



Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel

Hoofdpijnen van
Stand van educatief Nederland 2018

De huidige organisatie van het onderwijsstelsel in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen

Kan het onderwijs met het huidige stelsel zijn maatschappelijke opdracht nu en in de toekomst waarmaken? De Onderwijsraad komt tot de conclusie dat het huidige onderwijsstelsel op onderdelen aanpassing behoeft. In het licht van maatschappelijke ontwikkelingen wordt de manier waarop we het onderwijs georganiseerd hebben problematisch: (1) jongeren uit verschillende sociale groepen komen elkaar niet meer vanzelfsprekend tegen in het onderwijs, (2) plaatsing in het voortgezet onderwijs wordt steeds bepalender voor het eindniveau van jongeren, en (3) permanente educatie heeft geen formele plek in het onderwijsstelsel. De raad formuleert vijf vertrekpunten die richting geven aan de gedachtevorming en discussie over aanpassingen aan het stelsel.

Steeds grotere uitdagingen voor het onderwijs

Het onderwijs staat voor grotere uitdagingen dan lange tijd het geval is geweest. Maatschappelijke veranderingen die spelen op de middellange termijn, vragen veel van het onderwijs en hebben gevolgen voor het onderwijsstelsel.

Allereerst wordt de samenleving steeds heterogener. Met name in de grote steden is de bevolking zeer divers: in talig, etnisch en cultureel opzicht. Ook verandert de manier waarop mensen zich met elkaar verbinden en gemeenschappen vormen. Waar vroeger de verzuiling de samenleving verticaal

ordende, is nu horizontale ordening prominenter. Mensen organiseren zich in vluchtige gemeenschappen die veranderlijk zijn en per definitie tijdelijk. Er is sprake van sociale segmentering van de samenleving naar opleiding, inkomen en sociaal-culturele achtergrond. De sociaal-culturele dimensie onderscheidt mensen die verschillende antwoorden geven op de vraag wie ze zijn en wat hen verbindt. Daar komt bij dat elke doelgroep zijn eigen voorzieningen heeft. Er zijn kortom minder gelegenheden waar mensen met verschillende sociale en culturele achtergronden elkaar tegen komen.

Eén keer in de vijf jaar bekijkt de Onderwijsraad hoe het onderwijs ervoor staat. Daarbij kijkt de raad zowel naar ontwikkelingen op de korte als de lange termijn.

Het volledige rapport Stand van educatief Nederland 2018 bestaat uit een advies (deel A), een beleidsanalyse (deel B) en een cijferdeel (deel C).

Het volledige rapport verschijnt januari 2019.

De vraag is hoe het onderwijs zich zou kunnen organiseren om de sociale samenhang te versterken.

Technologisering heeft een grote impact op het onderwijs. Robotisering en andere technologische ontwikkelingen kunnen bepaalde taken van mensen overnemen, beroepen laten verdwijnen of veranderen en nieuwe creëren. Deze nieuwe ontwikkelingen vragen behalve kennis ook vaardigheden, zoals vakoverstijgend denken, samenwerken en digitale geletterdheid. De dynamiek op de arbeidsmarkt neemt toe; mensen zullen vaker van baan of functie veranderen. De werkzaamheden laten zich steeds lastiger in vaste categorieën indelen. Nu al combineren veel mensen verschillende werkzaamheden: ze zijn bijvoorbeeld deeltijd-*zzp*'er en hebben een betaalde baan of een pensioen naast hun *zzp*-werk. Als gevolg van deze ontwikkelingen neemt de behoefte aan scholing en vorming toe. Dat heeft ook gevolgen voor de organisatie van onderwijs.

De maatschappelijke opdracht van het onderwijs

Als publieke voorziening heeft het onderwijs een maatschappelijke opdracht met drie belangrijke aspecten:

- 1 het onderwijs draagt zorg voor een adequate scholing van de beroepsbevolking (voor een sterke economie en hoge welvaart zijn goed opgeleide mensen nodig);
- 2 het onderwijs levert een bijdrage aan de kwaliteit van de samenleving. Voor welzijn, cohesie en maatschappelijke stabiliteit is het belangrijk dat de samenleving sterke sociale verbanden kent en dat mensen de waarden kunnen respecteren en voorleven die ten grondslag liggen aan de democratische rechtsstaat;
- 3 het onderwijs biedt gelijke kansen voor individuen om onderwijs te genieten en om zich te vormen, te ontwikkelen en te scholen gedurende de levensloop.

Om adequaat te kunnen reageren op maatschappelijke ontwikkelingen is een integrale kijk op het onderwijsstelsel nodig. Het huidige onderwijsbeleid is echter nog vooral gericht op afzonderlijke sectoren. Maatregelen worden onvoldoende in het brede perspectief van het onderwijsstelsel geplaatst. Het gevaar bestaat dat het opeenstapelen van kleine beleids-

of wetsmaatregelen het stelsel veranderen, maar niet altijd in de gewenste richting en zonder dat onderliggende knelpunten voldoende worden aangepakt. De raad heeft zichzelf daarom de vraag gesteld: *kan het onderwijs zijn maatschappelijke opdracht nu en in de toekomst waarmaken binnen de huidige organisatie van het onderwijsstelsel?*

Doorgeschooten differentiatie en het ontbreken van permanente educatie in het onderwijsstelsel vragen om aanpassingen

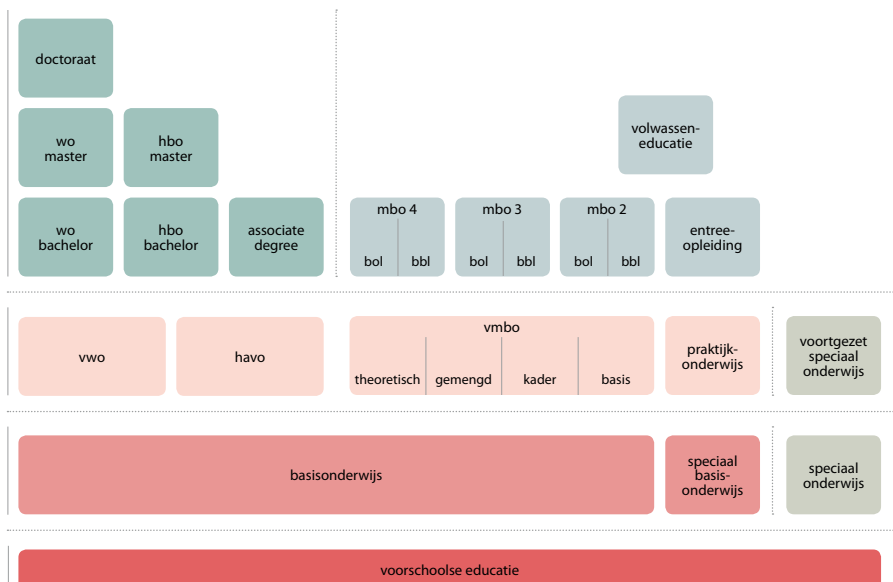
De raad vindt dat er een fundamentele bezinning nodig is op de organisatie van het onderwijsstelsel met als doel het op onderdelen aan te passen. De raad ziet drie knelpunten ontstaan. Twee van die knelpunten hangen samen met de differentiatie in het onderwijsstelsel (zie figuur en kader). De differentiatie (1) versterkt de tendens van sociale segmentering en verkleint de mogelijkheden van het onderwijs om bij te dragen aan sociale samenhang in de maatschappij, en (2) zet de toegankelijkheid van en doorstroom binnen het onderwijs onder druk, waardoor sommige groepen leerlingen en studenten minder kansen krijgen in het onderwijs.

Het derde knelpunt hangt samen met een grotere behoefte aan scholing en vorming gedurende de gehele levensloop. Deze scholing en vorming is niet alleen een verantwoordelijkheid van individuen, maar ook van bedrijven en de overheid. Echter, (3) permanente educatie is geen onderdeel van de huidige onderwijsvoorzieningen binnen het stelsel.

Het onderwijsstelsel kent een grote verscheidenheid aan onderwijssoorten die zijn ingedeeld in verschillende onderwijssectoren. Deze differentiatie is binnen grenzen functioneel. Het ordent het onderwijsaanbod en het biedt de mogelijkheden voor leerlingen en studenten om zich op

verschillende manieren door het onderwijs te bewegen. Ook jongeren waarvan op een bepaald moment nog niet duidelijk is welke capaciteiten en interesses ze hebben, krijgen de kans om zich te ontwikkelen en te kwalificeren op een passend niveau of binnen een geschikte opleiding.

Het gedifferentieerde Nederlandse onderwijsstelsel



Kenmerken inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel

- 1 Differentiatie naar onderwijssectoren (bijvoorbeeld basisonderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs), en daarbinnen naar schoolsoorten (bijvoorbeeld havo en vwo), niveaus (bijvoorbeeld mbo 2, 3, 4), leerwegen (bijvoorbeeld vmbo-kb en mbo-bol) en opleidingen (bachelors of masters).
- 2 Scherp onderscheid tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs, en tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs.
- 3 Vroege selectie: op 12-jarige leeftijd krijgen leerlingen advies over plaatsing in het voortgezet onderwijs.
- 4 Hoge mate van autonomie voor onderwijsinstellingen door de vrijheid van onderwijs en de daaraan verbonden lumpsumbekostiging.

In het verleden gaven problemen die voortkwamen uit een te grote verscheidenheid aan onderwijsniveaus, onderwijssoorten en opleidingen meermaals aanleiding tot fundamentele onderwijshervormingen. De overheid heeft verscheidene ingrepen gedaan om tot meer samenhang tussen de verschillende delen van het onderwijsstelsel te komen en het systeem overzichtelijker en minder uitgebreid te maken. Zo was de Mammoetwet van 1968 een poging om het voortgezet onderwijs in te richten als een samenhangend geheel met verschillende begaafdheidsniveaus en een structuur met horizontale en verticale doorstroombmogelijkheden. Echter, in de afgelopen tien jaar is de differentiatie opnieuw gaan knellen. Hieronder worden de drie genoemde knelpunten nader toegelicht.

Knelpunt 1 Jongeren uit verschillende sociale groepen komen elkaar niet meer vanzelfsprekend tegen in het gedifferentieerde stelsel

Als gezegd, mensen uit verschillende sociale lagen in de samenleving bewegen zich steeds meer in gescheiden groepen en treffen elkaar niet meer vanzelfsprekend. Ook in het onderwijs zien we deze sociale segmentering. Dit begint al bij de voor-schoolse voorzieningen. Deze voorzieningen zijn gefragmenteerd en georganiseerd rond verschillende doelstellingen en verschillende doelgroepen, waardoor kinderen met een risico op achterstanden vaak gescheiden blijven van andere kinderen. In het basis- en voortgezet onderwijs gaan kinderen en jongeren uit diverse sociale groepen vaak naar verschillende scholen. Dit komt deels doordat kinderen en jongeren met eenzelfde sociale achtergrond

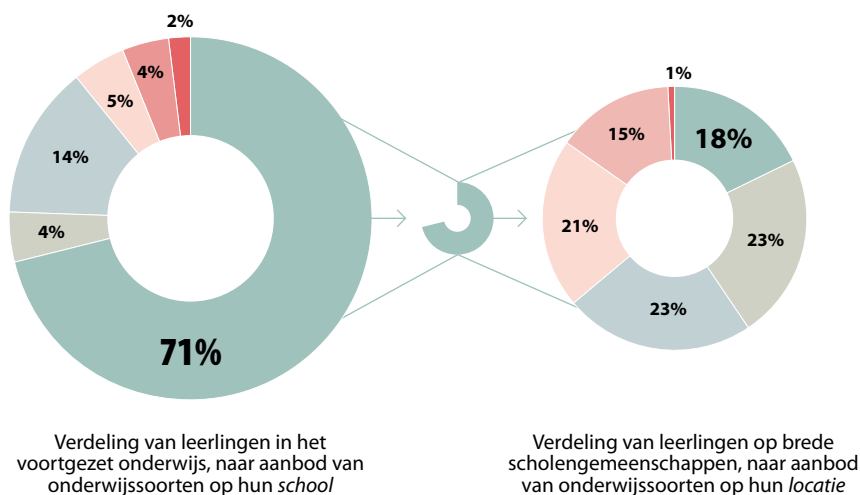
in dezelfde wijk wonen en ook in die wijk naar school gaan. Daar komt bij dat scholen soms expliciet inspelen op de keuzevrijheid en wensen van (groepen) ouders. Zo profileren scholen zich als cultuurschool, technasium, bieden Cambridge English of nieuwe vakken, categoriaal onderwijs of onderwijs op religieuze of pedagogische didactische grondslag. Dit gevarieerde aanbod leidt soms tot segmentering met ongewenste gevolgen.

Ook de scheiding tussen sectoren, schoolsoorten, leerwegen en opleidingen in het onderwijsstelsel heeft tot gevolg dat verschillende groepen leerlingen elkaar niet meer vanzelfsprekend treffen. Cijfers van

de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) laten zien dat bijna driekwart van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs is ingeschreven aan een brede scholengemeenschap waar alle schoolsoorten zijn vertegenwoordigd (zie onderstaand figuur). Maar ze laten ook zien dat het overgrote deel van die scholengemeenschappen de verschillende schoolsoorten aanbiedt op aparte locaties. Slechts 18% van de leerlingen op brede scholengemeenschappen zit op een locatie met alle schoolsoorten bij elkaar.

Als jongeren met verschillende sociale achtergronden elkaar op school niet meer ontmoeten, komen ze minder in aanraking met leerlingen of studenten die andere inzichten en waarden hebben. Terwijl de school een plek zou moeten zijn waar jongeren kunnen oefenen in het omgaan met conflicten, het voeren van een dialoog, afwijkende meningen en gedragingen tolereren, respect opbrengen voor andersdenkenden en tot consensus komen. Scholen zijn bij uitstek de plaats waar jongeren moeten leren omgaan met verschillen. Wanneer daartoe minder gelegenheid is, kan het onderwijs jongeren maar beperkt voorbereiden op een pluriforme en democratische samenleving en maar beperkt bijdragen aan sociale samenhang in de samenleving.

Brede scholengemeenschappen bieden onderwijssoorten vaak op afzonderlijke locaties aan



● breed: vbo+mavo+havo+vwo
 ● vbo+mavo óf vbo+mavo+havo
 ● mavo+havo+vwo

● mavo+havo óf havo+vwo
 ● categoriaal
 ● praktijk onderwijs

Eigen berekeningen op basis van de BBO-rom bestanden met peildatum 1 oktober 2017. Het betreft de leerlingaantallen in leerjaar vier van VO scholen (met een eigen brinnummer) en locaties (brinnummer + vestigingsnummer).

Knelpunt 2 Overgangsbepalingen vroeg in de schoolloopbaan worden steeds belangrijker

In een sterk gedifferentieerd stelsel zijn er relatief veel selectiemomenten en overgangen van de ene sector, leerweg of opleiding naar de andere. Matching en selectie moeten ervoor zorgen dat leerlingen en studenten op de juiste plek in het stelsel terechtkomen.

In het Nederlandse onderwijsstelsel worden leerlingen relatief vroeg geselecteerd op de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs. Meestal is dat rond de leeftijd van 11-12 jaar. Sommige leerlingen hebben daar baat bij, maar voor leerlingen uit een lager sociaaleconomisch milieu en voor laatbloeiers pakt vroege selectie vaak minder goed uit. Er is een grotere kans dat zij niet terechtkomen in het type onderwijs dat bij hun capaciteiten en talenten past.

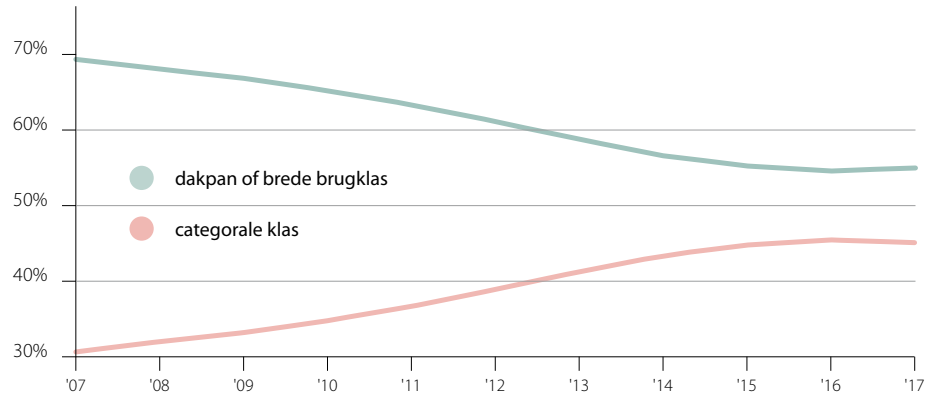
De vroege selectie is minder een probleem wanneer er op een later moment nog kansen zijn om door te stromen, al naar gelang de capaciteiten van een leerling. Juist deze mogelijkheden voor mobiliteit nemen echter af. De verschillende schoolsoorten worden aangeboden op gescheiden locaties en er zijn minder brede brugklassen. Volgens cijfers van het CBS is het aandeel leerlingen dat in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs direct in één van de verschillende schoolsoorten geplaatst wordt de afgelopen jaren sterk gestegen. Steeds minder leerlingen zitten in het eerste jaar in een dakpanklas of in een brede brugklas (zie figuur hiernaast).

Verder zijn er minder mogelijkheden voor mobiliteit door de scheiding tussen beroepsgericht onderwijs en algemeen

Gelijke kansen

De raad benadrukt dat het bij kansengelijkheid niet gaat om gelijke uitkomsten, maar dat het gaat om het creëren van gelijke kansen voor iedereen op het best mogelijke onderwijs. Dat betekent ook het creëren van gelijke kansen om de mogelijkheden die het onderwijs biedt zo goed mogelijk te kunnen benutten.

Steeds minder brede brugklassen in het voortgezet onderwijs



Verdeling van leerlingen in leerjaar 1 van het voortgezet onderwijs, naar brugklastype

CBS geeft gedetailleerd het aantal leerlingen per onderwijssoort aan. Onder categorale klassen vallen: vmbo-b, vmbo-k, vmbo-g/t, havo, atheneum, lyceum/vwo, gymnasium. Onder brede brugklassen vallen: vmbo-b/k, vmbo ongedeelde, vmbo-havo(-vwo), vmbo-g/t-havo, vmbo-g/t-havo-vwo, havo-vwo.

vormend onderwijs. Er was de laatste jaren veel aandacht voor verbetering van de doorstroom in de beroepskolom (vooral vmbo-mbo) en veel minder voor de verbinding tussen het beroepsonderwijs en het algemeen vormend onderwijs.

De afnemende mobiliteit in het stelsel heeft tot gevolg dat de plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs steeds meer het verdere verloop van de schoolloopbaan gaat bepalen. Er ontstaat een grotere 'padafhankelijkheid': leerlingen kunnen moeilijker afwijken van de schoolsoort waarin ze geplaatst zijn. Er zijn minder mogelijkheden om een verkeerde plaatsing in het voortgezet onderwijs te corrigeren, waardoor sommige groepen leerlingen minder of te laat kansen krijgen in het onderwijs. Bovendien komt er een grotere druk te liggen op de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs.

Ook doorstroommogelijkheden na het voortgezet onderwijs lijken af te nemen doordat er steeds meer matching en selectieprocessen zijn in het mbo en in het hoger onderwijs. In het mbo ligt de nadruk meer op matching en minder op selectie. In het hoger onderwijs heeft de afgelopen jaren decentrale selectie vorm gekregen in de vorm van motivatiebrieven, interviews, efficiëntieonderzoeken, aanvullende (reken)toetsen, bindende studieadviezen en aangescherpte overgangsnormen. Ook stellen steeds meer masteropleidingen aan universiteiten en hoge scholen aanvullende eisen, dat wil zeggen naast het reeds behaalde diploma dat al rechtstreeks toegang geeft.

Knelpunt 3 Permanente educatie is geen onderdeel van het stelsel

De dynamische samenleving en arbeidsmarkt stellen andere eisen aan burgers en werknemers. Leren gaat niet meer vooraf aan betaald werken, maar er is een combinatie van werken en leren nodig gedurende de leer- en arbeidsloopbaan. Activiteiten op het gebied van bij- en nascholing zijn van belang voor participatie op de arbeidsmarkt en in de samenleving, en voor de persoonlijke vorming en ontwikkeling van individuen. Deze doelen zijn daarmee verbonden aan de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. Het huidige stelsel – dat primair is ontworpen voor kinderen en jongeren, en in veel mindere mate voor (werkende) volwassenen – is onvoldoende ingericht om scholing permanent te maken gedurende de levensloop.

Permanente educatie maakt nog geen vanzelfsprekend deel uit van het onderwijsstelsel. Belemmeringen op het gebied van regelgeving, financiering en schotten tussen samenwerkingspartners binnen en buiten het onderwijs zorgen voor een versnipperd, weinig vraaggericht scholingsaanbod en voor een beperkte toegankelijkheid. Dit maakt vooral de positie van lager en middelbaar opgeleiden kwetsbaar. Mensen zijn immers sterker dan voorheen verantwoordelijk voor de vormgeving van hun eigen leer- en arbeidsloopbaan. De scholingsdeelname blijft onder deze groepen dan ook achter. En ook de mogelijkheden voor ontwikkeling en vorming buiten de arbeidsmarkt zijn zeer beperkt.

Op weg naar oplossingen: vijf vertrekpunten voor aanpassingen aan het onderwijsstelsel

De hierboven beschreven knelpunten vragen om een aantal aanpassingen aan het onderwijsstelsel. Een goede inrichting van het stelsel is complex. Maatregelen om het op bepaalde punten te verbeteren kunnen het op andere punten kwetsbaar maken. Om richting te geven aan de gedachtevorming en discussie over noodzakelijke herzieningen, heeft de raad vijf 'vertrekpunten' geformuleerd. Deze vertrekpunten brengen een aantal adviezen en aanbevelingen van de raad bij elkaar.

Vertrekpunt 1 Verminder differentiatie waar nuttig en mogelijk

Om de scheidingen tussen onderwijssoorten minder hard te maken, adviseert de raad te bekijken waar in het stelsel de differentiatie verminderd kan worden. De raad ziet mogelijkheden als het gaat om de voorzieningen voor het jonge kind, in het voortgezet onderwijs en het mbo.

Integreer voorzieningen voor jonge kinderen
Opvang en onderwijs voor kinderen van 0 tot 4 jaar te combineren door voor- en vroegschoolse educatie, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk samen te voegen. Zo

ontstaat een brede en toegankelijke voorziening voor jonge kinderen, bijvoorbeeld onder regie van de basisschool. De basisscholen bieden daarmee een aanbod voor kinderen van 0-12 met een vloeiende overgang tussen baby-, peuter-, kleuter- en basisschoolperiode.

In de voorschoolse periode kunnen kinderen spelend leren onder begeleiding van goed opgeleid personeel uit de voorschoolse sector en primair onderwijs. Dit aanbod zou op vrijwillige basis beschikbaar moeten zijn voor alle kinderen tussen de tweeënhalf en vier jaar, vijf dagdelen per week. Dus niet alleen voor kinderen met achterstanden (sociaal-emotioneel, cognitief of op het gebied van taal). Zo worden alle kinderen bereikt en worden kinderen met een risico op achterstanden niet gescheiden van andere kinderen. Met het oog op gelijke kansen vindt de raad het van belang dat er zo vroeg mogelijk – en blijvend – wordt geïnvesteerd in het voorkomen en verkleinen van achterstanden.

Cluster de leerwegen in het vmbo

De raad pleitte al eerder voor een vereenvoudiging van de structuur van het vmbo

door de leerwegen logisch te clusteren. Daarbij adviseerde hij dat de geclusterde opleidingen zich profileren met een eigen identiteit die past bij de functie in het stelsel. Voor de clustering en profilering van de gemengde en theoretische leerweg in het vmbo worden al belangrijke stappen gezet. De clustering van de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg is niet van de grond gekomen. Vanuit de praktijk kwamen geluiden dat de studenten uit deze leerwegen te veel van elkaar verschillen. De raad adviseert om opnieuw te kijken naar een mogelijke clustering, waarbij het er niet alleen om gaat opleidingen samen te voegen, maar juist ook om maatwerk binnen de geclusterde opleiding te creëren.

Integreer beroepsgerichte leerwegen vmbo en mbo

Verder kan het aantal overgangen verminderd worden door de beroepsgerichte leerwegen van vmbo en mbo te integreren, waardoor leerlingen zonder overgang kunnen toewerken naar een startkwalificatie. Vooral voor kwetsbare leerlingen is deze overgang een struikelblok met een groot risico op uitval. Daarom is vanaf 2008 geëxperimenteerd met alternatieve routes naar het mbo waarbij vmbo en mbo geïntegreerd werden tot vm2-trajecten. De vm2-trajecten leiden tot overwegend positieve resultaten. Wel is het belangrijk om deze trajecten te verbeteren op basis van de resultaten van de uitgevoerde monitors.

Zorg voor meer flexibiliteit in de onderbouw in het voortgezet onderwijs

Ook is het belangrijk om te zoeken naar manieren om de scheiding tussen schoolsoorten in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs te verminderen. De raad pleit ervoor meer gebruik te maken van brugklassen en het 10-14 onderwijs. Bij het concept van 10-14 onderwijs wordt de definitieve selectie uitgesteld en is er meer ruimte voor differentiatie in niveaugroepen. Dit maakt het onderwijs in de onderbouw van het voortgezet onderwijs flexibeler, waardoor leerlingen gemakkelijker kunnen overstappen naar een andere schoolsoort als dat wenselijk en mogelijk is. Dit kan helpen om padafhankelijkheid te doorbreken.

Eerdere adviezen van de Onderwijsraad die raakpunten hebben met de inrichting van het onderwijsstelsel

- Meer kansen voor kwetsbare jongeren (2013)
- Overgangen in het onderwijs (2014)
- Een onderwijsstelsel met veerkracht (2014)
- Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt in het funderend onderwijs (2015)
- Een goede start voor het jonge kind (2015)
- Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap (2015)
- Vakmanschap voortdurend in beweging (2016)
- Internationaliseren met ambitie (2016)
- De leerling centraal? (2017)
- Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo (2018)
- Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden (2018)
- Ruim baan voor leraren (2018)
- Toets wijzer (2018)
- Curriculumvernieuwing (2018)

Voor overzichten van raadsadviezen gerelateerd aan deze thema's, zie ook:

- Het bevorderen van gelijke kansen en sociale samenhang (2017)
- Het regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst en adviezen van de Onderwijsraad (2017)

Bekijk of vereenvoudiging van het mbo mogelijk is

Tot slot is het belangrijk om te verkennen wat mogelijk is om de niveaudifferentiatie in het middelbaar beroepsonderwijs te verminderen. De toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt en de snel veranderende vraag maken een kritische blik op het huidige aanbod van mbo-opleidingen wenselijk. De raad vraagt zich af of het onderscheid tussen niveau 3 en 4 op termijn nog wel functioneel is. Een vereenvoudigd opleidingsaanbod kan herkenbaarder zijn voor werkgevers en kan ook eenvoudiger worden aangepast aan een veranderende vraag.

Vertretpunt 2 **Verbind ook op andere manieren schoolsoorten en opleidingen**

Verschillende schoolsoorten op één locatie of ga samenwerking aan

Om de scheidingen in het Nederlandse voortgezet onderwijs te verminderen, moet de verbinding tussen verschillende schoolsoorten versterkt worden. Dat kan door meerdere schoolsoorten te organiseren op één locatie of door te stimuleren dat scholen samenwerking zoeken met andere scholen. Dit maakt de overstap van de ene naar de andere schoolsoort makkelijker en het biedt mogelijkheden om de school beter te benutten als sociale oefenplaats.

Zorg voor betere aansluiting tussen onderwijssoorten

Verder komt een sterke verbinding tot stand door regelmatig stelselbreed te bekijken of de verschillende onderwijssoorten voldoende op elkaar aansluiten. Dit is namelijk een voorwaarde voor mobiliteit in het gehele stelsel. Het gaat daarbij om de inhoudelijke aansluiting, de aansluiting in termen van het niveau van het leerprogramma en om de afstemming in de pedagogisch-didactische aanpak tussen onderwijssoorten. De raad pleit vooral voor een verbetering van de aansluiting tussen vmbo en havo. Deze overgang vormt een cruciale schakel binnen het Nederlandse onderwijsstelsel. Vmbo-leerlingen kunnen via de havo het hoger beroepsonderwijs bereiken. Juist deze stapel-mogelijkheid blijkt een belangrijke emancipatieroute.

Schakelklassen als structureel onderdeel van het mbo en het hoger onderwijs

Waar de aansluiting niet gemakkelijk binnen programma's op te lossen is, kunnen schakelklassen de mogelijkheid voor leerlingen vergroten om over te stappen of door te stromen. De raad adviseerde eerder om een domeinbrede schakelklas te starten in mbo 2. Jongeren die vmbo basis of kader verlaten, moeten al op relatief jonge leeftijd een goed beeld hebben van wat de verschillende mbo 2-opleidingen te bieden hebben, en ook goed weten wat hun interesses en toekomstverwachtingen zijn. Daar hebben ze lang niet altijd een goed beeld van. Mede daardoor is de uitval in mbo 2 opleidingen relatief hoog. Wanneer jongeren daar uitvallen, bestaat er eigenlijk geen andere mogelijkheid dan het op een andere opleiding opnieuw proberen.

Ook de aansluiting tussen hbo-bacheloroopleidingen en universitaire masterprogramma's is soms problematisch. Verschillende universiteiten bieden schakelprogramma's aan om deze overgang beter mogelijk te maken. Studenten met een verwante vooropleiding hebben met het schakelprogramma de mogelijkheid om op een efficiënte manier voldoende kennis en vaardigheden op te doen om in te kunnen stromen in het masterprogramma. De raad adviseert te bekijken welke mogelijkheden er zijn om deze schakelprogramma's een structurele plaats te geven in het hoger onderwijs.

Vertretpunt 3 **Stimuleer beroepsgericht onderwijs op het havo en vwo**

Een andere manier om meer verbindingen te creëren, is het aanbieden van beroepsgericht onderwijs in alle schoolsoorten van het voortgezet onderwijs. De wet maakt gecombineerde leerwegen tussen algemeen vormend en middelbaar beroepsonderwijs weliswaar mogelijk, maar initiatieven daartoe bestaan nog nauwelijks in Nederland. De raad adviseert om het combineren van onderwijs uit beide kolommen te stimuleren. Zeker wanneer het onderwijs in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs meer flexibel wordt ingericht (zie vertretpunt 1), komen er ook meer mogelijkheden om beroepsgerichte vakken relatief laagdrempelig een plek te geven binnen het havo en vwo. Hierdoor kunnen leerlingen op het havo of vwo

zich breed ontwikkelen en zich beroepsmatig oriënteren en bekwamen, waardoor de doorstroom naar het beroepsonderwijs soepeler gaat (ook bijvoorbeeld vanuit havo 3 naar het mbo) of de keuze voor het wetenschappelijk onderwijs beter gemotiveerd is. Bovendien versterkt dit de waardering van het beroepsonderwijs en vakmanschap. De raad benadrukt tegelijkertijd dat de route via havo en vwo naar het academisch onderwijs geborgd moet blijven.

Vertretpunt 4 **Verminder en verbeter de selectie**

De raad adviseert uit te gaan van minder extra selectie op sommige overgangen in het stelsel en daar waar geselecteerd wordt, de selectie kwalitatief te verbeteren. Op basis van selectie worden beslissingen genomen over de toewijzing aan een niveau en toelating tot een opleiding. De raad pleit ervoor uit te gaan van eindtoetsing en centrale examens als ijkpunten en zo min mogelijk gebruik te maken van aanvullende eisen en extra toetsing. Het behalen van een bepaald diploma geeft een doorstroomrecht naar specifieke vormen van vervolgonderwijs. Hierdoor kunnen leerlingen en studenten op verschillende manieren door het stelsel bewegen zonder onnodige struikelblokken. Een goede inhoudelijke aansluiting tussen opleidingen (zie vertretpunt 2) is daarvoor een voorwaarde.

De kwaliteit van selectie is belangrijk en moet aandacht krijgen. Selectie moet voorspelbaar en objectief zijn en worden uitgevoerd met deugdelijke instrumenten. Dat is niet alleen belangrijk voor het scheppen van gelijke kansen in het onderwijs, maar ook om de juiste leerling of student op de juiste plek te krijgen. De raad vraagt aandacht voor de kwaliteit van de decentrale selectie in het hoger onderwijs. Veelvoorkomende onderdelen van decentrale selectieprocedures zijn cognitieve vaardigheids- en kennistoetsen, motivatie- en persoonlijkheidsvragenlijsten en interviews. Deze instrumenten kunnen een risico vormen voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs of niet geschikt zijn voor het doel waarvoor het ingezet wordt. Ook de doelmatigheid van de gebruikte instrumenten kan worden betwijfeld.

Vertrekpunt 5 **Geef permanente educatie een structurele plek in het onderwijsstelsel**

Permanente scholing, vorming en ontwikkeling is niet alleen een verantwoordelijkheid van individuen, maar ook van bedrijven en de overheid. Zeker voor groepen in een kwetsbare positie kent de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid als het gaat om een toegankelijk aanbod. Om gedurende de levensloop werken en leren beter te combineren, moeten voorzieningen geen tijdelijk, maar een permanent onderdeel zijn van de inrichting van het onderwijsstelsel. Een betere infrastructuur van het postinitieel onderwijs draagt bij aan een toegankelijker en betaalbaar scholings- en vormingsaanbod. Ook helpt het om versnippering in opzet en inhoud van het aanbod tegen te gaan en een betere aansluiting tussen onderwijssectoren te realiseren.

Daartoe is het nodig om de mogelijkheden van een flexibel aanbod in het stelsel nader te verkennen. Dat gebeurt momenteel bijvoorbeeld al in het mbo met de pilot mbo-certificaten. Ook in het hoger onderwijs wordt geëxperimenteerd met een flexibel aanbod in de vorm van duale en deeltijdopleidingen en de Associate Degree. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor maatwerk en voor beter en tijdig inspelen op de behoeften en kansen voor iedereen die zich verder wil scholen of ontwikkelen. De inhoudelijke en infrastructurale samenwerking tussen het publieke en private onderwijs is daarbij waardevol en moet vastgehouden te worden. Het delen van elkaars kennis en expertise, locaties en leermiddelen kan daarbij helpen.

Tot slot

De verantwoordelijkheid voor het stelsel ligt bij de overheid. Een van de kerntaken is het bewaken van samenhang in het onderwijsstelsel bij de beleidsvoering. Daar hoort bij dat ze geregeld stil staat bij vragen zoals Welke maatschappelijke ontwikkelingen doen een appel op het onderwijs? en Wat hebben jongeren en burgers in het algemeen aan bagage nodig voor de toekomst? Met de hierboven beschreven vertrekpunten en de formulering van de maatschappelijke opdracht van het onderwijs levert de raad een bijdrage aan een stelseldiscussie die de afgelopen jaren, naar zijn oordeel, te weinig is gevoerd.



TRNDR online tool

De Onderwijsraad nodigt iedereen uit die zich betrokken voelt bij het Nederlandse onderwijs om mee te denken over de toekomst van ons onderwijs. Welke trends hebben volgens u de meeste impact? Geef uw mening door trends te swipen in de online tool TRNDR.

In de loop van 2019 zal de Onderwijsraad de resultaten van TRNDR presenteren.



Swipe nu mee via:
app.trndr.co/join/tribe/Onderwijsraad

De Onderwijsraad

De Onderwijsraad is het adviesorgaan van regering en parlement op het terrein van het onderwijs. De raad is onafhankelijk en adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van beleid en toepassing van wetgeving. Hij adviseert over het brede terrein van het onderwijs, van voorschoolse educatie tot postinitieel onderwijs en permanente educatie. Gemeenten kunnen in bijzondere gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad is samengesteld uit personen die zijn benoemd op grond van hun gezaghebbende positie in relevante wetenschappelijke disciplines, in sectoren van het onderwijs, openbaar bestuur of maatschappelijke organisaties. De raad gebruikt in zijn advisering verschillende disciplinaire aspecten (zoals onderwijskundige, economische en juridische) en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs.