷. Daarin worden de drie terreinen besproken waarop de Raad aanbevelingen heeft geformuleerd.

Ten aanzien van de aanbevelingen onder *Verantwoordelijkheid voor doorlopende trajecten* wordt door de Minister gerefereerd aan Operatie Jong. Operatie Jong heeft als doel om een sluitende zorgstructuur in en rond de scholen te realiseren, waarin scholen enerzijds en instellingen als leerplicht, bureau jeugdzorg, jeugd-gezondheidszorg, maatschappelijk werk en eventueel politie en justitie anderzijds, samenwerken. In de beleidsbrief worden voorstellen aangekondigd later in dat jaar, in het kader van een beleidsnotitie en proeve van kaderstellende voorzieningenwet. Hierin is het realiseren van een zogenaamde doorlopende leerlijn een belangrijke doelstelling. Sluitende systemen, onder andere voor registratie, zoals bepaald in Operatie Jong en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling (invoering van zorgplichten) zullen daaraan moeten bijdragen.

Ook de aanbevelingen onder *Extra leerperioden* worden onderschreven. De Raad noemde hier een reeks van mogelijke maatregelen om leertijd uit te breiden, zoals tempodifferentiatie, voorschoolse programma's, zomer- en weekendscholen, stapelen en doubleren. De Minister is van mening dat de keuze voor passende maatregelen overgelaten moet worden aan bestuurders of leidinggevenden van instellingen of scholen. De verdere vormgeving hiervan moet plaatsvinden in het kader van governance³⁸. Voorts spreekt de Minister de hoop uit dat het met de invoering van het onderwijsnummer de komende jaren mogelijk zal zijn om op basis van onderzoek een betrouwbaar beeld te krijgen van succes- en faalfactoren van verschillende varianten in de loopbanen van leerlingen en studenten.

Ten aanzien van de *Loopbaanondersteuning op de korte en lange termijn* geeft de Minister aan het eens te zijn met de Raad dat scholen de band met leerlingen kunnen versterken door allerlei praktische maatregelen, zoals hulp bieden bij inschrijving of aanvraag studiefinanciering. Of door een verbeterde inrichting van het leerproces ter voorkoming van tussenuren of korte lesdagen, zodat spijbelen moeilijker wordt of niet loont.

³⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2006c

³⁸ Governance is de benaming van de besturingsfilosofie die door minister van der Hoeven wordt voorgestaan voor het onderwijs; een filosofie die uitgaat van veel eigen verantwoordelijkheid van schoolbesturen en weinig regels vanuit de centrale overheid.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

Het advies wordt beschouwd als een bevestiging van de goede koers van het toenmalige beleid. Het biedt volgens de Minister ‘interessante en gewaagde’ voorstellen waarop het kabinet later in het kader van brieven over voortijdig schoolverlaten en de proeve van een kaderstellende voorzieningenwet, zal terugkomen.

De beleidsreactie op *Doorstroom en talentontwikkeling* (2007) is er één van waardering, maar ook terughoudendheid³⁹. De terughoudendheid komt voort uit het feit dat kort tevoren ook de aanbevelingen van de Commissie Parlementair Onderzoek (commissie Dijsselbloem) waren verschenen en de staatssecretaris zich genoodzaakt zag om, gaande het debat over deze aanbevelingen, enige voorzichtigheid in haar reactie op de verkenning van de Raad te betrachten.

Ook wordt er verwezen naar de ‘Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs’, waarin veel onderwerpen aan de orde komen die de Onderwijsraad in *Doorstroom en talentontwikkeling* aansnijdt.

Sommige voorstellen zijn al verwerkt in andere beleidskaders.

De reactie gaat vervolgens in op alle specifieke aanbevelingen uit het advies van de Onderwijsraad.

Ten aanzien van de *programmastructuur* merkt staatssecretaris van Bijsterveldt-Vliegthart onder meer op dat de onderwijstijd in havo/vwo en mbo inderdaad beter kan worden benut om aansluiting met het hoger onderwijs te verbeteren. Er loopt op dat moment al een pilot ‘meerdere examenmomenten’. Als de resultaten hiervan positief zijn, wordt mogelijk overgegaan tot algemene invoering hiervan. Verder zijn er al verschillende maatregelen die de doorstroom naar het hoger onderwijs bevorderen. Dat is in de eerste plaats de al bestaande mogelijkheid om in het voorlaatste jaar centraal eindexamen te doen. Dat verkort de route naar het hoger onderwijs. In de tweede plaats is het sinds de invoering van de profielen al mogelijk dat een havo-leerling sommige vakken op vwo-niveau afrondt. Daardoor kan de voorbereiding op het hoger onderwijs en de doorstroming van havo naar vwo verbeterd en versneld worden.

De door de Raad gewenste doorstroommogelijkheid van mbo-3 naar hbo bestaat wettelijk al voor een aantal specifieke opleidingen, maar praktisch is daaraan nog

³⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2008.

Selectiemechanismen en doorstroombmogelijkheden

geen invulling gegeven. Een eerder bestaande mogelijkheid van doorstroming van mbo-3 naar pabo is beëindigd vanwege kwalitatieve problemen die zich bij de instroom voordeden. Het voorstel van de Raad om een tweejarige schakelopleiding vmbo-hbo in te richten wordt al behandeld in de Strategische agenda 2008-2011. En er is een wijziging van het Inrichtingsbesluit W.V.O. in voorbereiding waardoor doorstroming vanuit de gemengde leerweg vmbo naar het havo zal worden vergemakkelijkt.

In feite zegt de minister hier dus dat het grootste deel van de aanbevelingen van de Raad op dit onderdeel al uitwerking krijgen in staand beleid of in geplande maatregelen.

Als het gaat om de *programmmainhoud* merkt de staatssecretaris op dat de Raad terecht gewezen heeft op de beperkingen van de (globale) kerndoelen. Inderdaad is het goed om specifieke referentieniveaus voor taal en rekenen en de daarbij behorende toetsing in te voeren. Dat wordt ook geadviseerd door de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Rekenen en Taal. Een meer toegespitste reactie hierop zal de minister geven naar aanleiding van het advies dat de Expertgroep gaat uitbrengen.

Over het voorstel van de Raad om te eisen dat de eindcijfers voor Nederlands, Engels en Wiskunde voldoende moeten zijn voor het slagen voor havo/vwo merkt de staatssecretaris op het met de Raad eens te zijn dat basiskennis op het gebied van Nederlands, Engels en Wiskunde gegarandeerd moet zijn. Er zijn ook redenen tot bezorgdheid op dit gebied, met name ook ten aanzien van het verschijnsel van zich soms voordoende grote verschillen tussen de cijfers van het centraal examen en het schoolexamen. De staatssecretaris geeft aan hier op terug te zullen komen in het kader van voorstellen die ze zal doen over de verhouding centraal examen / schoolexamen.

De staatssecretaris is geen voorstander van het afschaffen van de profielstructuur, een andere aanbeveling van de Raad. Binnen de huidige profielen is gedifferentieerde afsluiting al mogelijk. De staatssecretaris neemt dan ook het advies van de Raad om de profielstructuur te vervangen door een andere opzet, a la het Internationaal Baccalaureaat, nadrukkelijk niet over.

Verder stelde de Raad aan de orde dat er in verband met de doorstroming naar het hbo voor belangrijke vakken (rekenen en taal) afstemming nodig is tussen havo

en mbo. De staatssecretaris verwijst op dit punt naar het advies van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen.

De staatssecretaris deelt de opvatting van de Raad over leerwegaafhankelijke instroomeisen. Het is goed dat de verschillende onderwijstypen, voortgezet, middelbaar beroeps en hoger onderwijs daarover met elkaar in gesprek zijn. Problematisch is inderdaad wat de Raad constateert, dat de eisen van mbo-4, en havo, die beide toegang geven tot het hbo, niet op elkaar zijn afgestemd. Voor de basisvakken ligt er op dat moment een afspraak om dat te doen (verwijzing naar de Expertgroep) en verder zijn er voornemens om nadere afspraken te maken met koepels over de bevordering van doorstroming naar het hoger onderwijs.

Ten aanzien van de aanbevelingen op het punt *loopbaanoriëntatie* (meer aandacht voor loopbaanoriëntatie en – begeleiding, eerder kennismaken met vervolgoopleidingen) merkt de staatssecretaris op het eens te zijn met de Raad dat aandacht hiervoor van belang is. Er wordt verwezen naar de Kwaliteitsagenda Hoger Onderwijs en de Strategische agenda BVE 2008-2011, waar al plaats is ingeruimd voor de loopbaanbegeleiding.

Als het gaat om de *incentivestructuur* is de staatssecretaris het eens met het voorstel van de Raad om de verblijfsduurregels in het havo en vwo te versoepelen met het oog op het verminderen van gediplomeerde uitval. Het is goed dat de Raad dit punt in het kader van doorstroom en talentontwikkeling nog eens onder de aandacht brengt. Verder verwijst de staatssecretaris naar de discussie die hierover zal ontstaan naar aanleiding van het rapport van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen waarin wordt aanbevolen om deze verblijfsduurregeling te evalueren.

Ten aanzien van de aanbeveling van de Raad voor het opzetten van dakpanklassen en kansklassen om een goede doorstroom te bevorderen verwijst de staatssecretaris naar de situatie dat veel scholen daar al voor kiezen. Bovendien voorziet de wet (WVO) in de mogelijkheid dat een mavo-leerling één of meer vakken op havo-niveau volgt.

Ten aanzien van de ‘wachtijd’ in het onderwijs merkt de staatssecretaris op het eens te zijn met de Raad dat minder wachtijd gewenst is. Maar scholen hebben er belang bij om leerlingen zo snel mogelijk door te laten stromen. Een prikkel in de vorm van extra geld, zoals de Raad voorstelt, is daar niet voor nodig. Dat kan zelfs leiden tot negatieve effecten (te soepele beoordelingen). De mogelijkheid

Selectiemechanismen en doorstroommogelijkheden

voor scholen om al in het voorlaatste jaar centraal eindexamen te laten doen bekort ook de wachttijd voor sommige leerlingen.

Ten slotte wijst de staatssecretaris de aanbeveling van de Raad om de onderwijsinspectie te laten verkennen of de mate waarin leerlingen kiezen voor een bètaprofiel kan gelden als indicator van onderwijskwaliteit wijst de minister van de hand. Er zijn op dat moment nog verschillende projecten om de keuze voor technische vakken te stimuleren. En verder is de school niet altijd in staat om de keuze van leerlingen te beïnvloeden. Dus de school hierop af te rekenen acht de staatssecretaris niet redelijk. En ten slotte is ook de keuze voor andere profielen dan technische / bèta ook legitiem.

Ten aanzien van de aanbevelingen gericht op het *investeren in docenten* om de doorstroom te bevorderen en de talentontwikkeling te stimuleren merkt de staatssecretaris op dat dit deels al gebeurt in de opleidingen. En tegelijkertijd is dan de kritiek dat de opleidingen hier teveel op gericht zijn en te weinig op vakinhoud. Dus daarom is het nodig om ook de vakinhoudelijke bekwaamheden van leerkrachten te verhogen en via deze weg ook weer de doorstroom te verbeteren. Want: *“een vakinhoudelijk goed onderlegde leraar herkent en stimuleert het talent in zijn leerlingen”* (p. 7 beleidsreactie). Er wordt onder meer verwezen naar reeds in gang gezet beleid waarin de vakinhoud en de eindtermen en toetsen aandacht krijgen, zoals het Actieplan LeerKracht van Nederland en de Kwaliteitsagenda VO, waarin eveneens aandacht is voor verbetering van loopbaanoriëntatie en – begeleiding.

Ten slotte is de staatssecretaris het eens met de aanbeveling van de Raad om een geïntegreerd evaluatie- en ontwikkelingsplan voor het voortgezet en het middelbaar beroepsonderwijs op te stellen. Een meer planmatige benadering van het beleid is naar de mening van de staatssecretaris inderdaad nodig en is ook al de bedoeling van de Kwaliteitsagenda VO en de strategische agenda bve 2008-2011.

Samenvattend is de staatssecretaris het met de meeste aanbevelingen van de Onderwijsraad eens. Tot nieuwe beleidsmaatregelen leidt dit echter niet, want een deel van de aanbevelingen die de Raad doet wordt tot nader discussie uitgesteld en een ander deel is of blijkt (inmiddels) al in ander beleid te zijn opgenomen. Enkele aanbevelingen neemt de minister nadrukkelijk niet over. Op het punt van

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

de programmastructuur zal de profielstructuur in havo/vwo niet worden vervangen door het Internationaal Baccalaureaat. Voorts worden twee aanbevelingen op het punt van de incentives niet overgenomen. Het kabinet zal er niet toe overgaan scholen die leerlingen sneller laten doorstromen extra te bekostigen. En er zal niet gekozen worden voor het beoordelen van scholen op de mate waarin hun leerlingen kiezen voor een bètaprofiel als indicator voor kwaliteit.

Respons uit het onderwijsveld

We vonden twee reacties op het advies *Betere overgangen in het onderwijs*. Het ene gaat in op het ‘stapelen’: *‘Een verstandig advies omdat de schoolcarrière van jongeren zelden via de koninklijke weg verloopt, zoals in de jaren tachtig werd gedacht.....’*⁴⁰. De andere reactie is afkomstig van de Algemene Onderwijsbond, die het advies van harte ondersteunt: *‘Door meer energie te steken in de achterblijvers, zal het gemiddelde niveau van de beroepsbevolking flink kunnen stijgen’*; *‘Maar juist extra investeringen in de allerjongsten, peuters en kleuters, zijn het meest effectief. Investeren in een stevige basis zorgt ervoor dat de top ook hoger kan komen te liggen’*.

We vonden eveneens twee reacties op het advies *Doorstroom en talentontwikkeling*. De eerste reactie spitst zich toe op twee onderwerpen⁴¹.

(1) *Meer ruimte voor ontplooiing..* De auteur is het enerzijds eens met de Raad om jongeren meer mogelijkheden te bieden, zoals maatwerktrajecten, soepele overgangen, uitbreiding van de leertijd (zittenblijven). Immers, de selectie in Nederland is te vroeg in vergelijking met omringende landen. Daarom is het goed als leerlingen meer ruimte en tijd wordt geboden om een opleiding af te ronden, en langer over het onderwijs te doen. De Raad heeft niet nog eens middenschool en brede brugklassen willen voorstellen, want dat is in Nederland een gepasseerd station. Dus geen gemeenschappelijke klassen meer. Maar wel meer tijd en ruimte voor bepaalde groepen.

(2) *Onderwijsniveau verzekeren.* Minder overtuigend vindt deze auteur het verband dat de Raad legt tussen onderwijsniveau en (wettelijke) leerstandaarden. De Raad wil standaarden voor Nederlands, Engels en Wiskunde en op het eindexa-

⁴⁰ Sikkes, R. 2005a.

⁴¹ Dullemans, 2008.

men havo en vwo moet op deze vakken een voldoende worden gehaald. Met name met het eerste is de auteur het niet eens. Het voortgezet onderwijs heeft immers al een outputoriëntatie, namelijk het centrale en het schoolexamen. Is het niet voldoende om dit goed te onderhouden? Wat is onderwijsniveau eigenlijk en mag niet worden aangenomen dat de docent de nagestreefde niveaus zal realiseren?

Ook de VO-raad⁴² heeft moeite met het voorstel van de Raad om te verplichten dat op havo en vwo voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde een voldoende moet worden behaald op het eindexamen. De VO-raad is ook sceptisch over het feit dat de Raad het voorstel van de Profielcommissies om het aantal profielen terug te brengen van vier naar twee, een serieuze bestudering waard acht. Voorstellen waarmee de VO-raad wel kan instemmen zijn:

- Meer en eerder aandacht voor loopbaanoriëntatie en –begeleiding.
- Financiële stimulering om wachttijden voor leerlingen in het onderwijs te verminderen. De bekostiging biedt nu te weinig ruimte voor maatwerk.
- Versoepelen van de verblijfsduurregels. Zo mogen vmbo-leerlingen nu maar vijf jaar over hun studie doen en dat kan leiden tot onnodige uitval.
- Een betere aansluiting vmbo-mbo.
- Mogelijkheden voor scholen om zelf vereenvoudigingen aan te brengen in het geheel van aangeboden leerwegen.
- Investeren in het opleidingsniveau van docenten om leermogelijkheden te onderkennen.

Ook de VO-raad is voor maatwerk en het financieel ondersteunen van maatregelen op school die doorstroming en talentontwikkeling bevorderen.

Samenvattend kunnen we opmerken dat het grootste deel van de aanbevelingen van de Raad op dit thema positief wordt ontvangen. Deels komt dat doordat de betreffende aanbeveling al onder staand of voorgenomen beleid bleek te vallen. Echter, niet alles wat de Raad voorstelt wordt overgenomen. Vooral als een voorstel, zij het in bescheiden vorm, het bestaande stelsel aantast (zoals de aanbeveling om de profielstructuur in havo/vwo te veranderen) vindt afwijzing plaats.

⁴² Slagter, 2007.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

In het onderwijsveld is vooral het voorstel om (weer) meer ruimte aan het ‘stapelen’ te geven goed ontvangen. De minste instemming is er vanuit betrokkenen in het onderwijs met de invoering van de wettelijke leerstandaarden. Deze leggen naar de mening van betrokkenen het onderwijs teveel beperkingen op.

7 Integraal of specifiek toegankelijkheidsbeleid

7.1 De probleemdefinitie uit 1997

Het kader voor het thema integraal of specifiek toegankelijkheidsbeleid is het overheidsbeleid gericht op de bestrijding van onderwijsachterstanden. In dat beleid staan specifieke doelgroepen centraal: leerlingen met lagere sociaal-economische achtergrond, leerlingen in achterstandregio's, leerlingen uit etnisch-culturele minderheidsgroepen, meisjes, gehandicapten. De vraag die de Raad zich in 1997 stelt, is welke aanpak het meest effectief is voor het inhalen van achterstand van specifieke groepen: integraal (of generiek) beleid dan wel beleid dat zich specifiek richt op bepaalde groepen. De overheid doet feitelijk beide. Enerzijds is er specifiek beleid voor autochtone en allochtone achterstandsgroepen (bijvoorbeeld de gewichtenregeling in het basisonderwijs), voor leerlingen met leer- en andere problemen (zoals het programma Weer Samen Naar School) en voor meisjes. Anderzijds zijn er maatregelen die alle leerlingen tot betere resultaten moeten brengen, en waarvan ook de specifieke groepen zouden moeten profiteren. Voorbeelden zijn de invoering van de basisvorming, de aandacht voor individualisering en differentiatie in het basisonderwijs, het streven naar vergroting van deelname aan het hoger onderwijs.

Naast deze vorm van integraal beleid onderscheidt de Raad nog een andere vorm, namelijk beleid dat zich ook richt op factoren die buiten het onderwijs gelegen zijn en die leiden tot ongelijke kansen in het onderwijs. Voorbeelden hiervan ziet de Raad in de gebiedsaanpak van het toenmalige onderwijsvoorrangsbeleid en in het beleidsprogramma Sociale Vernieuwing, waarin extra gelden worden verstrekt op wijk- of gebiedsniveau en niet op schoolniveau. Tenslotte signaleert de Raad naast de groepsgerichte of integrale aanpak nog een derde strategie voor het bestrijden van onderwijs-achterstanden, namelijk diagnosticering en aanpak op basis van individuele kenmerken.

Bij de keuze tussen specifiek of integraal beleid doen zich dilemma's voor. Enerzijds zijn er overwegingen van kosteneffectiviteit, anderzijds overwegingen van rechtvaardigheid. Idealiter zou het geld daar besteed moeten worden waar de effectiviteit in termen van achterstandenbestrijding het hoogst is, maar over de

effectiviteit van de verschillende strategieën is nog (te) weinig bekend. Complicierend daarbij is dat de cruciale aangrijpingspunten voor de aanpak van achterstanden in het primaire milieu (de gezinnen) ligt, waarop de overheid echter nauwelijks invloed kan uitoefenen.

De Raad neemt zich in 1997 voor om een advies op te stellen waarin deze dilemma's verder worden doordacht, in hun onderlinge samenhang.

7.2 Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?

<i>Geselecteerd/ toegevoegd</i>	<i>Advies</i>	<i>Jaar</i>
geselecteerd	Advies inzake het ontwerpbesluit GOA	1997
toegevoegd	Groepsgrootte en kwaliteit	1998
toegevoegd	Tellen en sturen; Advies over het Plan van aanpak Vooertijdig Schoolverlaten	1999
geselecteerd	Onderwijsemancipatie uit de steigers	2000
geselecteerd	Aansturing van onderwijskansen	2000
geselecteerd	Wat het zwaarst weegt. Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid	2001
geselecteerd	De Rugzak gewogen. Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs	2001
toegevoegd	Samen naar de Taalschool. Nieuwe moderne vreemde talen in perspectief	2001
geselecteerd	Over leerlinggewichten en schoolgewichten	2002
geselecteerd	Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?	2004
geselecteerd	Tot hier en nu verder	2004

Maar liefst acht van de zeventien door de Raad geselecteerde adviezen hebben betrekking op dit thema. Verder konden nog drie adviezen worden toegevoegd die eveneens gaan over het vraagstuk integraal of specifiek. Hieruit blijkt dat het thema in ieder geval in kwantitatieve zin veel aandacht van de Raad heeft gehad.

Dat was vooral het geval in de periode tussen 1997 en 2004. De laatste jaren zijn op het thema geen adviezen meer uitgebracht.

Dat het thema de Raad in de periode 1997-2004 kennelijk sterk interesseerde, blijkt uit het feit dat twee van de adviezen *ongevraagde* adviezen zijn: *Advies inzake het ontwerpbesluit GOA (1997)* en *Aan de slag met Onderwijskansen (2000)*. Beide adviezen gaan over inhoud en organisatie van het onderwijsachterstandenbeleid. Aangezien de Raad niet vaak een ongevraagd advies uitbrengt, mag het opmerkelijk heten dat hij over dit beleid kennelijk twee keer aanleiding heeft gezien om op eigen initiatief te adviseren.

7.3 De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten

Advies inzake het ontwerpbesluit GOA (1997)

De Raad reageert met dit advies op het ontwerpbesluit gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Zoals hiervoor al vermeld gaat het om een ongevraagd advies. De aanleiding om dit te doen is het feit dat in dit ontwerpbesluit een doelstelling voorkomt die naar de mening van de Raad niet thuishoort in het onderwijsachterstandenbeleid. Het gaat om de doelstelling ‘vermindering van verwijzing naar speciale voorzieningen’. De Raad betoogt dat dit een doelstelling is die hoort bij het Weer Samen Naar School beleid (WSNS), dat gaat over onderwijs aan leerlingen met leer- en gedragsproblemen, en dat het ongewenst is om op deze manier WSNS en GOA te vermengen. Hij vindt dat WSNS en GOA begripsmatig duidelijk van elkaar worden onderscheiden moeten worden. GOA is gebaseerd op collectiviteiten (doelgroep zijn alle kinderen van laag opgeleide ouders) en heeft als doel evenredige deelname aan het onderwijs van alle sociale groepen. Centrale gedachte is dat een kind van laag opgeleide ouders, ongeacht het feitelijke prestatieniveau van dat kind in het onderwijs, in de ontplooiing van zijn/haar mogelijkheden belemmerd wordt door zijn/haar sociale afkomst⁴³. GOA is er dus op gericht alle leerlingen van laag-opgeleide ouders extra ontwikkelingskansen te bieden via het onderwijs en heeft, als gevolg daarvan, voor toedeling van middelen een regeling die van toepassing is op alle kinderen die aan

⁴³ Voor de redenering hierbij: zie thema 1.

het *groeps criterium* lage opleiding van ouders voldoen. WSNS daarentegen, gaat uit van actuele achterstanden van *individuele* zorgleerlingen. Die achterstanden kunnen verschillende oorzaken hebben, niet alleen sociale maar ook biologische en psychische. Door beide beleidsterreinen te vermengen bestaat het risico, aldus de Raad, dat GOA wordt ‘versmald’ tot WSNS beleid en dat de suggestie wordt gewekt dat GOA alleen gaat over zorgleerlingen die manifest zwak presteren of problematisch gedrag vertonen. Hij stelt voor om in het ontwerpbesluit de niet bij GOA passende doelstelling te vervangen door een speerpunt: stimuleren van sociaal-emotionele ontwikkeling en de sociale vaardigheden van GOA-doelgroepleerlingen.

De reden om hierbij over een *speerpunt* te spreken, is dat de Raad er voorstander van is om voor GOA verschil te maken tussen ‘doelstellingen’ en ‘speerpunten’. Doelstellingen staan vast en moet men onderschrijven. Speerpunten zijn activiteiten, middelen die men kan inzetten om de doelen te bereiken en die keuzevrijheid toelaten, al naar gelang de omstandigheden en de voorkeuren van (lokale) betrokkenen.

Het aantal landelijke doelen zou volgens de Raad beperkt moeten worden tot twee duidelijke einddoelen:

- (1) grotere deelname van doelgroepleerlingen aan het onderwijs, zodanig dat die meer overeenkomt met die van de niet-doelgroepleerlingen (*evenredigheidsdoel*)
- (2) alle leerlingen hebben tenminste een startkwalificatie bij verlaten van het onderwijs (*waarborgen van een basistoerusting*, zie ook thema 2).

Speerpunten kunnen bijvoorbeeld zijn:

- werken aan goede aansluiting voorschools – basisonderwijs
- werken aan taalachterstanden
- werken aan sociaal-emotionele ontwikkeling/gedragsproblemen

Verder vindt de Raad dat de doelstelling ‘monitoring’, eveneens genoemd in het ontwerpbesluit, niet bij de doelstellingen voor GOA thuishoort. Monitoring is uiteraard van belang om te kunnen bepalen of de doelen gehaald worden (en moet daarom ook duidelijk aan die doelen gekoppeld worden), maar het is geen doel op zichzelf. De Raad pleit wel voor centraal aangestuurde monitoring (verzameling van een set kerngegevens), om te voorkomen dat elke gemeente dat weer anders gaat doen en het zicht op het bereiken van landelijke doelen verdwijnt.

Voorts vindt de Raad het onwenselijk dat in het ontwerpbesluit staat dat kleine gemeenten geen onderwijsachterstandenplan hoeven te maken. Er is begrip voor de wens van de overheid om bestuurslasten voor kleine gemeenten te beperken, maar de Raad vindt toch dat ook kleine gemeenten aangespoord moeten worden om te werken aan achterstandenbestrijding, eventueel samen met een grotere gemeente.

Tenslotte mist de Raad in het ontwerpbesluit aandacht voor de samenwerking tussen onderwijs en welzijn. Deze moet volgens de Raad uitgaan van behoeften van de scholen (aansturing vanuit onderwijsoptiek). Gemeenten moeten welzijnsinstellingen betrekken bij het (opstellen van het) GOA-plan.

Groepsgrootte en kwaliteit (1998)

In 1998 reageert de Raad op de beleidsnota *Groepsgrootte en Kwaliteit: Investeren in de onderbouw van de basisschool*. Deze nota gaat over het verkleinen van de groepsgrootte in de onderbouw van het basisonderwijs. De beleidsverwachting die in de nota wordt uitgesproken is dat kleinere groepen in de onderbouw zullen leiden tot betere prestaties van leerlingen, omdat kleinere groepen meer mogelijkheden bieden voor onderwijs op maat, dus voor omgaan met verschillen.

De Raad is niet enthousiast over deze beleidsnota. Hij mist een onderbouwing van de verwachte beleidseffecten en van de mechanismen die tot die effecten moeten leiden. Voor een werkelijk effect op prestaties is volgens de Raad, die daarbij verwijst naar Amerikaans onderzoek, een veel substantiëlere verkleining van de groepsgrootte nodig dan in de nota is aangekondigd. Een dergelijke verkleining zou vier keer zoveel middelen vergen als blijktens de nota worden gereserveerd. Verder haalt de Raad een aantal bronnen aan die duidelijk moeten maken dat het maar zeer de vraag is of klassenverkleining zal leiden tot betere kwaliteit. De stelling van de Raad is dat kleiner maken van de klas niet meer is dan werken aan een conditie. Het werkelijke effect moet komen van beter leerkrachtgedrag, en daarvoor zijn deskundigheidsvergroting nodig en goede instrumenten zoals methoden, leerlingvolgsysteem, tussendoelen en onderwijskundig schoolleiderschap.

De groepsgrootteverkleining is een voorbeeld van een generieke maatregel die tot betere resultaten moet leiden, in het algemeen (alle leerlingen) en in het bijzonder bij leerlingen uit achterstandsgroepen. Maar de Raad draagt zoals gezegd deze maatregel geen warm hart toe, uit een oogpunt van kosten (geen efficiënte beste-

ding van middelen) en omdat het beleid te weinig specifiek is voor het behalen van resultaat.

Tellen en sturen; Advies over het Plan van aanpak Voortijdig Schoolverlaten (1999)

Ook in het advies Tellen en sturen, dat gaat over het beleid dat in 1999 door het ministerie van OCW werd voorgesteld ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten, neemt de Raad het standpunt in dat er sprake is van onvoldoende specifiek beleid. Hij vindt dat in het Plan van aanpak te weinig helderheid wordt geschapen over de doelgroep van het beleid. De Raad pleit voor betere definities en meer differentiatie. De prioritaire doelgroep bestaat volgens de Raad uit leerlingen die òn geen diploma mavo of vbo hebben verworven òn werkeloos zijn òn leerplichtig. *“Het gaat om jongeren met een risicovol leefpatroon voor wie door het ontbreken van een formele scholingskwalificatie de toegang tot stabiele leefwerkpatronen sterk wordt bemoeilijkt. De Raad wil dat deze groep zowel met betrekking tot registratie als met betrekking tot maatregelen in de sfeer van terugleiding de hoogste prioriteit krijgt.”* (p 9). Omdat personen van deze categorie onder de leerplicht vallen, is een wettelijke basis voorhanden om gerichte maatregelen te nemen.

De bredere groep leerlingen zonder startkwalificatie moet volgens de Raad eerst beter in kaart gebracht worden en geregistreerd. Op basis van objectieve criteria moet een werkbare indeling gemaakt worden. Vervolgens kan per onderscheiden categorie gericht beleid worden ontworpen. Relevante criteria zijn volgens de Raad:

- onderscheid naar leerplichtig, partieel-leerplichtig en niet-leerplichtig tot 23 jaar;
- zonder of met diploma mavo/vbo, respectievelijk vmbo;
- wel of niet behorend tot de populatie van het praktijkonderwijs;
- wel of niet (langdurig) werkeloos.

Combinatie van deze criteria levert groepen op die op landelijk niveau voor beleidsvorming en evaluatie van belang zijn. De groep zonder diploma vbo/mavo, (langdurig) werkeloos en leerplichtig, zoals hiervoor aangegeven dé risicogroep, kan op deze wijze worden geïdentificeerd.

De Raad concludeert dat er dringend behoefte is aan afspraken over de te hantieren definities en aan inzicht in de omvang van diverse soorten uitvallers en meent daarom dat haast geboden is met een goed uitgevoerde definitiestudie op basis waarvan een algemeen geaccepteerd dataverzamelings- en data-analyseprotocol kan worden opge-steld. Op termijn wordt soelaas verwacht van de invoering van het Onderwijsnummer.

Ook in dit advies is de Raad dus op zoek naar goede afgrenzingen tussen doelgroepen, om het mogelijk te maken dat er een bij de verschillende doelgroepen passende aanpak wordt gekozen.

Onderwijsemancipatie uit de steigers (2000)

Dit advies gaat over onderwijsemancipatie van meisjes en vrouwen. Het gaat dit keer niet over prestatieverschillen tussen groepen (zoals bij de meeste andere adviezen die bij dit thema horen), maar over keuze- en waardepatronen. De centrale vraag in dit advies is waarom meisjes en vrouwen zo weinig kiezen voor technische vakken, opleidingen en beroepen en hoe hierin verandering kan worden gebracht. Daarnaast gaat het advies over de opleiding van leraren, met name over het ICT-onderwijs en over het onderwijs als bedrijfstak voor vrouwelijke leidinggevendenden.

De Raad besteedt het grootste deel van het advies aan analyse van sekseverschillen op deze onderwerpen en onderbouwt deze analyse met tal van studies over sekseongelijkheid. De rode draad in het advies is de vaststelling dat sekseverschillen in het onderwijs voortkomen uit een mix van sociologische en psychische processen en dat dit het lastig maakt om effectief beleid te voeren. Zo is naar de mening van de Raad het antwoord op de vraag waarom bepaalde vakken en vakgebieden (on)aantrekkelijk zijn voor meisjes en jongens voor een belangrijk deel te vinden in interne, psychologische factoren. Bijvoorbeeld in ‘persoonlijke taakwaarden’ (het belang dat door een persoon aan het volbrengen van een bepaalde taak wordt toegekend) en in de verwachting die een persoon heeft ten aanzien van toekomstig succes. Uit onderzoek blijkt dat meisjes gemiddeld lagere succesverwachtingen en minder zelfvertrouwen hebben dan jongens. De sleutel om dit te veranderen ligt dus in het beïnvloeden van deze factoren. Het onderwijs kan daaraan een bijdrage leveren, met name door te werken aan doelen op het gebied van sociale competentie, maar ook niet meer dan een bijdrage. Deze factoren vinden

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

hun immers hun ‘bodem’ in algemene maatschappelijke (socialisatie)processen, waaronder de gezinsopvoeding.

Ten aanzien van de lerarenopleidingen stelt de Raad dat er in deze opleidingen meer aandacht moet komen voor onderwijs in ICT-vaardigheden en voor sekseverschillen die daarbij een rol spelen. Ook moeten de opleidingen in het algemeen in hun onderwijs ingaan op oorzaken van en omgaan met sekseverschillen. De Raad constateert dat dit nog vrijwel niet gebeurt en dat de opleidingen daarin zelf een verantwoordelijkheid hebben. Verder vindt de Raad het wenselijk dat er overheidsgelden beschikbaar worden gesteld voor stimuleringsprojecten. Dit kunnen projecten zijn met een expliciete emancipatiedoelstelling, waarbij het experimenteren met aparte meisjesklassen voor ICT en/of voor wiskundevakken tot de mogelijkheden kan behoren, projecten die de overdraagbaarheid van bevindingen uit (onder andere) best-practice ervaringen en uit die van andere projecten betreffen, en/of projecten waarin het inhuren van vrouwelijke gastdocenten in de functie van rolmodel centraal staat.

Voor het vergroten van het aandeel vrouwelijke leidinggevendenden in het onderwijs is volgens de Raad een mix van maatregelen nodig, gegeven het complex van factoren dat ten grondslag ligt aan de ondervertegenwoordiging van vrouwelijke managers in het onderwijs. Coaching, duobanen (een man en een vrouw bekleeden samen een leidinggevende positie), voorlichting aan schoolbesturen, vaststellen van streefcijfers en nader onderzoek naar organisatieculturen maken deel uit van deze mix.

Het advies *Onderwijsemancipatie uit de steigers* is het enige advies dat de Raad uitbrengt over de doelgroep meisjes en vrouwen in het onderwijs, in de onderzochte periode. Duidelijk is dat de Raad voor deze doelgroep vooral specifiek beleid bepleit, zij het dat op een aantal punten (bijvoorbeeld aandacht voor sociale competentie in het onderwijs en aandacht voor sekseverschillen in de lerarenopleidingen) de aandacht gericht wordt op meisjes én jongens.

Aansturing van onderwijskansen (2002)

Het advies *Aansturing van onderwijskansen* behandelden we al eerder, bij thema 2 (hoofdstuk 4). Dit advies, dat de Raad op eigen initiatief uitbracht, gaat over nieuwe voorstellen om basisscholen in staat te stellen achterstanden te bestrijden bij de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid, te weten autochtone en

allochtone leerlingen met laag opgeleide ouders. Onderwijskundig gezien bestaat de door de Raad voorgestelde aanpak uit een combinatie van leerstandaarden, hoog inzetten op taal en rekenen en sociaal-emotionele vaardigheden, uitbreiding van educatieve leertijd, vroeg beginnen en samenwerking met welzijns- en hulpverleningsorganisaties. Organisatorisch gezien bestaat de aanpak uit leren van elkaar (zwakke scholen kunnen van sterke leren), een sterkte-zwakke analyse door een onafhankelijke visitatiecommissie bij achterstandsscholen die onder de norm blijven, uitvoeren van verbeterplannen onder leiding van een procesmanager en waar nodig inzet van externe begeleiding (zie verder bij thema 2).

Bijzonder aan dit advies is dat de Raad hier kiest voor het uitwerken van een compleet model voor de aanpak van onderwijsachterstanden, met tegelijkertijd erkenning van het feit dat 'de' aanpak niet bestaat, omdat voor elke school weer andere omstandigheden gelden. Het uitgangspunt ligt duidelijk bij schoolspecifieke analyse en verbetering, en niet bij het voorstellen van algemene, voor het hele onderwijs identieke maatregelen of werkwijzen. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de rollen die inspectie, gemeente, schoolbesturen en centrale overheid hierbij moeten spelen; hierop gaan we verder in bij thema 7.

De Raad presenteert dit model omdat zij het onderwijsachterstandenbeleid van een nieuwe impuls wil voorzien en zorg heeft over het verschijnsel dat er scholen zijn met veel leerlingen uit achterstandsgroepen waar de prestaties te veel achterblijven. De bedoeling van het advies is om nieuwe handvaten te geven aan de centrale overheid en een discussie op gang te brengen over hoe achterstanden effectief bestreden kunnen worden.

Dit advies is een duidelijk voorbeeld van voorkeur voor specifiek beleid: het gaat om de vraag wat nodig is om onderwijs van kwaliteit te bieden aan de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid.

De Rugzak gewogen. Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs (2001)

Wat 't zwaarst weegt. Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid (2001)

Over leerlinggewichten en schoolgewichten (2002)

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

Deze drie kort na elkaar verschenen adviezen gaan allen over bekostiging van onderwijs aan specifieke doelgroepen. Omdat de centrale gedachten hierin op elkaar voortbouwen, behandelen we ze als een geheel.

Het advies *De Rugzak gewogen* is een gevraagd advies over de mogelijke samenhang in bekostiging van WSNS, LGF (leerlinggebonden financiering, een systeem voor de financiering van leerlingen met specifieke handicaps of beperkingen) en onderwijsachterstandenbeleid. De door de staatssecretaris van onderwijs gestelde vraag is of er sprake kan zijn van een geïntegreerd bekostigingssysteem, gebaseerd op het ‘geld volgt kind’ principe. Uitgangspunt hierbij is de gedachte dat het niet uitmaakt wat de herkomst is van (leer)problemen, maar dat het beleid zich moet richten op de oplossing.

De Raad wijst het idee van geïntegreerde bekostiging echter af. Net als in het *Advies inzake het ontwerpbesluit GOA* stelt hij dat aan het onderwijsachterstandenbeleid een groepscriterium ten grondslag ligt en dat er dus binnen dit beleid op groepskenmerken bekostigd moet worden/moet blijven worden en niet op basis van individuele problematiek. Vervolgens verkent de Raad de mogelijkheid van integratie van bekostigingssystematiek voor WSNS en LGF. In het LGF-beleid is sprake van een kindvolgende bekostiging. Ieder kind dat daarvoor via een objectieve indicatie in aanmerking komt, krijgt overeenkomstig de ‘zorgzwaarte’ een individuele ‘rugzak’ met geld. Ouders kunnen beslissen of zij voor die middelen een plaatsing in het speciaal onderwijs willen of een plaatsing in het regulier onderwijs, met extra hulp. Het gaat om een open einde regeling: voor elk kind met een indicatie moeten middelen beschikbaar worden gesteld.

Bij WSNS daarentegen is er een gefixeerd zorgbudget voor het samenwerkingsverband van basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs die met elkaar de zorg voor de leerlingen met ‘lichtere’ leer- en gedragsproblemen regelen. De deelnemers van het samenwerkingsverband bepalen onderling de verdeling. De toedeling van middelen is niet gebonden aan specifieke zorgleerlingen (is niet persoonsgebonden). De Raad verkent de optie om in het WSNS beleid ook tot persoonsgebonden toekenning van middelen over te gaan. Voordelen daarvan zouden zijn het verdwijnen van de wachtlijsten voor plaatsing op een school voor speciaal basisonderwijs, meer keuzevrijheid voor ouders en mogelijk een meer gerichte besteding van de zorggelden. Maar de nadelen zijn volgens de Raad gro-

ter: het zou de deur kunnen openzetten naar ongecontroleerde groei van het speciaal basisonderwijs en dat is niet in overeenstemming met de beleidsdoelen van WSNS (WSNS heeft juist tot doel de omvang van het speciaal basisonderwijs te beperken en de integratie van zorgleerlingen in het gewone basisonderwijs te bevorderen). Ook zou het kunnen leiden tot budgetmaximalisatie: een open einde regeling stimuleert het gebruik ervan. Het gevolg daarvan zou zijn oplopende kosten.

De Raad kiest uiteindelijk dus voor handhaving van de bestaande bekostiging: voor het onderwijsachterstandenbeleid op basis van een groeps criterium (opleiding en geboorteland ouders), voor LGF een open einde regeling gebaseerd op indicatie en voor WSNS een gefixeerd zorgbudget per samenwerkingsverband.

Het advies *Wat 't zwaarst weegt* gaat over de gewichtenregeling die de grondslag vormt voor de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid in het basisonderwijs. Het principe van de gewichtenregeling is dat leerlingen die behoren tot specifieke doelgroepen van het beleid zwaarder meetellen in de berekening van de formatie per school. Een school krijgt dan meer formatie naarmate ze meer leerlingen uit die doelgroepen telt. Tot 2000 was er een regeling gangbaar met vier verschillende gewichten. De twee (getalsmatig) belangrijkste daarvan waren het 0.25 gewicht voor autochtone kinderen van laag opgeleide ouders en het 0.90 gewicht voor allochtone kinderen van laag opgeleide ouders.

Vanaf 2000 zijn verkenningen gepleegd op herzieningen van de gewichtenregeling. Staatssecretaris van OCW Adelmund verzocht de Raad in dat jaar om, naar aanleiding van discussies over de regeling in de Tweede kamer, te adviseren over een eventuele modernisering. Gevraagd werd onder meer na te gaan of het onderscheid in criteria voor de 0.25 en 0.9 leerlingen nog gehandhaafd diende te blijven en of het mogelijk was om een nieuw systeem in te voeren, dat gebaseerd zou zijn op de feitelijke (gemeten) onderwijsachterstand van een leerling, in plaats van op een groepskenmerk.

De Raad adviseert, mede op basis van studies waarin leerresultaten van verschillende groepen leerlingen werden geanalyseerd, om:

- voor wat betreft de hele gewichtenregeling niet over te gaan op een systeem gebaseerd op gemeten onderwijsachterstand, met als voornaamste argument dat dat zou veronachtzamen dat er ook doelgroepopleerlingen zijn

die niet tot de categorie laagpresteerders behoren, maar bij wie toch sprake is van achterstand, omdat ook zij beïnvloed worden door ongunstige omgevingsfactoren (zie ook de eerdere adviezen hierover);

- voortaan als basis voor de gewichtenregeling uit te gaan van het groeps-criterium opleidingsniveau van de ouders, met een differentiatie naar twee niveaus: ouderlijk opleidingsniveau maximaal basisonderwijs en ouderlijk opleidingsniveau maximaal lbo/vbo⁴⁴;
- daarbovenop voor (bepaalde groepen) allochtone leerlingen niet langer alleen te kijken naar het (groeps)criterium herkomstland (geboorteland ouders), maar ook naar (individuele) taalachterstand, te meten met taaltoetsen in de leerjaren 2, 4 en 8 van het basisonderwijs, en voor leerlingen met grote taalachterstanden een extra zwaar gewicht te gaan hanteren. Dit zou ook gebruikt kunnen worden in het voortgezet onderwijs.

Het argument voor dit laatste is dat uit de verrichte studies blijkt dat allochtone leerlingen stelselmatig lagere prestaties behalen dan autochtone leerlingen, ook als rekening is gehouden met het opleidingsniveau van de ouders. Dit geldt vooral voor leerlingen van Turkse en Marokkaanse afkomst. De verschillen zijn substantieel. Zo bleken Turkse en Marokkaanse leerlingen met ouders die een mbo- of hbo-opleiding hadden in het basisonderwijs lager te presteren op taal dan autochtone leerlingen met ouders die een lbo/vbo-opleiding hadden gevolgd. De Raad concludeert derhalve dat de factor etniciteit een aparte voorspellende waarde heeft voor later schoolsucces, bovenop de factor opleidingsniveau van de ouders. Maar omdat de Raad dit interpreteert als een taalprobleem, komt ze tot haar voorstel om een extra gewicht te gaan hanteren op gemeten taalachterstand en niet langer (alleen) op herkomstland. Het doel hiervan is om de discrepantie te bestrijden die zich bij anderstalige (allochtone) leerlingen voordoet tussen hun ontwikkelingsniveau en hun taalvaardigheid in het Nederlands, ook als het gaat om leerlingen die geen laag opgeleide ouders hebben.

⁴⁴ De benaming voor het lager beroepsonderwijs was inmiddels voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) geworden.

Verder adviseert de Raad om de drempel uit de gewichtenregeling te halen⁴⁵, met als argument dat de drempel er voor zorgt dat sommige kinderen niet de hulp krijgen die ze wel zouden krijgen als ze op een school met meer gewichtenleerlingen zouden zitten. Ook wil de Raad een leeftijdsdifferentiatie in de gewichtenregeling, volgens een piramidemodel (meeste geld voor jonge leerlingen, daarna langzaam afnemend voor oudere leerlingen).

In het vervolgadvies *Over leerlinggewichten en schoolgewichten (2002)* heeft de Raad geprobeerd de zwaarte van de nieuwe gewichten te onderbouwen, met behulp van berekeningen van de kosten van effectief gebleken onderwijsprogramma's voor achterstandenbestrijding. Dit leidt echter tot een vrij ingewikkeld model, omdat vanuit dit berekeningsprincipe rekening gehouden moet worden met het aantal doelgroepleerlingen op een school. Uitgaande van de gedachte dat uitvoering van specifieke programma's efficiënter is in scholen met veel doelgroepleerlingen, komt de Raad tot het voorstel om wel de drempel uit de gewichtenregeling te halen, maar daarnaast een plafond in te voeren. Dat houdt in dat scholen die volgens een bepaalde formule 'te veel' gewichtenleerlingen hebben voor het 'te veel deel' geen extra formatie meer zouden krijgen.

Over de mogelijkheid om taaltoetsen in te zetten voor het bepalen van de taalachterstand is de Raad optimistisch. De Raad meent dat geschikte toetsen aanwezig zijn, maar wijst wel op mogelijke ongewenste neveneffecten die in een nog uit te werken regeling ondervangen moeten worden:

1. bedreiging van validiteit als toetsen te vaak worden afgenomen
2. kans op fraude door scholen (de school krijgt er belang bij om veel leerlingen met gemeten taalachterstand te hebben)
3. negatieve signaal dat kan uitgaan van vermindering van het budget voor achterstanden op het moment dat de taalresultaten van de kinderen op betreffende school verbeteren.

Deze drie adviezen, die alle drie gaan over bekostigingsmodellen, laten zien dat de Raad bij dit type adviesvragen steeds op zoek is naar zo nauwkeurig mogelijke

⁴⁵ De gewichtenregeling kent een drempel: een school krijgt pas extra bekostiging als ze meer dan een vastgesteld percentage 'gewichtenleerlingen' heeft. Voor de gewichtenleerlingen onder die drempel wordt geen extra formatie gegeven.

definities van verschillende doelgroepen, opdat voor elk doelgroep de middelen beschikbaar komen die nodig zijn om beleidsdoelen te behalen. Dit leidt tot vrij vergaande differentiaties.

Samen naar de Taalschool. Nieuwe moderne vreemde talen in perspectief (2001)

Dit (gevraagde) advies gaat over het onderwijs in allochtone levende talen (OALT), dat sinds enkele decennia gegeven wordt aan anderstalige leerlingen in het onderwijs. Het gaat om onderwijs in de moedertaal en/of in de officiële taal van het herkomstland van de leerling, dat anno 2001 op twee manieren voorkomt in het onderwijs:

- specifieke OALT-lessen, overwegend onder schooltijd, voor leerlingen die er voor kiezen om die lessen te volgen;
- lessen waarin de moedertaal van het kind de voertaal is, maar die bedoeld zijn om het leren van het Nederlands als tweede taal te vergemakkelijken.

OALT als voorziening maakt deel uit van het onderwijsachterstandenbeleid.

De Raad is van mening dat het onderwijs in de moedertalen ondergebracht moet worden in buitenschools onderwijs (aparte taalscholen) en niet meer gekoppeld dient te zijn aan onderwijsachterstandenbeleid. Dit op zowel praktische als principiële gronden. De redenering die hieraan te grondslag ligt is de volgende.

“(1) Voor het belang van onderwijs in de eigen taal worden uiteenlopende motieven aangedragen. Bij de meeste motieven is de bestrijding van onderwijsachterstanden geen issue, op één punt na: de veronderstelde positieve effecten van onderwijs in de eigen taal dan wel van tweetalig onderwijs op de beheersing van het Nederlands en, daarmee, op het verbeteren van de schoolprestaties. Deze veronderstelling blijkt echter nog nauwelijks onderbouwd te worden: mede omdat de praktijk van het OALT-aanbod om uiteenlopende redenen minder dan optimaal is, konden tot op heden geen effecten worden aangetoond van tweetalig dan wel eigen taal-onderwijs op de verwerving van de Nederlandse taal.

(2) Verder blijkt uit onderzoek dat onderwijsachterstanden niet rechtstreeks op etnisch-culturele kenmerken zijn terug te voeren, maar dat deze achterstanden samenhangen met dezelfde factoren die bij autochtone leerlingen tot achterstand leiden. Hierbij zij aangetekend dat een gebrekkige beheersing van het Nederlands zulke achterstanden wel versterkt.

(3) Immigrantengroepen in Nederland worden steeds pluriformer, zowel naar herkomst als naar achtergrond. Zo bevinden zich onder de asielzoekers veel ouders met een middelbare of hogere opleiding waarvan de kinderen in het onderwijs niet of nauwelijks achterblijven bij het Nederlandse gemiddelde. Door hun achtergrond zijn zij kennelijk in staat om zich - al dan niet via voorbereidings- of schakelklassen - de Nederlandse taal binnen niet al te lange tijd eigen te maken en kunnen zij door hun ontwikkelingsniveau vervolgens adequaat van het onderwijs profiteren. Voorts bevinden zich in Nederland veel kinderen van westerse allochtonen. Meestal worden deze echter niet als allochtoon omschreven, omdat zij qua cultuur en achtergrond een grote verwantschap vertonen met wat in Nederland gebruikelijk is. Deze kinderen vertonen in het onderwijs dan ook, gemiddeld genomen, geen 'achterstanden'. Daarmee moet de gebruikelijke beleidsdefinitie van het begrip allochtoon, die gewoonlijk gekoppeld wordt aan de begrippen 'achterstand' of 'anders/afwijkend', inmiddels als te smal worden gekenschetst.

Voor zover lessen in de eigen taal in functie staan van het leren van het Nederlands, vallen ze voor de Raad onder het beleid Nederlands als tweede taal en daarmee onder het achterstandenbeleid. Het gaat dan om een specifieke vorm van ondersteuning van anderstalige leerlingen, binnen het reguliere onderwijs. Eigen taallessen die vooral vanuit cultuurperspectief worden gegeven (behoud van de band met het herkomstland) kunnen het beste, onder verantwoordelijkheid van de ouders, in aparte taalscholen worden gegeven.

In dit advies toont de Raad zich dus voorstander van het afschaffen van een vorm van (doelgroep)specifiek beleid. Dat gebeurt echter niet vanuit de overweging dat algemeen beleid een betere keuze zou zijn, maar vanuit de overweging dat het betreffende beleid niet effectief is en niet eenduidig hoort bij het onderwijs-achterstandenbeleid.

Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren? (2004)

Dit advies bespreken we eerder bij thema 1. Het gaat over hulp aan jongeren die opvallen door problemen of door bovengemiddelde talenten. De reden om dit advies hier opnieuw naar voren te halen, is dat ook hierin de Raad veel aandacht besteedt aan een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van verschillende doelgroepen in het onderwijs. Zo wordt binnen de categorie *Jongeren met psychosociale problemen* weer onderscheid gemaakt tussen twee subgroepen: jongeren met ‘diepteproblemen’ (persoonlijkheidsproblemen of gedragsproblemen met fysieke (medische) oorzaken, zoals ADHD, depressie en aan autisme verwante aandoeningen) en jongeren met ‘breedteproblemen’ (jongeren die met name door hun sociale omgeving (moeilijke thuissituatie, verkeerde vrienden, verkeerde schoolkeuze, faalangst, drugsgebruik, enzovoort in de problemen (dreigen te) komen). En binnen de categorie *Jongeren met speciale talenten* onderscheidt de Raad weer vier talentgebieden: cognitief talent (begaafdheid, hoogbegaafd), kunstzinnig en cultureel talent, sporttalent en ondernemerstalent. De Raad meent dat voor elk van deze groepen specifieke hulp en voorzieningen nodig zijn, maar dat het onderwijs die niet allemaal zelf hoeft te bieden. Samenwerking met anderen (externe instanties) is nodig, maar wel vanuit de behoeften en daarmee de regie van de school (zie verder bij thema 1).

Tot hier en nu verder (2004)

In dit advies buigt de Raad zich over het begrip startkwalificatie. De inhoud van dit advies behandelen we verder bij thema 6. Hier volstaan we met de vermelding dat de Raad zich in dit advies bezighoudt met de groep voortijdig schoolverlaters en daarbij net als in het advies *Tellen en sturen* uitgaat van de wens om binnen die groep weer verschillende subgroepen te onderscheiden. Het gaat bijvoorbeeld enerzijds om de groep jongeren die niet in staat is een startkwalificatie te halen (zoals leerlingen uit het praktijkonderwijs), anderzijds om jongeren die niet voldoende profiteren van het bestaande aanbod in het vmbo en het mbo en voor wie flexibeler en meer praktijkgeoriënteerde leerwegen zouden moeten worden ontwikkeld.

7.4 Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen

Overzien we de boven vermelde adviezen, dan kunnen we allereerst constateren dat de Raad weliswaar in de afgelopen tien jaar veel adviezen het licht heeft doen zien die aan het thema integraal of specifiek beleid raken, maar dat geen van die adviezen het thema in zijn geheel behandelt. Het voornemen van de Raad in 1997 om een afzonderlijk advies te wijden aan de dilemma's die samenhangen met de keuze tussen algemeen en specifiek beleid en de verbinding tussen maatregelen in het onderwijs en buiten het onderwijs, is kennelijk niet ten uitvoer gebracht. Wel is er geadviseerd over deelonderwerpen, gekoppeld aan specifieke doelgroepen (de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid, meisjes, voortijdig schoolverlaters) of aan specifieke kwesties (zoals bekostiging).

Er is wel een duidelijke rode draad te vinden in deze reeks adviezen. Steeds beoogt de Raad dat het nodig is om goede definities te hanteren en goede onderscheidingen te maken tussen verschillende doelgroepen van beleid. Om elke groep 'op maat' te kunnen bedienen in het onderwijs moet worden doordacht wat de kenmerken en de behoeften van die groep zijn, of van eventuele relevante subgroepen. Daarmee maakt de Raad consequent de keuze voor specifiek beleid (afgestemd op de betreffende groep/groepen) en dus niet voor algemeen of integraal beleid. De Raad gebruikt daarbij regelmatig probleemverkennde studies en analyses die door derden zijn uitgevoerd. Telkens wordt getracht om met behulp daarvan de bepleite differentiatie goed te onderbouwen. In het bijzonder houdt de Raad zich bezig met de afgrenzing tussen de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid en het zorgbeleid, dit onderwerp keert meermalen terug.

Bezien vanuit de aandacht voor de verschillende doelgroepen valt op dat de meeste adviezen bij dit thema de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid betreffen. Vijf van de elf adviezen gaan over de gewichtenleerlingen in het basisonderwijs en nog eens drie gaan over voortijdig schoolverlaters. De doelgroep meisjes heeft weinig aandacht gekregen (één advies) en ook de verschillende groepen zorgleerlingen (WSNS en LGF) zijn naar verhouding weinig aan bod geweest. Dat de Raad het onderwijsachterstandenbeleid van groot belang vindt, is ook gebleken uit het feit dat daaraan twee ongevraagde adviezen zijn gewijd.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

Een andere constante is de aandacht voor kostenvraagstukken. Eén van de dilemma's die de Raad in 1997 constateerde, is de vraag wat moet prevaleren: rechtvaardigheid (het maximale doen om voor specifieke groepen gelijke kansen te creëren) of efficiëntie (kiezen voor maatregelen die kosteneffectief zijn).

In *Groepsgrootte en kwaliteit* verzet de Raad zich tegen de aangekondigde groeps-grootteverkleining, omdat hij deze (generieke) maatregel niet effectief vindt én niet kosteneffectief. In *De Rugzak gewogen* maakt de Raad onderscheid tussen de twee groepen leerlingen in het zorgbeleid, LGF-en WSNS-leerlingen. Voor de LGF-groep bestaat een open einde bekostiging (op basis van persoonsgebonden budgetten) en de Raad wil dat (overigens zonder veel verdere argumenten) handhaven. Voor de WSNS-groep wordt een dergelijk bekostigingsmodel door de Raad overwogen maar verworpen, onder andere omdat dat zou kunnen leiden tot oplopende kosten. In *Wat 't zwaarst weegt* en *Over leerlinggewichten en schoolgewichten* buigt de Raad zich over de vraag welke criteria moeten gelden voor de gewichtenregeling in het basisonderwijs en probeert daarbij een evenwicht te vinden tussen doelmatigheid (naar welke groepen moeten de meeste middelen gaan), rechtvaardigheid (pleidooi voor afschaffen van de drempel) en efficiency (voorstel voor invoering van een plafond). In dit kader buigt de Raad zich ook over de keuze tussen toewijzing van middelen op basis van een groeps criterium (opleiding ouders, etniciteit) of op basis van een individueel criterium (individuele achterstand). De uitkomst is een 'gemengd model', met een groeps criterium (opleiding ouders) als uitgangspunt en voor sommige groepen allochtone leerlingen ook een individueel criterium (gemeten taalachterstand). Kostenoverwegingen spelen hierbij minder een rol voor de Raad, het gaat vooral om de vraag hoe er voor te zorgen dat de meeste middelen gaan naar de groepen die de grootste achterstand hebben.

Verder valt ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid op dat de Raad zich ook uitspreekt over wat scholen en andere (lokale) actoren zouden moeten doen om achterstanden te verminderen. Dat gebeurt het meest pregnant in *Aansturing van onderwijskansen*, het advies waarin een uitgewerkt voorstel voor de aanpak van zwakke basisscholen met veel achterstandsléerlingen wordt gepresenteerd. Maar ook in het *Advies inzake het ontwerpbesluit GOA* en in *Samen naar de taalschool*. Voor de andere doelgroepen die in het kader van integraal en specifiek

beleid naar voren zijn gekomen doet de Raad dit niet (leerlingen met beperkingen en handicaps, meisjes/jongens) of minder (probleemjongeren, bovengemiddeld getalenteerde jongeren).

Verder is de aandacht die de Raad in 1997 wilde gaan besteden aan de verhouding tussen maatregelen in het onderwijs en maatregelen buiten het onderwijs (gericht op buurt, gezin) in de onderzochte periode niet erg uit de verf gekomen. Alleen in *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* en *Advies inzake het ontwerpbesluit GOA* wordt dit onderwerp enigszins behandeld, maar dan gaat het vooral over welke samenwerking wenselijk wordt geacht tussen scholen en buitenschoolse voorzieningen (waaronder welzijnsinstellingen). Voorstellen om in het onderwijsachterstandenbeleid weer vormen van een buurt- of gebiedsgewijze aanpak in te voeren doet de Raad niet. Wel wordt gewezen op de belangrijke rol van de gemeente als regievoerder in de lokale setting.

7.5 Impact van de adviezen in beleid en praktijk

Reacties op de adviezen over onderwijsachterstandenbeleid

Op het advies inzake het ontwerpbesluit GOA (1997) is geen aparte beleidsreactie gekomen. Wel is vanuit het Kabinet gereageerd op het advies *Aansturing van onderwijskansen* (2000)⁴⁶. We hebben al eerder laten zien (thema 2, hoofdstuk 4) dat dit advies daadwerkelijk is opgevolgd door beleid, het onderwijskansenbeleid. De algemene reactie van de staatssecretaris was dan ook dat de uitgangspunten van de Raad uit dit advies worden onderschreven. Een aantal specifieke voorstellen neemt men echter niet (geheel) over. Dat geldt voor het voorstel om een breed samengestelde visitatiecommissie scholen die achterblijven te laten beoordelen. Het kabinet wil aan het lokaal overleg overlaten of zij visitaties willen laten plaatsvinden. Verder zal de onderwijsinspectie geïntensiveerd toezicht uitvoeren op scholen die een verbeterplan (schoolontwikkelingsplan) uitvoeren. De staatssecretaris voelt ook niets voor het voorstel van de Raad een speciaal fonds

⁴⁶ Opgenomen als bijlage 3 in de notitie 'Aan de slag met onderwijskansen', juni 2000, staatssecretaris Adelmund

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

achterstandsbestrijding te creëren. De bewindslieden willen blijven vasthouden aan de bekostigingssystematiek die aansluit bij de geldende bestuurlijke kaders, dat wil zeggen dat de middelen uit het GOA-budget worden ingezet via de gemeente en de schoolgebonden middelen via de school.

Over de introductie van leerstandaarden moet men op dat moment nog debatteren. Hierbij wordt verwezen naar de kabinetsreactie in de zesde voortgangsrapportage over Groepsgrootte in het basisonderwijs.

Directe respons uit het onderwijsveld op *Aansturing van onderwijskansen* is er niet veel geweest. We bespraken dit eerder bij thema 2 (hoofdstuk 4).

Verder is er een gecombineerde beleidsreactie gekomen op *De rugzak gewogen* en *Wat 't zwaarst weegt*, beide uit 2001⁴⁷. In de inleiding schetst staatssecretaris Adelmund in grote lijnen nog eens de kern van het advies van de Onderwijsraad. De ingezette koers van het kabinet voor Leerlinggebonden financiering (LGF) en Weer Samen Naar School (WSNS) wordt door de Raad ondersteund en wordt dus voortgezet. Dat betekent dat LGF blijft zoals het is (gebaseerd op een individuele toekenning) en dat bij WSNS en de gewichtenregeling wordt afgezien van het geld-volgt-kind principe. WSNS en de gewichtenregeling worden ook niet samengevoegd. Het kabinet zou weliswaar liever zien dat de verdeling van gelden, of het nu gaat om zorg of achterstand, verdeeld zou worden op basis van individuele criteria, maar volgens de bewindspersoon heeft de Raad wel overtuigend aangetoond dat dat geen goede oplossing is, dus daar legt men zich bij neer.

In het advies *Wat 't zwaarst weegt* doet de Raad voorstellen om de gewichtenregeling aan te passen. In de beleidsreactie daarop vraagt de staatssecretaris vooral om vervolgonderzoek, omdat verschillende voorstellen van de Raad om nadere uitwerking vragen. De vragen betreffen de hoogte van de gewichten voor achterstandsleerlingen, het operationaliseren van prioriteit voor jonge kinderen en de invoering van taaltoetsen die deel uitmaken van de door de Raad voorgestelde

⁴⁷ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 21 november 2001. Kenmerk PO/00/2001/46910.

nieuwe regeling om voor specifieke groepen allochtone leerlingen een extra hoog gewicht te gaan hanteren⁴⁸.

De Raad heeft dat vervolgonderzoek laten uitvoeren en op basis daarvan een vervolgadvis opgesteld, *Over leerlinggewichten en schoolgewichten* (2002). Op dit advies is geen beleidsreactie gevolgd. Wel is er een reactie uit het veld. Onder de titel 'Gevolgen voor scholen niet te overzien' reageert het Onderwijsblad⁴⁹ op de voorstellen. Er wordt op gewezen dat de nieuwe gewichtenregeling zo ingewikkeld is 'dat niemand hem meer snapt'. De voorgestelde taaltoetsen worden in het artikel 'een dure en fraudegevoelige operatie' genoemd. En de gevolgen van de regeling, namelijk dat sommige scholen het met minder leerkrachten moeten doen, staan volgens de auteurs haaks uitkomsten van onderzoek naar klassenverkleining.

Er is voor zover we hebben kunnen achterhalen geen directe respons uit het onderwijsveld geweest op de voorstellen van de Raad voor een nieuwe gewichtenregeling, maar wel een indirecte respons. Toen minister van der Hoeven haar beleidsplannen bekendmaakte over de wijzigingen in de gewichtenregeling, waarbij ze deels de voorstellen van de Raad volgde, kwam er veel discussie over haar voornemens om een 'kleutertoets' te gaan invoeren om de taalachterstanden van jonge kinderen te meten. De 'kleutertoets' was als zodanig geen voorstel van de Raad, maar een eigen invulling van de minister van de gedachte van de Raad om voor allochtone leerlingen een extra zwaar gewicht te gaan hanteren op basis van gemeten taalachterstand. Volgens de minister zou zo'n toets ook autochtone kinderen met grote taalachterstanden moeten kunnen identificeren. Er werden veel bezwaren tegenin gebracht, die deels betrekking hadden op de 'verschoolsing' van het kleuteronderwijs, deels op de onbetrouwbaarheid van toetsing van jonge kinderen en deels op de kosten van een dergelijke operatie. De kleutertoets is er uiteindelijk niet gekomen, onder meer doordat uit nadere studie bleek dat bestaande toetsen niet geschikt waren om ondubbelzinnig zowel allochtone als autochtone vierjarigen aan te wijzen die in aanmerking zouden komen voor het extra zware gewicht. Daarmee is vervolgens het hele plan om het extra zware ge-

⁴⁸ De adviesvraag is verwoord in een brief van staatsecretaris Adelmund (15 maart 2002, kenmerk PO/OO/2002/7743; opgenomen als Bijlage 1 in het advies *Over leerlinggewichten en schoolgewichten*).

⁴⁹ *Gevolgen voor scholen niet te overzien* In: het onderwijsblad, nr. 16, 21 september 2002.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

wicht in te voeren van de beleidsagenda verdwenen. Er zijn andere oplossingen gezocht (impulsgelden voor wijken/regio's met veel achterstandsleerlingen) voor de wens om de middelen daar in te zetten waar de achterstanden het grootst zijn. Overigens is er wel veel discussie gevoerd in het onderwijsveld over de andere wijzigingen in de gewichtenregeling, namelijk het afschaffen van het criterium etniciteit (geboorteland ouders), de aanpassingen in de hoogte van de gewichten en het verlagen van de drempel. Deze discussie betrof niet zozeer de (door de Raad voorgestelde) wijzigingen zelf, maar wel de financiële herverdelingseffecten die daarvan het gevolg waren.

Bij thema 1 (hoofdstuk 3) is al ingegaan op de specifieke punten van de beleidsreactie op het advies *Hoe kan het onderwijs meer betekenen voor jongeren*⁵⁰. De algemene reactie van minister Van der Hoeven is dat het aansluit bij de kabinetsvisie om scholen meer ruimte te bieden om maatwerk te leveren. Verder sluiten veel punten aan bij het beleid voor risicjongeren in het kader van Operatie Jong, zoals de opzet van zorgadviesteams rond de scholen en speciale arrangementen, zoals het van acht tot acht arrangement.

Ten aanzien van de jongeren met een bijzonder talent volstaat de minister met een aantal opmerkingen die de aanbevelingen van de Raad ondersteunen. Ook hier betreft de reactie vooral verwijzingen naar ander, reeds in gang gezet beleid, zoals het WSNS-beleid en het zorgbeleid op de vo-scholen. Concrete (nieuwe) beleidsvoornemens worden niet geformuleerd.

De beleidsreactie op *Tot hier en nu verder* is afkomstig van staatssecretaris Rutte⁵¹. Relevant voor dit thema is vooral de reactie op het voorstel voor dualisering en flexibilisering van leertrajecten. Deze aanbeveling wordt onderschreven, omdat zij naar de opvatting van de bewindspersoon een belangrijk middel kunnen zijn om de doelstellingen ten aanzien van het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het bevorderen van leven lang leren te realiseren. Aan de partijen in het regionale netwerk wordt overgelaten om de vraag naar en het aanbod van leertrajecten beter op elkaar af te stemmen. Hierbij wordt tevens gewezen op de RMC-

⁵⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2005, 2005a.

⁵¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2005, 2005b.

functie die gemeenten hebben met het oogmerk het voortijdig schoolverlaten van jongeren op te sporen en tegen te gaan.

Het advies *Onderwijsemancipatie uit de steigers* (2000) geeft een antwoord op de adviesvraag die de Raad door de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is voorgelegd in het kader van de Meerjarennota Emancipatiebeleid van Sociale Zaken. Een beleidsreactie is echter niet verschenen en evenmin riep het advies directe reacties in het veld op.

Wel bracht in 2005 de Visitatiecommissie Emancipatie (VCE) een tussenrapportage uit over de voortgang van het onderwijsemancipatiebeleid van het Ministerie van OCW. In dit tussenrapport concludeert de VCE dat er in het beleid van OCW weinig expliciete aandacht is voor het zogenoemde genderperspectief. De genderdimensie wordt wel in algemene stukken onderkend en veelal gevat binnen het breed gedefinieerde begrip ‘diversiteit’, maar de verdere uitwerking (het formuleren van concrete doelstellingen, afspraken maken met partijen in het onderwijsveld, monitoring, flankerende programma’s) vindt niet plaats. We hebben de indruk dat er sinds het verschijnen van dit advies ook geen specifieke emancipatieprojecten meer zijn geïnitieerd door het ministerie van onderwijs. De minister verwijst in een reactie op het rapport van de VCE ook niet naar specifiek emancipatiebeleid⁵². Wel wordt verwezen naar inspanningen die verricht zijn op het terrein van de brede school, een concept dat volgens de VCE de emancipatie zou ondersteunen. Onder invloed van het Kabinetsbeleid zou de brede school een grote vlucht hebben genomen. Verder wijst zij op de ontwikkeling van zogenaamde dagarrangementen (een gevolg van de motie Van Aartsen-Bos) die moeten zorgen voor een betere voor- en naschoolse opvang van kinderen van werkende ouders tussen 7.30 uur en 18.30. In dit verband noemt de Minister opnieuw de Operatie Jong als het beleidsonderwerp waarin ook een emancipatiedoelstelling schuilgaat, omdat het zich richt op een sluitende keten van jeugdvoorzieningen voor kinderen van 0 tot 12 jaar, waarin de buitenschoolse opvang een plaats heeft. Voor zover er na dit advies van de Onderwijsraad projecten zijn ontwikkeld met een emancipatiedoelstelling gaat het meestal om

⁵² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 7 februari 2006. Kenmerk AP/A&A/2006/4544.

algemene projecten waaraan door uitvoerders een emancipatoire uitwerking wordt gegeven. Een voorbeeld zijn de projecten ter bevordering van Kwalitatief goed schoolleiderschap (Regiegroep Activiteitenplan Schoolleiders, 2006). Deze zijn mede bedoeld om de doorstroming van vrouwen naar hogere functies in het onderwijs te bevorderen. Een ander voorbeeld zijn projecten ter bevordering van de keuze van meisjes voor technische en bètarichtingen in het kader van het Platform Bèta\Techniek, die worden uitgevoerd door het VHTO, het landelijk expertisebureau meisjes/vrouwen en bèta / techniek.

Samenvattend constateren we dat vooral de adviezen van de Raad over de gewichtenregeling in het onderwijsachterstandenbeleid impact hebben gehad op het beleid en vervolgens op de praktijk. De voorstellen om vast te houden aan het onderscheid tussen een groeps criterium voor het onderwijsachterstandenbeleid en individuele criteria voor het zorgbeleid zijn overgenomen, zij het niet van harte. Ook het voorstel om voor een nieuwe gewichtenregeling uit te gaan van alleen het criterium opleiding ouders is overgenomen. Toch zijn niet alle aanbevelingen van de Raad hierover gehonoreerd. Het extra zware leerlinggewicht waarvoor de individuele meting van taalachterstand nodig was is er uiteindelijk niet gekomen, en de controversiële toetsing dus ook niet.

De overige adviezen hebben beleidsmatig weinig effect gesorteerd. Dat concludeerden we al eerder voor het advies *Hoe kan het onderwijs meer betekenen voor jongeren?*, maar het geldt ook voor *Tot hier en nu verder* en *Onderwijsemancipatie uit de steigers*. Opvallend voor dit laatste beleidsveld is dat in de beleidsreactie vrijwel alle ‘acties’ bestaan uit algemeen beleid en niet uit voor de doelgroep specifiek beleid.

8 Levenslang leren

8.1 De probleemdefinitie uit 1997

De noodzaak tot levenslang leren, zo stelt de Raad in 1997, wordt al sinds de jaren zestig uit de vorige eeuw bepleit. Dit heeft echter niet geleid tot veel beleidsontwikkeling. In de jaren tachtig is het opnieuw op de agenda gekomen, vooral vanuit arbeidsmarktoverwegingen. Levenslang leren zou er voor moeten zorgen dat werknemers de snelle technologische en maatschappelijke ontwikkelingen kunnen bijhouden en beter voorbereid zijn op een arbeidsmarkt waarin ‘een baan voor het leven’ geen gangbare praktijk meer zal zijn (employability). De Raad signaleert bij deze door de arbeidsmarkt gestuurde benadering enkele toegankelijkheidsproblemen:

- bij een verschuiving van aandacht naar postinitieel onderwijs moet het initieel onderwijs wel kunnen blijven garanderen dat alle leerlingen/studenten voldoende zijn voorbereid op en dus toegang kunnen krijgen tot vormen van postinitieel onderwijs;
- als leren buiten de schoolse setting belangrijker wordt (informeel leren, bedrijfsscholing, nieuwe media), hoe kan er dan voor gezorgd worden dat alle categorieën leerlingen daar toegang toe krijgen;
- hoe kunnen probleemgroepen zoals voortijdig schoolverlaters betrokken worden bij scholings- en ontwikkelingstrajecten die voor hun verdere perspectieven essentieel zijn;
- wat gebeurt er met de scholingskansen van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, zoals uitzendkrachten, werklozen.

Een belangrijke kwestie die de Raad hierbij signaleert is wat er gaat of moet gebeuren met de financiële verantwoordelijkheidsverdeling. Als de overheid aandacht verlegt van initieel naar postinitieel onderwijs, betekent dit dan geringere overheidsinvesteringen in initieel onderwijs? Wat is de rol van de werkgevers? Een tweede belangrijke kwestie is de transparantie van het aanbod. Wordt het moeilijker om de weg te vinden in alle opleidingsmogelijkheden, voor welke groepen het meest? Ontstaat er fuikwerking?

De belangrijkste (meest urgente) adviesthema's zijn de verhouding tussen initieel en postinitieel onderwijs (met name de kwalificatiestructuur in het beroepsonder-

wijs) en de positie van voortijdig schoolverlaters, zo concludeert de Raad. Daarbij moeten nadrukkelijk internationale verkenningen worden betrokken.

8.2 Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?

<i>Geselecteerd/ toegevoegd</i>	<i>Advies</i>	<i>Jaar</i>
toegevoegd	Een leven lang leren, in het bijzonder in de bve-sector	1998
geselecteerd	Werk maken van een leven lang leren	2003
geselecteerd	Tot hier en nu verder	2004
toegevoegd	Briefadvies Werk- en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar	2005
toegevoegd	De helft van Nederland hoogopgeleid	2005
toegevoegd	Examinering: draagvlak en toegankelijkheid	2006
toegevoegd	Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen	2009

Twee van de zeventien door de Raad geselecteerde adviezen hebben rechtstreeks betrekking op het thema levenslang leren en toegankelijkheid. Daarvan behandelt *Werk maken van levenslang leren* vooral de verantwoordelijkheidsvraag en *Tot hier en nu verder* vooral de positie van voortijdig schoolverlaters. Samen dekken deze twee adviezen dus de onderwerpen die in 1997 door de Raad als urgent bestempeld zijn. Er zijn echter ook nog andere adviezen verschenen die relevant zijn voor het thema. Zo gaat *Een leven lang leren, in het bijzonder in de bve-sector* uit 1998 over de vragen rond kwalificatiestructuur en employability. Het *Briefadvies Werk- en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar* uit 2005 gaat over jongeren die gaan startkwalificatie halen. *De helft van Nederland hoogopgeleid*, eveneens uit 2005, gaat onder meer over de toegang tot het hoger onderwijs voor verschillende categorieën leerlingen. Het advies *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* uit 2006 gaat onder meer over het toegankelijker en flexibeler maken van examens. En het advies *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen* uit 2009 gaat over de vraag hoe bevorderd kan worden dat volwassenen op latere leeftijd alsnog onderwijs gaan/kunnen volgen op een relatief hoog niveau

(mbo-4 en hoger). We hebben deze adviezen daarom toegevoegd. Ze worden hieronder weer in chronologische volgorde weergegeven.

8.3 De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten

Een leven lang leren, in het bijzonder in de bve-sector (1998)

Dit advies gaat over de vraag welke ‘sleutelkwalificaties’ of ‘sleutelcompetenties’ nodig zijn voor een goede beroepsuitoefening op de moderne arbeidsmarkt en voor levenslang leren. De achterliggende gedachte daarbij is dat het beschikken over die kwalificaties mensen niet alleen in staat stelt een bepaalde functie op de arbeidsmarkt te verkrijgen of uit te oefenen, maar ook om van baan te veranderen als dat gewenst of noodzakelijk is (employability). Het advies is toegespitst op de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt van deelnemers aan de beroeps- en volwasseneducatie (BVE).

De Raad meent dat vier typen competenties van belang zijn voor levenslang leren:

- (1) beroepscompetenties (gebonden aan een beroepsdomein)
- (2) leercompetenties (leerstrategieën, leerattitude, metacognitieve vaardigheden)
- (3) loopbaancompetenties (kennis & vaardigheden, nodig voor opereren op de arbeidsmarkt)
- (4) burgerschapscompetenties (gericht op zelfsturing in sociaal en persoonlijk verkeer)

Gesteld wordt dat dit verder per BVE-opleiding nader geoperationaliseerd moet worden. Daarbij moeten bijzondere groepen/risicogroepen in het oog worden gehouden, maar er wordt niet vermeld hoe (‘bijzondere aandacht is nodig’). De overheid heeft een taak om er voor te zorgen dat de toegankelijkheid van het post-initieel onderwijs voor diverse deelgroepen voldoende is. Maar ook dit wordt door de Raad in dit advies niet verder uitgewerkt.

Wel wordt nog opgemerkt dat het voor het zwakste deel van de BVE-schoolverlaters moeilijk zal zijn om de competenties te verwerven die abstraheren en opereren in veranderende omstandigheden impliceren. Aandacht wordt gevraagd voor in ieder geval een minimaal niveau van zelfredzaamheid.

Werk maken van een leven lang leren (2003)

In dit advies buigt de Raad zich over verantwoordelijkheden bij een leven lang leren, in het bijzonder over vraagstukken van certificering en financiering.

Een van de deelvragen waarop dit advies een antwoord geeft is in hoeverre de wenselijkheid van stimulering van een leven lang leren verschilt naar gelang het doel, de doelgroep en de leersetting/het type leerarrangement.

In een historisch overzicht wijst de Raad er op dat in de jaren zestig en zeventig levenslang leren sterk in het teken stond van tweede kans onderwijs, dus van emancipatiedoelen, in het bijzonder voor vrouwen (bijvoorbeeld de ‘moederma-vo’). Vanaf de jaren tachtig komen daarnaast meer economische doelen in beeld (werkloosheidsbestrijding, kenniseconomie, innovatie). In de jaren negentig richt de beleidsaandacht zich nog uitsluitend op het economisch perspectief. Employability is dan het centrale begrip en er vinden veelvuldig verwijzingen plaats naar de Lissabondoelstellingen (verhoging van het kennispeil in de Europese Unie).

Voor individuen staat bij levenslang leren echter meer de persoonlijke ontwikkeling voorop dan de arbeidsmarktkansen, zo signaleert de Raad op grond van verschillende studies. Beslissingen van individuen om zich verder te scholen en te ontwikkelen komen meer voort uit persoonlijke behoefte en interesse dan uit economische noodzaak. Wetenschappers en beleidsadviseurs brengen onder de aandacht dat dit soort ‘ontwikkelingsdoelen’ ook in het beleid meer centraal gesteld zouden moeten worden, onder meer met het oog op sociale cohesie vraagstukken en vanwege een groeiend inzicht in en erkenning van het belang van sociale competenties in het beroeps- en maatschappelijk leven. Echter, in beleid en praktijk blijven economische oriëntaties vooralsnog voorop staan.

De Raad kiest vervolgens nadrukkelijk voor een brede invulling van levenslang leren, die al deze componenten omvat. Verder rekent de Raad alle leerfasen in het leven tot levenslang leren, ook de voorschoolse periode en de initiële scholing. In het advies ligt de nadruk echter op post-initiële scholing.

Ten aanzien van de vraag waar de grenzen liggen van verantwoordelijkheid van de overheid voor levenslang leren hanteert de Raad het volgende uitgangspunt (p 25): *“De raad is van mening dat voor de overheidsverantwoordelijkheid voor leren als zodanig, initieel óf postinitieel, uiteindelijk de overkoepelende criteria (maatschappelijke) ‘doelmatigheid’ en ‘rechtvaardigheid’ beslissend moeten zijn. Bij doelmatigheid gaat het om de maatschappelijke effectiviteit: de mate waarin*

een leven lang leren – ook in vergelijking met andere investeringen – bijdraagt aan algemene doelen in de samenleving, economisch, sociaal of anderszins. Bij rechtvaardigheid gaat het erom of individuen in gelijke mate toegang krijgen tot leeractiviteiten die voor een leven lang leren belangrijk zijn.” Het standpunt van de Raad is dus dat de overheid vormen van levenslang leren moet financieren als deze criteria van toepassing zijn. Dat betekent dat de overheid een rol wordt toegedacht bij het garanderen van gelijke kansen en een noodzakelijk vangnet naast de markt moet zijn. Dat geldt in het bijzonder voor laaggeschoolden en langdurig werklozen en deels voor oudere werknemers, herintreders, achterstandsgroepen.

Verder wordt benadrukt dat het niet alleen om formeel leren gaat, maar ook om het verwerven van competenties via informeel leren. Zulke competenties zouden ook meer maatschappelijk gehonoreerd moeten worden, volgens de Raad. Informele leervormen zijn ook vaak (kosten)effectiever, met name voor moeilijk bereikbare doelgroepen als ouderen, sociale risicogroepen en laaggeschoolden.

Een ander uitgangspunt van de Raad is dat het individu het vertrekpunt moet zijn, niet het onderwijssysteem. Waarom (p 27): *“Dit heeft vooral te maken met het inzicht dat individuen doorgaans pas tot leren geneigd zijn als zij de leeractiviteiten waar het om gaat zelf waardevol vinden. Zij kunnen leren als investering zien (nuttig voor later, voor promotie, werk, status) of ze kunnen leren consumptief opvatten (boeiend, interessant of gezellig); maar ze moeten zelf, om wat voor reden dan ook, het belang ervan zien. Dat hun leren ook voor anderen – de gemeenschap, hun werkgever, hun trotse ouders – belangrijk kan zijn, zien ze niet vanzelfsprekend als reden om zich tot leren te zetten. Als deze anderen het nodig vinden dat ze dat toch doen, zullen zij rekening moeten houden met het feit dat initiatief en motivatie van de lerende uiteindelijk bepalend zijn voor daadwerkelijk leren, en slecht kunnen worden afgedwongen.”*

Het advies gaat ook over de verhouding tussen initieel en postinitieel onderwijs. Over dat onderwerp concludeert de Raad het volgende (p 40): *“Hoewel initieel onderwijs tot op zekere hoogte essentieel en onvervangbaar is en daarom in alle opzichten prioriteit verdient, kan óók geconcludeerd worden dat het de facto tekorten vertoont: tekorten in termen van gemiddeld opleidingsniveau, aantallen hoger opgeleiden, kwalitatieve aansluiting op maatschappelijke behoeften. Postinitieel leren kan in die gevallen aanvulling bieden. Een bijkomend argument voor leren in de postinitiële fase is dat het in diverse opzichten efficiënter en effectiever*

georganiseerd kan worden dan het reguliere onderwijs zelf. Vanuit die overweging – en tot op zekere hoogte – is niveauverhoging en -verbreding via postinitieel leren dan te prefereren boven uitbreiding van het initiële stelsel. Dat blijven bij maatschappelijke, wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen postinitieel leren zonder meer noodzakelijk maakt, is echter voor extra investeringen in deze fase het belangrijkste argument.”

Speciale aandacht besteedt de Raad aan bevolkingsgroepen die niet zo snel uit zichzelf de keuze maken om verder te leren en zich te blijven ontwikkelen. Dit zijn volwassenen die een lager opleidingsniveau hebben dan mbo-2. Hiertoe behoren relatief veel ouderen en migranten. Daarbinnen gaat het in het bijzonder om de groep die functioneel analfabeet is. Volgens de Raad is anno 2003 ééntiende van de bevolking functioneel analfabeet, dat wil zeggen onvoldoende lees-, schrijf- en rekenvaardig om maatschappelijk adequaat te kunnen functioneren. Voor deze groep vindt de Raad investeringen nodig in zowel persoonlijke, sociale, en redzaamheidsontwikkeling als in het bereiken van een adequaat cognitief basisniveau.

Een bron van spanning is wel dat juist deze groep laaggeschoolden minder gemotiveerd is voor (opnieuw) leren, terwijl eigen motivatie volgens de Raad daarvoor nu juist een voorwaarde is. Het bereiken van deze groepen met een scholingsaanbod is dus moeilijk. Uit een internationale vergelijking van ervaringen met bereiken van specifieke doelgroepen haalt de Raad echter wel enkele belangrijke leerervaringen. Het belangrijkste is het vinden/weten te formuleren van de persoonlijke doelen. Begeleiding, sociale ondersteuning en stimulering zijn daarom even belangrijk als financiële steun. Verder kan er gebruik gemaakt worden van de succeservaringen van degenen die al geschoold werden. *“Leren blijkt voor laaggeschoolden tot tevredenheid te leiden, ook als de feitelijke effecten in termen van arbeidsmarktpositie beperkt zijn. De tevredenheid over persoonlijke ontwikkeling als gevolg van leren is nog wat duidelijker dan die over professionele kwalificering.”* Voor migranten vindt de Raad koppeling van scholingsaanbod aan arbeidsmarkttrajecten gewenst, omdat daarmee ook arbeidsmarktperspectieven verbeteren en de sociale en culturele integratie wordt bevorderd.

Uiteindelijk pleit de Raad voor de volgende maatregelen:

- voortzetten van al bestaande acties op het gebied van reïntegratie, her- en opscholing, zij-instroom, maatschappelijke participatie, innovatie en ondernemerschap;
- meer coördinatie tussen departementen wat betreft de financiering daarvan;
- uitbouw van afstandsonderwijs;
- introductie van het instrument ‘leerrekening’ (financiering van leerrechten);
- bevorderen van deelname aan leren door ouderen en laaggeschoolden;
- voor risicogroepen ook investeren in leren met als doel persoonlijke en sociale ontwikkeling;
- uitbouw en implementatie van certificeringsmethodieken.

Tot hier en nu verder (2004)

In dit advies buigt de Raad zich over het begrip startkwalificatie. Enerzijds wordt verkend wat de inhoud moet zijn van een startkwalificatie (wat betreft beroepsvoorbereiding, maatschappelijk functioneren en persoonlijke ontplooiing), anderzijds gaat de Raad na wat er moet gebeuren met personen die de startkwalificatie niet halen. De achtergrond voor dit advies vormen actuele beleidsprocessen:

- beleid gericht op het tegengaan van jeugdwerkloosheid en voortijdig schoolverlaten; in beide is de inzet van werkplekleren en scholing belangrijk;
- beleid rondom het vmbo (examinering, leer-werktrajecten, overgang naar mbo en leerplicht);
- beleid rondom het mbo, in het bijzonder de wending naar competentiegericht leren;
- streven naar vergroting van het ontwikkelingspeil in het kader van de Lissabon-afspraken.

De Raad ziet de huidige startkwalificatie, het eindniveau van mbo-2-opleidingen, als slechts één van de door jongeren te bereiken onderwijsniveaus. Een opleiding op mbo-2-niveau biedt een jongere een gereede kans op de verwerving van een baan. In het algemeen gesproken is echter de kans op een baan groter als het op-

leidingsniveau hoger is. De Raad vindt dan ook, mede gezien ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, dat verhoging van het niveau van de startkwalificatie wenselijk is (bijvoorbeeld mbo-3). Dat heeft echter ook nadelen: het aantal mensen zonder startkwalificatie neemt dan voorlopig weer toe en dat is onder meer ongunstig voor het halen van de Lissabondoelstellingen. Tegelijkertijd wijst de Raad er op dat er geen één-op-éénrelatie is tussen het startkwalificatieniveau en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Er is veeleer sprake van een oplopende reeks van opleidingsniveaus, waarbij ieder hoger niveau weer meer kansen biedt om een baan te verwerven. Het is dus niet zo dat, zoals de term lijkt te suggereren, alleen een startkwalificatie toegang tot de arbeidsmarkt biedt. De term is op dat punt ongelukkig gekozen, vindt de Raad. Het moet niet zo zijn dat door gebruik van het begrip startkwalificatie andere onderwijsniveaus ondergewaardeerd raken. Leerlingen in het praktijkonderwijs die het goed doen, of jongeren die in het mbo echt niet verder komen dan het mbo-1-niveau, mogen niet zo maar als voortijdig schoolverlater worden weggezet. Startkwalificatieniveau moet derhalve opgevat worden als een goed opleidingsniveau; van jongeren die een startkwalificatie behaald hebben, mag verwacht worden dat zij zich in de beroepspraktijk kunnen handhaven.

De Raad is er geen voorstander van om de leerplicht te verhogen tot 23 jaar, zoals door sommigen bepleit is om te bereiken dat meer jongeren een startkwalificatie behalen. Ook het vervangen van de leerplicht door een kwalificatieplicht vindt hij geen goed idee. De argumenten daarvoor zijn dat het weinig zin heeft mensen te dwingen tot leren die dat niet willen en dat niet alle jongeren in staat zijn een startkwalificatie op niveau mbo-2 of mbo-3 te halen, gezien hun cognitieve capaciteiten of psychosociale problemen. *“Een generieke maatregel als leerplichtverlenging past hier niet bij.”*

Wat moet er dan wel gebeuren om te bevorderen dat meer jongeren een diploma/een startkwalificatie behalen? De oplossingsrichting die de Raad voorstelt stoelt op drie pijlers:

- (1) Persoonlijke aandacht. Kwetsbare jongeren hebben baat bij persoonlijke begeleiding, in het bijzonder bij de overstap van de ene naar de andere opleiding (bijvoorbeeld van vmbo naar mbo).

- (2) Inzet van expertise van binnen en buiten de school. Dat wil zeggen gebruik maken van duaal leren, samenwerking tussen school en reële werksituaties (leer-werktrajecten).
- (3) Waardering van werkervaring door diploma's, brevetten en certificaten van (werk)ervaringen. Om in de samenleving en op de werkplek te kunnen functioneren, moet iemand over bepaalde kennis en vaardigheden beschikken. Maar die hoeven niet per definitie op school te worden verkregen: ook praktijkervaring kan leiden tot het behalen van een niveau. De Raad is voorstander van erkenning van 'elders verworven competenties' (evc's) en doet daarvoor concrete voorstellen.

Briefadvies Werk- en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar (2005)

In dit advies gaat de Raad in op de vraag hoe jongeren tot 23 jaar die buiten het onderwijs en de arbeidsmarkt staan alsnog bereikt kunnen worden met scholing. Het gaat opnieuw om de (37.000) jongeren zonder startkwalificatie. De Raad vindt dat deze jongeren vooral overtuigd moeten worden van het nut van leren, maar sluit in dit advies niet uit dat in uiterste gevallen een wettelijke 'stok achter de deur' ingezet mag worden. Daartoe zou de mogelijkheid gecreëerd kunnen worden om in bijzondere gevallen partiële leerplicht voor 16- en 17-jarigen om te zetten in volledige leerplicht en voor de jongeren van 18 tot 23 jaar in bijzondere gevallen partiële leerplicht op te leggen. De middelen die ingezet worden, of dat nu overtuiging, drang of dwang is, moeten echter wel gepaard gaan met een aantrekkelijke vorm van onderwijs, die aansluit bij deze jongeren en waarbij onderwijs, werken en ervaring opdoen samengaan. De Raad vindt dat met name het mbo (middelbaar beroepsonderwijs) op verzoek van de gemeente dit werk- en ervaringsonderwijs moet organiseren en aanbieden, voor zover mogelijk binnen het reguliere onderwijs, maar anders in de vorm van maatwerktrajecten op contractbasis. Zo kunnen ROC's (Regionale Opleidingencentra) en gemeenten een stabiele relatie opbouwen en kan de doorstroom naar reguliere beroepsopleidingen soepel verlopen. De Raad ziet daarbij voor gemeenten een belangrijke regierol weggelegd.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

De helft van Nederland hoogopgeleid (2005)

Dit advies gaat over mogelijkheden om het aandeel hoger opgeleiden in Nederland te verhogen en daarmee te voldoen aan Lissabonafspraken. Een van de punten waar de Raad de aandacht op vestigt is dat het van belang is om alle talenten te ontwikkelen, en daarbij in het bijzonder te letten op zogenaamde ‘eerste generatie studenten’. Dit zijn studenten die als eerste uit hun gezin of familie gaan studeren. Ze kunnen daardoor geen gebruik maken van ondersteuning door ouders of andere familieleden en zijn niet vertrouwd met de cultuur van hoger onderwijs. De veronderstelling is dat deze studenten daardoor sneller uitvallen in het hoger onderwijs. Dat zou in het bijzonder gelden voor studenten van allochtone afkomst. Door deze studenten specifieke begeleiding te geven zouden zij vaker voor het hoger onderwijs behouden kunnen blijven.

Examinering: draagvlak en toegankelijkheid (2006)

De Raad gaat in dit advies in op het vergroten van het draagvlak van examinering en het toegankelijker maken van examens. De aanleiding daartoe zijn twijfels die gerezen zijn over de betrouwbaarheid van examinering in het voortgezet onderwijs. De Raad doet een aantal concrete voorstellen om die betrouwbaarheid te verhogen en benadrukt dat eerlijke, objectieve en transparante examinering van belang is voor leerlingen, studenten, vervolgopleidingen en potentiële werkgevers. *“De waarde van diploma’s staat of valt met het vertrouwen in de examinering.”* Tegelijkertijd vindt de Raad ook op het gebied van de toegankelijkheid van examinering verbeteringen wenselijk. Net als in het advies *Tot hier en nu verder* pleit de Raad daarom voor het beoordelen van competenties, los van formele opleidingen. *“Voor het vergroten van de toegankelijkheid van examinering stelt de Raad voor om via zelfstandige examinering meer en betere mogelijkheden te creëren om erkenning te verkrijgen van (deels) buiten gangbare onderwijstrajecten verworven kennis en ervaring. Doorlopend kunnen mensen dan op alle niveaus examen doen en waardering krijgen voor hun verworven kennis en ervaring in de vorm van een erkend diploma. In het voortgezet onderwijs bestaat deze voorziening in de vorm van het staatsexamen. Maar omdat nog lang niet iedereen van het bestaan van staatsexamens op de hoogte is, mogen deze veel grotere bekendheid krijgen. Instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs zouden voor de evc (erkenning van verworven competenties) gebruik moeten ma-*

ken van heldere procedures en dezelfde regels naleven als bij de gewone examinering. Instellingen mogen geen concessies doen aan de kwaliteitseisen. Alleen dan kan de samenleving vertrouwen op een gelijkwaardig niveau van examens die toetsen wat er in het onderwijs geleerd is en examens die toetsen wat er elders geleerd is.”

Met name dit laatste advies geeft de Raad in het licht van vergroten van de toegankelijkheid. De gedachte is dat een leven lang leren gediend is met de mogelijkheid om ook op basis van werk- en levenservaring diploma's of certificaten te verwerven. Dit wordt met name van belang geacht voor mensen die qua formele opleiding laaggeschoold zijn.

Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen (2009)

Ook voor dit advies vormen Europese doelstellingen ten aanzien van het kennisniveau van de bevolking het kader. Vanuit de Europese Unie zijn afspraken gemaakt over het aandeel volwassenen dat zou moeten deelnemen aan educatieve activiteiten. De Europese benchmark daarvoor is 12,5%, maar Nederland heeft zich vastgelegd op een doelstelling van 20%, met de Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk (waar dit percentage al gehaald wordt) als voorbeeld. Onder meer het Innovatieplatform heeft het belang van scholing voor de kennis-economie sterk benadrukt en is van mening dat werknemers zich hun hele leven moeten blijven ontwikkelen om te kunnen excelleren. Tegen die achtergrond heeft de minister aan de Raad gevraagd om een verkenning uit te voeren naar stappen die de overheid kan ondernemen om een leven lang leren te stimuleren. De Raad wijst in deze verkenning opnieuw op de verscheidenheid aan motieven die volwassenen kunnen hebben om aan onderwijs deel te nemen/ te blijven deelnemen. Dit maal wordt de focus daarbij gelegd op relatieve hoge opleidingsniveaus: mbo-4 en hoger. Er worden vier basisfuncties van volwassenenonderwijs onderscheiden:

- *Reparatie*: wie geen opleiding heeft gevolgd op jonge leeftijd, moet dat later kunnen inhalen
- *Wisseling in loopbaan*: wie er pas op latere leeftijd achter komt dat hij/zij iets anders wil doen of (nieuwe) talenten ontdekt, moet een switch in opleiding kunnen maken.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

- *Bij de tijd blijven en vooruitkomen in de samenleving:* volwassenen moeten hun kennis en competenties actueel kunnen houden, om zo hun arbeidsmarktpositie op peil te houden of te verbeteren.
- *Sociaal-culturele en persoonlijke functie:* mensen leren niet alleen voor hun arbeidsloopbaan, maar ook om zich in algemene zin te blijven ontwikkelen.

Vervolgens verkent de Raad de deelname aan scholing door volwassenen, de vraag naar scholing bij volwassenen en het actuele aanbod. Vastgesteld wordt dat volwassenen voornamelijk korte cursussen volgen; slechts 2,9% van de mensen boven de dertig volgt een langere, kwalificerende opleiding. *“Af en toe een korte cursus is de norm.”* Over de vraag naar scholing is weinig bekend. De Raad vermoedt dat er wel een grote potentiële vraag bestaat, maar dat onbekendheid over mogelijkheden een rol speelt bij de relatief lage deelname aan volwassenenonderwijs. Er zijn duidelijke belemmeringen voor het volgen van opleidingen op volwassen leeftijd: tijdgebrek (vanwege gezins- en werkverplichtingen), gebrek aan kennis over de opleidingsmogelijkheden en gebrek aan kennis over de financieringsmogelijkheden. Wat betreft het aanbod constateert de Raad versnippering, veroorzaakt door een gebrek aan sturing. Het zijn vooral de opleidingen zelf (privaat en publiek) die bepalen wat het aanbod is, waarbij de private markt zich ook richt naar de vraag. Het overgrote deel van de opleidingen die worden gevolgd vinden plaats binnen de private markt. ROC's bieden trainingen en cursussen voor groepen werknemers, veelal op verzoek van werkgevers. Zij hebben nauwelijks aanbod voor individuele scholingswensen. In het hoger en wetenschappelijk onderwijs is dat wel mogelijk, maar zeker niet overal en niet altijd van goede kwaliteit ('aanschuifonderwijs': volwassenen mogen meelopen met colleges voor dagstudenten). Er zijn inmiddels tientallen ideeën en initiatieven gelanceerd om onderwijs voor volwassenen te stimuleren en daarmee de arbeidsparticipatie te vergroten, maar concrete acties zijn er nog weinig. Alleen grote bedrijven maken er veel werk van. Wel is er sinds 2005 bij het Ministerie van OCW een projectdirectie Leren & Werken.

Een ander knelpunt dat de Raad signaleert is de verscheidenheid aan mogelijkheden voor financiële ondersteuning. Er bestaan allerlei soorten beurzen en

financiële tegemoetkomingen, naast mogelijkheden voor belastingaftrek en vergoedingen door werkgevers. Het is moeilijk om daarin de weg te vinden.

Op basis van de verkenning komt de Raad tot een tweeledige boodschap. Ten eerste acht ze het van belang om meer eenduidigheid te creëren in het bestaande aanbod. Ten tweede moet er iets gedaan worden aan de belemmeringen voor het volgen van scholing door volwassenen. De rol van de overheid daarbij is (a) zorgen voor een interessant en inzichtelijk aanbod, (b) bieden van goede en toegankelijke informatie, (c) inzicht geven in financieringsmogelijkheden voor zowel bedrijven als onderwijsdeelnemers.

Dit resulteert in de volgende aanbevelingen van de Raad:

- Laat opleidingen/cursussen ‘inschalen’ in een methodiek voor niveaubepaling; sluit hiervoor aan bij het EKK (Europees Kwalificatie Kader; een vertaalinstrument om kennis, vaardigheden en competenties op Europees niveau inzichtelijk te maken en een vloeiend systeem van een leven lang leren te bevorderen).
- Er worden steeds meer diploma’s gestapeld uit verschillende onderwijs- en levensfasen (met name ook uit zowel publieke als private opleidingen); zorg voor coördinatie in het toezicht hierop (kwaliteitsbewaking examens).
- Cursisten verdienen bescherming; bestaande procedures voor geschillen en beroep in de private sector en de regels voor studentenbescherming in de publieke sector kunnen meer op elkaar afgestemd worden.
- In sommige regio’s en vakgebieden is het aanbod wat betreft deeltijdopleidingen beperkt. De overheid zou regionale instellingen tijdelijk extra kunnen bekostigen om dit aanbod op te zetten (via aanbesteding).
- Er zijn al mogelijkheden gecreëerd voor opgaan voor examens los van gevolgde opleiding, zorg voor een nog ruimere openstelling hiervan.
- Er kan meer (gratis of goedkoop) cursusmateriaal beschikbaar worden gesteld op internet; dit is vooral van belang voor cursisten die weinig tijd beschikbaar hebben of menen te hebben. \
- Het aanbod moet transparanter en toegankelijker; publieke instellingen moeten duidelijker laten zien wat de mogelijkheden zijn.
- De drempel voor belastingaftrek zou kunnen worden verlaagd.

- Werkgevers en werknemers hebben zelf ook nadrukkelijk een verantwoordelijkheid.

8.4 Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen

Het thema levenslang leren heeft naar verhouding (dat wil zeggen vergeleken met andere thema's) niet zo sterk in de aandacht gestaan in de onderzochte periode. Er zijn adviezen verschenen die vrijwel het hele scala aan vragen behandelen dat de Raad in 1997 opwierp, namelijk *Werk maken van een leven lang leren* uit 2003 en *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen* uit 2009. Daarnaast wordt in twee adviezen ingegaan op de positie van voortijdig schoolverlaters, in het licht van vergroting van hun kansen op de arbeidsmarkt (*Tot hier en nu verder* en *Briefadvies Werk- en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar*). De overige hier besproken adviezen betreffen steeds slechts een deelaspect van het thema (zoals de rol van examens en de toegang tot het hoger onderwijs).

In de tijd gezien is er dus eigenlijk geen sprake van continue aandacht voor levenslang leren in relatie tot toegankelijkheid⁵³. Inhoudelijk gezien is er, ook bij deze beperkte set adviezen, wel continuïteit. Zo zien we herhaalde pleidooien van de Raad voor:

- toegankelijkheid van postinitieel onderwijs voor kwetsbare groepen (van functioneel analfabeten tot eerste generatie studenten)
- aandacht voor jongeren die niet in staat zijn om de sleutelcompetenties, respectievelijk het niveau van de startkwalificatie te halen: ook zij hebben een eigen plek op de arbeidsmarkt en zijn niet per definitie 'uitvaller'
- erkenning van de elders verworven competenties;
- aandacht voor de verschillende functies van leren op volwassen leeftijd, ieder met zijn eigen waarde en kenmerken (geen eenzijdige nadruk op 'employability')

Een lichte verschuiving in standpunt is te zien bij het onderwerp verlenging van de leerplicht. In *Werk maken van een leven lang leren* (2003) toont de Raad zich

⁵³ Waarschijnlijk komt het onderwerp ook nog wel aan bod in adviezen die gaan over Nederland als kennisland en over hoger onderwijsbeleid. Die gaan echter niet specifiek genoeg over toegankelijkheid en gelijke kansen om ze bij deze studie te betrekken.

hier tegenstander van, in ieder geval als generieke maatregel, maar twee jaar later wordt in *Briefadvies Werk- en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar* gesteld dat als uiterste dwangmiddel en ‘in bijzondere gevallen’ verlenging van de leerplicht toch wel een goede maatregel zou kunnen zijn.

De visie van de Raad op levenslang leren en toegankelijkheid komt het meest duidelijk aan bod in *Werk maken van een leven lang leren*. Kernen in die visie zijn:

- het gaat bij levenslang leren niet alleen om behoud en verbetering van kansen op de arbeidsmarkt, maar ook om persoonlijke ontwikkeling;
- volwassenen, maar ook voortijdig schoolverlaters zullen alleen bereid zijn tot verder leren/ontwikkelen als ze daar een duidelijk persoonlijk doel mee kunnen behalen;
- de overheid moet vormen van levenslang leren financieren als de criteria ‘doelmatigheid’ en ‘rechtvaardigheid’ van toepassing zijn; voor kwetsbare groepen dient de overheid te zorgen voor een vangnet naast de markt;
- naast formeel leren is informeel leren van belang; sommige doelgroepen kunnen daarmee ook beter bereikt worden;
- initieel onderwijs is en blijft het belangrijkste, maar postinitieel onderwijs kan tekorten van het initieel onderwijs opvangen (zoals tekorten in termen van gemiddeld opleidingsniveau, aantallen hoger opgeleiden, kwalitatieve aansluiting op maatschappelijke behoeften);
- persoonlijke aandacht en duaal leren zijn instrumenten waarvan succes mag worden verwacht bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid en voortijdig schoolverlaten.

Hiermee heeft de Raad de vragen die hij in 1997 opwierp (zie inleiding) wel grotendeels beantwoord. Op onderdelen zijn er nog wel onderwerpen die geen of weinig aandacht van de Raad hebben gekregen. Bijvoorbeeld de toegankelijkheid van bedrijfsscholing voor kwetsbare groepen (laaggeschoolden, werklozen). Het recente advies *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen* gaat juist niet over deze groepen. Ook is er geen aandacht besteed aan sekseverschillen. En de kwestie van de financiële verantwoordelijkheidsverdeling is vrij summier behandeld. Benoemd is wel waar de verantwoordelijkheden van de overheid liggen, namelijk vooral bij de zorg voor de risicogroepen. Maar hoe voor niet-

risicogroepen de financiële verantwoordelijkheden liggen, is in de hier behandelde adviezen niet erg aan bod gekomen, hoewel dit in het meest recente advies wel meer aandacht heeft gekregen⁵⁴. De vraag naar de transparantie van het aanbod, die de Raad in 1997 opwierp, is voor wat betreft de hogere opleidingen beantwoord in *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*, maar nog niet voor de lagere opleidingen.

8.5 Impact van de adviezen in beleid en praktijk

We beperken ons hier tot de twee geselecteerde adviezen, *Werk maken van een leven lang leren* en *Tot hier en nu verder* en het later toegevoegde advies *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*. Op het eerstgenoemde advies is geen beleidsreactie gevolgd. Op het tweede is een reactie gekomen van de toenmalige staatssecretaris van onderwijs M. Rutte⁵⁵. Op het derde is een beleidsreactie gekomen van de huidige staatssecretarissen Van Bijsterveld en Klijnsma.

Een groot deel van de aanbevelingen van de Raad in *Tot hier en nu verder* wordt overgenomen, we lopen deze in het volgende na. De eerste aanbeveling van de Raad krijgt echter geen steun van het kabinet. Dat is het voorstel om de startkwalificatie te verhogen van streefniveau 2 naar 3. De argumentatie is dat de startkwalificatie nationaal en internationaal breed draagvlak heeft en tot stand is gekomen op basis van gedegen advies. Men kiest er daarom niet voor om het streefniveau te verhogen.

De beleidsreactie onderschrijft wel de erkenning van verworven competenties (evc). Er is een verwijzing naar het Actieplan Leven Lang Leren waarin nadere stappen worden genomen om evc verder te implementeren. De suggesties die de Raad heeft gedaan in *Werk maken van een leven lang leren* spelen daarbij nadrukkelijk een rol, aldus de beleidsreactie.

De aanbeveling om jongeren aan één of meer assessments te laten deelnemen wordt een interessante gedachte genoemd: *Voor zover het instroom in het regu-*

⁵⁴ In meer algemene termen (los van toegankelijkheidsvragen) heeft de Raad daarover wel geadviseerd, bijvoorbeeld in *Publiek en privaat* (2001).

⁵⁵ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 2005. 2005b

*liere onderwijs betreft geldt in zijn algemeenheid dat via een intakeprocedure wordt vastgesteld over welke competenties men al beschikt. Dit kan leiden tot vrijstellingen. Aparte financiering is hiervoor niet nodig. Voor zover het gaat om het verzilveren van door werkervaring verworven competenties ten behoeve van bijvoorbeeld doorgroei op de arbeidsmarkt zijn er meer belanghebbenden te identificeren zoals de arbeidsmarkt en de deelnemer zelf. Daarom ben ik voornemens om in het kader van de implementatie van het Actieplan *even Lang Leren* dit idee verder te verkennen'. (p. 3).*

Over het geven van meer zeggenschap aan jongeren over de inzet van de beschikbare onderwijsmiddelen wordt opgemerkt dat er een experiment *Individuele Leerrekening* wordt uitgevoerd (eveneens in het kader van het Actieplan *Leven Lang Leren*). Dat experiment is specifiek bedoeld '*om na te gaan of en onder welke omstandigheden een persoonlijk leerbudget kan werken voor laagopgeleiden. De uitkomsten worden benut voor de verdere beleidsontwikkeling op het terrein van de vraagfinanciering, waarbij overigens sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, bedrijfsleven en individu*'. (p. 3).

Ook de aanbeveling over dualisering en flexibilisering van leertrajecten wordt onderschreven. Deze maatregelen kunnen een belangrijk middel zijn om de doelstellingen ten aanzien van het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het bevorderen van *leven lang leren* te realiseren. Het is aan de partijen in het regionale netwerk om de vraag naar en het aanbod aan leertrajecten beter op elkaar af te stemmen.

In de reactie op *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen* stellen de verantwoordelijke staatssecretarissen Van Bijsterveld (OCW) en Klijnsma (Sociale Zaken) dat het kabinet de stelling van de Raad deelt dat zowel publieke als private partijen een rol hebben in een *leven lang leren* en dat beide deelsystemen zowel afzonderlijk als in samenhang moeten worden gestimuleerd. De publieke sector heeft vooral daar een taak waar het private stelsel niet de volle breedte van opleidingen aanbiedt. Verder kan een aanbod voor volwassenenonderwijs vanuit deze sector de band tussen opleidingen en regionale werkgevers versterken, en is het uit doelmatigheidsoverwegingen van belang om de infrastructuur die de publiek bekostigde instellingen hebben opgebouwd ook te benutten voor de doelgroep volwassenen. Wel wordt gewezen op de spankracht van de opleidingen: juist de

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

hogere opleidingen hebben te maken met toename van het aantal studenten en/of met een grotere diversiteit van studenten, dit vergt al veel van hun aandacht.

Het is volgens de bewindslieden niet voldoende om vanuit de opleidingen de aandacht alleen te richten op het verruimen van het aanbod. Ook aan het stimuleren en articuleren van de vraag zouden opleidingen meer moeten en kunnen doen. Een essentiële vraag is immers hoe tot een grotere 'leercultuur' te komen bij volwassenen.

Van de concrete aanbevelingen van de Raad nemen de bewindslieden de volgende over:

- Er wordt onderzoek in gang gezet naar of en hoe non-formele opleidingen in het EKK kunnen worden ingeschaald; tevens wordt een nationaal coördinatiepunt hiervoor ingericht.
- Een dialoog tussen publieke en private instellingen over cursistenbescherming juicht het kabinet toe.
- De gedachte dat een aantal hogescholen en universiteiten zich zouden kunnen specialiseren tot instellingen voor een leven lang leren wordt onderschreven, nadere uitwerking wordt meegenomen in de 'Tijdelijke stimuleringsregeling een leven lang leren in het hbo'. Hierbij wil het kabinet ook de universiteiten en de ROC's betrekken.
- Er wordt onderzoek in gang gezet naar de ervaringen in Nederland en in Europa met Open Educational Resources (open leermiddelen, leren via internet) en naar mogelijkheden om de vraag daarnaar te stimuleren.
- De recente Keuzegids Deeltijdstudies die onlangs is uitgebracht is een belangrijke informatiebron voor studenten die overwegen een deeltijdstudie te gaan doen; voor het mbo verschijnt binnenkort voor het eerst een studiekeuzegids. Daarnaast adviseren de leerwerkloketten bedrijven en individuele deelnemers over scholingsmogelijkheden; het kabinet heeft structurele middelen uitgetrokken voor deze (aan het UWV Werkbedrijf verbonden) leerwerkloketten.

Niet (helemaal) instemmend is de beleidsreactie op de volgende punten:

- Het stapelen van diploma's en het 'optellen' van leeractiviteiten tot een diploma heeft volgens de bewindslieden geen prioriteit; met de evc's is

nu een weg ingezet die in grote lijnen hetzelfde effect heeft voor het individu.

- De aanbeveling om examenmogelijkheden voor volwassen ruimer open te stellen wordt ‘een interessante gedachte’ genoemd’, maar is voortsnog voor de bewindslieden een bespreekpunt (met instellingen en toezichthouders) en nog geen beleidsactiepunt.
- De gedachte dat een verlaging van de drempel voor belastingaftrek deelname aan scholing zou kunnen stimuleren onderschrijven de bewindslieden niet: een lagere drempel is vooral voor lagere inkomensgroepen van belang, maar deze zijn slecht te motiveren voor scholing die ze zelf moeten betalen en ze doen ook vaak geen belastingaangifte. Beter vindt men het om laagopgeleiden gericht te stimuleren via de werkgever. Verder wordt de mogelijkheid van een opleidingscheque bestudeerd.

Respons uit het onderwijsveld

Reacties uit het veld op deze adviezen hebben we niet gevonden.

Samenvattend kunnen we stellen dat de impact van *Werk maken van een leven lang leren* op het beleid uiteindelijk niet al te groot is. Reactie daarop komt pas na het advies *Tot hier en nu verder*, en bestaat weliswaar overwegend uit punten van instemming maar niet uit aankondiging van concreet beleid. De aanbevelingen worden meegenomen, onderzocht, maar niet zonder meer tot uitvoering gebracht. De reactie op *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen* bevat wel enkele concrete beleidsreacties die voortvloeien uit aanbevelingen van de Raad.

9 Verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid

9.1 De probleemdefinitie uit 1997

Dit thema gaat over de aansturing van toegankelijkheidsbeleid. In 1997 signaleerde de Raad dat er in het onderwijs sprake was van een verschuiving van nationaal beleid naar het decentrale niveau: schoolbesturen, gemeenten, private partijen. Dat betekent dat de directe aansturing vanuit de centrale overheid steeds minder gangbaar wordt, de ‘terugtrekkende overheid’ laat steeds meer over aan de werking van de markt of het lokale krachten spel. Dit levert volgens de Raad risico’s op voor toegankelijkheid, zoals segregatie tussen scholen, toename van financiële drempels, opportunistische keuzes, selectie en uitsluiting van leerlingen door instellingen, ondoorzichtig aanbod, verschraling van het aanbod en het ontstaan van kwaliteitsverschillen. Niet alle risico’s doen zich overal voor, er zijn verschillen tussen de sectoren. In het basisonderwijs wordt de gemeente een steeds belangrijker speler en krijgen daarnaast ouders wat meer invloed (LGF-beleid). In het hoger onderwijs en de BVE krijgen de instellingen zelf meer beslissingsmacht en gaan ook commerciële aanbieders een rol spelen.

De Raad toont zich bezorgd over deze ontwikkelingen en stelt dat er nog weinig bekend is over de effecten daarvan op toegankelijkheid. Daarom vindt hij dat, voorafgaand aan verdere advisering, eerst evaluatie zou moeten plaatsvinden die zich richt op de consequenties van de beleidsontwikkelingen op de toegankelijkheid van het onderwijs. Als meest urgent onderwerp voor advies kiest de Raad de privatisering van beroepskwalificerend aanbod, op verschillende niveaus.

9.2 Welke adviezen zijn er in de periode 1997-2008 op het thema uitgebracht?

Het onderwerp privatisering van beroepskwalificerend aanbod heeft in de jaren tot en met 2008 niet geleid tot een afzonderlijk advies. Dit onderwerp komt wel aan bod in *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen* uit 2009, maar is ook daar niet het eigenlijke adviesonderwerp. Evenmin heeft de door de Raad gewenste omvattende evaluatie plaatsgevonden. Wel heeft de Raad in de periode tussen 1997 en 2008 verschillende adviezen uitgebracht die gaan over markwer-

king in het onderwijs, de verhouding tussen publieke en private macht, keuzes in het onderwijsbestuur ('governance'), autonomie van instellingen en de rol van het toezicht. Deze zijn al onderwerp van studie geweest in een ander acquis, namelijk over adviezen van de Raad over bestuur en organisatie in het onderwijs (De Vijlder e.a., 2009). Het is daarom niet nodig hieraan in dit acquis uitvoerig aandacht te besteden. Verder is het zo dat wat de Raad specifiek heeft gezegd over het onderwerp verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid, bij de hiervoor behandelde thema's deels al aan bod geweest. We kiezen er daarom voor om het thema verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid op een andere manier te behandelen dan de voorgaande thema's. In plaats van bespreking van afzonderlijke adviezen gaan we hier voor de overige zes thema's na wat de Raad in de bijbehorende adviezen heeft gezegd over verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid. We doen dat in de vorm van een samenvatting per thema.

9.3 De kern van de adviezen; centrale gedachten en argumenten

Invloed van de thuisomgeving op onderwijssucces (schools en buitenschools)

Een kernonderwerp in dit thema is de verbetering van gelijke kansen via voorschools aanbod in peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen, of in de door de Raad bepleite kindercentra. Hierbij neemt de Raad nadrukkelijk het standpunt in dat de centrale overheid het op zich zou moeten nemen om voldoende aanbod mogelijk te maken, voldoende naar omvang en naar inhoud/kwaliteit, althans voor de prioritaire doelgroep. Dat betekent voor de centrale overheid vooral een financieringstaak. De Raad geeft in overweging om de kindercentra gratis te maken, in ieder geval voor ouders van kinderen uit achterstandsgroepen en voor alle kinderen vanaf drie jaar, en extra subsidie te geven voor het aandeel achterstandskinderen in de centra. Hiervoor zou de overheid kunnen werken met het model van de gewichtenregeling uit het basisonderwijs. Verder wordt voorgesteld het toezicht op de kindercentra onder te brengen bij de inspectie van het onderwijs.

Waar en hoeveel kindercentra er zouden moeten zijn, moet volgens de Raad op lokaal niveau worden beslist. Een specifiek model wordt hierbij niet voorgesteld: *"Het bepalen van doelgroepen en het ontwikkelen van programma-aanbod vinden plaats in onderlinge samenwerking. Lokaal kan bekeken worden wie initiatief*

Verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid

neemt en wie de overkoepelende eindregie voert.” Wel wordt aangevoerd dat de inrichting van kindercentra voor alle kinderen segregatie naar sociale herkomst kan tegengaan en garandeert dat de prioritaire doelgroep wordt bereikt met ontwikkelingsprogramma's. De Raad ziet het als een taak van de nationale overheid om dat mogelijk te maken en vindt dat de (recente) Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie dat nog niet voldoende garandeert.

Bij dit thema buigt de Raad zich dus nadrukkelijk over de risico's voor toegankelijkheid die hij in 1997 signaleert als gevolg van decentralisatie en autonomievergroting (zie inleiding). Het beleid dat de Raad voorstelt zal volgens de Raad segregatie tegengaan, financiële drempels slechten, voorkomen dat er lokaal keuzes worden gemaakt die niet in het belang zijn van de prioritaire doelgroep, voorkomen dat het aanbod ondoorzichtig is/wordt en kwaliteit van instellingen bevorderen.

Een tweede kernonderwerp binnen het thema gaat over de rol die buitenschoolse instellingen kunnen/moeten spelen om de kansen op onderwijssucces voor specifieke groepen leerlingen te verbeteren. De Raad kiest hier voor *regie vanuit de school*: de school moet aangeven welke hulp ze van anderen nodig heeft.

Doelen en standaarden als garantie voor toegankelijkheid

Bij dit thema zien we dat de Raad, door een reeks van adviezen heen, consequent de invoering van doelen en leerstandaarden bepleit. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de nationale overheid, het gaat immers om voor iedereen (alle scholen en instellingen) gelijke doelen en standaarden. Zoals bij thema 2 vermeld, is de invoering van doelen en leerstandaarden bedoeld om twee dingen te bewerkstelligen: een basistoerusting voor iedereen en onderwijs bieden dat past bij de capaciteiten van de leerling. Voor scholen moeten doelen en standaarden houvast geven: zij weten waar ze aan moeten werken. Voor de overheid vormen ze een ijkpunt, een instrument om mee te evalueren of het onderwijs de gewenste leeropbrengsten realiseert. De Raad pleit voor een wettelijke verplichting.

Bezien vanuit de risico's voor toegankelijkheid, hebben doelen en leerstandaarden als voordeel dat zij kwaliteitsverschillen tussen scholen zichtbaar maken en daarmee scholen die 'onderpresteren' prikkelen om zich te verbeteren. Een effect zou echter ook kunnen zijn dat scholen een selectief toelatingsbeleid gaan voeren, om daarmee te voorkomen dat (vermeende) zwakkere leerlingen het schoolresultaat

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

negatief beïnvloeden. Dit geldt vooral als, zoals de Raad bepleit, schoolresultaten openbaar worden gemaakt. De Raad onderkent dat risico (zie het advies *Schoolkwaliteit in beeld*, 1999) en tracht maatregelen te formuleren om dit te voorkomen/te beperken.

Voor de verbetering van zwakke scholen met veel leerlingen uit achterstandsgroepen heeft de Raad een specifieke aanpak uitgewerkt, in het advies *Aansturing van onderwijskansen*. Voor deze aanpak moeten verschillende instanties samenwerken: de inspectie (die de diagnose 'zwakke school' moet stellen en de school daarna moet blijven volgen), een onafhankelijke visitatiecommissie (die de kwaliteit van de school verder moet onderzoeken, een sterkte/zwakte analyse moet uitvoeren), de school (die op basis van deze analyse een verbeterplan opstelt en uitvoert), de gemeente (die deze verbeterplannen inpast in haar onderwijsachterstandenbeleid), het schoolbestuur (verantwoordelijk voor de uitvoering van het verbeterplan), een procesmanager (die zorgt voor externe steun en aansturing) en eventuele schoolbegeleiding. Juist van dit *samenspel* van verantwoordelijkheden verwacht de Raad het beoogde effect.

De Raad beschouwt wettelijk opgelegde doelen en leerstandaarden als een instrument om te waarborgen dat alle leerlingen onderwijs van voldoende kwaliteit krijgen en daarmee als een instrument om toegankelijkheid veilig te stellen. Het moet vooral verschraving van het onderwijsaanbod, te grote versnippering en kwaliteitsverschillen tussen scholen tegengaan. Doelen en leerstandaarden, vastgelegd in de wet, vormen het 'tegenwicht' tegenover de beleidsvrijheid van autonome instellingen, een manier om het onderwijsniveau te bewaken. De nationale overheid dient dan ook te zorgen voor toetsing en voor nationale peilingen.

Concentratie en segregatie in en tussen scholen

Segregatie tussen scholen en instellingen is één van de toegankelijkheidsrisico's die volgens de Raad het gevolg zou kunnen zijn van een terugtrekkende overheid en toenemende autonomie van instellingen. In de adviezen die de Raad over het onderwerp concentratie en segregatie heeft uitgebracht, komt echter naar voren dat het niet de terugtrekkende overheid is, noch het gedrag van scholen die leerlingen al dan niet zouden weigeren, maar de in de Grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs die leidt tot etnische en sociale segregatie in het onderwijs. Het recht van ouders om zelf een school te kiezen, en de wens van ouders om het kind

op een school te plaatsen waar de eigen sociale groep in de meerderheid is, vormt het centrale mechanisme bij het ontstaan van gesegregeerde scholen. Daarnaast spelen demografische en huisvestingspatronen ook een rol.

Het bestrijden van segregatie vindt de Raad nodig, vooral omdat scholen een bijdrage horen te leveren aan de integratie van verschillende groepen leerlingen. Maar het vinden van een oplossing, en het aanwijzen van daarvoor verantwoordelijken, is niet eenvoudig. De wet verbiedt maatregelen die impliceren dat bij toelating tot scholen gekeken wordt naar etnische herkomst. Spreiding van leerlingen op basis van onderwijsachterstand (met behulp van het criterium opleiding ouders) is volgens de Raad wel toegestaan. Maar of dat mogelijk en wenselijk is, hangt af van lokale omstandigheden. De Raad vindt dan ook dat de gemeente de centrale actor moet zijn bij het nemen van maatregelen die segregatie moeten tegengaan, zowel bij voorschoolse voorzieningen als in basis- en voortgezet onderwijs. Schoolbesturen en welzijnsinstellingen/kinderopvangvoorzieningen moeten hieraan (willen) meewerken. Wettelijk zou geregeld moeten worden dat de gemeente er voor kan zorgen dat onderlinge afspraken niet vrijblijvend zijn.

Selectiemechanismen en doorstroombmogelijkheden

Dit thema vertoont inhoudelijke enige overlap met het thema verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid. Ook bij selectiemechanismen en doorstroombmogelijkheden gaat het immers om de vraag hoe voorkomen kan worden dat toenemende vrijheid voor scholen om eigen beleid te voeren leidt tot vermindering van kansen voor leerlingen. De Raad wijst hier bijvoorbeeld op de afname van het aantal scholengemeenschappen in het voorgezet onderwijs. Maar het accent ligt bij dit thema toch wel op de maatregelen van de nationale overheid die beperkend zijn voor de toegankelijkheid, zoals de invoering van profielen in het havo/vwo en het tegengaan van 'stapelen' van opleidingen. De Raad waarschuwt door de jaren heen voor de gevaren van het afsnijden of bemoeilijken van doorstroombmogelijkheden. Overwegingen van doelmatigheid, getypeerd als 'rendementsdenken', moeten volgens de Raad ondergeschikt zijn aan het bieden van kansen op opstroom. Lange leerwegen, stapelen, doubleren en andere vormen van extra leertijd moeten niet ontmoedigd worden, maar juist aangemoedigd als hogere diploma's daarmee in zicht kunnen komen. De verantwoordelijkheid daarvoor legt de Raad deels bij de centrale overheid, deels bij de instellingen. De overheid moet regels

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

voor deelnameduur, examenmomenten en stapelen van opleidingen verruimen (of opruimen), de instellingen moeten hun eigen beleidsvrijheid gebruiken om maatwerk te realiseren, af te zien van selectie aan de poort, meer differentiatie toe te passen en meer samen te werken bij de aansluitingsmomenten in het onderwijsstelsel. Ook moeten ze zorgen voor een voldoende doorzichtig onderwijsaanbod en goede begeleiding bij studiekeuze en onderwijsloopbaan.

Integraal of specifiek beleid

Binnen het thema integraal of specifiek beleid heeft de Raad vooral adviezen uitgebracht over specifieke doelgroepen: leerlingen uit achterstandsgroepen, zorgleerlingen, meisjes, voortijdig schoolverlaters. In elk van deze adviezen gaat de Raad wel in op de vraag wie welke verantwoordelijkheid moet dragen voor de uitvoering van het voorgestelde beleid. Het meest uitvoerig gebeurt dit voor de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid, inclusief de voortijdig schoolverlaters.

Samengevat ziet de Raad bij de inrichting van het onderwijs voor deze doelgroepen de volgende rollen voor verschillende actoren:

- de *centrale overheid* heeft tot taak heldere doelen te stellen, helder onderscheid te maken tussen verschillende doelgroepen, scholen en instellingen te faciliteren voor de extra inspanningen die ze moeten leveren, richtlijnen te geven aan gemeenten voor de uitvoering van hun gemeentelijke taak, te zorgen voor kennisontwikkeling en -verspreiding en een goed opgezette monitoring/evaluatie van het beleid te organiseren;
- de *gemeenten* hebben in hun eigen gebied de regierol, dat wil zeggen dat ze lokale onderwijsachterstandenplannen moeten opstellen, de middelen moeten verdelen, samenwerking moeten organiseren tussen verschillende partijen en moeten zorgen voor lokale evaluatie;
- de *besturen* (van scholen, voorschoolse voorzieningen, welzijnsorganisaties) hebben tot taak in hun eigen organisatie het beleid uit te voeren, de toegekende middelen gericht in te zetten, te zorgen voor voldoende deskundigheid bij medewerkers en waar nodig samen te werken met anderen;
- voor jonge kinderen hebben *consultatiebureaus* de taak om risicokinderen vroeg te signaleren en te stimuleren dat zij gebruik gaan maken van

Verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid

voorschoolse voorzieningen waar ontwikkelingsgerichte programma's worden uitgevoerd;

- *scholen* moeten zorgen voor een interne organisatie, een zorgstructuur en een onderwijsprogramma dat is afgestemd op de doelgroep leerlingen die ze in huis hebben; verder moeten ze bereid zijn samen te werken met hulpverleningsinstellingen en leveranciers van externe zorg of aanbod; ze hebben bij dit laatste de regierol en zouden via trekkingsrechten een beroep moeten kunnen doen op de inzet van buitenschoolse instellingen;
- de *buitenschoolse instellingen* (zoals jeugdzorg, maatschappelijk werk, GGD, centra voor kunstzinnige vorming) hebben tot taak hulp te verlenen en aanvullend aanbod te verzorgen als de school aangeeft dat nodig te hebben; voor de zorginstellingen geldt ook dat ze moeten participeren in de zorgadviesteams op de scholen;
- afhankelijk van lokale omstandigheden kunnen *specifieke voorzieningen* nodig zijn als time-out trajecten, leer-werktrajecten, van acht tot acht voorzieningen, tuchtscholen; de instandhouding hiervan is deels de verantwoordelijkheid van de centrale overheid en deels van gemeente of provincie;
- de *lerarenopleidingen* worden door de Raad weinig genoemd, ze komen alleen in beeld bij het advies over onderwijs emancipatie van meisjes en vrouwen en krijgen daar van de Raad de taak om in hun onderwijs in te gaan op oorzaken van en omgaan met sekseverschillen.

Levenslang leren

Bij dit thema werpt de Raad de vraag op wat er gaat of moet gebeuren met de (financiële) verantwoordelijkheidsverdeling als er aandacht wordt verlegd van initieel naar postinitieel onderwijs. Wat komt nog voor rekening van de overheid, wat wordt de rol van de werkgevers? Het standpunt van de Raad is dat de overheid de taak heeft om er voor te zorgen dat de toegankelijkheid van het post-initieel onderwijs voor diverse deelgroepen voldoende is. De criteria die hierbij moeten worden toegepast zijn doelmatigheid en rechtvaardigheid. Bij doelmatigheid gaat het om de maatschappelijke effectiviteit: de mate waarin een leven lang leren – ook in vergelijking met andere investeringen – bijdraagt aan algemene doelen in de samenleving, economisch, sociaal of anderszins. Bij rechtvaardigheid gaat het

erom of individuen in gelijke mate toegang krijgen tot leeractiviteiten die voor een leven lang leren belangrijk zijn. Vooral voor kwetsbare groepen dient de overheid volgens de Raad ‘een vangnet naast de markt te zijn’.

Bij de maatregelen die de Raad voorstelt in het advies *Werk maken van een leven lang leren* (zie bij thema 6) is de overheid dan ook op vrijwel alle punten aan zet. Daarnaast krijgen van de Raad ook scholen/opleidingen een belangrijke rol. Dit betreft vooral het creëren van een goed, flexibel en voor jongeren aantrekkelijk aanbod, dat er voor moet zorgen dat meer jongeren een startkwalificatie halen. Verder zouden gemeenten een regierol moeten hebben bij het organiseren van maatwerk in opleidingen. In het recente advies *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen* uit 2009 benadrukt de Raad dat de nationale overheid ook een taak heeft bij het realiseren van een interessant en inzichtelijk aanbod in (hogere vormen van) onderwijs voor volwassenen en moet zorgen dat er zo min mogelijk belemmeringen zijn (financieel en anderszins) om van dergelijk aanbod gebruik te maken.

9.4 Consistentie, verschuivingen, gemiste onderwerpen

Het bovenstaande overziend, is de centrale lijn in de standpunten van de Raad over het onderwerp verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid behoorlijk eenduidig. De nationale overheid heeft tot taak om onderwijs te organiseren en te financieren daar waar gelijke kansen in het geding zijn; voor lokaal beleid is het de gemeentelijke overheid die deze taak heeft. Daarnaast heeft de nationale overheid, in meer algemene zin, de taak om de kwaliteit (het niveau) van het onderwijs te bewaken en voldoende aanbod door onderwijsinstellingen te bevorderen.

Een uitgewerkte visie op dit onderwerp heeft de Raad neergelegd in het advies *Publiek en privaat* uit 2001. Hoewel dit advies niet tot de in dit acquis besproken adviezen behoort, halen we het hier toch aan, omdat het de argumenten bevat voor de keuzes die de Raad in de andere, wel besproken adviezen heeft gemaakt ten aanzien van overheidsverantwoordelijkheid.

In *Publiek en privaat*, dat gaat over private financiering binnen het publieke onderwijsbestel, hanteert de Raad in de eerste plaats het rechtvaardigheidsargument voor overheidsbemoediging met onderwijs. Dit is gebaseerd op de gedachte dat bij

afwezigheid van overheidsbemoeienis de ongelijkheid tussen individuen vergroot wordt. Wie over meer capaciteiten en/of kapitaal beschikt zal eerder in onderwijs investeren dan wie daar minder bedeed mee is. Daarnaast kunnen individuen onvoldoende inzicht hebben in de waarde van onderwijs en zij kunnen dan geneigd zijn om minder onderwijs te volgen dan in feite goed voor ze is. De overheid kan vervolgens ingrijpen om te vermijden dat leerervaringen worden gemist, vanuit de gedachte dat de overheid beter weet wat essentieel is voor ieder individu dan die individuen zelf. Naast het rechtvaardigheidsargument speelt ook het doelmatigheidsargument een rol; we bespraken dat eerder.

De Raad beoordeelt de wenselijkheid van meer private financiering in het onderwijs aan de hand van de criteria keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie⁵⁶. De conclusies van deze beoordeling leveren een gemengd beeld op, maar over het geheel genomen ziet de Raad meer nadelen dan voordelen van private financiering. Die nadelen zijn vooral een ondoorzichtiger markt, die de zwakkere groepen benadeelt, en intrede van selectieprocessen die leerlingen uit hogere sociale groepen bevoordelen. De argumenten voor eventuele voordelen (meer kwaliteit, hogere efficiëntie) vindt de Raad niet overtuigend.

Niettemin meent de Raad dat private financieringsvormen bij de ‘moderne tijd’ horen en dat uitbannen mogelijk noch wenselijk is. Maar er moeten wel waarborgen worden gecreëerd door de overheid. Instellingen mogen geen financiële drempels opwerpen en moeten voldoen aan door de overheid gestelde eisen op het gebied van toelating en selectie.

De eindconclusie bij dit thema kan zijn dat de Raad de in de inleiding genoemde risico's voor de toegankelijkheid van decentralisatie, autonomievergroting en ‘meer markt’ in het onderwijs groot acht. Dit leidt niet een pleidooi om die ontwikkelingen dan maar te stoppen, maar wel tot een beroep op de overheid om waarborgen te scheppen voor de instandhouding van gelijke kansen en voldoende scholing van kwetsbare groepen.

⁵⁶ Deze criteria past de Raad vaker toe bij het beoordelen van beleidsontwikkelingen; ze vormen ook een toetssteen voor de eigen adviezen.

10 Reacties vanuit de wetenschap

10.1 Inleiding

Zoals aangekondigd in hoofdstuk 1 buigen we ons in dit hoofdstuk over de vraag:

Is er, traceerbaar in wetenschappelijke producten, door wetenschappers gereageerd op centrale gedachten van de Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen? Zo ja, bij welke thema's en in welke context (maatschappelijk debat)? (onderzoeksvraag 3)

Voor een antwoord op deze vraag zijn twee soorten activiteiten ondernomen.

In de eerste plaats is gekeken naar de belangrijkste podia voor het wetenschappelijk onderwijskundig en pedagogisch forum in Nederland. Dat zijn de grotere Nederlandse pedagogische en onderwijskundige tijdschriften van de afgelopen tien jaar, te weten Pedagogische Studiën, Pedagogiek (voorheen Comenius), Tijdschrift voor Onderwijsresearch en Tijdschrift voor Orthopedagogiek. Nagegaan is of er in deze tijdschriften in de artikelen, discussiebijdragen en boek- en rapportbesprekingen aandacht is besteed aan adviezen van de Raad en/of de onderliggende studies. Verder is een search uitgevoerd in enkele databases voor onderzoeksliteratuur. Hier waren alleen de geselecteerde adviezen het uitgangspunt; van de toegevoegde adviezen zijn geen referenties opgezocht.

In de tweede plaats zijn programmeringsstudies van onderwijskundig onderzoek uit de afgelopen tien jaar bestudeerd, respectievelijk van de PROO (Programma- raad Onderwijsonderzoek van NWO) en de Programmaraad BOPO (Beleidsgericht onderzoek Primair Onderwijs) van NWO. Nagegaan is of in deze programma's wordt verwezen naar de geselecteerde adviezen van de Onderwijsraad en of ze mede hebben bijgedragen aan het programmeren van onderzoek op de zeven thema's.

In de volgende paragrafen komen achtereenvolgens de verkenning van de tijdschriften en de programmeringsstudies aan bod.

10.2 Verwijzingen naar de Onderwijsraad in wetenschappelijke artikelen

Er is een search uitgevoerd in Picarta, ISI Web of Knowledge en de Onderwijsdatabank. Picarta bleek onvoldoende bruikbaar, omdat de titelbeschrijvingen over het algemeen niet laten zien op welk advies de gevonden referentie betrekking heeft. De ISI Web of Knowledge leverde geen resultaten op. De Onderwijsdatabank wel, maar alle treffers hier bleken publicaties van de Raad zelf en niet publicaties over de adviezen van de Raad. Een search in de inhoudsopgaven van de genoemde tijdschriften in de periode 1997-2008 leverde wel enkele treffers op. In totaal zijn acht referenties gevonden: één artikel uit het Tijdschrift voor Onderwijsresearch (Kleintjes, Zwart & Peters-Sips, 2000), één artikel uit Pedagogische Studiën (Jepma & Meijnen, 2004), twee artikelen uit Tijdschrift voor Orthopedagogiek (Struiksma, Scheltinga & Efferen-Wiersma, 2006; Driessen & Mooij, 2007) en vier onderzoeksrapporten (Dijk, Verheul & Klompe, 2003; Eijl e.a., 2006; Ledoux e.a., 2007; Van Esch & Neuvel, 2007). Inhoudelijk zijn deze artikelen en rapporten zeer divers. Eén gaat over het halen van de kerndoelen, één over de overgang van vmbo naar mbo, één over het uitdagen van talent, één over onderpresteren en begaafdheid en de rest gaat over zorgleerlingen, zorgbeleid en zorgstructuren. Bovendien is in geen van deze bronnen sprake van een echte reactie op of bespreking van adviezen van de Raad. Er is dus niet, zoals gesteld in de onderzoeksvraag, door de auteurs gereageerd op de centrale gedachten of redeneringen van de Raad. De adviezen komen alleen voor als referenties, dat wil zeggen dat de auteurs een advies een keer aanhalen ter ondersteuning van hun probleemstelling of conclusies.

We moeten dus concluderen dat de adviezen van de Raad in wetenschappelijke artikelen en rapporten een zeer bescheiden rol spelen en dat er geen noemenswaardige impact is van de publicaties van de Raad op wetenschappelijke kennisontwikkeling of –uitwisseling, voor zover tot uitdrukking gebracht in de genoemde tijdschriften.

10.3 Programmeringsstudies

Zijn er in programmering en/of toekenningen van onderzoek door respectievelijk de Programmaraad Onderwijsonderzoek van NWO (PROO) en de Programmaraad Beleidsgericht onderzoek Primair Onderwijs van NWO (BOPO) van NWO aanwijzingen te vinden dat adviezen van de Raad een rol hebben gespeeld bij het initiëren van (onderwijskundig) onderzoek in Nederland, in de afgelopen tien jaar? Die vraag beantwoorden we hier afzonderlijk voor de PROO en de BOPO.

PROO

Voor de PROO zijn de programma's bestudeerd voor de perioden 2004-2007 en 2008-2011⁵⁷. Tevens is nagegaan op welke thema's/domeinen de PROO in deze periode onderzoek heeft uitgezet, en of die raken aan de onderwerpen die de Raad rondom toegankelijkheid heeft besproken.

In het PROO-programma 2004-2007 komen twee verwijzingen naar de Onderwijsraad voor, maar deze gaan niet over een van de zeventien adviezen die centraal staan in dit acquis. In het PROO-programma 2008-2011 komen vier verwijzingen naar de Onderwijsraad voor, maar ook deze betreffen geen van alle de adviezen over toegankelijkheid.

In het PROO-programma 2004-2007 worden zes thema's onderscheiden waarop de PROO onderzoek wil subsidiëren:

- voor- en vroegschoolse programma's
- innovatieve leerarrangementen
- didactiek voor het beroepsonderwijs
- competentie-ontwikkeling van onderwijspersoneel
- de school als leercontext
- scholen en sociale cohesie

Van deze thema's heeft vooral de eerste, en in mindere mate de laatste, een inhoudelijke verbinding met de onderwerpen die in dit acquis zijn besproken. Verder is er weinig overlap. Het is dus ook niet zo verwonderlijk dat er in het PROO-programma geen verwijzingen naar de Onderwijsraad te vinden zijn. Voor het thema voor- en vroegschoolse programma's had dat eventueel gekund, maar

⁵⁷ Een ouder PROO programma kon niet meer achterhaald worden.

de referenties in het PROO-programma bij dit onderwerp betreffen vooral de ontwikkeling van jonge kinderen en minder de beleidscontext.

Dat geldt ook voor het onderzoek dat door de PROO is toegekend op dit thema. Er zijn in de afgelopen jaren vier aandachtsgebieden⁵⁸ in gang gezet over voor- en vroegschoolse ontwikkeling. Deze gaan voornamelijk over taalontwikkeling van jonge kinderen. Verder zijn er, los van de genoemde thema's, door de PROO nog twee afzonderlijke onderzoeksprojecten gehonoreerd die raken aan de onderwerpen in dit acquis: een project over primaire en secundaire effecten van sociaal milieu op onderwijs- en arbeidsmarktsucces en een studie over de effectiviteit van onderwijsstelsels (beide met internationale vergelijking). Meer recent zijn bovendien enkele reviewstudies door de PROO in gang gezet die eveneens een verbinding hebben met de thema's uit dit acquis:

- een studie naar sociale en culturele effecten van externe differentiatie in het secundair onderwijs
- een studie naar perspectieven op kwaliteit van onderwijs
- een studie naar individueel en maatschappelijk rendement van leren en werken

Of in de onderzoeksplannen van deze onderzoeksprojecten eventueel verwijzingen naar het gedachtegoed van de Raad te vinden zijn is door ons niet nagegaan.

In het PROO-programma 2008-2011 is het aantal onderzoeksthema's teruggebracht tot drie:

- onderwijsleerprocessen en opbrengsten
- onderwijspersoneel
- pedagogische functie van het onderwijs

Daarvan heeft het eerste thema duidelijke raakvlakken met toegankelijkheidsvraagstukken die door de Raad zijn onderscheiden. De PROO noemt bij dit thema ontwikkelingen als veranderingen in de schoolpopulatie, grote afstroom, noodzaak om 'passend' onderwijs te geven aan leerlingen met uiteenlopende behoeften en ontwikkeling van competenties die nodig zijn voor levenslang leren. Zoals gezegd wordt hierbij niet rechtstreeks naar de Onderwijsraad verwezen, maar wel

⁵⁸ Onderzoeksprojecten waarin verschillende deelonderzoeken zijn opgenomen
154

wordt gesteld dat deze onderwerpen geagendeerd zijn door 'belangrijke maatschappelijke actoren'.

Het tweede en het derde thema van de PROO gaan niet over toegankelijkheidsvragen. Bij deze twee thema's komen overigens wel rechtstreekse verwijzingen naar andere adviezen van de Onderwijsraad voor.

BOPO

De BOPO-programma's gaan over onderzoek dat door het ministerie van OCW gewenst wordt en dat dus niet direct door wetenschappers zelf wordt geïnitieerd. Het gaat om beleidsgericht onderzoek, dat wil zeggen onderzoek dat een ondersteunende functie vervult bij beleidsontwikkeling. De kans dat adviezen van de Raad invloed hebben op de programmering hiervan is wat groter dan bij de PROO-programma's. Immers, de adviezen van de Raad gaan in de regel (ook) over de vraag wat voor beleid door de nationale overheid gevoerd moeten.

Er zijn vier BOPO-programma's bestudeerd, respectievelijk voor de perioden 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 en 2009-2012.

In de eerste twee programma's (1997-2000 en 2001-2004) werden drie hoofdthema's onderscheiden (gekoppeld aan drie beleidsprogramma's van de overheid:

- GOA en OALT (onderwijsachterstandenbeleid)
- WSNS en LGF (onderwijs aan zorgleerlingen)
- Groepsgrootte en kwaliteit.

In deze beide programma's staan geen verwijzingen naar de adviezen van de Raad. Er zijn wel veel onderzoeksprojecten geprogrammeerd die gaan over onderwerpen die de Raad in het kader van toegankelijkheid van belang vindt: onderwijs voor specifieke doelgroepen (GOA/OALT en WSNS/LGF), differentiatie, leerlingvolgsystemen, tussendoelen en leerlijnen, lokale samenwerking en regie, kwaliteitszorg, inzet van formatie, deskundigheid van leraren.

In het derde programma (2005-2008) worden nieuwe thema's geformuleerd, namelijk:

- Samenhang tussen regulier en speciaal onderwijs
- Sociale en institutionele context van scholen
- Kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling
- Conditie voor effectieve bestuurlijke verhoudingen en ondersteuning.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

Dit programma is anders van opzet dan de vorige twee. Het is erg breed en uitgebreid opgezet en het bevat (daardoor) vele literatuurverwijzingen. Hierbij horen ook zeven verwijzingen naar adviezen uit de Raad die voor dit acquis geselecteerd zijn. Het gaat om:

Toegankelijkheid van het Nederlands onderwijs

Zeker weten

Wat 't zwaarst weegt

De Rugzak gewogen

Over leerlinggewichten en schoolgewichten

Spelenderwijs

Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?

In de meeste gevallen gaat het om verwijzingen in tekstdelen die beleidsontwikkelingen of beleidscontext schetsen. In enkele gevallen gaat het om verwijzingen in de projectbeschrijvingen; dit houdt in dat de onderzoekers bij het uitwerken van hun voorstel voor een bepaald project geacht worden rekening te houden met een specifiek advies van de Raad.

Ook in dit programma zijn veel projecten opgenomen die gaan over onderwerpen die te maken hebben met toegankelijkheid, zoals zwakke scholen, voor- en vroegschoolse educatie, gewichtenregeling, kwaliteitszorg, brede school.

In het meest recente BOPO-programma, dat weer veel korter en puntiger is dan het voorgaande, staan vrijwel geen literatuurverwijzingen en ook geen referenties naar adviezen van de Raad. De onderzoeksprojecten in dit programma zijn geordend in vier programmalijnen. Zeker in twee daarvan ('onderwijsachterstandenbeleid' en 'onderwijskwaliteit') komen onderwerpen terug die ook in dit acquis aan de orde zijn geweest, zoals effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatie, de rol van gemeenten in het onderwijsachterstandenbeleid, de gevolgen van de veranderingen in de gewichtenregeling en ervaringen van scholen met referentieniveaus.

Samenvattend kunnen we stellen dat er geen rechtstreekse aanwijzingen zijn dat opvattingen of analyses van de Raad over het onderwerp toegankelijkheid hebben bijgedragen aan het in gang zetten van wetenschappelijk onderzoek. Toch is er wel veel onderzoek op toegankelijkheidsthema's uitgevoerd in de afgelopen tien jaar, en ook in de komende jaren zal dat het geval zijn. Dat betreft vooral BOPO-

Reacties vanuit de wetenschap

onderzoek. Het BOPO-onderzoek is beleidsgestuurd, vragen van het ministerie van OCW zijn daarin leidend. Daarom is er indirect wel sprake van invloed van de Raad. Voor zover de Raad impact heeft op het beleid, werkt dit immers ook door in door het beleid geïnitieerd onderzoek.

11 De balans opgemaakt

Dit rapport gaat over tien jaar adviezen van de Raad over toegankelijkheid en gelijke kansen. We bestudeerden zeventien door de Raad zelf geselecteerde adviezen over dit onderwerp en ruim twintig adviezen die ook nog over aspecten van toegankelijkheid gingen en zijn uitgebracht in de periode 1997-2007, een enkele ook nog uit 2008 en 2009. Zeven thema's vormen daarbij de kapstok. De voorgaande hoofdstukken bevatten alle uitkomsten per thema, in hoofdstuk 9 is bovendien voor elk thema nog een korte samenvatting te vinden vanuit het perspectief verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid.

In dit slothoofdstuk beantwoorden we *over thema's heen* nog een keer de onderzoeksvragen. Die formuleerden we als volgt:

1. Wat zijn, voor elk van de zeven thema's, de centrale gedachten en argumenten in de adviezen van de Onderwijsraad? In welke mate is sprake van consistentie, in welke mate van tijdgebondenheid? Zijn er onderwerpen die de Onderwijsraad in de te onderzoeken periode (1997-2007) heeft gemist of verwaarloosd?
2. Wat was de reactie van het kabinet (i.c. de minister/de staatssecretarissen van OCW) op de centrale gedachten? Hebben de adviezen (mede) geleid tot aanpassing van beleid of tot nieuw beleid, en in welke beleidskader is dat ingepast? Op welke onderwerpen, in welke vorm (regelgeving, wetgeving, innovaties, etc.) en op welk moment is beleid aangepast of in gang gezet?
3. Is er, traceerbaar in wetenschappelijke producten, door wetenschappers gereageerd op centrale gedachten van de Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen? Zo ja, bij welke thema's en in welke context (maatschappelijk debat)?

4. Hoe is door de onderwijspraktijk/de voornaamste stakeholders gereageerd op adviezen en voorstellen van de Onderwijsraad? Zijn er in rapportages van de inspectie van het onderwijs aanwijzingen te vinden dat er in de praktijk veranderingen zijn opgetreden (mede) als gevolg van de adviezen van de Onderwijsraad?

11.1 Centrale gedachten van de Raad

In 1997 definieerde de Raad toegankelijkheid vanuit het meritocratisch principe. Er is in het onderwijs sprake van toegankelijkheid als de verdeling over hogere en lagere posities uitsluitend gebaseerd is op verdienste van onderwijsdeelnemers (gemeten prestaties) en niet op andere gronden. Bij gelijke prestaties horen gelijke kansen, het onderwijs moet voor iedereen die aan bepaalde prestatie-eisen voldoet dezelfde toegang bieden. Bovendien moet elk individu de kans krijgen om het eigen prestatiepotentieel ook te realiseren. Voorwaarden daarvoor zijn dat niet (te) vroegtijdig wordt geselecteerd en dat op selectiebeslissingen altijd nog correctie mogelijk is.

Toegankelijkheidsproblemen doen zich voor als er sprake is van afwijking van deze meritocratische norm. De Raad signaleerde in 1997 de volgende toegankelijkheidsproblemen:

- (1) Ondervertegenwoordiging van specifieke maatschappelijke groepen op de diverse prestatie- of onderwijsniveaus.
- (2) Vanwege specifieke kenmerken van het onderwijs/het stelsel krijgen niet alle leerlingen het voor hen passende onderwijsniveau.
- (3) Een deel van de leerlingen verlaat het onderwijs zonder de noodzakelijke basistoerusting.
- (4) Selectieprocedures voldoen nog niet aan de meritocratische norm.
- (5) Selectie vindt vroeger plaats dan uit oogpunt van validiteit wenselijk is.
- (6) Er vindt zelfselectie plaats op andere criteria dan cognitieve mogelijkheden
- (7) Selectie-instrumenten zijn nog niet goed genoeg, de voorspellende waarde is te gering.

Oplossingrichtingen heeft de Raad in 1997 ook al geformuleerd. Geen smalle programma's aanbieden, goede aansluitingen waarborgen tussen opleidingsniveaus, mogelijkheden tot doorstroom/overstap openhouden, bij misselectie tweede kans voorzieningen bieden, duidelijke streefniveaus definiëren, te lage verwachtingen van leerkrachten bestrijden, voldoende differentiatiemogelijkheden realiseren, alternatieve leerwegen zoeken voor gedemotiveerde leerlingen, tegengaan van verkeerde keuzes, financiële drempels wegnemen; in grote lijnen is dit wat volgens de Raad moet gebeuren om te zorgen dat het principe van gelijke kansen bij gelijke prestaties kan gelden in het onderwijs. Bezien we in dit licht de adviezen die de Raad in de tien jaar daarna heeft uitgebracht, dan kan gesteld worden dat het grootste deel van deze oplossingsrichtingen verder door de Raad is uitgewerkt. Dat heeft pleidooien opgeleverd voor:

- Investeren in de voorschoolse periode met het oog op vroege bestrijding van onderwijsachterstanden;
- Inschakelen van buitenschoolse instellingen en hulp om scholen beter in staat te stellen om hun (zorg)taak goed uit te voeren én om aanvullend educatief aanbod voor specifieke doelgroepen te realiseren;
- Invoering van leerstandaarden en nationale peilingen als instrumenten voor de bewaking van de basistoerusting en de doeltreffendheid (kwaliteit) van het onderwijs;
- Tegengaan van segregatie, in de voorschoolse periode door verschillende voorzieningen te integreren in één kindercentrum en in de schoolperiode door waar nodig en mogelijk scholen meer gemengd te maken wat betreft aandeel leerlingen met achterstand;
- Aanmoedigen in plaats van ontmoedigen van 'omwegen' in het onderwijs: stapelen, doubleren;
- Meer maatwerk in het onderwijs, soepele overgangen tussen schoolsoorten, de individuele leerloopbaan centraal en niet de systeemkenmerken van de scholen;
- Goed definiëren van specifieke doelgroepen en zorgen voor op hen afgestemd specifiek beleid, bekostiging en voorzieningen;

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

- Speciale aandacht voor voortijdig schoolverlaters, zoeken naar eventueel onorthodoxe wegen om hen toch voldoende te kwalificeren en in ieder geval de basistoerusting te bieden;
- Garanderen van toegankelijkheid van postinitieel onderwijs voor kwetsbare groepen;
- Erkenning van elders verworven competenties, naast heldere en qua niveau goed bewaakte examens in het onderwijs.

Voor veel van deze onderwerpen legt de Raad de verantwoordelijkheid bij de centrale overheid. Die moet garanderen dat het onderwijs voldoende doorstroommogelijkheden heeft, dat voor kwetsbare groepen/achterstandsgroepen specifiek beleid wordt gevoerd en dat de kwaliteit en het aanbod van onderwijsinstellingen voldoende is. Ook gemeenten krijgen van de Raad een belangrijke rol: overal waar lokaal moet worden samengewerkt en waar maatwerk moet worden gerealiseerd bepleit de Raad een regierol voor de gemeente. Als er één overkoepelende centrale gedachte van de Raad is in de adviezen over toegankelijkheid, dan is het wel dat het een taak van de overheid is om kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs te bewaken en achterstand van specifieke doelgroepen te bestrijden. Op andere terreinen is de Raad juist voorstander van veel ruimte voor variëteit en eigen beleidsruimte voor onderwijsinstellingen (zie het acquis over bestuur en organisatie, De Vijlder e.a., 2009), maar waar het gaat om toegankelijkheid en gelijke kansen onderstreept de Raad eerder de gevaren van die eigen beleids-ruimte en plaatst de overheid in de bewakingsrol.

Niet alle toegankelijkheidsproblemen die de Raad in 1997 signaleerde hebben in de jaren daarna veel aandacht gekregen. Zo is er relatief weinig geadviseerd over het onderwerp selectie (validiteit van selectie, zelfselectie, selectie-instrumenten). Ook niet alle in 1997 voorgestelde oplossingsrichtingen zijn aan bod geweest. Er is bijvoorbeeld weinig aandacht besteed aan leerkrachtverwachtingen, de werking van de Wet van Posthumus en de werking van verborgen differentiatie in het onderwijs. Verder is opvallend dat de Raad *stelselvragen* niet meer expliciet op haar agenda heeft gezet. Principiële kwesties als de wenselijkheid van vroege selectie voor het voortgezet onderwijs en de scheidslijnen tussen onderwijssoorten heeft de Raad in 1997 wel opgenomen in de onderwerpen waarover ze later wilde adviseren, maar uiteindelijk zijn die onderwerpen onge-

moeid gelaten. De reden daarvoor is *pragmatisme* (zie ook De Vijlder e.a., 2009): de Raad kiest eerder voor voortbouwen op het bestaande dan voor radicale omwentelingen waarvoor men geen draagvlak aanwezig acht. Een andere reden is dat verreweg de meeste adviezen van de Raad *gevraagde* adviezen zijn. De Raad reageert in die gevallen op specifieke beleidskwesties en antwoordt op vragen die de bewindslieden daarover stellen. Dat betekent automatisch dat de adviezen van de Raad zich qua onderwerp beperken tot wat door het ministerie wordt gevraagd en dat de adviezen zich dus bewegen in de politieke verhoudingen en de maatschappelijke trends van dat moment.

Op de centrale gedachten en argumenten van de Raad die betrekking hebben op de afzonderlijke thema's (zie onderzoeksvraag 1) gaan we hier niet meer in. We verwijzen daarvoor naar de hoofdstukken in dit rapport over de zeven thema's.

11.2 Consistentie en tijdgebondenheid

De vraag of de adviezen van de Raad over de jaren heen consistent zijn geweest, of dat er sprake was van verschuivingen in de tijd, is per thema eveneens al in de voorgaande hoofdstukken beantwoord. Vatten we over de thema's heen de bevindingen samen, dan kunnen we concluderen dat er in hoge mate sprake is geweest van consistente standpunten. Voor zover er verschuivingen zijn geweest, hebben deze eerder betrekking op verdere uitwerking of doordenking van bepaalde voorstellen dan op verandering van opvatting. Soms verschijnen er in de loop van de onderzochte periode nieuwe (extra) doelen of aanvullende argumenten bij gegeven adviezen. Voorbeelden hiervan zijn de toevoeging van de doelstelling segregatiebestrijding aan de doelen voor opvang en educatie in de voorschoolse periode, de toevoeging van het motief kwaliteitsbewaking aan het motief achterstandenbestrijding bij het onderwerp leerstandaarden en het benadrukken van de noodzaak om het kennisniveau van de Nederlandse bevolking hoog te krijgen/te houden naast de noodzaak om onderwijsachterstanden te verminderen bij het onderwerp doorstroommogelijkheden. Nog een ander voorbeeld is het gaandeweg ontwikkelde idee om leeropvang mogelijk te maken voor alle driejarigen. Soms is er ook sprake van

voortschrijdend inzicht (nieuwe kennis) bij de Raad, met als gevolg dat een voorstel verder wordt aangescherpt of van een nieuwe invalshoek wordt voorzien. Een voorbeeld hiervan is de sterkere nadruk die de Raad in de loop van de tijd is gaan leggen op de pedagogische functie van de voorschoolse opvang.

In een enkel geval is de Raad wat meer twijfelachtig over de juiste oplossingsrichting. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de afweging tussen de wens om schoolresultaten openbaar te maken (uit een oogpunt van kwaliteitsbewaking en transparantie daarover) en de wens om te voorkomen dat scholen selectie aan de poort toepassen en daarmee sociale segregatie versterken. Een ander voorbeeld is de afweging die de Raad maakt bij het onderwerp leerplichtverlenging voor jongeren ouder dan zestien. Dit wordt eerst afgewezen, met als argument dat leren alleen kan plaatsvinden als de lerende dat zelf wil, terwijl de Raad het in een later advies toch een mogelijk zinvolle maatregel vindt, ‘in bijzondere gevallen’.

11.3 Gemiste of verwaarloosde onderwerpen

Voor het in kaart brengen van eventueel ‘gemiste’ of ‘verwaarloosde’ onderwerpen’ hebben we gekeken naar de probleemschets die de Raad in 1997 gaf van elk van de zeven thema’s en de behandeling van dat thema in de daarna uitgebrachte adviezen. Dat heeft een beperkt aantal onderwerpen naar voren gebracht waarvan gezegd kan worden dat de Raad die niet of slechts heel beperkt heeft onderzocht/in de advisering heeft betrokken. Die onderwerpen zijn:

- Opvoedingsondersteuning, rol van de gezinsopvoeding bij onderwijsachterstanden (thema 1, hoofdstuk 3)
- Consequenties van de invoering van leerstandaarden voor de inspanningen van scholen met een verschillend leerlingenpubliek (thema 2, hoofdstuk 4)
- Relatie tussen organisatie en bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid en concentratie en segregatie in het onderwijs (thema 3, hoofdstuk 5)
- Relatie tussen regulier onderwijs en speciaal basisonderwijs/speciaal onderwijs bij het onderwerp selectiemechanismen en doorstroommogelijkheden (thema 4, hoofdstuk 6)

- Rol van maatregelen buiten het onderwijs voor de kansen van specifieke doelgroepen in het onderwijs (thema 5, hoofdstuk 7)
- Inhoud en organisatie van het onderwijs aan zorgleerlingen (thema 5, hoofdstuk 7)
- Toegankelijkheid van bedrijfsscholing voor kwetsbare groepen (thema 6, hoofdstuk 8)
- Sekseverschillen bij levenslang leren (thema 6, hoofdstuk 8)
- Transparantie en financiering van postinitieel onderwijs (thema 6, hoofdstuk 8)⁵⁹

Verder is ten aanzien van de behandeling van de verschillende *doelgroepen* naar voren gekomen dat er over de thema's heen in de adviezen steeds veel aandacht is besteed aan de hoofdgroepen uit het onderwijsachterstandenbeleid (allochtone en autochtone leerlingen van laag opgeleide ouders) en aan voortijdig schoolverlaters, terwijl de doelgroepen zorgleerlingen en meisjes/vrouwen heel weinig aandacht hebben gekregen van de Raad. Over het onderwijs aan meisjes/vrouwen is slechts één advies uitgebracht in tien jaar tijd, en het onderwerp zorgleerlingen is eigenlijk alleen aan bod geweest vanuit een bekostigingsvraag.

Ook hebben niet alle thema's evenveel adviezen opgeleverd. Vooral de thema's concentratie en segregatie en levenslang leren zijn relatief onderbelicht gebleven. Veel adviesenergie daarentegen is gaan zitten in de thema's schools en buitenschools, doelen en standaarden, integraal of specifiek beleid en (daarvan afgeleid) het thema verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid.

11.4 Impact van de adviezen van de Raad op het beleid

De vraag of de adviezen van de Raad hebben geleid tot aanpassing van het beleid of tot nieuw beleid (onderzoeksvraag 2) is lastig te beantwoorden. Dat komt ten eerste doordat het natuurlijk niet alleen adviezen van de Raad zijn die beleid of beleidswijziging in gang zetten; daardoor is de invloed van de Raad moeilijk te isoleren. Ten tweede zijn de adviezen van de Raad ook geen exclusief ontwikkeld

⁵⁹ Recent wel deels behandeld in het advies *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*, 2009

gedachtegoed, zoals de Vijlder e.a. (2009) opmerken. De adviezen bevatten vaak al een stand van zaken van de wetenschappelijke kennis op het onderwerp en een schets van pro- en contra argumenten in het maatschappelijk debat. De vraag welke beïnvloeding waarvan uitgaat is daardoor nog complexer geworden.

Wat wel kan, is laten zien welke reactie bewindslieden hebben gegeven op adviezen van de Raad. Wat ook kan, is laten zien of de aanbevelingen van de Raad uiteindelijk een vertaling in beleid hebben gekregen, los van de vraag of dat een direct gevolg van de adviezen van de Raad is geweest of van een bredere reeks invloeden.

In de hoofdstukken over de afzonderlijke thema's hebben we hiervan per thema een schets gegeven. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is dat bewindslieden (oprecht of als beleefdheidsfrase) vrijwel altijd instemmend en positief reageren op een raadsadvies. Dat betekent echter niet dat ze van harte achter alle aanbevelingen gaan staan en die een vertaling geven in beleid. Wat veel voorkomt, is dat bewindslieden eerst laten zien welke gedachten of wensen van de Raad al in *bestaand beleid* zijn opgenomen. Op deze manier wordt instemming betuigd met de aanbevelingen, zonder dat nieuw beleid hoeft te worden overwogen. Vervolgens wordt gereageerd op gedachten of wensen waarmee men nadrukkelijk instemt en waarvoor men nieuw of geïntensiveerd beleid in gang wil zetten, en op gedachten of wensen die men nadrukkelijk afwijst. De argumenten voor instemming of afwijzing van specifieke voorstellen variëren met de politieke kleur van de minister/het kabinet. Zo is een rode draad van de paragrafen over de beleidsimpact bij de verschillende thema's dat OCW-minister Van der Hoeven, van CDA-huize, voorstellen van de Raad afwijst die wettelijke verplichtingen of bindende voorschriften van de overheid impliceren. Dat past niet in het door haar voorgestane model van 'governance' in het onderwijs, een model waarin besturen en scholen veel vrijheid krijgen om zaken naar eigen inzicht in te richten. In ditzelfde kader is zij niet voor een regierol van de gemeenten, zoals regelmatig door de Raad bepleit. In kabinetten met PvdA-bewindslieden worden aanbevelingen van de Raad om iets te verplichten meer omarmd, inclusief een eventuele regierol voor de gemeente. Voorstellen voor stelselaanpassingen worden echter in de huidige tijd door alle bewindslieden afgewezen, deze passen niet meer in het huidige politieke klimaat. Ook tonen alle

bewindslieden zich terughoudend bij het nemen van maatregelen om segregatie te bestrijden.

In een enkel geval is zichtbaar dat een minister of staatssecretaris zich door argumenten van de Raad laat overtuigen om iets te doen of iets na te laten wat eigenlijk niet het voornemen van de bewindspersoon zelf was. Zo stemt minister Van der Hoeven in met de wens van de Raad om de gewichtenregeling in het basisonderwijs niet te baseren op individueel gemeten achterstand, zoals zij liever had gewild. Op zo'n moment is wel duidelijk dat de Raad een doorslaggevende invloed heeft.

Welke aanbevelingen van de Raad hebben nu uiteindelijk een vertaling in beleid gekregen? Samengevat zijn dat de volgende:

- de harmonisatie van de peuterspeelzalen en de kinderopvang (nog niet helemaal naar wens van de Raad, die eigenlijk volledige samenvoeging wenst, maar wel een stap in de gewenste richting);
- de invoering van leerstandaarden: er zijn door een expertgroep referentieniveaus taal en rekenen geformuleerd voor het hele funderend onderwijs, momenteel studeert men nog op de toetsingskant;
- het onderwijskansenbeleid, zij het dat dit beperkt is gebleven tot een eenmalig project voor een paar honderd scholen;
- de herijking van de gewichtenregeling, het bekostigingsmodel voor de onderwijsachterstandenbestrijding in het basisonderwijs;
- de erkenning van elders verworven competenties (evc's).

Verder zijn er op kleinere punten nog wel wat beleidsaanpassingen geweest, deze laten we hier onvermeld.

Een aantal adviezen heeft echter geen duidelijke respons gekregen op beleidsniveau. Dat is het geval voor de adviezen over de voortijdig schoolverlaters (wel veel instemming, maar geen substantieel beleid dat in relatie staat tot de adviezen), levenslang leren (idem), meisjes en vrouwen in het onderwijs (zelfs geen beleidsreactie).

11.5 Impact van de adviezen van de Raad op praktijk en wetenschap

De beantwoording van de onderzoeksvragen 3 en 4 nemen we bij elkaar in deze paragraaf. De reden om dat te doen is dat voor beide vragen een zelfde type antwoord aan de orde is. Uit de verkenning die we pleegden op reacties van stakeholders (zie de hoofdstukken over de thema's) en van wetenschappers (zie hoofdstuk 10) wordt duidelijk dat er heel weinig sprake is van directe reactie uit deze kringen op raadsadviezen. De enige duidelijke uitzondering is het advies *Zeker weten*, waarin de Raad de voorstellen voor invoering van de leerstandaarden uiteenzette. Hierop is veel reactie gekomen uit het onderwijsveld, zowel afkeurend als instemmend. Bij de andere adviezen was dat echter nooit het geval. Toch is er wel het nodige maatschappelijke debat geweest over onderwerpen die door de Raad aan de orde zijn gesteld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de wijzigingen in de gewichtenregeling, het voorstel om desegregatiebeleid mogelijk te maken met het criterium 'onderwijsachterstand' in plaats van 'etniciteit' en de voorstellen voor onderwijs aan jonge kinderen in de voorschoolse periode. Dit debat kwam echter pas op nadat er een beleidsreactie, al dan niet met voorgenomen beleid, op het advies was gepubliceerd. Kennelijk reageren stakeholders in het onderwijsveld eerder op opvattingen en beleidsvoornemens van bewindslieden dan op adviezen van adviesorganen, zelfs als dat adviesorgaan de toch bij iedereen bekende Onderwijsraad is.

Hetzelfde geldt voor de reacties vanuit de wetenschap. Wetenschappers hebben zich niet zichtbaar laten inspireren door publicaties van de Raad over toegankelijkheid, zo bleek uit onze verkenning van de inhoud van wetenschappelijke tijdschriften en documenten over programmering van onderzoek. In wetenschappelijk onderzoek vervullen publicaties van de Raad hooguit een rol in de sfeer van agendavorming, maar voor het onderwerp toegankelijkheid is dat de afgelopen jaren niet het geval geweest. Toch is er veel onderzoek gedaan en nog gaande naar onderwerpen die dit acquis centraal staan: onderwijsachterstandenbeleid, onderwijskwaliteit, rol van verschillende actoren daarbij. Dit onderzoek zit voornamelijk in het BOPO-programma, waarin beleidsvragen van het ministerie van OCW voor het basisonderwijs worden beantwoord. Ook hier geldt dus dat pas nadat een bepaald (deel)thema voorwerp is geworden van beleid

of voorgenomen beleid, er een reactie op komt in de vorm van wetenschappelijk onderzoek. De beleidsactoren bepalen hiervoor de agenda, niet de adviesorganen. Omgekeerd is het wel zo dat de Raad veel *gebruik maakt* van wetenschappelijk onderzoek. In de meeste adviezen (korte briefadviezen daargelaten), en zeker in de verkenningen, probeert de Raad een beeld te geven van de stand van de kennis over het onderwerp van advisering. Niet zelden laat hij ook zelf een specifieke studie uitvoeren ter onderbouwing van een advies. Er is dus wel een beïnvloedingsrelatie, maar die loopt niet van Raad naar wetenschap maar eerder andersom.

Tenslotte hebben we geprobeerd aanwijzingen te vinden voor daadwerkelijke veranderingen in de onderwijspraktijk als gevolg van de raadsadviezen. Dat bleek echter met de gebruikte bronnen (inspectierapporten) niet goed mogelijk. Ook hiervoor geldt echter dat niet verwacht kan worden dat er een direct en meetbaar effect zal zijn van adviezen en standpunten van de Raad op de onderwijspraktijk. Pas nadat er een beleidsaanpassing is geweest naar aanleiding van een raadsadvies, kan zo'n effect eventueel optreden. Zo zullen lopende projecten in het BOPO-programma de komende jaren laten zien wat de gevolgen voor de praktijk zijn van de invoering van de referentieniveaus, van de herijking van de gewichtenregeling en van de harmonisatie van de kinderopvanginstellingen en de peuterspeelzalen.

Literatuur

- Algemene Onderwijs Bond (2007). *Inbreng verkiezingsprogramma*. Juni 2009 van: http://www.aob.nl/kixtart/nm/articlefiles/6057-brief_verkiezingen_2007.doc
- Atsma, M. (2001). Kosten advies onderwijsraad blijven mistig: opleiding ouders moet achterstand bepalen. *Het Onderwijsblad*(21), 6-8.
- Beem, M. van (2005a). Discussie over maatschappelijke taak van de school. *Didaktief* (7), 11.
- Beem, M. van (2005b). Huisbezoeken? *Didaktief* (7), 15.
- Boer, S. de (1999). Examen? *Didaktief & School* (9), 15.
- Boer, S. de (2005). Spreiden mag alleen bij achterstand. *Didaktief & School* (6), 13.
- Balemans, E. (2005). Dubbele wachtlijsten. *Het Onderwijsblad* (11), 38.
- Barneveld, S. (2005). Integratie: bewuste interventie van scholen helpt. 'Discriminatie is méér dan onbetamelijk gedrag'. *Didaktief* (9).
- Besluit van 18 september 2001. Vaststelling van het landelijk beleidskader inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002–2006, 445 (2001).
- Besluit van 19 mei 2006, nr. 06.001269. Wijziging van het Besluit bekostiging WPO in verband met een wijziging van de gewichtenregeling en wijziging van het Besluit bekostiging WEC in verband met een wijziging in de groeps-grootte, (2006).
- Besluit van 28 augustus 1997. Vaststelling van het landelijk beleidskader inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en wijziging van enkele besluiten (Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid), (1997).
- Bosma, O. (1999) 'Een samenleving die haar leraren wantrouwt, heeft een probleem'; terug naar de leerstof als maat van alles. *Het Onderwijsblad*(18), 20-22.
- Bijl, P. van der (2001). Onderwijsraad::afkomst niet langer criterium bij verdelen achterstandsgeld. *Didaktief & School* (10), 10.

- Cito blij met aandacht Onderwijsraad voor zwakke leerling. (1999). *Nieuwsbank; interactief Nederlands persbureau*.
- Dijk, W. van, Verheul, I., & Klompe, M. (2003). *Een onderzoek naar het functioneren van de PCL en de kenmerken van zorgleerlingen*. Utrecht: CLU.
- Dijksma, S. A. M. (2007). Wijziging van de gewichtenregeling (pp. 13). Den Haag.
- Driessen, E., & Mooij, T. (2007). Onderpresteren, begaafdheid en leerling- en groepskenmerken in het basisonderwijs. *Tijdschrift voor Onderthopedagogiek*, 46, 366-378.
- Dullemans, N. (2008). Wel meer ruimte voor ontplooiing, maar niet meer standaard in het voortgezet onderwijs. *Schoolbestuur* (1).
- Dyck, M. v. (2000). Leerstandaarden onterecht in het verdomhoekje. *Didactief & School* (1-2), 16-18.
- Eijl, P. J. v., Wientjes, H., Wolfensberger, M. V. C., & Pilot, A. (2006). *Het uitdagen van talent in onderwijs*. Utrecht: IVLOS, UU.
- Emancipatie: Advies Onderwijsraad. Onvrijwillig vertrek vrouwelijke directeuren. (2000). *Plein primair (vakblad voor het primair onderwijs)*, 2(9), 6.
- Erve, D. van (2002). Onderwijsraad ontwerpt nieuwe gewichtenregeling: gevolgen voor scholen niet te overzien. *Het Onderwijsblad* (16), 28-29.
- Esch, W. v., & Neuvel, J. (2007). *De overgang van vmbo naar mbo: van breukvlak naar draagvlak. Overzichtsstudie van Nederlands onderzoek*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2008). Over de drempels met taal en rekenen.
- Geelkerken, P. (2005). Onderwijsraad laat acceptatieplicht onvermeld.. In juni 2009 van <http://www.vosabb.nl/werkgevers-in-onderwijs/actueel/commentaar/item/artikel/12988/17/volgende/2/?L=0&cHash=46dafd7715&type=1234>
- Gramberg, P., & Torrance, K. (2005a). De school als sorteelhoed. *Schoolbestuur*, 25 (7).
- Gramberg, P., & Torrance, K. (2005b). School kan bewuster met groepsvorming jongeren omgaan. *TooN*, 8 (9), 30-35.
- Hammink, D. K., Graafsma, D. L., & Houtepen, D. J. (2003). Commentaar namens de Beraadsgroep Vorming op het Advies van de Onderwijsraad. "Werk

- maken van een leven lang leren". In juni 2009 van:
<http://www.beraadsgroepvorming.nl/archief11.html>
- Inspectie van het Onderwijs. *De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2006/2007*. (mei 2008) Utrecht
- Inspectie van het Onderwijs. *De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2007/2008*. (mei 2009) Utrecht
- Jepma, I., & Meijnen, G. W. (2004). Prestatiegerichtheid van leraren in reguliere en speciale basisscholen en de taal- en rekenontwikkeling van risicoleerlingen. *Pedagogische Studiën*, 81, 290-307.
- Jong, P. A. M. d. (1999). Nieuw links. *Schoolbestuur: maandelijks magazine voor schoolbesturen in het katholiek onderwijs*, 19(10), 16.
- Joosten, T. (2007). Commentaar Bond KBO
- Kampen, A. v., & Rutten, J. (2006). *Hoe verder met VVE? Verslag van de conferentie op 23 en 24 oktober 2006 in Amsterdam, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*, Amsterdam.
- Kampen, A. v., & Vorsters, K. (2002). Een nadere uitwerking van de 3 beleidsopties over voor- en vroegschoolse educatie. In *Grenzeloos leren*. Utrecht: Sardes / B&A-Groep.
- Kleintjes, F., Zwarts, M., & Peters-Sips, M. (2000). Kwaliteit van de opbrengsten: worden de kerndoelen gehaald? *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 25(1/2), 64-75.
- Kritische reacties op het plan van de Onderwijsraad. (2002, 28 juni 2002). *Trouw*.
- Lavell, M. (2004). Nog steeds geen soelaas voor mislukte leerlingen. Retrieved 28 mei 2004, van <http://www.ouders.nl/mopi2004-onderwijsraad.htm>
- LBR. Bestrijd achterstand zonder onderscheid te maken; Advies Onderwijsraad juridisch niet sluitend.. 18-05-2005, van http://www.art1.nl/artikel/3413-LBR_Bestrijd_achterstand_zonder_onderscheid_te_maken
- Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., & Heim, M. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Leerachterstand bepalen met toets. (2002). *Didaktief & School*(8), 13.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

- Mee, G. v. d. (1999). Onderwijsraad wil minimumniveau in wet garanderen, ' de euthanasie wordt ook door het parlement geregeld'. *Het Onderwijsblad*(18), 18-20.
- Mee, G. v. d. (2005a). De helft van Nederland hoog opgeleid; niemand kan zich dat nog echt voorstellen. *Het Onderwijsblad*(21), 20-23.
- Mee, G. v. d. (2005b). 'Zodra iemand ergens in gelooft is het mis'. *het Onderwijsblad*(20), 29-32.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). Aan de slag met onderwijskansen. Notitie van staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, drs. K.Y.I.J. Adelmund.
- Ministerie van OCW. (2000a). Beleidsreactie op het advies "Aansturing van onderwijskansen" van de Onderwijsraad (Bijlage 3 bij "Aan de slag met onderwijskansen").
- Ministerie van OCW. (2000b). Brief van de staatssecretaris OCW 6e voortgangsrapportage groeps grootte en kwaliteit.
- Ministerie van OCW. (2001). Advies Onderwijsraad over de gewichtenregeling CUMI-VO regeling (kenmerk PO/OO/2001/46910).
- Ministerie van OCW. (2002). Vervolgadviesaanvraag gewichtenregeling (kenmerk PO/OO/2002/7743). Den Haag.
- Ministerie van VWS, OCenW en SZW (2003). Kabinetsreactie adviezen Jeugdbeleid. Operatie Jong. Den Haag.
- Ministerie van OCW. (2004). Actieplan Leven Lang Leren (kenmerk BVE/KenO/2004/45415). Den Haag.
- Ministerie van OCW. (2005a). Beleidsreactie op advies van de onderwijsraad "Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?" (VO/S&O/2005/15824). Den Haag.
- Ministerie van OCW. (2005b). Beleidsreactie op het onderwijsraadadvies "Tot hier en niet verder: startkwalificaties en leerroutes" (BVE/BDenI/2005/5970). Den Haag.
- Ministerie van OCW. (2005c). Kabinetsreactie Advies Onderwijsraad "Bakens voor spreiding en integratie" (kenmerk PO/ZO/2005/43745). Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2005e). Intentieverklaring School-Ouderbetrokkenheid. Juni 2009 van:
<http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-42055a.pdf>

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2006). Reactie op rapport visitatiecommissie emancipatie. Kenmerk AP/A&A/2006/4544.
- Ministerie van OCW. (2006a). Beleidsreactie op advies Onderwijsraad " Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs". Den Haag.
- Ministerie van OCW. (2006b). Beleidsreactie op het advies "Betere overgangen in het onderwijs". 24 februari 2006 (Kenmerk VO/OK/2005/5584).
- Ministerie van OCW. (2006c). Onderwijsraadadvies " Betere overgangen in het onderwijs" (VO/OK/2006/5584). Den Haag.
- Ministerie van OCW. (2007a). Beleidsreactie onderbenutting van talent in het primair en voortgezet onderwijs (ASEA/DIR/2007/34349). Den Haag.
- Ministerie van OCW. (2007b). Reken- en taalvaardigheid van instromers in de opleiding tot leraar basisonderwijs en de doorlopende leerlijnen reken- en taalvaardigheid.
- Ministerie van OCW. (2008). Beleidsreactie op het advies Doorstroom en talentontwikkeling (VO/OK/08/8206). Den Haag.
- NOWO. *Programma Onderwijsonderzoek 2008-2011*, (Augustus 2007). Samenstelling Programmaraad voor het onderwijsonderzoek.
- NWO. *Programma voor beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) 1997-2000*. Bosker, R. J., Houtveen, A.A.M., Meijnen, G.W. (juni 1998) Den Haag.
- NWO. *Programma voor beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) 2001-2004*. Bosker, R. J., Houtveen, A.A.M., Meijnen, G.W. (december 2000) Den Haag.
- NWO. *Programma Onderwijsonderzoek 2004-2007*, (PROO) (maart 2003) Den Haag.
- NWO. *Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008*, Hofman, R.H., Hofman, W. H. A. Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO).
- NWO. *Programma beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) 2009-2012*, Doolaars, S., Mulder, L., (Januari 2009) Den Haag NOWO.
- Onderwijsachterstanden / gewichtenregeling. (2005). *Nieuwsbrief Directiegroep Primair Onderwijs*, 3 (3).
- Onderwijsraad. (1997a). *Ontwerp-besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

- Onderwijsraad. (1997b). *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs* (No. 970440/217). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (1999). *Zeker weten: leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid* (No. 990449/352). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2000a). *Aansturing van onderwijskansen* (No. 20000300/526). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2000b). *Onderwijsemancipatie uit de steigers* (No. 20000461/541). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2001a). *De rugzak gewogen... : over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs* (No. 20010499/562). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2001b). *Wat het zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid* (No. 20010498/562). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2002a). *Over leerlinggewichten en schoolgewichten* (No. 20020307/692); Den Haag.
- Onderwijsraad. (2002b). *Spelenderwijs: kindercentrum en basisschool hand in hand* (No. 20020255/662). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2003a). Later leren zichtbaar maken en belonen met certificaten (pp. persbericht).
- Onderwijsraad. (2003b). *Werk maken van een leven lang leren* (No. 20030322/740). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2004a). *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren? : kwalificatie, zorg en talentontwikkeling in samenwerking tussen onderwijs en andere jeugdvoorzieningen* (No. 20040179/775). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2004b). Onderwijsraad bepleit maatwerk voor startkwalificatie (pp. persbericht).
- Onderwijsraad. (2004c). Onderwijsraad: betere benutting talenten nodig en mogelijk (pp. persbericht).
- Onderwijsraad. (2004d). *Tot hier en nu verder: startkwalificaties en leerroutes* (No. 20040366/796). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2005a). *Bakens voor spreiding en integratie : mogelijkheden en grenzen van spreidingsbeleid in het onderwijs* (No. 20050135/824). Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad. (2005b). *Betere overgangen in het onderwijs: adviezen voor het verminderen van voortijdige schooluitval en het verkrijgen van een hoger opleidingsniveau in Nederland* (No. 20050411/827). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2005c). Groepsvorming jongeren kan bijdragen aan sociale taak onderwijs (pp. persbericht).
- Onderwijsraad. (2005d). Helft Nederland hoogopgeleid door ander hoger onderwijs (pp. persbericht).
- Onderwijsraad. (2005e). Lokale oplossingen voor onderwijsintegratie; Onderwijsraad ziet ruimte voor spreidingsbeleid (pp. persbericht).
- Onderwijsraad. (2005f). *Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs: jongeren en ouders als medespelers* (No. 20050222/825). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2007a). *Doorstroom en talentontwikkeling : onderwijs voor 12-18-jarigen* (No. 20070256/883). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2007b). Eindrapport basisschool helpt onderbenutting voorkomen (pp. persbericht).
- Onderwijsraad. (2007c). *Presteren naar vermogen: alle talenten benutten in het funderend onderwijs* (No. 20070022/868). Den Haag: Onderwijsraad.
- Oomen, A. (2007). *Onderwijsuitval en talentontwikkeling met LOB in het HAVO EN VWO. Tegengaan schooluitval: terugdringen Voortijdig Schoolverlaten* (No. dk 4655.720): APS.
- Oosterhoudt, R. v., & Vegt, A. L. v. d. (2004). Op zoek naar verborgen talent - over onderwijsresultaten en sociale mobiliteit. *Vernieuwing : tijdschrift voor onderwijs en opvoeding*, 63(4-5), 4-7.
- Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling (2002). *Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse educatie*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Reactie AOB op advies Onderwijsraad over onderwijskansen. (2000, 08-06-2000). *Nieuwsbank; interactief nederlands persbureau*.
- Regiegroep Activiteitenplan Schoolleiders PO (2006). *Schoolleider worden én blijven. Praktijkkaternen over de waarde en waardering van (school)leiderschap in het primair onderwijs*. Oss:S&B-druk.

De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen

- Schipper, A. (2002). Over leerlinggewichten en schoolgewichten : Onderwijsraad komt met adviezen over een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid. *Kader primair*, 8(3), 14-17.
- Schoor, C. (1999). Onderwijsraad wil vast minimumniveau. *Didaktief & School* (9), 11.
- Schreuder, L., & Veen, A. (2003). Heden, verleden en toekomstmuziek in de kinderopvang. *Vernieuwing*, 62(3-4).
- Sikkes, R. (1999). Einde aan vrijblijvendheid. *Schoolbestuur: maandelijks magazine voor schoolbesturen in het katholiek onderwijs*, 19(10), 12.
- Sikkes, R. (2005a). Commentaar-column: Stapelen. *Het Onderwijsblad*(21), 39.
- Sikkes, R. (2005b). Commentaar column: Bakens in het mijnenveld. *Het Onderwijsblad*(11), 37.
- Slagter, S.(2007). Meer aandacht voor doorstroom en talentontwikkeling. Januari 2009 van: www.vo-raad.nl.
- Socialistische Partij. (2005). Snel aan de slag met spreidingadviezen Onderwijsraad. 18-05-2005 van: http://www.sp.nl/nieuwsberichten/2722/050518-snel_aan_slag_met_spreidingadviezen_onderwijsraad.html
- Spredigen op basis van taalachterstand. (2005). *Het Onderwijsblad* (11).
- Steen, S. J. (1999). Leerstandaarden. *VB Schrift (VBS)*, 25(11), 3-6.
- Struiksmā, C., Scheltinga, F., & Efferen-Wiersma, E. van (2006). De Rotterdamse aanpak dyslexie. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 45, 170-181.
- Terwijn, H. (2007). Taalachterstand grootste obstakel voor talent. April 2009 van: <http://www.scienceguide.nl/article.asp?articleid=102726>
- Veen, A. & S. van der Ploeg (2002). Opzet en bekostiging van Voor- en Vroegschoolse Educatie. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut / Regioplan. SCO-rapport 649
- Veen, A., Ploeg, S. van der (2002). *Opzet en bekostiging van voor- en vroegschoolse educatie* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut / Regioplan. SCO-rapport 649.
- Voortgangsrapportage van staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, drs. K.Y.I.J. Adelmund aan Tweede Kamer (brief 12 mei 2000, kenmerk PO/KB/00/19376).

- VO-raad. (2007a). Meer aandacht voor doorstroom en talentontwikkeling. April 2009 van: <http://www.vo-raad.nl/actueel/nieuws/meer-aandacht-voor-doorstroom-en-talentontwikkeling>.
- VO-raad. (2007b). Reactie op advies Onderwijsraad 'Presteren naar vermogen' Een kwestie van pres(en)teren. April 2009 van: <http://www.vo-raad.nl/actueel/nieuws/reactie-advies-onderwijsraad>
- Vijlder, F.J. de, Hooge, E.H., Aalfs, N., Visser, M. de. *Raad over bestuur en organisatie*. (07-11-2008) Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.
- Wielinga, I. (1999). Er staat nergens wat een kind minimaal moet kennen en kunnen. *Schoolbestuur: maandelijks magazine voor schoolbesturen in het katholiek onderwijs*, 19(10), 19-22.
- 'Zeker weten' impuls voor het achterstandsbeleid. (1999). *Over Onderwijs (tijdschrift voor bestuur en management van openbaar en algemeen toegankelijke scholen van vo)*, 1(9), 8-9.

Recent uitgegeven SCO rapporten

- 830 Koopman, P.N.J., Derriks, M.F.G., Voncken, M.E.W.
PrO-Loopbanen Vervolg
- 828 Veen, A., Daalen, M. van, Roeleveld, J., Cats, L.
“Zo krijgt de school een gezicht”
- 827 Roeleveld, J., Ledoux, G., Oud, W.C.M., Peetsma, T.T.D.
Volgen van zorgleerlingen binnen het speciaal onderwijs en het speciaal
basisonderwijs
- 825 Roeleveld, J., Béguin, A.
Normering van referentieniveaus in het basisonderwijs
- 824 Roede, E., Felix, C.
Het einde van pesten op school in zicht?
- 822 Derriks, M., Roede, E.
Verscheidenheid en uniformiteit
- 821 Boogaard, M., Fukkink, R.
Pedagogische kwaliteit van buitenschoolse opvang: de ontwikkeling van
een meetinstrument
- 820 Sligte, H., Bulterman-Bos, J., Huizinga, M.
Maatwerk Voor Latente Talenten?
- 818 Vergeer, M.M. m.m.v. Felix, Ch., Derriks, M., Ledoux, G.
Scholen ondersteunen bij omgaan met verschillen
- 817 Veen, A., Daalen, M. van
Doorgaande lijn voor- en vroegschoolse educatie
- 815 Roeleveld, J., Veen, I. van der, Ledoux, G.
Verkenning leerwinst als indicator voor onderwijskwaliteit
- 814 Boogaard, M., Derriks, M.
Waarden en normen in interculturele context
- 813 Schooten, E. van, Slegers, P.
Onderzoek naar de effectiviteit van VVE- en peuterspeelzalen in Ooster-
hout en Den Bosch
- 812 Ledoux, G., Blok, H., Boogaard, M., m.m.v. Krüger, M.
Opbrengstgericht werken over de waarde van meetgestuurd onderwijs

Deze rapporten zijn te bestellen via:

<http://www.sco-kohnstamminstituut.uva.nl/webwinkel/bestellen.htm>