

Rijksoverheid

IBO Effectieve leerroutes in het funderend onderwijs

September 2015

Colofon

Titel	IBO Effectieve Leerroutes in het Funderend Onderwijs
Bijlage(n)	8 bijlage(n)
Inlichtingen	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën - Bureau Strategische Analyse

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Centrale vraag	11
1.2 Aanpak	12
1.3 Afbakening	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Het Nederlandse stelsel	14
2.1 Waarden en doelstelling van het Nederlandse onderwijsbeleid	14
2.2 Sturing en financiering	14
2.2.1 Financiering	14
2.2.2 Wet- en regelgeving en autonomie van het onderwijs	15
2.2.3 Toetsing door de Inspectie van het Onderwijs	16
2.2.4 Overige sturingsmogelijkheden voor onderwijsverbetering	17
2.3 Leerroutes in Nederland	18
2.3.1 Leerroutes in het Nederlandse onderwijs	18
2.3.2 Leerroutes in internationaal perspectief	20
2.4 Knelpunten in de leerroutes	21
2.4.1 Doorkleuteren en zittenblijven in het PO	21
2.4.2 Zittenblijven in het VO	26
2.4.3 Stapelen	29
2.4.4 Versnellen en verrijken	30
3 Analyse effectieve leerroutes	32
3.1 Algemeen: effectievere leerroutes in het PO en VO	33
3.1.1 Gerichte aanpak van onderwijsachterstanden	33
3.1.2 Leerstofjaarklassensysteem	35
3.1.3 Leraren	36
3.1.4 Financiële instrumenten	37
3.1.5 Motivatie	38
3.1.6 Toezicht	38
3.2 Doorkleuteren	39
3.2.1 Datumgrens	39
3.2.2 Criteria voor overgang	40

3.2.3	Rollende instroom in groep 1	40
3.3	Vertraging rond het examenjaar	40
3.3.1	Flexibele examinering	40
3.3.2	Toezicht	41
3.3.3	Stapelen	41
3.4	Versnellen en verrijken	42
3.5	Uitgangspunten voor de beleidsvarianten	43
4	Beleidsvarianten	44
4.1	Experimenten, pilots en evaluaties.....	44
4.2	Beleidsvarianten.....	45
4.2.1	Variant 1: Creëer bewustzijn over alternatieven voor zittenblijven en hiervoor benodigde vaardigheden van docenten en verander de opvattingen over het nut van zittenblijven.....	46
4.2.2	Variant 2: Schep meer mogelijkheden voor preventie en maatwerk.....	47
4.2.3	Variant 3: Aanpassingen in het stelsel.....	53
Bijlage 1:	Taakopdracht	56
Bijlage 2:	Samenstelling van de werkgroep	59
Bijlage 3:	Lijst met geraadpleegde personen.....	60
Bijlage 4:	Bekostiging PO en VO.....	62
Bijlage 5	Toelichting waarden van onderwijs: kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid.....	64
Bijlage 6	Achtergrondinformatie bij beschrijving Nederlandse stelsel van leerroutes.....	66
Bijlage 7	Voorbeeldberekeningen hoofdstuk 4	69
Bijlage 8	Geraadpleegde literatuur.....	71

Samenvatting

In Nederland verlaat ongeveer 45% van de leerlingen het funderend onderwijs met minimaal 1 jaar vertraging. Deze vertraging komt vooral door zittenblijven. In het primair onderwijs (PO) is het grootste knelpunt de overgang van groep 2 naar groep 3. In het voortgezet onderwijs (VO) is dat het voorexamenjaar. Daarnaast kan in het VO afstroom en stapelen van diploma's een rol spelen bij vertraging in de leerroute. Versnellen komt in Nederland niet vaak voor, versneld kleuteren uitgezonderd.

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Effectieve Leerroutes analyseert de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid ten aanzien van leerroutes in het funderend onderwijs. Het gaat daarbij om het vinden van een optimale balans tussen wat een leerling leert en de tijd die daarvoor beschikbaar is. Enerzijds impliceert dit het intensiever benutten van onderwijstijd, bijvoorbeeld door alle leerlingen meer uit te dagen. Anderzijds impliceert dit het voorkomen van vertraging en zo mogelijk het stimuleren van versnelling. Dit IBO gaat daarmee over vertraging, versnelling en verrijking. Het IBO gaat uit van drie kernwaarden van het onderwijs: toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. Uitgangspunt voor de beleidsvarianten is verbetering van de doelmatigheid zonder verslechtering van kwaliteit en toegankelijkheid. Bij kwaliteit gaat het niet alleen om het goed kwalificeren van leerlingen voor vervolgonderwijs of arbeidsmarkt, maar ook om een goede socialiserende en vormende functie van het onderwijs. Bij toegankelijkheid gaat het om voldoende aanbod van kwalitatief hoogwaardig onderwijs, om kansengelijkheid en pluriformiteit. In hoofdstuk 2 is specifiek aandacht gegeven aan versnellen en verrijken als factor binnen effectieve leerwegen. In de beleidsvarianten worden hiervoor geen afzonderlijke maatregelen vermeld. Hierbij wordt verondersteld dat maatregelen zoals flexibiliteit, maatwerk en verhoging van de kwaliteit van leraren ook ten goede kunnen komen aan versnellen en verrijken.

Leerroutes zijn ingebed in stelsel- en cultuurkenmerken

Vertraging is een fenomeen dat samenhangt met het Nederlandse onderwijssysteem. Een aantal stelsel- en cultuurkenmerken werkt zittenblijven in de hand. De meeste scholen werken met het leerstofjaarklassensysteem: homogene leeftijdsgroepen per schooljaar. Dit zorgt voor scherpe scheidingen tussen de schooljaren en beperkte differentiatie in het onderwijsaanbod. Daarnaast kent Nederland een relatief vroege selectie van leerlingen in verschillende niveaus op het VO, met een algemene tweedeling in beroepsonderwijs (vmbo) en algemeen vormend onderwijs (havo en vwo). Binnen dit stelsel is zittenblijven een ventiel voor scholen om opgelopen onderwijsachterstand van een leerling op te vangen. Op- en afstroom en stapelen zijn logische ventielen om het niveau aan te passen.

In Nederland hebben scholen veel autonomie door de vrijheid van onderwijs en door de manier van bekostiging. Scholen ontvangen een rijksbijdrage die vrijwel volledig uit een lumpsum bestaat. Die is vrij te besteden en kan worden gebruikt om zittenblijven te verminderen. De manier van bekostigen bevat geen prikkels om vertraging te voorkomen of versnelling te bevorderen: scholen ontvangen voor zittenblijvers een vol jaar extra bekostiging, en versnellen levert geen financieel voordeel op. In het PO is niets vastgelegd over de onderwijsduur. In het VO is wel de minimale duur van de opleiding vastgelegd: vwo 6 jaar, havo 5 en vmbo 4 jaar. In bestuursakkoorden tussen Rijksoverheid en onderwijssectoren is afgesproken om zittenblijven met een derde te verminderen in 2020. In het PO van 3 naar 2% zittenblijvers per jaar en in het VO van 5,8 naar 3,8%. De Inspectie van het Onderwijs toetst scholen op kwaliteit en hierbinnen onder meer op de onderwijsresultaten en het doorstroomrendement. Zittenblijven en op- en afstroom maken hier onderdeel van uit. Versnellen speelt geen rol in de beoordeling.

Analyse: beoordeling leerroutevertragingen en -versnellingen

Conclusie 1:

PO: Knelpunten in de leerroute doen zich met name voor in de leerjaren 1 tot en met 3.

VO: Zittenblijven komt in alle jaren voor met een piek in het voor-examenjaar. Leerroutes worden langer door stapelen. Versnellen komt in het VO nauwelijks voor.

Ruim 16% van alle leerlingen loopt in het PO vertraging op. In 2014 ging het om ongeveer 30.000 leerlingen. De meeste vertraging komt door verlengd kleuteren (ruim 5%), gevolgd door zittenblijven in groep 3 en 4. Zittenblijven komt vaker voor bij leerlingen met een lager intelligentieniveau, een zwakkere sociaal-economische thuissituatie, bij jongens en bij leerlingen geboren in juli, augustus en september. Ook zijn er verschillen tussen scholen waarneembaar die niet direct door leerlingkenmerken kunnen worden verklaard en lijken samen te hangen met beleid en visie van scholen. In de afgelopen twee jaar is het zittenblijven in het po licht afgenomen. Van 2011 tot en met 2013 daalde het percentage vertraagde leerlingen in het basisonderwijs van 18 procent naar 16 procent.¹ Bijna 8% van de leerlingen in het PO versnelt. Het grootste deel hiervan komt door versneld kleuteren, ongeveer 13% van de leerlingen doet groep 1 en 2 in minder dan twee volledige schooljaren. Het betreft hoofdzakelijk herfstleerlingen

In het VO loopt ongeveer 25% van alle leerlingen vertraging op. In 2014 ging het daarbij om ongeveer 50.000 leerlingen. Circa 80% van de vertraging is het gevolg van zittenblijven. De meeste vertraging vindt plaats in het voorexamenjaar. Op de havo is het percentage zittenblijvers het hoogst.

In het VO kan zittenblijven een alternatief zijn voor afstroom. Zittenblijvers presteren in het vervolgonderwijs over het algemeen beter dan afstromers. Mogelijk spelen selectie-effecten een rol, waarbij leerlingen met relatief weinig opgelopen onderwijsachterstand eerder blijven zitten dan dat ze afstromen. Daarbij doorlopen afstromers die via het vervolgonderwijs weer opklimmen, een langere route: zo is de route naar het hbo via vmbo en mbo langer en duurder dan via de havo. Ongeveer 5% van de leerlingen volgt een langere leerroute door te stapelen. In principe is dit een effectieve methode om leerlingen op een hoger niveau te laten uitstromen. Voor een deel van de leerlingen is stapelen een correctie van te lage initiële plaatsing. Uitstel van selectie of betere plaatsing kunnen de noodzaak tot stapelen verminderen. Voor 'laatbloeiërs' is stapelen een belangrijke manier om op een hoger niveau terecht te komen. Op die manier draagt stapelen bij aan de kwaliteit en toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs. Ruim twee derde van de stapelaars is succesvol en haalt ook het diploma op het hogere niveau.

Versnellen komt in het VO nauwelijks voor: bij minder dan 1% van de leerlingen. Versnellen wordt zelden toegepast omdat dan meteen een volledig jaar moet worden overgeslagen.

Conclusie 2: Zittenblijven is een ineffektieve en inefficiënte manier om opgelopen onderwijsachterstand aan te pakken.

Een heel schooljaar volledig overdoen levert - op enkele uitzonderingen na - weinig op voor een leerling, maar brengt wel hoge kosten met zich mee. Het gaat dan om directe onderwijskosten voor een extra leerjaar en om indirecte kosten omdat een zittenblijver een jaar later de arbeidsmarkt betreedt. Positieve effecten zijn er alleen op korte termijn en ebben daarna weg. Opvallend daarbij is dat ouders en leerlingen overwegend aangeven tevreden te zijn over de keuze om het kind te laten blijven zitten. De directe kosten aan onderwijs van vertraging bedragen ongeveer € 500 miljoen per jaar. Hier komen nog indirecte kosten bovenop omdat leerlingen een jaar later toetreden op de arbeidsmarkt.

Van zittenblijven bij sociaal-emotionele achterstand (school- of leerrijpheid) bij kleuters stellen betrokkenen regelmatig dat dit nuttig kan zijn. Maar ook hier zijn geen aanwijzingen uit onderzoek gevonden waaruit langdurig positieve effecten blijken. En zelfs als deze aanwijzingen in de toekomst gevonden worden, dan is een heel jaar zittenblijven niet altijd nodig, omdat de sociaal-emotionele achterstand veel korter dan een jaar kan zijn en sociaal emotionele ontwikkeling te beïnvloeden is. Scholen verschillen sterk in het beleid en de beoordeling van onder meer de leerrijpheid. Hierin zijn verbeteringen mogelijk.

¹ Inspectie van het Onderwijs, onderwijsverslag 2013/2014 (2015)

Conclusie 3: Efficiëntere leerroutes zijn mogelijk zonder vermindering van de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Individuele afwegingen en keuzes door scholen blijven daarbij het uitgangspunt.

Zittenblijven geeft geen langdurige positieve effecten op de leerprestaties van leerlingen, wel brengt het hoge kosten met zich mee. Onderwijsachterstanden eerder en gericht aanpakken via preventie en vroege interventie lijken daarom kansrijke en zinvollere alternatieven. Achterstanden kunnen zo vroegtijdig worden opgemerkt en gericht worden weggewerkt zonder dat een leerling een volledig jaar hoeft over te doen. Dit gaat niet ten koste van de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Het feit dat vergelijkbare scholen verschillende uitkomsten laten zien ten aanzien van het zittenblijven, ondersteunt dit. Leraren hebben een breed handelingsrepertoire nodig om de ondersteuning en uitdaging te bieden die een individuele leerling nodig heeft.

Conclusie 4: Het inzicht dat leerroutevertragingen veelal ineffectief en inefficiënt zijn en dat er alternatieven zijn, is in het onderwijs en bij ouders onvoldoende doorgebroken. Kennisdeling vindt te beperkt plaats.

Scholen verschillen sterk in de mate waarin hun leerlingen vertraging oplopen, ook gecorrigeerd voor de achtergrond van leerlingen. Cultuur, werkwijze en visie van scholen lijken bepalend voor de mate van zittenblijven en versnellen. Er is veel te winnen met het breder delen van informatie over de geringe positieve effecten van zittenblijven en best practices om zittenblijven te voorkomen en om leerlingen op het juiste niveau te laten instromen.

Conclusie 5: Het huidige stelsel biedt veel mogelijkheden om leerroutes effectiever te maken, maar deze mogelijkheden worden onvoldoende benut. Inefficiënte keuzes rond de allocatie van tijd en middelen, onvoldoende vaardigheden voor maatwerk bij docenten en (gepercipieerde) barrières voor verandering liggen hieraan ten grondslag

Binnen het huidige leerstofjaarklassensysteem zijn er mogelijkheden voor efficiëntere leerroutes. Dit kan door tijd en middelen gericht in te zetten bij de eerste indicaties van leerachterstanden. Leerlingen worden vaak pas laat in het schooljaar voor het eerst benaderd over het risico van zittenblijven in plaats van op het moment dat het probleem zich voordoet. Ook krijgen ze niet altijd passende ondersteuning aangeboden. Extra middelen voor achterstandsleerlingen worden niet altijd gebruikt om zittenblijven te voorkomen terwijl in deze groep veel zittenblijven voorkomt. Daarnaast zijn docenten soms onvoldoende geëquipeerd om te differentiëren naar de verschillende onderwijsniveaus van leerlingen in de klas. Een deel van de leerlingen wordt onvoldoende bereikt en presteert minder dan zou kunnen met een meer gepersonaliseerde aanpak.

Analyse: Wat kan beter?

Conclusie 6: Effecten op doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid van beleidsmaatregelen gericht op effectievere leerwegen zijn nu vaak onbekend. Dit bemoeilijkt een integrale en objectieve afweging van beleidsvarianten. Een variant waarbij het verschil tussen nominale en feitelijke leerrouteduur wordt gehalveerd, is daarom nu niet goed in kaart te brengen. Dit vraagt om meer inzicht in effecten van maatregelen via experimenten zodat op termijn baten, kosten en risico's afdoende geraamd kunnen worden.

Van een groot aantal beleidsopties voor effectievere leerroutes zijn niet alle effecten in bekend. Hierdoor is het lastig om inzicht te krijgen in hoeverre maatregelen het zittenblijven verminderen. Verbetering is mogelijk door de effecten van onderwijsmaatregelen meer gestructureerd te analyseren en te presenteren. Hiervoor is het wenselijk om via experimenten en evaluaties meer inzicht te verkrijgen in kwalitatieve en kwantitatieve effecten.

Conclusie 7: Vergroten van differentiatie, maatwerk en flexibeler overgangen kunnen bijdragen aan efficiëntere leerroutes

Gepersonaliseerde instructie kan prestaties van leerlingen verbeteren en de leerroute efficiënter maken. Differentiëren in lestijd en in niveau kan binnen de klas of over jaarklassen heen. Bij verdergaande flexibilisering wordt soms tegen barrières aangelopen, zoals wet- en regelgeving over gebouwen en personeel op het grensvlak van onderwijs en opvang. Harmonisatie zal helpen

om onderwijs en opvang beter op elkaar af te stemmen ten bate van de leerprestaties van kinderen. Door flexibeler om te gaan met de harde overgangsgrenzen kan zittenblijven deels worden voorkomen. Bijvoorbeeld via voorwaardelijke overgang.

Het behoud van voldoende brede brugklassen in het VO is een manier om overgangen flexibeler te houden en de plaatsing van leerlingen over de verschillende niveaus te verbeteren. Dit kan de noodzaak tot stapelen reduceren, omdat meer leerlingen direct op het juiste niveau terecht komen. Ook het aanbieden van aangepaste lesstof aan leerlingen die zijn blijven zitten, past bij maatwerk.

Conclusie 8: Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en ondersteuning bij achterstanden kan leiden tot efficiëntere leerroutes, mits tijd en middelen gerichter worden ingezet

Vertraging in de leerroutes komt vaker voor bij leerlingen met onderwijsachterstanden door een sociaal zwakkere thuissituatie. Vroegtijdige aanpak van onderwijsachterstanden via VVE kan helpen om zittenblijven in het PO te verminderen. De kwaliteit en de uitvoering van het VVE-programma is daarbij bepalend. In Nederland verschilt de uitvoering door gemeenten sterk en worden niet altijd de goede professionals aangetrokken. Ook zijn er grote verschillen in de doelgroepen die met VVE worden bereikt. Aangrijpingspunten voor verbetering zijn onder meer een adequate uitvoering van de wettelijke VVE-taken door alle gemeenten, de kwaliteit van VVE-programma's, opleidingseisen van pedagogisch medewerkers en de intensiteit van VVE.

Conclusie 9: Investeren in de kwaliteit van docenten leidt tot beter onderwijs en tot efficiëntere leerroutes

Het bieden van maatwerk en gerichte ondersteuning van leerlingen stelt hoge eisen aan docenten. Het verbeteren van de vaardigheden van docenten om te differentiëren is daarin cruciaal. Dit is een belangrijke succesfactor. Het algemene beleid gericht op goede docenten met de juiste competenties draagt daarom bij aan het terugdringen van zittenblijven. Mogelijkheden zijn hierbij het versterken van differentiatievaardigheden in de initiële opleiding en het beter ondersteunen van (nieuwe) docenten om deze vaardigheden ook daadwerkelijk toe te kunnen passen in het onderwijs. Daarnaast kan het investeren in docenten met een specialisatie en het meer in teamverband werken, bijdragen aan efficiëntere leerroutes. Het in teamverband werken kan positief zijn voor de motivatie van professionals en leerlingen, stimuleert kennisdeling en geeft ruimte voor het inzetten van specifieke vaardigheden.

Conclusie 10: Met bewustwording is veel te winnen. Bewustwording kan worden vergroot door het delen van best practices, transparantie en benchmarking

Het beter bewust maken van ouders, leerlingen en docenten over het ontbreken van voordelen van zittenblijven en van de verschillen tussen scholen kan leiden tot efficiëntere leerroutes. Bewustwording kan worden vergroot door de effecten van zittenblijven en de verschillen tussen scholen via voorlichting en benchmarking, inclusief de verklaring achter verschillen, inzichtelijker te maken en door best practices over het voetlicht te brengen. De afwegingen om wel of niet te besluiten tot zittenblijven of te kiezen voor een alternatief kan zo worden verbeterd.

Conclusie 11: Diverse maatregelen kunnen zorgen voor beter onderwijs met efficiëntere leerroutes als resultaat. Bijvoorbeeld aanpassing van het toezicht en het verleggen van middelen van zittenblijven naar maatwerk en preventie door extra ondersteuning.

Door onderwijsgeld dat nu naar zittenblijven gaat deels te bestemmen voor maatwerk en preventie kan meerwaarde worden bereikt voor leerlingen en de maatschappij. Scholen hebben daardoor meer middelen beschikbaar voor preventie en maatwerk. Bijvoorbeeld gerichte ondersteuning bij achterstanden om zittenblijven te voorkomen en gerichte aandacht voor het verrijken van de leerlingen die dit aankunnen. Aanscherping van het toezicht is voor scholen een prikkel om zittenblijven te verminderen naast het voeren van een dialoog door de inspectie met de scholen over de leerroute. Aandachtspunt bij deze maatregelen is dat negatieve gedragseffecten kunnen ontstaan om zittenblijven te voorkomen, zoals het voorzichtiger zijn met het plaatsen van leerlingen op een hoger niveau of het sneller laten afstromen van een leerling.

Beleidsvarianten

Op basis van de bovenstaande conclusies worden in dit IBO rapport de onderstaande beleidsopties uitgewerkt. De varianten bestaan uit een aantal maatregelen die in principe afzonderlijk van elkaar gekozen kunnen worden. Door de beleidsopties te combineren en gelijktijdig te implementeren wordt het effect op de leerroute versterkt. Omdat de effecten van de maatregelen niet altijd bekend zijn, is veelal kleinschalige invoering via experimenten en evaluatie van effecten vooraf nodig.

Variant 1: Creëer bewustzijn over alternatieven voor zittenblijven en hiervoor benodigde vaardigheden van docenten en verander de onjuiste opvattingen over het nut van zittenblijven.

Bewustwording: 'zittenblijven kan en moet worden vermeden'; versterken door voorlichting en kennisdeling; versterken kwaliteit leraren.

In deze variant draagt de overheid, samen met scholen en andere 'ambassadeurs', actief uit dat zittenblijven in vrijwel alle gevallen een slechte oplossing is waarvoor betere alternatieven bestaan. Het doel is dat scholen hierbij in actie komen om efficiëntere leerroutes te bereiken. Deze variant versterkt bestaande afspraken in de bestuursakkoorden voor PO en VO. Deze afspraken zijn erop gericht om het zittenblijven via scholen zelf te laten verminderen. Scholen worden aanvullend gestimuleerd alternatieven te benutten om leerwegen effectiever te maken. Zij krijgen hierbij ondersteuning en informatie vanuit OCW maar behouden de volle vrijheid om eigen afwegingen te maken. Via experimenten, pilots en evaluaties binnen het huidige stelsel kunnen onderwijsinnovaties worden aangejaagd. Het verbeteren van allocatie en (differentiatie-)vaardigheden van leraren en andere onderwijsprofessionals wordt via het bestaande lerarenbeleid vormgegeven.

Variant 2: Schep meer mogelijkheden voor preventie en maatwerk

Extra acties bevorderen door scholen te stimuleren en voorwaarden te scheppen waarbinnen scholen meer aan preventie en alternatieve maatregelen werken.

Via een aantal gerichte maatregelen kan de bewustwording bij scholen worden vergroot en kan het zittenblijven worden verminderd. De volgende maatregelen zijn aanvullingen op variant 1:

1. Geld voor zittenblijven wordt gebruikt voor gerichte onderwijstijdverlenging en achterstandenbeleid. Vermindering van de bekostiging van zittenblijven met 10% in het VO en 50% in het PO levert een substantieel bedrag op. Dit bedrag kan worden gebruikt om gericht onderwijsachterstanden aan te pakken. Bijvoorbeeld via voorschoolse educatieve voorzieningen, meer maatwerk in het onderwijs en gerichte onderwijstijdverlenging. Deze maatregel geeft scholen een prikkel om zittenblijven terug te dringen, maar biedt tegelijk ook handvatten om dat daadwerkelijk te bewerkstelligen.
2. In het toezicht door de inspectie worden vertraging en afstroom als negatieve scores zwaarder gewogen in het oordeel terwijl preventieve maatregelen en versnelling/verrijking positief worden gewaardeerd. Verscherping van het inspectietoezicht op de leerroute en op maatwerk brengt scholen in beweging alternatieven voor zittenblijven te ontwikkelen, of om minder voorzichtig te zijn met versnelling en verrijking voor leerlingen met een voorsprong.²
3. Regelgeving wordt geharmoniseerd. Harmonisering van regelgeving met betrekking tot huisvesting en arbeidsverhoudingen voor scholen en buitenschoolse opvang moet scholen de mogelijkheid bieden om meer maatwerk te leveren.

Deze aanvullende maatregelen leiden ertoe dat er naar verwachting sneller resultaten kunnen worden geboekt in het effectiever maken van de leerweg. Hierdoor worden ook besparingen sneller bereikt. BScholen met relatief efficiënte leerroutes krijgen per saldo meer middelen voor preventie dan dat ze in de bekostiging van zittenblijvers worden beperkt en vice versa. Er kunnen ongewenste neveneffecten optreden, zoals het eerder beslissen tot afstroom van een leerling. Door experimenten te stimuleren en belemmeringen in de regelgeving weg te nemen kan ervaring en

² Dit vergt een aanpassing van het wettelijk kader voor de inspectie

kennis worden opgebouwd. De voorbeelden kunnen scholen overtuigen en inspireren om zittenblijven te voorkomen. Hiermee wordt innovatie aangejaagd. Daarnaast wordt, als onderdeel van de evaluaties, ingezet op het beter in kaart brengen van gedragseffecten van maatregelen.

Variante 3: Aanpassen van het stelsel

Knelpunten in het stelsel oplossen door aanpassingen in de structuur van het stelsel.

Vertraging hangt nauw samen met het leerstofjaarklassensysteem dat kenmerkend is voor het Nederlandse onderwijsstelsel. Belangrijke oorzaken van vertraging in het VO zijn daarnaast de vroege selectie en de verdeling van het voortgezet onderwijs in tracks met elk harde scheidingen en eindnormen. Aanpassingen in het stelsel grijpen aan op deze drie punten.

3a. Aanpassing vroege selectie

Door in de eerste jaren van het VO nog geen strikte niveaudifferentiatie tussen klassen in te bouwen, hebben leerlingen meer mogelijkheden om op het voor hun geijkte niveau terecht te komen. Het via wetgeving verplicht stellen van brede brugklassen heeft de kenmerken van een 'middleschool' en kent grote nadelen voor leerlingen voor wie al direct duidelijk is welk type onderwijs voor hen het meest geschikt is. Een tussenoptie is om de aanwezigheid van brede brugklassen te stimuleren, met daarnaast behoud van specifieke niveau-klassen voor de leerlingen die daar baat bij hebben. Hiertoe kan het inspectiekader worden aangepast waarbij scholen met een of meerdere brede brugklassen hier een positieve beoordeling voor krijgen. Daarnaast kunnen brede brugklassen worden gestimuleerd via de bekostiging, bijvoorbeeld door verschuiving van middelen van de vaste voet naar bekostiging per leerling.

3b. Aanpassing verdeling leerroute in tracks

De verdeling van de leerroute in het VO in tracks met ieder eigen harde eindnormen werkt zittenblijven in de hand. Als een leerling niet aan het niveau kan voldoen zijn er twee opties: doubleren of afstromen. Flexibilisering van de examens, waarbij leerlingen één of meerdere vakken kunnen afsluiten op een hoger of lager niveau vergroot de opties. De mogelijkheid één of twee vakken op een lager niveau af te sluiten kan bijdragen aan het voorkomen van zittenblijven. Ook stimuleert het om leerlingen met een dubbel basisschooladvies te laten starten op het hogere niveau, omdat de kans om dit hogere niveau succesvol af te ronden wordt vergroot. Daarnaast kunnen leerlingen die op een lager niveau starten de waarde van hun diploma vergroten door een aantal vakken op een hoger niveau af te sluiten. Flexibilisering met vakken op een lager niveau heeft echter ook nadelen en risico's, met name voor de waarde van het diploma, de transparantie over de waarde en de gevolgen voor (toelating tot) vervolgonderwijs of arbeidsmarkt. Daarnaast kan het leiden tot een lagere motivatie bij leerlingen om voor hen lastige vakken toch op een zo hoog mogelijk niveau af te ronden. Aanpassing van de examinering vraagt dan ook om het vooraf goed in kaart brengen van de precieze mogelijkheden en effecten.

3c. Aanpassing van het leerstofjaarklassensysteem

Het loslaten van het leerstofjaarklassensysteem en het doorvoeren van meer maatwerk en flexibiliteit is voor een groot deel ook binnen het huidige stelsel mogelijk. Voor verdergaande aanpassing van het leerstofjaarklassensysteem kan de cyclus van schooljaren met vaste vakanties en een vast in- en doorstroommoment in september worden losgelaten. Via wetgeving kan hierbij de verplichte zomervakantie worden afgeschaft, zodat scholen hier zelf invulling aan kunnen geven. Groepsgewijs leren blijft ook in een situatie zonder leerstofjaarklassensysteem van belang, vanwege de doelmatigheid en om te borgen dat leerlingen ook van elkaar kunnen leren, zowel cognitief als wat betreft de sociaal emotionele ontwikkeling. Een verdergaande aanpassing van het leerstofjaarklassensysteem vergt dan ook vooraf onderzoek naar kansen, risico's en gedragseffecten en naar de vormgeving van de nieuwe inrichting. Voor de aanpassingen binnen het stelsel geldt dat op voorhand niet goed te zeggen is wat de precieze effecten zijn. Goede kwantitatieve analyse en resultaten van experimenten kunnen helpen om de effecten beter in kaart te brengen.

1 Inleiding

Dit Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) analyseert de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige beleid ten aanzien van leerroutes in het funderend onderwijs en formuleert daar beleidsvarianten voor.

Het Nederlandse funderend onderwijs³ is klassikaal en cohortsgewijs georganiseerd. Een leerling kan globaal gesteld de leerroute aanpassen door een klas over te slaan, te blijven zitten, door op- of afstroom of stapelen (zie box 1.1.). De vraag is of dit systeem van leerroutes en mogelijkheden effectiever en efficiënter kan worden ingericht, waarbij de kwaliteit van het onderwijs minimaal op hetzelfde niveau blijft.

Box 1.1. Definitie leerroute

De leerroute is de route die een individuele leerling aflegt in het funderend onderwijs. Dat wil zeggen, zijn of haar gang door het stelsel tussen instroom in groep 1 en de uitstroom uit het voortgezet onderwijs. Er is een aantal elementen die de leerroute bepaalt:

- Zittenblijven of versnellen
- Selectie in het voortgezet onderwijs (VO)
- Opstroom, afstroom, stapelen, verwijzing naar speciaal onderwijs, voortijdig schoolverlaten
- Overgangen naar het vervolgonderwijs

Een efficiënte leerroute is een route die het maximale uit de leerling haalt. Dit betekent een route met de optimale balans tussen wat de leerling leert en de tijd die hij/zij daarvoor nodig heeft. Enerzijds impliceert dit de gegeven onderwijstijd intensiever te benutten, bijvoorbeeld door iedere leerling op zijn niveau uit te dagen en door het kunnen bieden van relatief meer tijd aan leerlingen die dit nodig hebben om zittenblijven te voorkomen. Anderzijds betekent dit het voorkomen van vertraging als de leerling van een volledig jaar zittenblijven niet veel leert. Dat is immers onnodig tijdverlies. Dit IBO gaat daarmee over vertraging, versnelling en verrijking.

Zittenblijven is als een van de meest 'versturende' factoren van leerroutes een belangrijk onderdeel van dit IBO. In vergelijking met andere landen heeft Nederland een hoog percentage zittenblijvers. In het schooljaar 2011/2012 heeft 45% van alle leerlingen bij het behalen van hun voortgezet onderwijs-diploma ergens minimaal een jaar vertraging opgelopen.⁴ Dit speelt voornamelijk in het voor-examenjaar van het VO en rond de overgang van groep 2 naar groep 3 in het PO. Het CPB schat dat de kosten voor de Nederlandse overheid €500 miljoen per jaar bedragen. Het gaat hierbij om de directe kosten van een extra onderwijsjaar.

1.1 Centrale vraag

De centrale vraagstelling van dit IBO is driedelig:

1. In hoeverre is de huidige inzet van middelen in het funderend onderwijs als gevolg van leerroutekeuze, vertragen en (niet) versnellen optimaal?
2. Op welke manieren kunnen overheid, schoolbesturen, schoolleiders, leraren, leerlingen en ouders de gemiddelde verblijfsduur in het funderend onderwijs bekorten bij dezelfde of hogere onderwijskwaliteit?
3. Hoe kunnen aldus de publieke middelen doeltreffender en doelmatiger worden besteed?

Specifiek wordt in de taakopdracht gevraagd om hierbij in het IBO aandacht te besteden aan de volgende (sub)vragen:

³ Primair en voortgezet onderwijs

⁴ CPB, Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs (2015)

- Hoe kan de effectiviteit van leerroutes in het funderend onderwijs worden vergroot? Wat betekent kennis over motivatie, sociaal-emotionele ontwikkeling en cognitieve ontwikkeling hierbij?
- Wat zijn de implicaties voor de onderwijskwaliteit, arbeidsmarkt en het budget?
- Hoe kan het onderwijs via leerroutes effectiever inspelen op onzekerheid rond de ontwikkeling van de leerling (flexibiliteit, responsiviteit)?
- Wat zijn de implicaties van effectievere leerroutes voor het vervolgonderwijs (mbo, hbo, wo)?

1.2 Aanpak

De werkgroep heeft voor het IBO zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande informatie. Zo is een groot aantal beschikbare onderzoeken en literatuur gebruikt over zittenblijven, versnellen en mogelijke interventies. De werkgroep heeft daarnaast een aantal onderzoeken laten uitvoeren:

- Literatuuronderzoek naar de effecten van schakelklassen of soortgelijke onderwijstijdintensiveringen in binnen- en buitenland.
- Enquêteonderzoek onder ouders en leerlingen om keuzes en redenen achter zittenblijven, versnellen, net overgaan en dergelijke te achterhalen
- Focusgroepenonderzoek om effecten en voorwaarden van mogelijke beleidsmaatregelen te toetsen.

De werkgroep heeft dataonderzoek gebruikt om inzicht te krijgen in kenmerken en achtergronden van leerlingen met een vertraagde of versnelde leerroute en in het vervolg van de hun schoolloopbaan. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is bezocht om informatie te krijgen over versnelling en vertraging in andere landen. Tot slot heeft de werkgroep gesprekken gevoerd met verschillende partijen uit het veld tijdens individuele overleggen, werkbezoeken en expertmeetings.⁵

Bij het gebruik van data is zoveel mogelijk uitgegaan van 2014 of, waar dit niet mogelijk was, het meest recente jaar waarover informatie beschikbaar is.

1.3 Afbakening

In de taakopdracht⁶ is het IBO op een aantal onderdelen afgebakend. Het IBO beslaat het gehele primaire- en voortgezet onderwijs, inclusief het groen onderwijs en inclusief de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) als instrument om de effectiviteit van leerwegen te verhogen⁷. Overige, aan het funderend onderwijs gerelateerde elementen, zoals het private (schaduw)onderwijs, voortijdig schoolverlaten, passend onderwijs en buitenschoolse opvang vallen buiten de directe (budgettaire) afbakening van het onderzoek. Er is niet gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze elementen als zodanig. Waar deze elementen een oorzaak of middel zijn om de leerroutes te beïnvloeden, zijn ze in de analyse meegenomen.

Uitgangspunt voor de afbakening van het IBO is de budgettaire grondslag in tabel 1.1.

Tabel 1.1 Budgettaire grondslag
(in miljarden euro's)

	Uitgaven 2015
OCW artikel 1: primair onderwijs	9,96
OCW artikel 3: voortgezet onderwijs	7,48
EZ artikel 17: groen onderwijs (funderend)	0,31
Totaal	17,7

Bron: begroting OCW 2015, begroting EZ 2015.

⁵ Zie bijlage 3 voor een overzicht van de organisaties en personen.

⁶ Miljoenennota 2015 (2014) en bijlage 1

⁷ De voorschool wordt in peuterspeelzalen of in kinderdagverblijven aangeboden aan jonge kinderen. De vroegschool is onderdeel van het primair onderwijs.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het stelsel, de doelstelling van het beleid en de huidige werking van leerroutes in het funderend onderwijs. Dit hoofdstuk gaat tevens in op de rol die de overheid, schoolleiders, schoolbestuurders, docenten, ouders, leerlingen en overige betrokkenen bij dit onderwerp hebben. Hoofdstuk 3 geeft een analyse van de oorzaken en gevolgen van leerroutevertraging of -versnelling en van de effecten van mogelijke beleidsinstrumenten. In hoofdstuk 4 worden de beleidsvarianten gepresenteerd met mogelijke maatregelen en hun effecten om de leerroutes in het funderend onderwijs te versnellen bij een minimaal gelijkblijvende onderwijskwaliteit.

2 Het Nederlandse stelsel

Dit hoofdstuk geeft een feitelijke beschrijving van de huidige inrichting van het onderwijsstelsel met betrekking tot de leerroutes en van de data rond vertragen, versnellen, op- en afstroom en stapelen. Het hoofdstuk start met een beschrijving van sturing en financiering en zet de waarden en doelstelling van het onderwijsbeleid uiteen. Vervolgens gaat het in op de wijze waarop leerroutes in Nederland en in internationaal perspectief zijn vormgegeven. Ten slotte volgen de data rond vertragen, versnellen, op- en afstroom en stapelen.

2.1 Waarden en doelstelling van het Nederlandse onderwijsbeleid

Het kabinet hanteert drie kernwaarden in het onderwijsbeleid: kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid. De minister en staatssecretaris van OCW dragen de stelselverantwoordelijkheid voor onderwijs van hoge kwaliteit, dat doelmatig is en voor iedereen toegankelijk is en blijft. Tussen de drie kernwaarden van het onderwijs ontstaat soms spanning, het zogenaamde trilemma. In bijlage 4 worden deze drie waarden verder toegelicht.

Dit IBO heeft tot doel om de middelen voor het funderend onderwijs doelmatiger in te zetten, door beleidsvarianten te schetsen die de verblijfsduur in het onderwijs verkorten met gelijkblijvende of minder middelen en met als voorwaarde dat de kwaliteit en toegankelijkheid van het funderend onderwijs minimaal op hetzelfde niveau blijven. Bij kwaliteit gaat de werkgroep uit van de brede definitie van onderwijskwaliteit. Het gaat om onderwijsprestaties, sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en de socialisatiefunctie van het onderwijs. Bij toegankelijkheid gaat het tevens om kansengelijkheid.

2.2 Sturing en financiering

2.2.1 Financiering

- De huidige lumpsum financiering voor het PO en VO bestaat voor een groot deel uit vaste bedragen per schooljaar.
- Het systeem kent geen financiële prikkels op het voorkomen van zittenblijven of het bevorderen van versnellen.
- De budgettaire opbrengsten bij het behalen van een efficiëntere leerroute komen pas volledig beschikbaar als leerlingen onderwijsstelsel verlaten en worden dus geleidelijk na maximaal 18 jaar gerealiseerd.

Bekostiging van het funderend onderwijs

Onderwijsbesturen in het funderend onderwijs ontvangen Rijksbekostiging voor het verrichten van hun wettelijke taken. Daarnaast kunnen zij middelen ontvangen van gemeenten en van particuliere partijen. De rijksbijdrage vormt verreweg het grootste deel van de ontvangsten, ruim 92% in 2013. Bijlage 4 bevat een uitsplitsing van de rijksbijdrage. De bijdragen van gemeenten betreffen bijvoorbeeld middelen voor huisvesting en subsidies voor het stimuleren van onderwijskwaliteit of ouderbetrokkenheid.

De rijksbijdrage bestaat vrijwel volledig uit een lumpsum. Ongeveer 85% van de lumpsum is bedoeld voor personele kosten en 15% voor materiële kosten. Het schoolbestuur is echter vrij om zelf een afweging te maken welk deel van het budget aan personeel en welk deel aan materieel wordt besteed. De lumpsum is onder te verdelen in een variabel deel en een vast deel. Het variabele deel van de lumpsum hangt af van het leerlingenbestand van een onderwijsinstelling. Vooral het aantal leerlingen, maar ook de leeftijd (PO) en de onderwijssoort (VO) bepalen hoeveel bekostiging een onderwijsinstelling krijgt.

Schoolbesturen ontvangen via de Gewichtenregeling (PO) en het Leerplusarrangement (VO) extra bekostiging voor leerlingen met een hoger risico op onderwijsachterstanden. Hiermee wordt het voor scholen financieel mogelijk om – naar eigen inzicht - extra aandacht te besteden aan

leerlingen met achterstanden. In het kader van de specifieke uitkering voor het gemeentelijk achterstandenbeleid hebben gemeenten middelen om met PO-scholen zomerscholen en schakelklassen op te zetten. De hoogte van dergelijke vormen van specifieke bekostiging is marginaal vergeleken met de rest van de lumpsum.

Variabele en vaste kosten

De lumpsum wordt deels op het aantal leerlingen op een school gebaseerd. Een leerling in het PO wordt maximaal 4 jaar voor de onderbouw bekostigd en daarna alleen nog maar tegen het lagere 'bovenbouwtarief'. Een jaar zittenblijven leidt dus tot meerkosten tegen het bovenbouwtarief. In het PO kunnen leerlingen nu gedurende het schooljaar instromen als ze 4 jaar geworden zijn. Als zij na 1 oktober starten, tellen deze leerlingen niet mee in de bekostiging van dat schooljaar. Om dit te compenseren zit er een opslag in de lumpsum van 3%. Het VO kent een groot aantal verschillende onderwijssoorten, zoals vmbo-t en vwo, met verschillende niveaus van bekostiging.

Er zijn geen financiële prikkels om zittenblijven te voorkomen. Voor een leerling die blijft zitten wordt een volledig extra jaar in het funderend onderwijs bekostigd; voor een leerling die versnelt, krijgt een school een jaar minder bekostiging. Anderzijds vraagt het voorkomen van zittenblijven, en het stimuleren van versnellen en verrijken van een school een extra inspanning die vermoedelijk ook extra geld kost.

Het deel vaste kosten is niet afhankelijk van het aantal leerlingen in het systeem. De vaste voeten zijn een soort startbedragen die worden verstrekt op basis van de gedachte dat hoe klein een school ook is, er altijd bepaalde vaste kosten gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld voor de huisvesting, exploitatie en het bestuur. In het PO is er daarnaast een extra vaste voet voor scholen met minder dan 145 leerlingen, de zogeheten 'kleinescholentoeslag'.

De boven-nominale leerroutes leiden jaarlijks tot meerkosten voor het Rijk. Het verkorten van de leerroute (bijvoorbeeld door het verminderen van zittenblijven) leidt echter niet direct tot een besparing gelijk aan de totale jaarlijkse meerkosten van het zittenblijven. Dit komt doordat zittenblijvers uit vorige jaren lang in het onderwijssysteem blijven. Voor een zittenblijver in de kleuterklas geldt dat deze op zijn vroegst na 13 jaar uit het onderwijssysteem verdwenen is omdat hij of zij pas dan niet meer leer- of kwalificatieplichtig is. De totale besparingen van het terugdringen van zittenblijven lopen daardoor naar schatting elk jaar op met 1/13e deel tot een theoretisch maximum na 13 jaar⁸. Ook voor de effecten op de belastinginkomsten van het eerder toetreden op de arbeidsmarkt geldt dat deze pas na een aantal jaar zichtbaar worden.

2.2.2 Wet- en regelgeving en autonomie van het onderwijs

- In de Wet op het Primair Onderwijs en de Wet op het Voortgezet Onderwijs zijn de randvoorwaarden opgesteld waarbinnen scholen het funderend onderwijs moeten vormgeven.
- Scholen hebben een grote autonomie ten aanzien van het stichten van nieuwe scholen, de onderwijskundige inrichting en, via de lumpsum-bekostiging de aanwending van middelen.

Voor het PO is de belangrijkste regelgeving vastgelegd in de wet op het primair onderwijs (WPO)⁹. Daarin is onder meer vastgelegd dat het basisonderwijs is bestemd voor kinderen vanaf de leeftijd van omstreeks 4 jaar. Het legt mede de grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. Het PO-onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen in beginsel binnen een tijdvak van acht aaneensluitende schooljaren de school kunnen doorlopen. Daarnaast zijn

⁸ Dit is onder de aanname dat een daling van het zittenblijven gelijk over de jaren plaatsvindt. Een daling van het zittenblijven in de examenklas van het VO leidt –zonder vervolgopleiding– na 1 jaar al tot besparing, terwijl een daling van het zittenblijven in groep 2 pas na 13 jaar –zonder vervolgopleiding– tot besparing leidt. In werkelijkheid verloopt een daling van het zittenblijven naar verwachting niet evenredig over alle leerjaren; het zittenblijven concentreert zich in een aantal leerjaren. Daarnaast komt de besparing nog eens vier jaar later wanneer een leerling een vervolgopleiding doet. In box 4.2 wordt hier verder op ingegaan.

⁹ Wet op het basisonderwijs (1981)

voorwaarden opgenomen over het aantal uren onderwijs. Die uren en activiteiten moeten gelijkmatig verdeeld worden over de schoolweek en schooldag. De wet gaat uit van vijf dagen onderwijs per week. In het kader van het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden kan hiervan worden afgeweken.

Voor het VO is de wet op het voortgezet onderwijs (WVO) van toepassing.¹⁰ Hierin is de duur van de opleiding vastgelegd: vwo 6 jaar, havo 5 jaar en het vmbo 4 jaar. Daarnaast worden per opleiding specifieke voorwaarden gesteld aan het onderwijsprogramma, de samenhang en de examenvakken. In maart 2015 is een wetsvoorstel aangenomen voor de modernisering en vereenvoudiging van de normen voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Dit wetsvoorstel vervangt de urennorm per leerjaar door een urennorm per opleiding. Een leerling dient aan het einde van de opleiding voldoende uren onderwijs te hebben gevolgd. Voor de vierjarig opleiding vmbo wordt de urennorm vastgesteld op 3.700 uur, voor de vijfjarige opleiding havo op 4.700 uur en voor de zesjarige opleiding vwo op 5.700 uur. De beoogde ingangsdatum is 1 augustus 2015.

In de wet op het onderwijstoezicht (WOT) is de taak van de inspectie beschreven.¹¹

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse onderwijsbestel is de vrijheid van onderwijs en de autonomie van scholen. Behoudens eisen van deugdelijkheid kan iedereen een school stichten. In de praktijk is het echter moeilijk om voor Rijksbekostiging in aanmerking te komen omdat in de meeste regio's de bestaande voorzieningen aansluiten op het potentieel aan leerlingen, waardoor het oprichten van een school in veel gevallen niet mogelijk is. Recent heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aangekondigd de oprichting van nieuwe scholen te vergemakkelijken.¹²

2.2.3 Toetsing door de Inspectie van het Onderwijs

- Zittenblijven, opstroom en afstroom maken onderdeel uit van het toetsingskader van de Onderwijsinspectie bij het beoordelen van scholen
- In het PO is de onderwijsinspectie terughoudend in het oordelen over zittenblijven omdat de wettelijke basis voor de onderwijstijd in het PO relatief ruim is geformuleerd: een leerling moet in principe in acht jaar kunnen doorstromen naar het VO. Dit maakt dat de onderwijsinspectie terughoudend is met de beoordeling rondom zittenblijven.
- In het VO scoort de onderwijsinspectie een school onvoldoende op de indicator zittenblijven indien de school tot de 25% scholen met de hoogste percentages zittenblijvers behoort.

De Inspectie van het Onderwijs waardeert scholen mede op basis van hun doorstroomrendement. Zittenblijven, opstroom en afstroom maken daar onderdeel van uit.

In het primair onderwijs kijkt de Inspectie naar de doorstroming in de verwachte periode van acht jaar. Omdat de wettelijke basis ruim is geformuleerd en scholen veel vrijheid hebben ten aanzien van de onderwijskundige visie en inrichting, is de Inspectie hiermee terughoudend. Pas indien inspecteurs bij een schoolbezoek aanleiding vinden voor nader onderzoek kijkt de Inspectie naar het aandeel leerlingen dat in de laatste twee schooljaren is blijven zitten in groep 3 t/m 8. Doubleren in de kleutergroepen 1 en 2 is daar niet bij inbegrepen en de Inspectie corrigeert niet voor leerlingen die zijn versneld. Als meer dan drie procent van de leerlingen in groep 3 t/m 8 is blijven zitten, treedt de Inspectie met scholen in gesprek om te onderzoeken of het beleid rondom vertraging overeenkomt met het wettelijke principe van de continue ontwikkeling van de leerling.¹³ Het percentage zittenblijvers wordt vrijwel nooit meegenomen in de beoordeling van een school.

¹⁰ Wet tot regeling van het voortgezet onderwijs (1963)

¹¹ Wet op het onderwijstoezicht (2002)

¹² Meer ruimte voor nieuwe scholen: naar een moderne interpretatie van artikel 23. Kamerstukken II, 2014-2015, 31135, nr.53

¹³ Inspectie van het Onderwijs, Analyse en waardering van opbrengsten: Primair onderwijs (2014); Correspondentie met Inspectie van het Onderwijs.

Kleuterbouwverlenging is geen onderdeel van de doorstroomindicator van de Inspectie, maar kan tevens aanleiding zijn voor een gesprek. Het oordeel over kleuterbouwverlenging baseert de Inspectie op het percentage leerlingen dat op 1 oktober in groep 3 zeven jaar of ouder is, exclusief de leerlingen die in groep 3 zijn blijven zitten. Als dit percentage boven de 12% ligt, worden scholen hierop aangesproken¹⁴.

In het vo valt het Inspectiekader uiteen in het rendement onderbouw en het rendement bovenbouw. Voor het onderbouwrendement kijkt de Inspectie naar de positie van leerlingen in het derde leerjaar ten opzichte van hun schooladvies. Hiervoor kan een school plus- en minpunten krijgen, afhankelijk van het aantal leerlingen dat hoger of lager is geplaatst dan is geadviseerd. Daarnaast kijkt de Inspectie ook naar het aantal leerlingen dat in de eerste twee leerjaren is gedoubleerd¹⁵. Momenteel zijn onderwijspositie in het derde jaar en doubleren in de eerste twee jaren twee onderdelen van één indicator. Vanaf juni 2016 worden zij opgesplitst in twee aparte indicatoren¹⁶.

Voor het bovenbouwrendement berekent de Inspectie de kans dat een leerling onvertraagd doorstroomt vanaf leerjaar 3 tot het diploma. Het gaat daarbij om het percentage leerlingen dat in één schooljaar is bevorderd naar het volgende leerjaar of naar een hoger niveau (opstroom) of slaagt voor het examen. Zowel boven- als onderbouwrendement worden berekend op basis van gegevens van de afgelopen drie jaar. Voor beide indicatoren geldt dat een vestiging onvoldoende scoort als ze in het laagst-scorende kwartiel zit¹⁷. De indicator is hiermee een relatieve maatstaf. De besluitvorming over de omzetting naar een absolute maatstaf volgt naar verwachting in 2015.

2.2.4 Overige sturingsmogelijkheden voor onderwijsverbetering

- Bestuursafspraken en aanvullend beleid geeft de rijksoverheid aanvullende mogelijkheden te sturen op de onderwijskwaliteit
- In de bestuursakkoorden is afgesproken dat scholen het percentage zittenblijvers in PO en VO in 2020 met een derde hebben vermindert.

Binnen de vrijheid van onderwijs kan door de rijksoverheid via bekostiging, toezicht en regelgeving worden gestuurd op het resultaat en de kwaliteit van het onderwijs, maar niet op het onderwijsproces zelf. Aanvullend kan via instrumenten als bestuurlijke afspraken, inhoudelijke ondersteuning en subsidies indirect invloed worden uitgeoefend op de onderwijskwaliteit.

Bestuursakkoorden PO en VO

In 2014 zijn in het PO en VO bestuursafspraken gemaakt over de kwaliteit en de toekomstbestendigheid van het onderwijs. Specifiek voor het onderdeel zittenblijven is in het Bestuursakkoord PO als doelstelling geformuleerd dat het percentage zittenblijvers in de basisschoolperiode in 2020 is teruggebracht van 3% naar 2% per jaar, met name door het verlagen van het aantal zittenblijvers in de onderbouw. OCW en de PO-Raad laten een besliswijzer voor zittenblijven ontwikkelen, met goede voorbeelden over alternatieve vormen van ondersteuning bij een leerachterstand, zoals schakelklassen en zomerscholen.

In het Sectorakkoord VO is afgesproken om het percentage zittenblijvers van 5,8%¹⁸ te reduceren tot 3,8% in 2020. De uitkomsten zijn inzichtelijk via Vensters VO¹⁹. De pilots voor zomerscholen vinden in de zomers van 2015 en 2016 plaats.

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs, Analyse en waardering van opbrengsten: Primair onderwijs (2014)

¹⁵ Inspectie van het Onderwijs, Meerjaren opbrengsten VO 2014: Toelichting (2014)

¹⁶ Nieuw model leerresultaten voortgezet onderwijs. Kamerstukken II, 2014-2015, 31289 nr. 246

¹⁷ Inspectie van het Onderwijs, Meerjaren opbrengsten VO 2014: Toelichting (2014); Inspectie van het Onderwijs, Opbrengstenkaart 2014: Technische toelichting (2014)

¹⁸ DUO Leerlingtelling 2013

¹⁹ www.venstersvo.nl

Lerarenagenda

In oktober 2013 heeft het kabinet de Lerarenagenda 2013-2020 gepresenteerd. De Lerarenagenda is een plan voor verbetering van leraarschap in Nederland. De kwaliteit van leraren wordt verbeterd door betere lerarenopleidingen en meer instroom van betere en goed gemotiveerde studenten. Verder komt er een lerarenregister waaruit de bevoegdheid en bekwaamheid van leraren blijkt. Startende leraren worden beter begeleid, de beroepsorganisaties voor leraren worden versterkt en er is een leraren- en een promotiebeurs.

Innovatie Impuls Onderwijs

De Innovatie Impuls Onderwijs (IIO) bestaat uit drie delen: de IIO Experimenten, het IIO Netwerk en IIO op Maat. Het onderdeel IIO Experimenten betreft door scholen zelf ontwikkelde innovatieprojecten die tussen 2011 en 2015 op groepen experimentscholen door het hele land worden uitgevoerd. Deze zijn er om te onderzoeken of er met minder leraren eenzelfde onderwijskwaliteit geboden kan worden zonder dat de werkdruk voor leraren omhoog gaat. Hierbij wordt ook gekeken naar nieuwe onderwijsconcepten die uitgaan van differentiatie en het doorbreken van de traditionele klassen- en leerjaarsystemen. Het IIO Netwerk is er voor en door vernieuwende denkers en doeners werkzaam in het onderwijs, die elkaar inspireren en adviseren. IIO op Maat levert maatwerkbegeleiding voor innovatie van de onderwijsorganisatie.

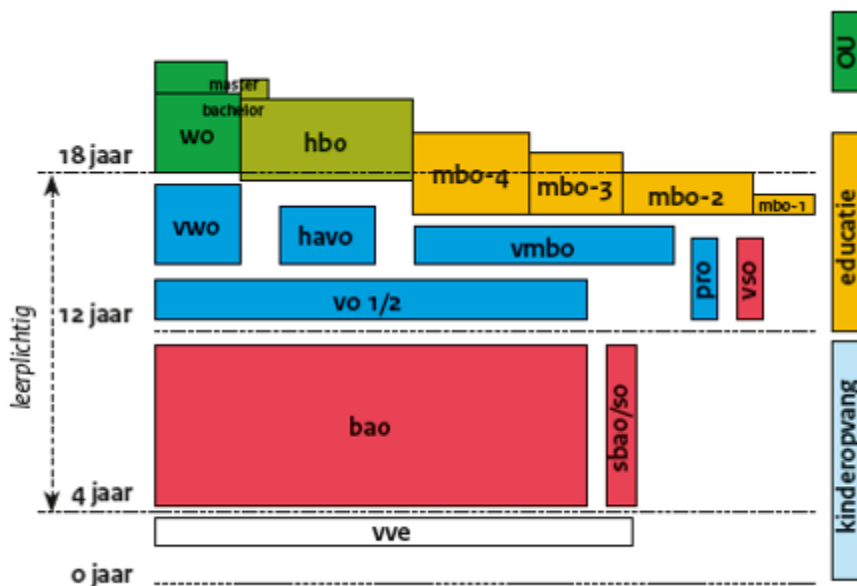
2.3 Leerroutes in Nederland

2.3.1 Leerroutes in het Nederlandse onderwijs

- Het Nederlandse stelsel is op het oog overzichtelijk ingedeeld in jaren en niveaus.
- Toch is het aantal mogelijke leerroutes zeer uitgebreid.

In Nederland krijgt de leeftijdsgroep tot en met 12 jaar onderwijs op de basisschool. Daarna is er sprake van differentiatie in het middelbaar onderwijs dat is onderverdeeld op basis van verschillende onderwijsniveaus (vmbo, havo en vwo). Het Nederlandse onderwijsstelsel kent in vergelijking met veel andere onderwijsstelsels een vrij sterke geleiding en differentiatie en dus ook veel overgangen binnen het stelsel.

Figuur 2.1 Schematische weergave van het Nederlandse onderwijsstelsel



Bron: www.onderwijsincijfers.nl

De meeste kinderen gaan vanaf vier jaar naar de basisschool en stromen in in groep 1. Daar ligt de nadruk op spelend leren. In Nederland zijn kinderen vanaf vijf jaar leerplichtig. Scholen werken

vaak met tamelijk homogene jaargroepen. Dit uit zich in scherpe scheidingen tussen schooljaren. Deze scheidingen geven eerder aanleiding tot zittenblijven. In groep 8 geeft de basisschool advies over het soort middelbare school. De school kijkt daarvoor onder andere naar leerprestaties en aanleg en ontwikkeling op de basisschool. Sinds 2015 is het schooladvies leidend bij de plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Dit betekent dat de VO-school kinderen toelaat op basis van het schooladvies.

Het Nederlandse voortgezet onderwijs wordt gekenmerkt door vroege selectie van leerlingen in verschillende tracks. Leerlingen kiezen in principe op 12-jarige leeftijd voor een beroepsgerichte of een algemeen vormende vooropleiding. De vroege uitsplitsing van het onderwijs in verschillende niveaus heeft gevolgen voor het aantal routes dat een leerling kan volgen. Een aantal kenmerken van het Nederlandse stelsel werkt zittenblijven in de hand, zoals vroege selectie, weinig ruimte voor curriculaire differentiatie en inflexibele externe eindexameneisen. Bijlage 6 gaat verder in op een aantal achterliggende studies gericht op stelselkenmerken, zittenblijven en versnellen.

Het Nederlandse funderend onderwijsstelsel kent in de praktijk min of meer een tweedeling in beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs.

Via stapelen in het VO of in het vervolgonderwijs kan een leerling in stappen een hoger eindexamen halen. De kosten in termen van tijd en geld zijn hoger dan een directe route via havo of vwo. Ter illustratie: de route via het vmbo naar het mbo niveau 4 geeft toegang tot het hbo maar duurt nominaal zeven jaar en daarmee twee jaar langer dan de nominale route via de havo. Daarnaast betaalt een leerling meer lesgeld in het mbo en komt hij later op de arbeidsmarkt.

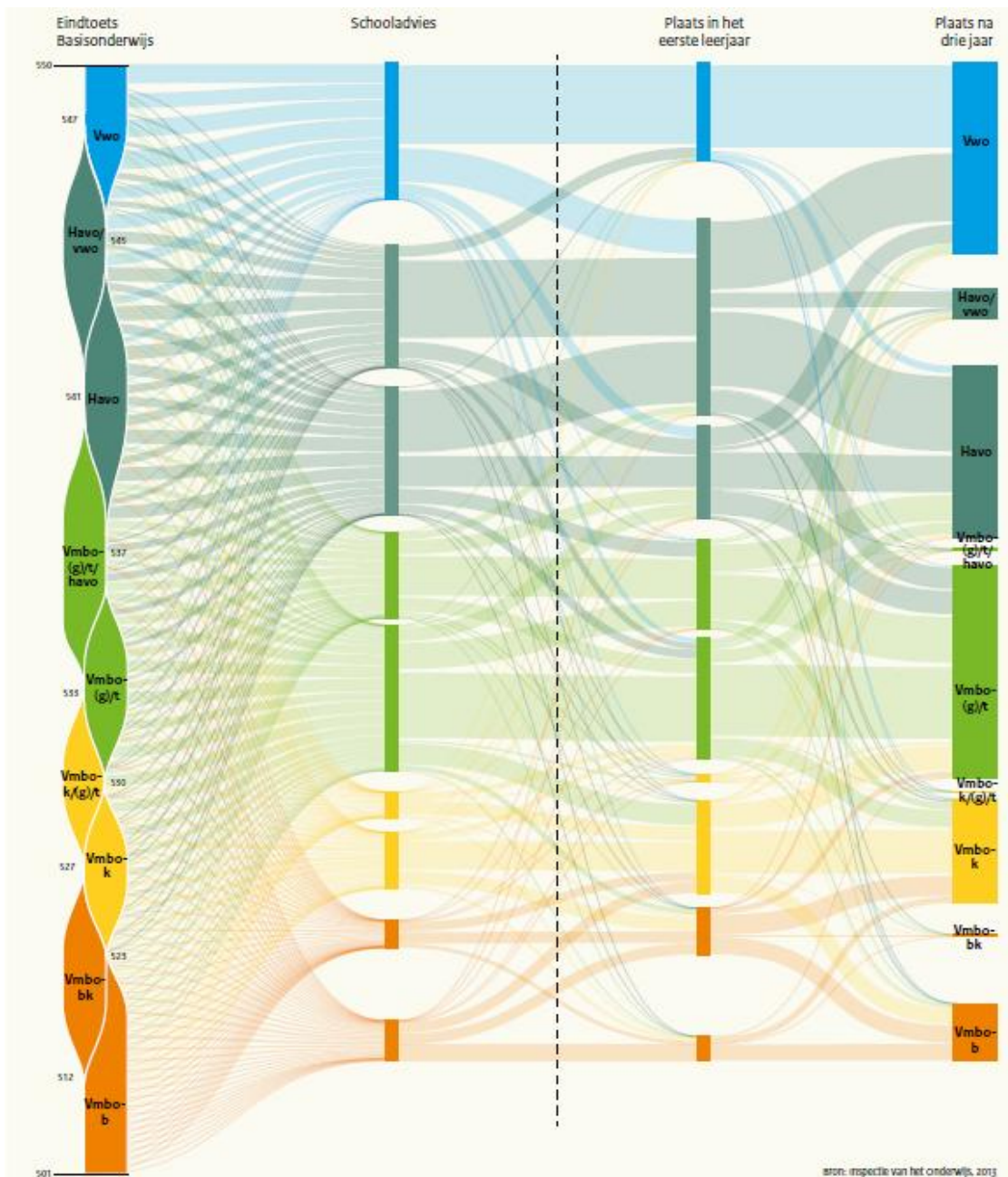
In de praktijk is het aantal leerroutes veel diverser dan de indeling van het systeem doet vermoeden. De ruim 187.000 leerlingen die in 2003 in het derde jaar van het voortgezet onderwijs zaten, hebben in tien jaar tijd maar liefst elfduizend verschillende leerroutes afgelegd, met daarbinnen vele overgangsmomenten.²⁰ Dit heeft een aantal oorzaken:

- selectie van leerlingen direct na de basisschool, via brede brugklassen of dakpanklassen in het tweede of derde jaar van de middelbare school in een breed palet aan onderwijsniveaus (Praktijkonderwijs (PrO), vmbo-b, -k, -g en -t, havo, vwo)
- de mogelijkheid van verwijzing naar het speciaal onderwijs
- de mogelijkheden van op- en afstroom gedurende de gehele middelbare schoolloopbaan en het stapelen van diploma's
- de mogelijkheid van zittenblijven en versnellen

Figuur 2.2 geeft een impressie van de veelheid aan leerroutes die mogelijk zijn in een vrij korte periode van drie jaar.

²⁰ De leerroutes zijn inclusief vervolgonderwijs. De gegevens zijn afkomstig van DUO/IP gemaakt ten behoeven van dit IBO en bevat een update van het document *Stromen door het onderwijs* (2014)

Figuur 2.2. Overgangen van groep 8 naar VO-3



Bron: Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2012/2013 (2014)

2.3.2 Leerroutes in internationaal perspectief

- Nederland scoort internationaal hoog op zittenblijven
- Nederland selecteert in internationaal perspectief vroeg.
- Het stelsel biedt mogelijkheden om selectie uit te stellen of te corrigeren.

Het Nederlandse onderwijssysteem scoort in de landenvergelijking bovengemiddeld op onderwijsprestaties, toegankelijkheid en kansengelijkheid.²¹ Tegelijkertijd heeft Nederland internationaal relatief veel zittenblijvers: 27 procent van de 15-jarigen is minimaal een keer blijven

²¹ OECD, Education Policy Outlook: Making Reforms Happen (2015)

zitten tegenover het OECD-gemiddelde van 13 procent.²² De OECD ziet zittenblijven als een verschijnsel dat vooral achterstandsgroepen treft en koppelt dit aan een hoge schooluitval en lagere eindexamen's.²³ Nederland scoort desondanks goed op kansengelijkheid. Dat wordt deels verklaard door de mogelijkheid om van niveau te switchen en door de plaatsing in het VO op basis van zowel een schooladvies als het resultaat van de Centrale Eindtoets PO. Leerlingen die instromen in een relatief lage opleiding of afstromen uit de havo of het vwo kunnen via stapelen toch nog een hbo of academische opleiding afronden. Dit verschijnsel komt voor in alle lagen van de bevolking.

Een aantal Europese landen voert specifiek beleid op het terugdringen van zittenblijven of ondersteuning van doubleurs.²⁴ Frankrijk heeft recent de Onderwijswet gewijzigd, zodanig dat zittenblijven alleen als buitengewone optie bestaat. Leerlingen die achterblijven krijgen gepersonaliseerd ondersteuning. In Spanje vindt een hervorming plaats in regelgeving en richtlijnen die een aantal alternatieven mogelijk maakt om zittenblijven te vermijden. Doel is dat scholen meer rekening houden met verschillen in onderwijsbehoeftes en leerproblemen via aangepaste instructie, groepering en toetsing. In het VK komt zittenblijven bijna niet voor en zeker niet op basis van achterblijvende resultaten. Leerlingen die achterblijven ontvangen gedifferentieerd onderwijs en ondersteuning.

Specifiek beleid gericht op versnellen van hoogbegaafde leerlingen komt in Europese landen vrijwel niet voor. Wel is versnelling vaak mogelijk, als laatste optie als verrijking niet voldoende is.²⁵

Internationale vergelijkingen kunnen als voorbeeld en inspiratie dienen voor Nederland. Door de verschillen in de onderwijssystemen tussen de landen zijn de beleidsmaatregelen echter niet één op één te vertalen.

2.4 Knelpunten in de leerroutes

In deze paragraaf gaan we in op de vier belangrijkste knelpunten in de leerroutes in het primair en het voortgezet onderwijs: doorkleuteren²⁶, zittenblijven, stapelen en te weinig aandacht voor versnellen. Verbeteringen in die knelpunten kunnen vertraging reduceren, de leerroutes efficiënter maken of de kwaliteit van de leerroute verhogen. Het CPB schat dat vertraging in de leerroute Nederland jaarlijks € 500 miljoen kost.²⁷ Dit is ongeveer 3% van de totale budgettaire grondslag van het funderend onderwijs.

2.4.1 Doorkleuteren en zittenblijven in het PO

- Een zesde van de leerlingen loopt in het PO vertraging op. De overgang naar groep 3 is het grootste struikelblok. Ook groepen 3 en 4 kennen veel doubleurs
- Kleuterbouwverlenging in het geval van leerachterstanden heeft in de meeste gevallen geen positief effect op leerprestaties.
- Ook voor verlengde kleuterbouw bij sociaal-emotionele achterstand (schoolrijpheid) zijn geen langdurig positieve effecten gevonden. Scholen verschillen in de manier waarop ze de ontwikkeling van kleuters beoordelen. Sommige scholen hanteren ten onrechte 1 oktober als vaste grens in plaats van het maken van een individuele beoordeling.
- Een langdurig positief effect van zittenblijven is nooit aangetoond.
- Een heel jaar overdoen is bovendien een bot instrument.

²² OECD, Equity and Quality in education (2012). Cijfers gebaseerd op zelfrapportage van leerlingen. In Nederland zijn kleuteronderwijs en lager onderwijs geïntegreerd, waardoor Nederlandse leerlingen verlengd kleuteren opgeven als zittenblijven, in tegenstelling tot veel leerlingen in andere landen.

²³ OECD, Equity and Quality in Education (2012)

²⁴ Eurydice, Grade Retention during Compulsory Education in Europe (2011).

²⁵ Correspondentie via Eurydice-netwerk.

²⁶ Met doorkleuteren wordt zittenblijven in groep 2 bedoeld. Ook in de rest van het rapport worden de termen 'doorkleuteren' en 'kleuterbouwverlenging' als synoniem voor zittenblijven in groep 2 gebruikt.

²⁷ CPB, Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs (2015)

Beschrijving

Het Onderwijsverslag laat zien dat van de leerlingen die vorig jaar in groep 8 zaten, 16,3% vertraging heeft opgelopen. Dit zijn leerlingen die in groep 8 twaalf jaar of ouder waren.

Tabel 2.1 Aantal leerlingen in PO - niet nominaal in schooljaar 2013/2014

	Aantal leerlingen dat in 2014 PO verliet	% leerlingen dat met vertraging PO verliet	Aantal leerlingen dat met vertraging PO verliet	Gemiddelde bekostiging per zittenblijver	Totale kosten vertraging PO
PO	± 190.000	16.3%	± 30.000	€4.500	€ 140 mln

Bron: Leerlingenraming OCW; Onderwijsverslag 2013/2014.

Zittenblijven is geen nieuw fenomeen in Nederland, maar de toepassing ervan is in de afgelopen decennia in het primair onderwijs sterk afgenomen. In de jaren zestig haalde slechts twee derde van de leerlingen onvertraagd het einde van het primair onderwijs (de lagere school).²⁸ Een derde van de leerlingen was ergens blijven zitten. Tegenwoordig - met inbegrip van de overgang van groep 2 naar groep 3 - is het aantal doubleurs in het primair onderwijs gedaald naar zo'n 16%.

Tabel 2.2 laat per groep in het basisonderwijs de doubleurs en de leeftijdsachterstand zien op 1 oktober 2012. Doubleren houdt in dat een kind een klas voor de tweede keer doet. Leeftijdsachterstand houdt in dat een kind op 1 oktober 'te oud' is voor de klas waar hij in zit. De meeste kinderen doubleren in groep 2. Het - na twee of meer volledige schooljaren - niet laten overgaan van leerlingen naar groep 3 heet verlengd kleuteren. Het gevolg is dat een leerling ouder is dan 6 jaar bij de start in groep 3. In het schooljaar 2013/2014 was iets meer dan 5% van de leerlingen die in groep 3 instroomden te oud.²⁹

Tabel 2.2: Zittenblijven en leeftijdsachterstand in het primair onderwijs op 1 oktober 2012

	groep 1	groep 2	groep 3	groep 4	groep 5	groep 6	groep 7	groep 8	Gemiddeld 1-8
Herfstkinderen									
Doubleren (% per groep)	4	28,6	4,7	3,7	1,9	1,2	1	0,4	4,1
Leeftijds-achterstand (% cumulatief)	4,7	0,8	2,2	3,8	4,6	5,4	6,1	6,1	4,2
Gemiddelde leeftijd	4,1	4,5	5,6	6,7	7,7	8,8	9,8	10,9	7,5
Overige kinderen									
Doubleren (% per groep)	4,2	10,5	5,1	3,9	2	1,3	1	0,5	3,1
Leeftijds-achterstand (% cumulatief)	4,7	7,3	11,5	15	17	18,3	20,2	21,4	14,5
Gemiddelde leeftijd	4,1	5,1	6,1	7,1	8,2	9,2	10,2	11,2	7,7

Bron: Driessen et.al., Blijven Zitten? (2014)

²⁸ Doornbos, Opstaan tegen zittenblijven (1969)

²⁹ In het Onderwijsverslag 2013/2014 berekent de Inspectie dat het aandeel verlengde kleuteraars iets onder 7% ligt. Het verschil tussen de twee cijfers is te verklaren door een andere berekeningswijze. De Inspectie berekent het aantal leerlingen dat voor de derde keer in de kleuterklas stond ingeschreven als aandeel van het aantal leerlingen dat voor de tweede of derde keer in de kleuterklas stond ingeschreven. Het cijfer dat dit IBO hanteert, is het aantal leerlingen dat op te hoge leeftijd instroomde in groep 3 als aandeel van alle leerlingen die in dat jaar instroomden in groep 3. Voor dit rapport is de laatste wijze te prefereren, aangezien het in tegenstelling tot de eerste berekening wél de versnelde kleuters meeneemt, maar niet de leerlingen die na groep 2 uitstromen naar het speciaal basisonderwijs.

Bij de verlengde kleuterbouw kan een verdeling in twee groepen leerlingen worden gemaakt.

De eerste groep betreft de leerlingen die na twee volledige jaren in de kleuterklas te hebben gezeten niet overgaan naar groep 3. Zij blijven zitten in de kleuterklas. Onderzoek wijst uit dat leerlingen die verlengd hebben gekleuterd niet significant hoger scoren op taal en rekenen in groep 3 dan vergelijkbare leerlingen die in een keer zijn doorgestroomd naar groep 3.³⁰ Ook bij sociaal-emotionele achterstand (schoolrijpheid) is geen empirie gevonden waaruit blijkt dat doorkleuteren langdurig positieve effecten heeft. Natuurlijk zijn er verschillen in het tempo waarin kinderen zich ontwikkelen.³¹ Een manier om met deze verschillen om te gaan, is om binnen het kader van doorlopende leerlijnen zoals is vastgelegd in de Wet op het Primair Onderwijs te zorgen voor een soepele overgang van groep 2 naar groep 3. Zo kan ook in groep 3 de stof nog spelenderwijs worden aangeboden. In specifieke individuele gevallen zoals langdurige ziekte en complexe problemen in de huiselijke sfeer kan doorkleuteren worden overwogen. Beslissingen over doorkleuteren zouden dan ook voorzichtig en op individuele basis moeten worden genomen. Hoewel empirische bewijsvoering over positieve effecten van een jaar doorkleuteren ontbreekt, worden verschillen in schoolrijpheid regelmatig door betrokkenen als argument gebruikt om te stellen dat doorkleuteren zinvol kan zijn. Verder onderzoek naar specifieke effecten van doorkleuteren (of het ontbreken daarvan) kan nuttig zijn. Zelfs als langdurig positieve effecten alsnog met onderzoek worden aangetoond, is een heel jaar doorkleuteren niet altijd nodig, omdat de sociaal-emotionele achterstand ook korter dan een volledig jaar kan zijn. Daarbij is de sociaal emotionele ontwikkeling te beïnvloeden, bijvoorbeeld doordat leerlingen elkaar kunnen stimuleren of door de wijze waarop onderwijs wordt aangeboden. Scholen verschillen sterk in de manier waarop ze omgaan met kleuterbouwverlenging. Wat die verschillen verklaart is lang niet altijd duidelijk.³² Scholen zouden soms te gemakkelijk kunnen besluiten om leerlingen te laten doubleren in groep twee.³³

De tweede groep zijn de herfstkinderen (geboren tussen 1 oktober en 1 januari) die een klas voor de tweede keer doen. Herfstkinderen die doubleren hebben geen leeftijdsachterstand bij het verlaten van het basisonderwijs en worden niet vaker dan acht keer bekostigd. Niet in alle gevallen is het efficiënt deze leerlingen een heel jaar over te laten doen. Deze kinderen zijn aan het begin van het schooljaar mogelijk niet 'schoolrijp', maar kunnen dat (mede gezien hun leeftijd) binnen enkele maanden worden.³⁴

Het tegenovergestelde van verlengd kleuteren heet versneld kleuteren en betreft leerlingen die 5 jaar zijn bij de start in groep 3. Ruim 40% van de herfstkinderen stroomt vroeg door naar groep 2 en hebben dus aan het begin van groep 3 nog maar 1 ¾ jaar onderwijs gehad en zijn dan jonger dan 6 jaar. Dit is zo'n 13% van de totale instroom in groep 3. Voor gevorderde leerlingen kan het gunstig zijn om met hun iets oudere klasgenootjes door te stromen naar groep 3 en niet nog een jaar in de kleuterbouw (groep 2) te zitten.

Na de kleuterbouw is het percentage zittenblijvers in groep 3 en 4 het hoogst. Deze kinderen beheersen het technisch lezen veelal nog onvoldoende. Na groep 4 neemt het aantal zittenblijvers af.³⁵

³⁰ Luyten, Staman en Visscher, 'Leerachterstanden van vertraagde leerlingen op normaalvorderende leeftijdgenoten' (2013). De auteurs maken gebruik van propensity score matching en konden alleen goede matches vinden voor leerlingen met minder dan 66% kans op zittenblijven; Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014 (2015)

³¹ Goorhuis-Brouwer, Mogen peuters nog peuteren en kleuters nog kleuteren (2006); Expertmeeting 13 mei 2015

³² Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014, (2015)

³³ Roeleveld, van der Veen, Kleuterbouwverlenging in Nederland (2007)

³⁴ Driessen et.al., Blijven zittenblijven? (2014).

³⁵ Door deelnemers aan de expertmeeting is gesteld dat zittenblijven om de kennis van de leerling te vergroten weinig zin heeft als technisch lezen het probleem is.

Achtergronden

Leerlingen met een onderwijsachterstand blijven vaker zitten. Leerlingen die tussen groep 2 en groep 5 zijn blijven zitten, scoren voorafgaand aan het zittenblijven beduidend lager op taal en rekenen dan hun klasgenootjes die niet doubleerden.³⁶ Ook op niet-cognitieve vaardigheden scoorden deze leerlingen lager, voornamelijk op het vlak van werkhouding en onafhankelijkheid.

Naast een lager intelligentieniveau en een zwakkere sociaal-economische thuissituatie werken enkele andere leerlingkenmerken zittenblijven in de hand. Zittenblijven komt iets vaker voor bij jongens dan bij meisjes.³⁷ Leerlingen die zijn geboren in de zomermaanden hebben een grotere kans op vertraging dan leerlingen die in de herfst zijn geboren en onversneld zijn doorgegaan.³⁸ Soms geeft lichaamslengte onbewust de doorslag.³⁹ Ook gedragsproblemen en sociaal-emotionele ontwikkeling spelen een rol bij doubleren, evenals etniciteit of nationaliteit.⁴⁰ In Nederland komt zittenblijven bijvoorbeeld vaker voor onder allochtone leerlingen, dan onder autochtone leerlingen.⁴¹

Het is nooit aangetoond dat zittenblijven zonder meer helpt om achterstand in te halen. Recente studies en meta-analyses laten zien dat eenvoudigweg doubleren zonder aanvullende maatregelen geen langdurige positieve gevolgen heeft voor de leerprestaties of het sociaal-emotionele welzijn van leerlingen. Bijlage 6 gaat verder in op de effecten uit verschillende studies.

Sinds 2011 is het aantal zittenblijvers in het primair onderwijs afgenomen van 18% vertraagden naar 16 procent in 2013. Ook in het voorgezet onderwijs is een daling zichtbaar. Maar de variatie tussen scholen is groot, ook gecorrigeerd voor de achtergrond van leerlingen. Sommige scholen hebben geen of nauwelijks zittenblijvers terwijl op 17% van de scholen een kwart of zelfs meer van de leerlingen vertraging oploopt.⁴²

Figuur 2.3 geeft een overzicht van de verdeling van scholen, ingedeeld in kwartielen. Hierbij bevat kwartiel 1 de 25% scholen met het minste aantal zittenblijvers en kwartiel 4 de 25% scholen met het hoogste aantal zittenblijvers.

³⁶ Driessen, Blijven zittenblijven? (2014)

³⁷ Driessen, Blijven zittenblijven? (2014)

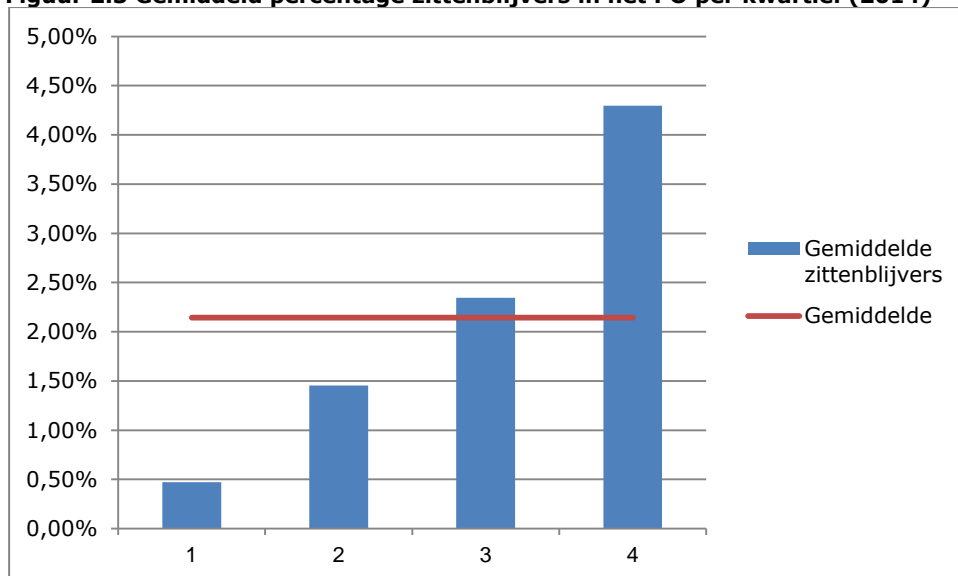
³⁸ Luyten, Leerachterstanden (2013)

³⁹ Huang, Further understanding factors associated with grade retention (2014)

⁴⁰ Huang, Further understanding factors associated with grade retention (2014); Goos et.al., How Can Cross-Country Differences in Grade Retention Be Explained? (2013); Bonvin, Bless en Schuepbach, Grade retention: decision-making and effects on learning as well as social and emotional development (2008); Bless, Schüpbach en Bonvin, Klassenwiederholung: Determinanten, Wirkungen und Konsequenzen (2004); Jimerson, 'Meta-analysis of Grade Retention Research: Implications (2001)

⁴¹ CPB, Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs (2015); Driessen et.al., Blijven zittenblijven? (2014)

⁴² Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014 (2015)

Figuur 2.3 Gemiddeld percentage zittenblijvers in het PO per kwartiel (2014)

Bron: Gegevens over scholen zoals beschikbaar bij OCW.⁴³

Scholen die een samenhangend systeem van toetsen hebben om de ontwikkeling van leerlingen te volgen en scholen die jaarlijks hun opbrengsten evalueren hebben minder zittenblijvers. Kwalitatief onderzoek op vijftien scholen liet zien dat scholen die criteria hanteren voor kleuterbouwverlenging in plaats van criteria voor overgang relatief minder kleuterbouwverlengers hebben.⁴⁴ Kenmerken zoals de grootte van de school of samenstelling van de leerlingenpopulatie hebben ook invloed op het aantal zittenblijvers, maar verklaren slechts voor een klein deel de verschillen tussen scholen.⁴⁵ Waarschijnlijk is schoolbeleid en -cultuur een grote factor bij het zittenblijven.⁴⁶

Sommige scholen hanteren nog steeds de oude 1 oktober grens om te bepalen of een kind doorgaat naar groep 3.⁴⁷ Sommige andere scholen gebruiken 1 januari als ijkpunt. Uit een enquête van de onderwijsinspectie blijkt dat ca 90% van de ondervraagde basisscholen beleid heeft vastgelegd over verlenging van de kleuterperiode. De leerkracht heeft de meeste invloed op de beslissing, gevolgd door een eventuele interne begeleider.⁴⁸ Scholen zeggen in een vroeg stadium de intern begeleider (IB'er), de ouders en soms de directie op de hoogte te stellen en hen bij de voortgang van het kind te betrekken. Vaak wordt ouders ook gevraagd de ontwikkeling van hun kind gericht te stimuleren. Wanneer ouders en school het niet eens kunnen worden over de beslissing prevaleert soms de wens van de ouders en soms die van de school.

Waardering

Voor dit IBO is een enquêteonderzoek uitgevoerd door GfK onder ouders en leerlingen.⁴⁹ Ondanks dat onderzoek uitwijst dat zittenblijven in de meeste gevallen niet effectief is, geven ouders overwegend aan tevreden te zijn over de keuze om het kind te laten blijven zitten. Ruim driekwart van de respondenten (ouders) vindt het een goed tot erg goed besluit. Ongeveer de helft van de

⁴³ De gegevens in figuur 2.3 zijn gebaseerd op leeftijdsachterstanden (percentages leerlingen die in één schooljaar ouder zijn dan 11) en op stand 2014. De gegevens in tabel 2.2. zijn gebaseerd op doubleurs in één schooljaar en op stand 2012. Hierdoor zijn de gegevens in figuur 2.3 en tabel 2.2. niet een op een vergelijkbaar.

⁴⁴ Driessen et.al., Blijven zittenblijven? (2014)

⁴⁵ Reezigt, Swanborn en Vreeburg, Verschillen tussen scholen op het gebied van zittenblijven (2013); Scholen met meer achterstandsléerlingen of niet-Nederlandse leerlingen hebben relatief meer zittenblijvers. Kleine scholen hebben relatief meer doubleurs dan grotere scholen. Vgl. Driessen et.al.

⁴⁶ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014 (2015).

⁴⁷ Driessen et.al., Blijven zittenblijven? (2014).

⁴⁸ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014 (2015). Technisch rapport sectorhoofdstuk primair onderwijs

⁴⁹ Steekproef op basis van GfK Opiniepanel. Respons PO, N = 1151; VO, N = 1685.

respondenten vindt dat het kind na het zittenblijven beter in zijn vel zit en er nog steeds voordeel van heeft. De respondenten in de enquête geven aan dat besluitvorming over zittenblijven in groep 2 (kleuterbouwverlenging) relatief snel wordt genomen. Het idee is dat kleuterbouwverlenging minder ingrijpend is voor de leerling dan blijven zitten op een later moment. Vaak is sociaal-emotionele achterstand de reden voor kleuterbouwverlenging. Niettemin laat ongeveer een derde van de respondenten weten dat vooral cognitieve achterstand reden van vertraging was.

In het focusgroepenonderzoek dat is uitgevoerd voor dit IBO komt het beeld naar voren dat zittenblijven wordt geaccepteerd. Achteraf wordt de beslissing positief gewaardeerd. Als reden hiervoor wordt gezegd dat doubleren niet voorkomen had kunnen worden, omdat eerdere jaren ook al moeizaam gingen. Ook werd genoemd dat de (prestatie)druk voor de kinderen hierdoor minder hoog werd. De positieve waardering is er niet altijd vanaf het begin. Het zittenblijven werd door respondenten in het begin vaak als eigen falen ervaren. Naar verloop van tijd heeft men echter vrede met de situatie. Het overdoen van groep 2 wordt door ouders niet altijd als een vorm van zittenblijven gezien.⁵⁰

2.4.2 Zittenblijven in het VO

- In het voortgezet onderwijs komt zittenblijven het meeste voor in de havo.
- Een groot deel van de zittenblijvers in de derde en vierde klas haalt uiteindelijk het examen niet.
- Het is nooit aangetoond dat zittenblijven een effectief instrument is om onderwijsachterstanden te repareren. Tegelijkertijd zijn er wel kosten aan verbonden (die gelijk zijn aan de financiering van een heel schooljaar), zowel voor de overheid als het individu en de maatschappij.
- Voor een deel van de leerlingen in het VO kan zittenblijven gezien worden als alternatief voor afstroom. Doubleurs presteren in het vervolgonderwijs over het algemeen beter dan afstromers.
- Doubleren is een bot instrument, want de leerling moet een heel jaar over doen ook bij tekortkomingen op enkele vakken.
- Veel scholen hebben wel een bevorderingsbeleid, maar weinig beleid op preventie van zittenblijven of alternatieve maatregelen.

De tweede belangrijke verstoring van de leerroute is zittenblijven in het voortgezet onderwijs.

Tabel 2.3 laat het aantal leerlingen in het VO zien dat in 2014 een diploma heeft behaald en daarbij ergens in het VO minimaal een jaar vertraging heeft opgelopen. Van de ruim 175.000 VO-leerlingen die het VO met diploma verlieten, heeft 25,8% dit met vertraging in het VO gedaan. Bij 21% van de 175.000 leerlingen ging het om zittenblijven. Naar schatting besteedt de overheid jaarlijks 360 miljoen euro aan zittenblijvers in het VO.

Tabel 2.3 Aantal VO-leerlingen (2014) met niet-nominaal diploma

Niveau	Aantal leerlingen met diploma VO	% leerlingen met vertraging in vo behaald	Aantal leerlingen met vertraging in vo behaald	Als gevolg van zittenblijven
Vmbo-b	19.160	10,7%	2105	2017
Vmbo-k	25.354	15,8%	3996	3396
Vmbo g/t	51.345	18,9%	9715	9175
Havo	46.794	47,3%	22.312	17.574
VWO	33.047	21,9%	7238	5921
Totaal	175.700	25,8%	45.366	38.083

Bron: Eigen bewerking van cijfers DUO.

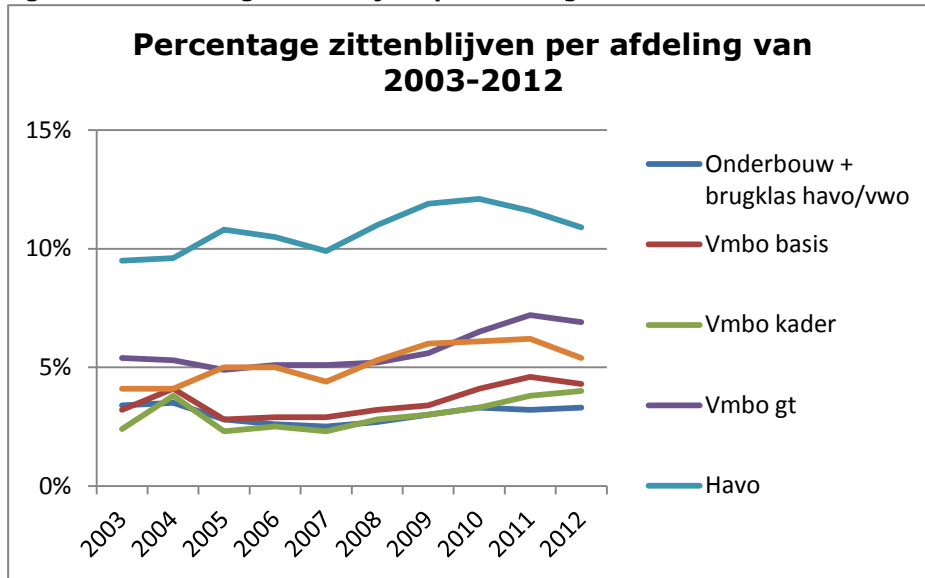
In het voortgezet onderwijs komt het zittenblijven vooral voor in de laatste jaren. In figuur 2.4 is het percentage zittenblijvers per afdeling weergegeven. Op de havo halen de minste leerlingen

⁵⁰ Mare Focusgroepenonderzoek (2015)

nominaal hun diploma. Ook is het percentage zittenblijvers met 11,4% op de havo het hoogst (2013/2014), met een opvallende piek in 4 havo. In het vmbo (kaderberoepsgerichte leerweg) is het aantal zittenblijvers 3,9%.

Uit een beperkte verkenning onder bedrijven komt naar voren dat het geen belemmering hoeft te zijn als een sollicitant een jaar langer over zijn schoolcarrière heeft gedaan. Zij kijken vooral naar het opleidingsniveau, de motivatie en de competenties van de sollicitant.⁵¹

Figuur 2.4 Percentage zittenblijven per afdeling 2003-2012



Bron: Inspectie van het onderwijs, Zittenblijven in het voortgezet onderwijs (2015)

Tabel 2.4 laat zien hoe leerlingen die in de derde klas doubleren daarna doorstromen. Op vmbo-basis, havo en vwo haalt minder dan de helft van de leerlingen alsnog het diploma op hetzelfde niveau. Op het vwo stroomt bijna de helft alsnog af. Op de havo stroomt 1/3 van de leerlingen ongediplomeerd uit naar een school buiten het VO. Vaak is dit het mbo. Een deel van deze havisten komt later toch weer op het hbo terecht.⁵² Op vmbo-basis bedraagt de ongediplomeerde uitstroom naar een school buiten het VO ruim 40%, maar stroomt ook nog eens 10% helemaal uit het onderwijs.

Tabel 2.4 Doorstroom per onderwijssoort

(vanaf leerjaar 3 2008/2009, in percentage van alle zittenblijvers in leerjaar 3)

Onderwijssoort	Aantal zittenblijvers in leerjaar 3 (2009)	% diploma	% afstroom	% 2e keer zittenblijven	% ongediplomeerde uitstroom	% uitstroom uit het onderwijs
Vmbo-basis	1234	36,6	0,2	6,6	41,1	11,6
Vmbo-kader	916	53,1	10,5	3,3	25,3	6,7
Vmbo-gt	3086	58,7	2,2	7,5	19,8	4,6
Havo	3371	*41,8	13,1	10,4	31,5	2,8
Vwo**	1130	ntb	42,4	13,1	5,7	2,4

Bron: Inspectie van het onderwijs (2014)

* Drie jaar na zittenblijven

** t/m leerjaar 5

⁵¹ Niet-representatieve consultatie door VNO-NCW.

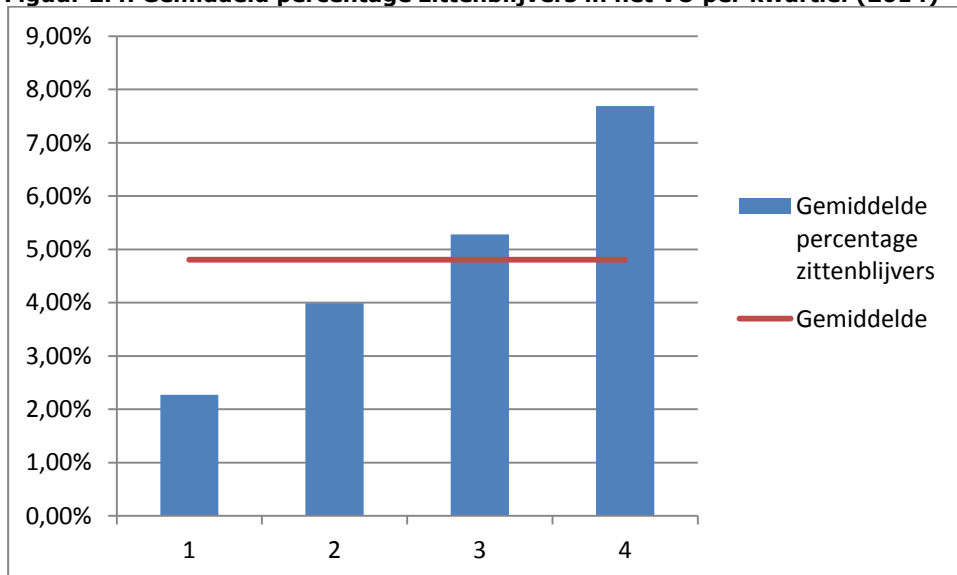
⁵² DUO

Leerlingen die in de vierde klas doubleren halen vaker alsnog hun diploma op hetzelfde niveau dan leerlingen die in leerjaar 3 doubleren. Op de havo is dat ruim twee derde van de zittenblijvers in klas 4. In het vwo haalt 80% van de zittenblijvers in klas 4 alsnog het vwo-diploma.⁵³

Wel zijn respondenten van de Gfk enquête (ouders en leerlingen in het VO) overwegend positief over het zittenblijven.⁵⁴ Hoewel minder dan in het PO voelen respondenten zich nog altijd overwegend betrokken bij de besluitvorming rond zittenblijven en vindt bijna drie kwart het achteraf een goede tot zeer goede beslissing. Bij ongeveer de helft van de zittenblijvende VO-leerlingen uit het panel werd tussen januari en april voor het eerst over het risico op zittenblijven gesproken; bij een kwart was dit pas tussen mei en juni. Bijna driekwart van de respondenten is van mening dat de prestaties net te laag waren om over te gaan. Meest genoemde achterliggende oorzaken van zittenblijven zijn te weinig inzet en een of twee specifieke vakken te moeilijk.

Net als in het primair onderwijs is er een duidelijke spreiding tussen scholen in het aantal zittenblijvers. In het voortgezet onderwijs verschilt het percentage zittenblijvers per school in 2014 van minimaal 0 tot maximaal 16% leerlingen. Figuur 2.4 geeft een overzicht van de verdeling van scholen, ingedeeld in kwartielen. Hierbij bevat kwartiel 1 de 25% scholen met het minste aantal zittenblijvers en kwartiel 4 de 25% scholen met het hoogste aantal zittenblijvers.

Figuur 2.4. Gemiddeld percentage zittenblijvers in het VO per kwartiel (2014)



Bron: Gegevens over scholen zoals beschikbaar bij OCW

Het aantal leerlingen is gelijkmatig verdeeld over de kwartielen. Zittenblijvers zijn dus niet geconcentreerd op de grote of juist de kleine scholen.

Zittenblijven is alternatief voor afstroom

In paragraaf 2.4.1 is aangegeven dat een langdurig positief effect van zittenblijven in het primair onderwijs nooit is aangetoond. In het VO ligt dat mogelijk anders, omdat zittenblijven een alternatief kan zijn voor afstroom. Op de kaderberoepsgerichte leerweg in het vmbo en in het vwo is het percentage zittenblijvers relatief laag, maar stromen leerlingen vaker dan in de andere leerwegen af naar een lager niveau.

⁵³ DUO

⁵⁴ Gfk, Leerroute funderend onderwijs. Redenen, afwegingen en keuzes bij het doorlopen van de basis- en de middelbare school (2015)

Tabel 2.5 Percentage afstromers vanaf leerjaar 3 naar schoolsoort 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
vmbo-kader	7,1	8,2	8,5	8,9	9,4	6,7
vmbo-gt	2,2	2,4	2,6	2,8	3,1	2,7
Havo	2,8	3	3,4	3,7	4	3,8
Vwo	5,7	6,4	7,2	7,9	8,5	7,6

Bron: Inspectie van het onderwijs

Op basis van de cijfers van DUO is in kaart gebracht hoe leerlingen die blijven zitten of afstromen presteren in het vervolg van hun onderwijsloopbaan. Over het algemeen presteren doubleurs beter dan afstromers. Het is echter niet vast te stellen in welke mate hier sprake is van een selectie-effect.⁵⁵ Dit verschil tussen afstroom en doubleren doet zich met name voor bij leerlingen in havo en vwo.

Besluitvorming op scholen

De Inspectie van het Onderwijs heeft het beleid rond zittenblijven op 130 VO-afdelingen onderzocht. In het voortgezet onderwijs hebben vrijwel alle scholen een uitgeschreven regeling met criteria voor bevorderen en doubleren. Opvallend is dat 80% van de scholen het bevorderingsbeleid heeft aangescherpt met het oog op de nieuwe zak/slaagregeling (2013).

Scholen baseren het besluit om een leerling al dan niet te laten doubleren voornamelijk op de docentenvergadering. Het belangrijkste criterium daarbij is de cijferlijst voor alle vakken. Gedrag en motivatie spelen een minder grote rol. Bij het besluit voor opstroom speelt gedrag en motivatie een wat grotere rol naast de algemene cijferlijst.⁵⁶

De meerderheid van de scholen (83%) heeft preventief beleid om zittenblijven te voorkomen, maar heeft niet vastgelegd op welke manier zij met leerlingen omgaan die niet mee kunnen komen. Het gaat meestal om een al dan niet vrijwillig ondersteuningsaanbod buiten de reguliere onderwijstijd. De meest voorkomende vorm van ondersteuning is een motivatiegesprek met de mentor. Enkele scholen laten ook weten de ouders te betrekken.⁵⁷

2.4.3 Stapelen

Na het behalen van een diploma kan een leerling stapelen en een diploma op een hoger niveau halen.

- Stapelen van diploma's leidt in veel gevallen tot een hoger VO- diploma.
- Stapelaars hebben een lager diplomarendement dan reguliere leerlingen, maar presteren in het vervolgonderwijs even goed.
- Stapelaars bereiken na het VO veelal hoger vervolgonderwijs.
- Stapelen is een mogelijkheid om lage plaatsing aan het begin van het VO te corrigeren.
- Een deel van de stapelaars had mogelijk ook direct op de juiste *track* kunnen zitten.

Naast het opstromen gedurende de schoolloopbaan kiezen sommige leerlingen om ná het behalen van het diploma verder te gaan in het VO op een hoger niveau; ongeveer 5% van de leerlingen stapelt.⁵⁸ Het stapelen komt het vaakst voor vanuit vmbo-t naar de havo.

De meerderheid van de stapelaars is succesvol. Van de stapelende vmbo-t leerlingen haalt 70% ook het havo-diploma. 1% haalt daarna ook nog een vwo-diploma. De havo-leerlingen die doorgaan in het vwo halen in 66% van de gevallen hun diploma. Het diplomarendement van stapelaars is daarmee iets lager in vergelijking met leerlingen die direct doorstromen. Stapelaars zijn in het vervolgonderwijs echter even succesvol als de niet-stapelaars.

⁵⁵ De genoemde relaties zijn correlaties en mogen niet als causaal verband worden geïnterpreteerd.

⁵⁶ Inspectie van het onderwijs, Zittenblijven in het voortgezet onderwijs (2015).

⁵⁷ Inspectie van het onderwijs, Zittenblijven in het voortgezet onderwijs (2015).

⁵⁸ OCW, stapelen in het voortgezet onderwijs (2015)

Stapelen moet gezien worden in samenhang met vroege selectie. Stapelen is namelijk een correctiemechanisme in het Nederlandse systeem. Voor laatbloeiers of leerlingen met een onderwijsachterstand kan vroege selectie leiden tot plaatsing onder het eigenlijke niveau. Vroege selectie bevordert sociale ongelijkheid. De mogelijkheid van stapelen van diploma's kan hiervoor corrigeren en is daarmee een positief element in ons stelsel.⁵⁹ Het is echter niet de meest efficiënte route naar het eindexamen. De leerling doet er immers een jaar langer over. Mogelijk zijn er manieren waarop een deel van deze leerlingen toch rechtstreeks naar het eindexamen kan stromen.

2.4.4 Versnellen en verrijken

Het vierde element in de leerroute is versnellen en verrijken. Onder versnellen verstaan we sneller dan nominaal door de leerstof gaan. Dit kan ofwel door versneld kleuteren (zie paragraaf 2.4.1), ofwel door een klas (een deel van een jaar) over te slaan. Leerlingen die versnellen, leren hetzelfde in minder tijd. Onder verrijking verstaan we verrijking van het aanbod voor leerlingen die voor de klas uit zijn. Zij versnellen niet, maar krijgen in de nominale tijd wel extra aanbod. Zij leren meer in dezelfde tijd. Verrijking kan daarnaast ook worden aangeboden aan leerlingen die zijn blijven zitten. Scholen verschillen in de mate waarin ze zittenblijvers andere lesstof aanbieden en waardoor zittenblijvers verrijking krijgen ten opzichte van het jaar daarvoor.

- Versnellen kan goed zijn voor hoogbegaafde leerlingen.
- Leerlingen die in het PO versnellen komen vaker op het havo en vwo.
- Relatief veel versnellers (zonder hoogbegaafdheid) blijven later toch weer zitten.
- Op het VO komt versnellen nauwelijks voor.

Versnellen komt met name voor in het primair onderwijs. Bijna 8% van de leerlingen die in 2013/2014 in groep 8 zaten was 'te jong' (10 jaar op 1 oktober).⁶⁰ Het aantal versnellers in het basisonderwijs neemt toe en wordt met name veroorzaakt door herfstkinderen met een kortere kleuterperiode. Het is moeilijk om te zeggen of er te weinig leerlingen een klas overslaan, omdat dit per definitie slechts voor een selectieve groep leerlingen is weggelegd. In het voortgezet onderwijs versnelt minder dan 1% van de leerlingen.

Leerlingen die in het basisonderwijs versnellen, behalen hogere Cito-scores, stromen vaker door naar vwo en havo en halen vaker een vwo-diploma. Van de leerlingen die versnellen is 85% een herfstkind. Wanneer onderscheid wordt gemaakt tussen herfstkinderen die versneld kleuteren en overige versnellers zien we dat de overige versnellers meestal beter presteren. Ze halen hogere cito-scores en vaker een vwo-diploma. Tegelijkertijd zien we dat de overige versnellers ook vaker dan reguliere leerlingen en versnelde herfstkinderen geen diploma halen of twee keer blijven zitten in het VO.⁶¹ Daarbij moet aangemerkt worden dat deze groep versnelde leerlingen behoorlijk klein is. Het lijkt te gaan om een selectieve groep. Mogelijk zijn dit leerlingen die zelfs na versnelling onvoldoende worden uitgedaagd of gemotiveerd, of om een andere reden niet thuis zijn in een schoolse omgeving.

Versnellen kan voorkomen in de vorm van *grade-based acceleration* (klas overslaan) of *subject-based acceleration* waarbij de leerling een of meerdere vakken sneller doorloopt.⁶² Dat laatste kan verschillende vormen aannemen. De leerling blijft bijvoorbeeld in zijn of haar klas voor de normale instructie, maar volgt één vak met een hogere klas. Of de leerling krijgt een compacter curriculum en kan de gewonnen tijd besteden aan verrijking of verdieping van de stof.

⁵⁹ OECD, Equity and Quality in Education (2012)

⁶⁰ Inspectie van het onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014 (2015)

⁶¹ DUO

⁶² Southern en Jones, Types of Acceleration: Dimensions and Issues ; Gross, A Nation Deceived: How Schools Hold Back America's Brightest Students, (2004)

55% van de basisscholen heeft beleid voor versnellen van kinderen in groep 1 t/m 8. Bij 27% van de scholen is dit beleid in ontwikkeling. De leerkracht heeft de meeste invloed op de beslissing om een leerling te laten versnellen, gevolgd door de interne begeleider.⁶³

Over de effecten van versnellen op de academische en sociaal-emotionele ontwikkeling van hoogbegaafde leerlingen is vrij weinig bekend. Het blijkt moeilijk een goede controlegroep samen te stellen, waardoor veel studies het selectie-effect niet weten op te lossen.⁶⁴ Niettemin lijkt een klas overslaan gunstig te zijn voor hoogbegaafde leerlingen. Bijlage 6 gaat verder in op een aantal achterliggende studies.

⁶³ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014 (2015). Technisch rapport sectorhoofdstuk primair onderwijs

⁶⁴ Plucker en Callahan, Research on Giftedness and Gifted Education: Status of the Field and Considerations for the Future, (2014)

3 Analyse effectieve leerroutes

In het vorige hoofdstuk is een aantal knelpunten in de leerroutes door het Nederlandse onderwijsstelsel naar voren gekomen. Het Nederlandse stelsel kent veel vertraging in de eerste jaren van de basisschool en rondom het examenjaar. Dit is opvallend omdat zittenblijven geen langdurig positief effect heeft op de prestaties van leerlingen. Opvallend is verder dat na groep 2 in het basisonderwijs versnelling van de loopbanen relatief weinig voorkomt.

- In het Nederlandse onderwijs vindt veel leerroutevertraging plaats door zittenblijven, doorkleuteren en stapelen.
- De grootste knelpunten in het stelsel zijn de overgang naar groep 3 (PO) en het voorexamenjaar (VO).
- Zittenblijven heeft op zichzelf geen langdurig positief effect op leerprestaties. Een heel jaar volledig overdoen is een bot instrument.
- Leraren zijn niet altijd voldoende geëquipeerd om aan preventie te doen of alternatieve maatregelen in te zetten. Scholen hebben niet altijd beleid op het punt van zittenblijven en versnellen, en indien wel, dan is dit niet altijd gericht op het terugdringen respectievelijk bevordering ervan.
- Een aantal kenmerken van het stelsel werkt leerroutevertraging in de hand en ontmoedigt leerrouteversnelling: het leerstofjaarklassensysteem met scherpe scheidingen tussen de schooljaren en beperkte differentiatie in het onderwijsaanbod; een relatief vroege selectie van leerlingen in verschillende niveaus op het VO, met een algemene tweedeling in beroepsonderwijs (vmbo) en algemeen vormend onderwijs (havo en vwo).

Het optreden van leerroutevertraging is het resultaat van de moeilijkheid voor leraren en scholen om binnen het leerstofjaarklassensysteem de verschillen tussen leerlingen (achterstand en voorsprong) te accommoderen.

1. Scholen en leraren hebben niet altijd een voldoende handelingsrepertoire om gedurende het schooljaar onderwijsachterstanden of -voorsprong aan te pakken, of benutten deze onvoldoende. Daardoor wordt doubleren een gemakkelijke, zij het op lange termijn ineffektieve manier om leerlingen op het niveau van de klas te brengen. Uitbreiding en betere of gerichtere benutting van het handelingsrepertoire voor leraren door de overheid, scholen en schoolbesturen met het oog op vroegtijdige signalering en gerichte ondersteuning of onderwijstijdverlenging kan de leerroute soepeler maken. Een achterliggende oorzaak is de overschatting van de positieve effecten van zittenblijven. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gebrek aan inzicht dat zittenblijven slechts tijdelijke geringe baten heeft en om het onvoldoende delen van *best practices*. Dit wordt nog versterkt als leraren en schoolleiders de oorzaken van leerroutevertraging eenzijdig bij de leerling leggen en als scholen barrières ervaren om te veranderen.⁶⁵ Daarnaast constateert de Inspectie van het Onderwijs al enkele jaren dat lang niet alle leraren de differentiatievaardigheden beheersen. Daardoor ontbreekt vaak maatwerk in de klas.
2. De schotten tussen de jaargangen en niveaus in het leerstofjaarklassensysteem met vroege selectie, waar op veel scholen sprake van is, zijn bovendien hoog. Het is moeilijk voor leerlingen om tussentijds door het systeem te bewegen, of voor enkele curriculumonderdelen buiten de eigen jaarklas of het eigen niveau onderwijs te volgen. Wanneer een leerling niet alle vakken op een niveau beheerst, rest hem of haar alleen doubleren (of in het VO, afstromen). Voor de leerling die op bepaalde onderdelen vooruit is, is het moeilijk overspringen naar de volgende jaarklas of het hogere niveau.

Om de doelmatigheid van de leerroutes te verhogen, moeten overheid, scholen en leraren zich richten op het beter benutten en uitbreiden van mogelijkheden om leerlingen onderwijs op maat te

⁶⁵ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014 (2015).

bieden. Er liggen voldoende aangrijpingspunten op onderwijskundig vlak en op het niveau van het stelsel voor overheid, scholen en leraren om daar aan te werken.

Van veel mogelijke maatregelen zijn de effecten op de leerroute op dit moment echter niet goed te kwantificeren. Robuuste effectstudies ontbreken vaak. Niettemin, omdat er weinig aantoonbaar positieve effecten van zittenblijven zijn, maar wel aantoonbare kosten, zijn de voorhanden liggende alternatieven zinvol om te overwegen. Nader onderzoek is in veel gevallen echter aan te raden.

De taakopdracht van dit IBO is om uit te vinden hoe de leerroute in het funderend onderwijs verkort kan worden bij dezelfde of hogere onderwijskwaliteit. De doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs worden hierin meegewogen..

3.1 Algemeen: effectievere leerroutes in het PO en VO

Dit hoofdstuk inventariseert beleidsopties voor scholen en Rijksoverheid. Deze paragraaf verkent enkele algemene aangrijpingspunten ter verbetering van de leerroutes in PO en VO. Er zijn verbeteringen mogelijk in onder andere:

- de aanpak van onderwijsachterstanden
- het leerstofjaarklassensysteem
- leraren
- financiële instrumenten
- motivatie
- toezicht

De paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4 gaan vervolgens in op mogelijke maatregelen die specifiek gericht zijn op respectievelijk de overgang tussen groep 2 en 3, de jaren rondom het examenjaar en versnelling en verrijking.

3.1.1 Gerichte aanpak van onderwijsachterstanden

- Scholen en leraren zetten zittenblijven vaak in als manier om leerlingen met leerachterstand de achterstand te laten wegwerken, terwijl dit geen langdurig positief effect heeft.
- Achterstandsleerlingen blijven relatief vaak zitten.
- Vroegtijdige signalering en aanpak van achterstanden is een zinnigere methode om deze leerlingen te helpen. Het kan daardoor zittenblijven voorkomen en de leerroute efficiënter maken.
- Dit vraagt om een goede allocatie van tijd (vroeg beginnen) en middelen (voor de juiste groep leerlingen).
Er liggen mogelijkheden in voor- en vroegschoolse educatie (VVE), ondersteuning in de reguliere lestijd en gerichte onderwijstijdverlenging.

Aanpak van onderwijsachterstanden kan mogelijk helpen om vertraging in de leerroute te reduceren. Veel kansrijker dan doubleren is het om leerachterstanden vroegtijdig te signaleren en de leerlingen extra te ondersteunen.⁶⁶ Er liggen mogelijkheden in voor- en vroegschoolse educatie, extra ondersteuning in de reguliere onderwijstijd en gerichte leertijdverlenging, zoals bijvoorbeeld in schakelklassen of zomerscholen.

Zittenblijven komt relatief veel voor onder achterstandsleerlingen.⁶⁷ Extra preventieve ondersteuning voor deze leerlingen leidt naar verwachting tot een daling van het aantal zittenblijvers. Middelen die nu naar zittenblijvers gaan, zouden effectiever besteed kunnen worden

⁶¹ Correspondentie via Eurydice. De Franse regering heeft in 2013 de Code de l'éducation aangepast. Daarin is opgenomen dat doubleren een uitzondering moet zijn. Leerlingen die leerachterstand oplopen, krijgen een gepersonaliseerd ondersteuningsprogramma.

⁶⁷ Kinderen van ouders met een laag opleidingsniveau

aan preventie en maatwerk voor leerlingen met achterstanden. Met deze middelen kunnen onderwijsachterstandsgelden worden opgehoogd, of de criteria voor gewichten kunnen worden verruimd. Ook is het mogelijk meer te sturen op de besteding van de achterstandsmiddelen, bijvoorbeeld door via oormerking van scholen te verlangen dat zij acties en plannen formuleren en inzicht geven in de resultaten.

Zittenblijven vervangen door alternatieven kan de leerroute verrijken of vertraging voorkomen. Daarvoor is tijdig ingrijpen bij leerproblemen nodig. Toetsing en observatie helpt om problemen te identificeren en een individueel handlungsplan op te stellen.⁶⁸ Maatregelen die kunnen helpen, zijn onder andere leren met behulp van ict-ondersteuning en extra onderwijskundig personeel in de klas.⁶⁹ Een aantal kenmerken van onderwijsinterventies helpt bij het reduceren van onderwijsachterstanden: een pedagogisch klimaat dat prestaties bevordert en toetst, schoolleiderschap en een constructieve schoolcultuur en ouderbetrokkenheid.⁷⁰

Een specifieke mogelijkheid voor aanpak van onderwijsachterstanden behelst het investeren in gerichte onderwijstijdverlenging voor leerlingen die het nodig hebben. Over de effectiviteit van gerichte onderwijstijdverlenging is weinig evidentie beschikbaar. Naschoolse programma's kunnen werken, maar onduidelijk is welke elementen wanneer voor wie het beste werken. Betere resultaten lijken afhankelijk te zijn van de kwaliteit van de extra benutte tijd en van de verbinding die wordt gelegd tussen de aanpak in de verlengde onderwijstijd en de aanpak in het reguliere onderwijs.⁷¹ In het PO is te denken aan de schakelklas. Nederlandse leerlingen met taalachterstand die meededen aan schakelklassen gingen meer vooruit dan controleleerlingen. Er is echter geen hard bewijs.⁷²

In het VO lijkt het stimuleren van zomerscholen een beloftevolle optie. Deze zijn er op gericht om leerlingen die net niet over kunnen tijdens de zomermaanden bij te spijkeren op één of twee vakken, zodat ze toch over kunnen. De lopende pilot zomerscholen laat na één jaar een positief en kostenefficiënt resultaat zien.⁷³ Als de pilots langer lopen wordt het mogelijk uitspraken te doen over de lange termijn effecten. Daarnaast kan interventie op een eerder moment, zoals via kerst- of lentescholen, mogelijk effectiever zijn omdat leerlingen dan zo vroeg mogelijk worden ondersteund. Tot slot worden zomerscholen door sommige experts gezien als een kenmerk van het onvermogen van scholen om gedurende het schooljaar onderwijsachterstanden aan te pakken.⁷⁴

Vroege interventie bij achterstanden is cruciaal. Gerichte investering in de voorschoolse educatie van achterstandskinderen kan leiden tot minder instroom van achterstandsléerlingen in het basisonderwijs.⁷⁵ Experimenten in de VS tonen positieve effecten op cognitieve en niet-cognitieve vaardigheden van deelnemende leerlingen. Mogelijk zijn in Nederland de opbrengsten van voor- en vroegschoolse educatie beperkter dan in de VS. De Nederlandse risicogroepen zijn minder zwaar en kinderen kunnen al vanaf 4 jaar naar de basisschool.

Van VVE zijn tot op heden in Nederland nog geen positieve effecten aangetoond.⁷⁶ Veel (ook buitenlands) onderzoek laat zien dat de kwaliteit en uitvoering van het programma daarbij de doorslag geeft.⁷⁷ De uitvoering van VVE verschilt per gemeente sterk en voldoet nog niet overal

⁶⁸ Juchtmans et.al., Samen tot aan de meet: Alternatieven voor zittenblijven: Inspiratieboek (2012)

⁶⁹ Juchtmans, Samen tot aan de meet: alternatieven voor zittenblijven (2012)

⁷⁰ Algera et.al., Effectieve interventies voor bestrijding onderwijsachterstanden (2013)

⁷¹ Algera et.al., Effectieve interventies voor bestrijding onderwijsachterstanden (2013)

⁷² CPB, Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs (2015)

⁷³ Faber, Timmerman en Kievitsbosch, De zomerschool: Een effectieve interventie tegen zittenblijven (2014). De precieze effecten zijn overigens niet duidelijk omdat niet met een controlegroep is gewerkt en niet duidelijk is wat er was gebeurd zonder deelname aan de zomerschool.

⁷⁴ Expertmeeting 13 mei 2015

⁷⁵ CPB, Zittenblijven in perspectief (2015)

⁷⁶ Driessen, De bestrijding van achterstanden (2013); Algera et.al., Effectieve interventies voor bestrijding onderwijsachterstanden (2013); CPB, Zittenblijven in primair en voortgezet onderwijs (2015).

⁷⁷ Kampen et.al., Voor- en vroegschoolse zorg en educatie: De toekomst verkend (2005).

aan de wettelijke eisen.⁷⁸ Nog niet alle wettelijke taken zijn bij alle gemeenten op orde. De G37 lopen voor op kleinere gemeenten. Deze gemeenten ontvangen jaarlijks een aanvullend budget uit de specifieke uitkering van totaal €95 mln.. Door een andere verdeling van de middelen worden ook de kleinere gemeenten geacht de kwaliteit te kunnen verbeteren. De belangrijkste punten zijn: het realiseren van voldoende VVE-plaatsen en de toeleiding, doorlopende leerlijnen, het maken van resultaatafspraken en de monitoring ervan, het verbeteren van de kwaliteit(zorg) door VVE-instellingen.

De onderzochte educatieve kwaliteit in Nederlandse voorschoolse voorzieningen (ook die VVE aanbieden) scoort laag tot midden en kan worden verbeterd.⁷⁹ Verbetermogelijkheden zijn bijvoorbeeld de kwaliteit van leid(st)ers door de inzet van meer hbo-opgeleide leidsters voor de groep en bewezen vve-programma's. De thans gebruikte VVE-programma's zijn niet empirisch getoetst op effectiviteit.⁸⁰

3.1.2 Leerstofjaarklassensysteem

- Indeling van het stelsel in jaarklassen en (in het VO) niveaus werken vertraging in de hand. Harde overgangen maken het risico op zittenblijven groter en de kans op versnellen kleiner.
- Om achterstanden weg te werken is niet altijd een volledig jaar nodig. Flexibelere overgangen tussen jaren kunnen hierbij tot efficiëntere leerroutes leiden.
- Brede brugklassen zijn in het VO een manier om de overgang van PO naar VO flexibeler te houden en allocatie van leerlingen te verbeteren.
- Binnen de jaarklas helpt gepersonaliseerde instructie prestaties van leerlingen te verbeteren en hiermee de leerroute efficiënter te maken.

Zittenblijven gebeurt wanneer een leerling niet in staat wordt geacht de horde van de ene klas naar de volgende te kunnen nemen. Er zijn verschillende arrangementen denkbaar die de grens tussen de klassen verkleinen en die de schoolloopbaan mogelijk versoepelen. Scholen kunnen meer gebruik maken van voorwaardelijke overgang, waarbij de leerling voor de achterstandsvakken onderwijs volgt in het lagere leerjaar bedoeld om de achterstand weg te werken. Deze praktijk is ook mogelijk in bijvoorbeeld Duitsland en Vlaanderen.⁸¹ In verschillende landen in Europa is het mogelijk om aan het einde van het schooljaar de ingelopen achterstand in te halen, bijvoorbeeld door extra werk of door herexamens.⁸² De zomerscholen uit de Nederlandse pilot hebben een soortgelijk effect.

Bij de overgang van PO naar VO zijn sommige leerlingen gebaat bij uitstel van selectie. Bredere brugklassen kunnen ervoor zorgen dat deze leerlingen zonder vertraging als gevolg van stapelen op het goede niveau terecht komen en de route naar het uiteindelijke examen wordt verkort. Voor versoepeling van de overgang tussen groep 2 en groep 3, zie paragraaf 3.2.

Het onderwijs op basisscholen en in het voortgezet onderwijs is vrijwel altijd volgens opeenvolgende jaarklassen ingericht.⁸³ Daarbinnen is het lastig differentiëren naar niveau, leertempo of leerstijl. In zo'n systeem wordt voor jonge kinderen die nog niet toe zijn aan een overgang naar een klassikale groep 3, sneller gekozen voor een heel jaar doorkleuteren.

⁷⁸ Evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) en specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, Kamerstukken II, 2014-2015, 34242 nr.1

⁷⁹ Leseman en Slot, Kwaliteit en curriculum van voorschoolse opvang en educatie in Nederland (2013)

⁸⁰ Driessen, Variatie in Voor- en Vroegschoolse Educatie (2012.)

⁸¹ Eurydice, Grade Retention (2011); Correspondentie met Eva Vandegaer.

⁸² Eurydice, Grade Retention (2011)

⁸³ Dit is in het PO geen wettelijke bepaling. Montessori en Jenaplanscholen kennen bijvoorbeeld een andere inrichting. De WVO gaat wel uit van een indeling in leerjaren. Het versoepelen van die indeling, zoals per 1 augustus al gebeurt door aanpassing van de urennorm, zou het vóórkomen van zittenblijven kunnen reduceren. Er is dan immers meer mogelijkheid voor tempowisselingen in het onderwijs.

Meer maatwerk binnen de jaarklassen, of over de jaarklassen heen, kan leiden tot meer doelmatigere en vlottere leerroutes. Een voorbeeld van maatwerk is ability grouping, waarbij leerlingen van hetzelfde niveau samen instructie krijgen. Dit kan plaatsvinden binnen de klas, maar ook over klassen heen. Niet alle vormen van ability grouping zijn even kansrijk en de effecten zijn verschillend. Deze vorm van differentiatie kan negatieve effecten hebben op laagpresterende leerlingen en positieve effecten op hoogpresterende leerlingen. Er zijn mogelijk negatieve effecten op rekenvaardigheid van differentiatie over de jaarklas heen voor alle leerlingen.

Gepersonaliseerde instructie met behulp van ict heeft positieve effecten op de lees- en rekenvaardigheid van basisschoolleerlingen. Het effect wordt groter bij meer instructie.⁸⁴ Deze resultaten zijn niet per se te generaliseren naar Nederland.

Een andere mogelijkheid van leerjaaroverstijgend onderwijs is multileerjaarclassen, bijvoorbeeld door leesinstructie per niveaugroep in plaats van per klas. Multileerjaarclassen hebben geen direct effect op de leerprestaties, maar verhogen wel het welbevinden en de motivatie van leerlingen. Organisatie en planning voor de school en leraar kan wel moeilijker zijn.⁸⁵

Box 3.1 leerstofjaarklasdoorbrekend werken

Hoewel de meeste Nederlandse scholen het leerstofjaarklassensysteem nog hanteren, heeft een aantal (PO-) scholen dit systeem doorbroken. Een voorbeeld hiervan zijn Slimfit-scholen. Leerlingen zijn hierbij onderverdeeld in een drietal units (bijvoorbeeld 4-6 jaar, 7-9 jaar, 10-12 jaar), die vaak per kwartaal opnieuw worden ingedeeld. De strakke (overgangs)scheidslijn in september is hiermee losgelaten. Vakken/onderwijsonderdelen worden op verschillende niveaus aangeboden, onafhankelijk van de specifieke leeftijd van de leerling. Onderwijsprofessionals werken in teamverband, waarbij vaak in de units een mix van mbo-, hbo- en wo-opgeleiden werkzaam is. Het onderwijs is doelgericht: instructies zijn gericht op waarom de kennis nodig en bruikbaar is, in plaats van taakgericht. Zittenblijven komt in een leerstofjaarklasdoorbrekend systeem in principe niet voor: leerlingen gaan door naar de volgende unit als ze daar rijp voor zijn. Ook een heel jaar doorkleuteren komt daarmee in principe niet voor, aangezien er meer flexibiliteit is. In een enkel geval per jaar doet een leerling 9 jaar over de basisschool. In dat geval wordt niet een volledig jaar dezelfde lesstof aangeboden, maar krijgt de leerling verbreding en verdieping om zo bijvoorbeeld op een hoger VO-niveau in te kunnen stromen. Een verdergaand flexibel systeem is om ook de kinderopvang en de naschoolse opvang te integreren met het basisonderwijs.

Scholen die het leerstofjaarklassensysteem hebben doorbroken, geven aan tegen een aantal belemmeringen aan te lopen. Het gaat dan bijvoorbeeld om belemmeringen in wet- en regelgeving (eisen aan gebouwen/lokalen voor BSO en onderwijs, aanstellingseisen personeel (kinderopvang/bsu/onderwijs) en belemmeringen in verschillende rollen (rijk/gemeenten/ggz). Ook sluiten de PABO-vaardigheden niet altijd aan bij de differentiatie-vaardigheden die onderwijsprofessionals voor deze manier van werken nodig hebben.

3.1.3 Leraren

- Hoe beter leraren in staat zijn om in te spelen op verschillen in leerbehoeftes van kinderen des te minder zittenblijven voorkomt. Een substantieel deel van de leraren beschikt nog niet over voldoende differentiatie vaardigheden.
- Het meer in teamverband laten werken van docenten kan kennisdeling en motivatie stimuleren en meer ruimte geven om specifieke vaardigheden en expertise in te kunnen zetten.
- Kennisdeling over en samenwerking bij leerroutebeslissingen kan leiden tot efficiëntere leerroutes.

⁸⁴ Deunk et.al, Differentiation within and across classrooms (2015)

⁸⁵ Juchtmans, Samen tot aan de meet. Inspiratieboek (2012)

Leraren spelen een centrale rol in het onderwijs. Initiatieven rondom vroege interventie en maatwerk zullen mede door docenten moeten worden uitgevoerd. Niet alle docenten beheersen de vaardigheid om hun onderwijs goed te differentiëren. Mogelijk spelen in het primair onderwijs de grote verschillen tussen lerarenopleidingen daarbij een rol.⁸⁶ Ook geven leraren aan dat de invoering van de Wet Passend Onderwijs de druk om te differentiëren heeft vergroot.⁸⁷ Verbetering is dus mogelijk voor leerlingen die gebaat zijn bij extra ondersteuning of een aangepast programma. Investeren in docenten met een specialisatie in special education needs (SEN) is mogelijk kansrijk.⁸⁸ Ook het versterken van differentiatievaardigheden op de PABO en op overige lerarenopleidingen kan helpen, helemaal bij PABO's die in een voedingsgebied liggen met scholen die sterk met gepersonaliseerde instructie werken.

Een andere optie is om docenten in het primair- en voortgezet onderwijs meer in teamverband te laten werken.⁸⁹ Dit kan positief werken op de motivatie van de professionals, stimuleert kennisdeling en geeft meer ruimte voor het inzetten van specifieke vaardigheden. Voor leerlingen kan het een positief effect hebben op de motivatie. Ook kan het verschil in uitleg van de lesstof door meerdere professionals ertoe leiden dat een leerling de stof beter begrijpt. Ouders en onderwijsprofessionals lijken positief.⁹⁰

Docenten spelen een belangrijke rol bij de beslissing over de leerroute. Docenten kijken verschillend naar wie verantwoordelijk is voor het zittenblijven. Met name veel docenten in het VO vinden dat de oorzaak bij de (motivatie van de) leerling zelf ligt.⁹¹ Gerichte voorlichting en kennisdeling over de ineffectiviteit van zittenblijven en eventuele alternatieven kan deze attitude veranderen.

Box 3.2 Leraren en onderwijsexperts

De term 'leraar' of docent komt niet altijd overeen met de benaming en functiebeschrijving zoals deze op sommige scholen wordt gehanteerd. Sommige scholen hanteren bewust de term 'onderwijsprofessional', omdat dit beter past bij de gespecialiseerde, soms jaarklasdoorbrekende functies. Waar in dit IBO de term 'leraar' wordt gebruikt, kan dit breder worden geïnterpreteerd.

3.1.4 Financiële instrumenten

- Scholen hebben in de huidige bekostiging geen financiële prikkel om zittenblijven te verminderen of versnellen te bevorderen.

De huidige bekostigingssystematiek is zo ingericht dat een school 'extra' middelen ontvangt nadat een leerling is blijven zitten. Scholen worden immers bekostigd voor al hun leerlingen, inclusief de doubleurs. Verleggen van een deel van de bekostiging van zittenblijvers naar preventieve maatregelen stelt scholen en schoolbestuurders in staat om tijd en middelen eerder aan te wenden voor preventie en maatwerk ten einde zittenblijven te voorkomen. Wijziging in de bekostiging geeft scholen daarmee zowel een stimulans als de middelen om de schoolloopbaan van leerlingen efficiënter te maken.

Een risico van het verleggen van bekostiging is dat hierdoor onbedoelde negatieve effecten kunnen ontstaan, omdat de middelen die een school ontvangt nadat een leerling blijft zitten dalen. VO-scholen zouden bijvoorbeeld leerlingen sneller kunnen laten afstromen, lager laten instromen of eerder doorverwijzen naar het voortgezet algemeen onderwijs voor volwassenen (vavo). Dit kan

⁸⁶ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 2013/2014* (2015)

⁸⁷ Expertmeeting 13 mei 2015

⁸⁸ Goos et.al., *Cross-Country Differences'*(2013)

⁸⁹ Expertmeeting 13 mei 2015

⁹⁰ Focusgroepenonderzoek, expertmeeting en werkbezoeken

⁹¹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 2013/2014* (2015)

ernstige gevolgen hebben voor het uiteindelijke opleidingsniveau en de kwaliteit van het onderwijs.⁹² In het PO zijn deze risico's kleiner. De mate waarin deze onbedoelde neveneffecten optreden, hangt mede af van de mate waarin de beslissing over de leerroute en beslissingen over bekostiging door dezelfde onderwijsprofessionals wordt genomen (of in overleg met elkaar). Bekostiging richt zich eerder op onderwijsbestuurders, terwijl beslissingen over de leerroute vaker bij de afzonderlijke (vak)docent is belegd.

Omgekeerd levert versnellen van een leerling geen financieel voordeel op. Het ontbreken van een positieve prikkel voor scholen bij het laten versnellen van een leerling kan worden ondervangen door scholen ook (deels) te bekostigen voor deze leerlingen op basis van de nominale leerduur.

Opgemerkt moet worden dat wijziging van de bekostigingssystematiek op dit punt in spanning staat met het voornemen de bekostiging van schoolbesturen te vereenvoudigen en nog beoordeeld moet worden op de uitvoerbaarheid.

3.1.5 Motivatie

Motivatie is in het Nederlandse voortgezet onderwijs een aandachtspunt. Leerlingen op de middelbare school zijn in vergelijking met andere landen slecht gemotiveerd. Gebrek aan motivatie kan leiden tot zittenblijven, afstroom of voortijdig schoolverlaten.⁹³ Ook is het denkbaar dat een gebrek aan motivatie leidt tot plaatsing op een lager niveau. Het motivatieprobleem is groter op het vmbo dan op de havo of het vwo.

Volgens leerlingen draagt het geven van feedback bij aan de motivatie tot leren. In een kwart van de lessen krijgen ze nauwelijks feedback. Veertig procent van de leraren in de onderbouw van het VO geeft aan dat ze niet goed instaat zijn om ongeïnteresseerde leerlingen te motiveren.⁹⁴ Er zijn goede voorbeelden van scholen waar leerlingen gemotiveerder zijn. Uitwisselen van best practices kan scholen helpen de motivatie van leerlingen te vergroten.

3.1.6 Toezicht

Wijziging van het Inspectiekader en een andere rol van de Inspectie kan het gedrag van scholen beïnvloeden. Het versterken van de negatieve invloed van zittenblijven of afstroom op het inspectieoordeel kan een prikkel voor scholen geven om alternatief beleid te ontwikkelen.

Er valt ook te denken aan een meer ondersteunende of aanmoedigende rol van de Inspectie. Zo kan het toezichtkader preventie en ondersteuning of het hebben van brede brugklassen belonen. Ook kan de Inspectie preventie stimuleren door meer met scholen in dialoog te treden over zittenblijven.

Een strenger oordeel op leerroutevertraging vereist voor het primair onderwijs waarschijnlijk dat een wijziging van de WPO nodig is. Daarin kan worden opgenomen dat leerroutevertraging indruist tegen het principe van de continue ontwikkeling van de leerling. Dit geeft de Inspectie de juiste wettelijke basis om te inspecteren op vertraging. Verder Door de drempelwaarden in het PO voor geaccepteerde percentages zittenblijvers en kleuterbouwverlengers te verlagen, neemt de prikkel voor PO-scholen toe om actie te ondernemen. Deze liggen nu op respectievelijk 3% en 12%. Daarboven wordt een school gevraagd om een toelichting en kan de Inspectie strenger oordelen. In het VO kan in de huidige situatie de grens voor een onvoldoende-score worden opgerekt als relatief veel scholen slechter presteren. Nu krijgt namelijk het laagst-scorende kwartiel een onvoldoende. Een alternatief is om niet een relatieve maat voor onvoldoende rendement te hanteren, maar een

⁹² CPB Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs (2015)

⁹³ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014 (2015)

⁹⁴ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014 (2015)

absolute maat te ontwikkelen en de wijziging op te nemen in het beoordelingskader Besluitvorming hierover volgt naar verwachting in 2015.

Een risico van aanscherping van het Inspectiekader is dat dit in het VO mogelijk negatieve gedragseffecten met zich meebrengt. Veel scholen lijken sterk door het Inspectiekader beïnvloed te worden. Dit uit zich bijvoorbeeld in risicomijdend gedrag. Bij twijfelgevallen wordt bijvoorbeeld eerder besloten op een lager niveau te starten of af te stromen. Bij opstroom en stapelen worden door scholen strengere criteria gehanteerd.⁹⁵ Voor leerlingen zonder eenduidig basisschooladvies (bijvoorbeeld havo/vwo) zou de Onderwijsinspectie voor de eerste twee (brugklas)jaren soepeler om kunnen gaan in de beoordeling van scholen met betrekking tot afstroom. Hiermee kan worden gestimuleerd dat scholen bij twijfel een leerling op het hogere niveau kunnen laten starten. De aankondiging van het kabinet in de brief aan de Tweede Kamer van 25 juni 2015 sluit hierbij aan.⁹⁶

3.2 Doorkleuteren

- Het percentage leerlingen dat met 7 jaar, vertraagd aan groep 3 begint ligt relatief hoog (ca. 5%). Het percentage van de leerlingen dat versneld naar groep 3 gaat, ligt ook relatief hoog (ca. 13%).
- Scholen verschillen in de manier waarop ze de verschillen in ontwikkelingssnelheid en geboortemaand tussen kleuters beoordelen en in hoe ze ermee omgaan.
- Sommige scholen gebruiken cognitieve en/of sociaal emotionele achterstand als argument om leerlingen verlengd te laten kleuteren.

Scholen verschillen sterk in de mate waarin ze kleuterbouwverlenging of -versnelling toepassen. Een groot deel van die verschillen heeft te maken met het beleid op de overgang van groep 2 naar groep 3. Hierdoor is het moeilijk te beoordelen of inzake versnelling of doorkleuteren de juiste keuzes worden gemaakt. Hier is verbetering mogelijk door bijvoorbeeld voorlichting en kennisdeling (zodat keuzes beter onderbouwd worden, er meer vanuit doorlopende leerlijnen wordt gewerkt, zodat groep 2 en groep 3 goed op elkaar aansluiten, mogelijkheden van tussentijdse doorstroming beter worden benut en kennis over (gebrek aan) langdurige positieve effecten beter op het netvlies staan van scholen en ouders), een meer kritische rol van de Inspectie, of aanpassing van de instroomleeftijd.⁹⁷ In de bestuurlijke afspraken met het primair onderwijs zijn doelstellingen en acties vastgesteld om de doorstroom te verbeteren.

3.2.1 Datumgrens

Scholen en leraren worden geacht per individuele leerling te beoordelen of deze rijp is voor de overstap naar groep 3. Veel scholen gaan bij de overgang van groep 2 naar groep 3 echter cohortsgewijs te werk. Er zijn nog veel scholen die de zogenoemde 1 oktober grens hanteren voor de overstap naar groep 3.⁹⁸ Deze datum gold voor 1985 als grens voor de overstap van de kleuterschool naar de lagere school. Leerlingen die na 1 oktober zijn geboren kunnen op die scholen per definitie niet versneld kleuteren.

De overheid kan het gebruik van de datumgrens ontmoedigen door steviger te sturen via de Inspectie. De Inspectie gaat bij inspectiebezoek met de school het gesprek aan indien ze aanwijzingen heeft dat de school niet individuele leerlingen beoordeelt, maar cohortsgewijs werkt. Een steviger oordeel in het inspectieoordeel – mits goed wettelijk verankerd – geeft een prikkel aan scholen om de datumgrens los te laten.

⁹⁵ Expertmeeting 13 mei 2015

⁹⁶ Nieuw model leerresultaten voortgezet onderwijs. Kamerstukken II, 2014-2015, 31289 nr. 246

⁹⁷ De Inspectie van het Onderwijs geeft aan dat voor een meer kritische benadering op doorkleuteren in het toezicht nu een wettelijke basis ontbreekt.

⁹⁸ Driessen et.al., Blijven zittenblijven? (2014).

3.2.2 Criteria voor overgang

Er is verbetering mogelijk in de criteria die scholen hanteren. Cognitieve achterstand is geen goede grond voor kleuterbouwverlenging terwijl dit voor sommige scholen juist wel reden is voor zittenblijven in groep 2.⁹⁹ Ook voor sociaal-emotionele achterstand ontbreekt empirie waaruit blijkt dat kleuterbouwverlenging langdurig positieve effecten heeft. Een interessante bevinding is dat sommige scholen met weinig kleuterbouwverlengers juist geen criteria hanteren voor overgang naar groep 3, maar voor verlenging van groep 2. Een leerling gaat dus in principe over naar groep 3, tenzij er goede redenen zijn om nog een jaar in groep 2 te blijven ("omdraaien bewijslast").¹⁰⁰ Het zetten van een andere standaard voor overgangen ("ja, tenzij") zou dus soelaas kunnen bieden. Via voorlichting en kennisdeling of een meer kritische rol van de Inspectie kan de overgang worden verbeterd.

3.2.3 Rollende instroom in groep 1

Een belangrijke factor bij de verlengde kleuterbouw is de rollende instroom in groep 1. Leerlingen kunnen naar groep 1 vanaf hun vierde verjaardag. Binnen een klas kunnen daardoor verschillen in leeftijd en onderwijstijd van maximaal 11 maanden optreden. Dat is een fors verschil op zo'n jonge leeftijd. Er zijn enkele maatregelen die deze verschillen kunnen mitigeren.

De eerste mogelijkheid is om alle herfstkinderen (geboren tussen 1 oktober en 1 januari) al aan het begin van het schooljaar waarin ze vier worden naar school te laten gaan. Hierdoor hebben herfstkinderen aan het einde van groep 2 evenveel onderwijstijd genoten als hun iets oudere klasgenoten. Dit kan gunstig zijn voor met name achterstandsl leerlingen.¹⁰¹ Voor deze maatregel is aanpassing van de regelgeving nodig. Met deze maatregel worden middelen beter gealloceerd. Enerzijds leidt dit in het huidige bekostigingsmodel tot een toename in de bekostiging omdat herfstleerlingen dan voor in plaats van na die bekostigingsteldatum van 1 oktober instromen. Anderzijds kunnen effectievere leerroutes als gevolg hiervan leiden tot besparingen in de kosten van zittenblijven en hoeft de compensatie van 3% bovenop de lumpsum die bedoeld is voor instroom na 1 oktober minder te worden aangewend.

Een andere mogelijkheid is de uitstroom uit groep 2 te flexibiliseren. Sommige jongere leerlingen kunnen in plaats van een heel jaar in groep 2 met extra ondersteuning alvast naar groep 3. Een andere mogelijkheid is om de overgang van groep 2 naar groep 3 niet jaarlijks maar halfjaarlijks te doen. Een leerling die vanwege een specifieke individuele situatie zoals langdurige ziekte of met complexe problemen in de huiselijke sfeer achterstand heeft opgelopen, hoeft dan niet nog een half jaar te kleuteren, maar kan eerder doorstromen.¹⁰² Dit vraagt wel een flinke omslag in de werkwijze van veel scholen.

3.3 Vertraging rond het examenjaar

- Vroege tracking en harde exameneisen werken doubleren in de hand.
- Flexibiliteit tussen tracks reduceert de noodzaak tot doubleren of afstromen.
- Aanpassing van het Inspectiekader kan scholen een impuls geven alternatieven te vinden voor zittenblijven in het voorexamenjaar.
- Uitstel van selectie kan plaatsing verbeteren en de noodzaak tot stapelen reduceren.

3.3.1 Flexibele examinering

In het voortgezet onderwijs is doubleren gerelateerd aan de combinatie van tracking en de harde exameneisen. Leerlingen worden al op jonge leeftijd ingedeeld op verschillende niveaus. Deze

⁹⁹ Driessen et.al., Blijven zittenblijven? (2014)

¹⁰⁰ Driessen et.al., Blijven zittenblijven? (2014)

¹⁰¹ CPB, Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs (2015); Driessen, De bestrijding van achterstanden (2013)

¹⁰² Het proces van leren lezen en spellen

niveaus hebben harde eindnormen. Deze harde examennormen werken zittenblijven in de hand. Om een diploma te halen moet een leerling alle vakken op één niveau voltooien. Als een leerling slechts op één of twee vakken onderpresteert, moet een leerling een vol jaar overdoen. Toch is dit vaak aantrekkelijker dan het alternatief van afstromen, om zo op hetzelfde niveau te kunnen blijven.

Stelselwijzigingen op dit punt kunnen leiden tot een reductie van het zittenblijven in het voorexamenjaar. Een optie is meer flexibiliteit in examennormen. Momenteel krijgt een leerling het diploma op het niveau van het slechtste vak. Voor een enkel vak examen doen op een niveau lager betekent een lager diploma. Door het mogelijk te maken dat een leerling een zwak vak op een lager niveau af kan sluiten, zullen leerlingen minder hoeven afstromen of blijven zitten. Deze maatregel kan het zittenblijven reduceren zonder veel in te leveren in diploma-uitstroom. Een bijkomende overweging is dat leerlingen daardoor op ieder vak gecertificeerd worden voor het niveau dat ze hebben en niet op het niveau van hun zwakste vak. Leerlingen worden zo mogelijk meer uitgedaagd. Een gevolg kan echter ook zijn dat leerlingen minder gemotiveerd zijn om zwakke vakken op zo hoog mogelijk niveau te halen en snel besluiten deze vakken op een lager niveau te doen.

Studies naar de effecten van meer flexibelere examinering zijn er helaas niet. Een risico van flexibele examinering en diplomering is dat het civiel effect van diploma's kleiner wordt. Door leerlingen toe te staan vakken op verschillende niveaus af te ronden, wordt het niveau van het diploma en de waarde er van immers minder inzichtelijk en mogelijk lager. De doorstroom naar het vervolgonderwijs zal bijvoorbeeld goed geregeld moeten worden om het civiel effect van diploma's te garanderen.

3.3.2 Toezicht

De Inspectie beoordeelt VO-scholen niet alleen op onder- en bovenbouwrendement, maar ook op de Centraal Eindexamenscores. Hierdoor is zittenblijven in het voorexamenjaar voor scholen gunstiger dan zakken voor het eindexamen. Het openbaar maken van de slagingspercentages heeft hetzelfde effect.¹⁰³ Leerlingen die in het vooreindexamenjaar blijven zitten, halen zeker hun eindexamen niet nominaal, bij overgaan was het misschien wel gelukt. Een mogelijk effect van de beoordeling is dus dat er leerlingen blijven zitten die nominaal hadden kunnen uitstromen. Door in het inspectiekader meer nadruk te leggen op zittenblijven in het voorexamenjaar, worden scholen meer gestimuleerd om leerling toch te laten proberen het examen in een keer te halen.

3.3.3 Stapelen

Het stapelen na het behalen van het eerste VO-diploma leidt in veel gevallen tot het behalen van een hoger VO-diploma. Ook stapelaars die het eindexamen niet halen, komen later vaak hoger in het vervolgonderwijs terecht dan leerlingen die niet stapelen. Een stapelaar doet weliswaar een jaar 'te lang' over het uiteindelijk behaalde VO-diploma, maar dit levert in de meeste gevallen wel wat op. Om die reden beoordeelt de Inspectie stapelen als succesvolle doorstroom.

Omdat stapelen geassocieerd is met meer succes in het vervolgonderwijs is het onverstandig het stapelen van diploma's zonder meer terug te dringen. Een deel van de leerlingen zijn 'laatbloeiers' die met stapelen een hoger eindniveau bereiken. De noodzaak van stapelen kan worden teruggedrongen door één van de onderliggende oorzaken aan te pakken, namelijk te lage initiële plaatsing.

¹⁰³ Dat wil niet zeggen dat dit de enige reden is dat het aantal zittenblijvers zo hoog is in het voorexamenjaar. De lestijd in dat jaar is hoger dan in het examenjaar, waardoor de leerling meer tijd heeft om zijn of haar 'tekorten' bij te werken.

Nederland selecteert relatief vroeg in het voortgezet onderwijs. Het aantal heterogene brugklassen in Nederland neemt bovendien af.¹⁰⁴ Het risico van vroege selectie is dat leerlingen met lage sociaaleconomische status of laatbloeiers te laag geplaatst worden. Dit zet de toegankelijkheid van het onderwijs onder druk. Vroege selectie is in het voordeel van leerlingen met hoge vroege prestaties, ongeacht hun ouderlijk milieu. Dit hangt echter deels samen met sociaal economische status. Relatief weinig leerlingen met laagopgeleide ouders halen voldoende hoge vroege prestaties voor directe toegang tot het gymnasium.¹⁰⁵

Stapelen kan gezien worden als reparatie van verkeerde of te vroege plaatsing. Een ander manier om vroege selectie te repareren is opstroom.¹⁰⁶ Het wisselen van schoolniveau wordt echter steeds moeilijker.¹⁰⁷ Leerlingen krijgen steeds vaker het advies voor één schoolsoort, bijvoorbeeld vmbo of vwo, in plaats van een gemengd advies zoals havo/vwo. Daarbij leggen steeds meer scholen zich toe op slechts één schoolsoort in plaats van een brede scholengemeenschap. Tussentijds overstappen wordt daardoor lastiger. Ook het stapelen neemt af.

Plaatsing in het VO kan worden verbeterd door uitstel van een definitieve keuze via bijvoorbeeld gemengde brugklassen. Door de beoordeling van de capaciteiten van leerlingen te verbeteren en de mogelijkheid van tussentijdse opstroom, kan de noodzaak tot stapelen afnemen. Ook dragen brede brugklassen bij aan de school als ontmoetingsplek voor jongeren van verschillende achtergronden.

3.4 Versnellen en verrijken

Begaafde leerlingen kunnen voordeel hebben van versnellen of verrijken van hun leerroute. Het stimuleren van versnelling of verrijking leidt tevens tot efficiëntere leerroutes. Leerlingen leren immers hetzelfde in kortere tijd, of meer in dezelfde tijd.

In het PO komt versnellen het meeste voor in de vorm van versneld kleuteren. In het VO komt versnelling echter nauwelijks voor. Dit komt mede doordat de duur van de leerroutes is vastgelegd in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Aanpassing van deze bepaling in combinatie met aanpassing van de urennorm per 1 augustus 2015 kan leiden tot meer mogelijkheden tot versnelling.

Om scholen te stimuleren de wettelijke mogelijkheden te gaan gebruiken zijn er diverse opties. Scholen en leraren hebben bijvoorbeeld onterechte zorgen over de effecten van versnellen. Voorlichting en kennisdeling over versnelling kan dit wegnemen. Door aanpassing van het toezichtskader van de inspectie kan versnellen en verrijken worden beloond. Dat is op dit moment niet het geval. Door middelen slimmer in te zetten, kan het ontbreken van een financiële prikkel als scholen een leerling een klas laten overslaan, geheel of gedeeltelijk worden weggenomen.

Op dit moment is het in het VO mogelijk om vakken op een hoger niveau af te sluiten. Goede vmbo-leerlingen kunnen bijvoorbeeld examen Duits of Engels doen op havo-niveau. Scholen en docenten zouden leerlingen meer kunnen stimuleren om van deze mogelijkheid gebruik te maken, bijvoorbeeld door dit duidelijk herkenbaar op het diploma te maken of door hieraan in overleg met het vervolgonderwijs een voordeel in het vervolgonderwijs aan te koppelen (zoals vrijstelling voor bepaalde vakken).

¹⁰⁴ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2012/2013 (2014)

¹⁰⁵ Dronkers, In wiens voordeel werkt selectie aan het begin van het voortgezet onderwijs (2015)

¹⁰⁶ OECD, Equity and Quality in Education (2012)

¹⁰⁷ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014 (2015)

3.5 Uitgangspunten voor de beleidsvarianten

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de verschillende knelpunten in de leerroute aangepakt kunnen worden. Het volgende hoofdstuk presenteert drie beleidsvarianten met verschillende maatregelen om de leerroutes in het Nederlandse onderwijs efficiënter te maken.

Het is mogelijk om de leerroutes in het funderend onderwijs te verkorten, zonder de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs te reduceren. Borging van de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs blijft niettemin een aandachtspunt. Bij het uitwerken van de pakketten met maatregelen is de werkgroep daarom van onderstaande principes uitgegaan.

1. Reduceer boven-nominale tijd door oorzaak en noodzaak van vertraging te beperken

Uit de analyses in hoofdstukken 2 en 3 is gebleken dat de knelpunten in de leerroutes niet altijd bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Leerlingen die later in hun onderwijsloopbaan moeten doubleren, waren vaak beter af geweest met meer ondersteuning en vroege signalering. Stapelen leidt meestal tot een hoger diploma, maar mogelijk was de leerling gebaat geweest bij betere plaatsing. Versnelde loopbanen, ten slotte, komen niet veel voor.

Reduceren van de boven-nominale tijd zonder de kwaliteit of toegankelijkheid van het onderwijs te beperken is mogelijk door de oorzaak en noodzaak van kleuterbouwverlenging, zittenblijven en stapelen aan te pakken, alsmede versnelling van loopbanen waar mogelijk te stimuleren. Leerroutevertraging is het resultaat van de moeilijkheid voor scholen en leraren om binnen het leerstofjaarklassensysteem de leerlingen die zich bevinden rond de grenzen van de jaarklassen of niveaus te accommoderen. In veel gevallen lijkt de keuze voor bijvoorbeeld zittenblijven een uiting van een te beperkt handelingsrepertoire.

Door uitbreiding van het handelingsrepertoire van scholen en leraren bij het omgaan met leerlingen die de leerdoelen óf niet gaan halen óf ruimschoots voorbij steken, kan doelmatigheid van het onderwijs vergroot worden zonder de kwaliteit of toegankelijkheid daarvan in te perken. Verlaging van de schotten tussen jaargangen en niveaus biedt mogelijkheden voor meer maatwerk, verkleint de noodzaak van inefficiënte maatregelen zoals zittenblijven en vergroot de mogelijkheden voor versnelling en verrijking.

2. Niet *penny-wise and pound-foolish*

Het forceren van een verkorting van de leerroute, bijvoorbeeld via wet- en regelgeving of financiering, zonder tegelijkertijd alternatieve aanpakken voor de knelpunten te stimuleren, kan leiden tot schade aan de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Scholen kunnen bijvoorbeeld een prikkel ervaren om leerlingen strenger te selecteren of eerder te laten afstromen. De leerling is daar niet bij gebaat en dit kan in potentie slecht uitpakken voor de totale *human capital* van Nederland. Maatregelen op het vlak van sturing zullen daarom gepaard moeten gaan met onderwijskundige verbeteringen.

Ook is het mogelijk dat doelmatigheidswinst in het funderend onderwijs teniet wordt gedaan in het vervolgonderwijs. Illustratief is de groeiende populariteit van de route vmbo-mbo-hbo ten opzichte van de route vmbo-havo-hbo. Gezien vanuit alleen het funderend onderwijs is de eerste route efficiënter, want zonder boven-nominale tijd door stapelen. De totale route inclusief vervolgonderwijs is echter langer en duurder. Daarbij komt dat het risico op tussentijdse uitval in deze route groter is, wat de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs geen goed doet.

4 Beleidsvarianten

- Effectievere leerroutes in PO en VO zijn mogelijk zonder de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs in te korten.
- Dit IBO presenteert drie beleidsopties met samenhangende pakketten van maatregelen waarmee scholen en overheid de leerroutes kunnen verbeteren. Deze zijn:
 - 1 creëer bewustzijn over alternatieven en verander opvattingen over het nut van zittenblijven, zodat scholen zelf in actie komen. Zet in op hiervoor benodigde vaardigheden van docenten.
 - 2 schep meer mogelijkheden voor maatwerk en preventie
 - 3 aanpassingen in het stelsel
- Het effectiever maken van de leerroutes vindt uiteindelijk plaats op de school. Uitbreiden van het handelingsrepertoire van scholen en leraren om om te gaan met verschillen tussen leerlingen is de sleutel tot effectievere leerroutes.
- Van de meeste maatregelen zijn effecten op dit moment niet betrouwbaar te kwantificeren. Experimenten, pilots en goede evaluaties zijn noodzakelijk. Innovatie in het veld moet worden gestimuleerd. Er is behoefte aan meer inzicht en onderzoek om effecten te kunnen kwantificeren en aan overeenstemming over een evaluatiemethodiek waarin effecten kunnen worden gewogen.

4.1 Experimenten, pilots en evaluaties

Dit hoofdstuk presenteert drie samenhangende pakketten van maatregelen. In de samengestelde varianten staan veel maatregelen genoemd waarvan de precieze effecten onbekend zijn. Helaas zijn er maar voor weinig interventies goede (Nederlandse) effectstudies voorhanden.

Om in de toekomst meer inzicht te hebben in de (kwantitatieve) effecten van maatregelen in termen van bijvoorbeeld het aantal vertragers/versnellers en van de maatschappelijke baten en kosten die dit met zich meebrengt, is meer onderzoek nodig en zou waar mogelijk meer met modellen gewerkt kunnen worden. Onderwerpen die zich met name lenen om mee te experimenteren zijn de samenwerking tussen basisonderwijs en buitenschoolse opvang en bijvoorbeeld het gebruik van lentescholen op VO-scholen. Pilots met schakelklassen en zomerscholen zijn nooit op (quasi-)experimentele wijze onderzocht. Dat geldt ook voor veel van de in omloop zijnde VVE-programma's.

Voor elke variant geldt dat de maatregelen bij mogelijke invoering vooraf zorgvuldig moeten worden uitgewerkt, pilots gehouden moeten worden voor optimalisering en na invoering de maatregelen gedegen moeten worden geëvalueerd op de effecten. De evaluaties kunnen ook worden gebruikt om scholen te overtuigen van het nut van het voorkomen van zittenblijven. De middelen die nodig zijn voor experimenten en onderzoek gaan vooraf aan, maar kunnen worden terugverdiend door besparing op de kosten van zittenblijven als het aantal zittenblijvers door de maatregelen daalt. Bestaande middelen worden zo dus efficiënter benut.

Verder is de innovatiekracht in het veld een belangrijke sleutel voor de optimalisering van leerroutes, met name als het gaat om maatwerk en differentiatie. Een beleidsoptie is daarom om innovatie in het veld aan te jagen en om scholen ruimte te geven om te experimenteren met nieuwe werkwijzen, bijvoorbeeld via het tijdelijk buiten werking zetten van regels. Allerhande scholen zijn al bezig met het ontwikkelen van maatwerk en differentiatie. Door middelen gericht in te zetten voor dergelijke en andere innovaties en door kennisdeling te bevorderen, kan de benodigde cultuurverandering in de sector worden verbreed, verdiept en versterkt. Het recent aangekondigde voornemen om de oprichting van nieuwe scholen op basis van pedagogische concepten te vergemakkelijken, kan ook een stimulans zijn voor de innovatiekracht van het veld.

Bij alle experimenten en pilots is het noodzakelijk deze goed te evalueren. Succesvolle interventies kunnen breder worden uitgerold.

4.2 Beleidsvarianten

De werkgroep presenteert drie beleidsvarianten die erop gericht zijn de leerroutes in het funderend onderwijs doelmatiger te maken, waarbij kwaliteit en toegankelijkheid minimaal op hetzelfde niveau blijft. De drie varianten verschillen in gewicht. Ze sluiten elkaar niet uit en kunnen aan elkaar gekoppeld worden. De varianten bevatten beleidsopties voor zowel scholen als overheid.

In de IBO taakopdracht is de werkgroep gevraagd om minimaal één variant te presenteren waarin het verschil tussen nominale en feitelijke leerrouteduur wordt gehalveerd. Aan deze opdracht heeft de werkgroep door het ontbreken van kwantificeerbare effectonderzoeken niet kunnen voldoen. De in de varianten genoemde maatregelen leiden naar verwachting tot efficiëntere leerroutes en minder zittenblijvers, maar onduidelijk is wat de precieze gedragseffecten op het aantal zittenblijvers en versnellers zijn en of halvering van de bovennominale leerroute hiermee kan worden bereikt. Inzicht in de kwantitatieve gevolgen van mogelijke maatregelen is echter beperkt en er zijn vooralsnog geen modellen ontwikkeld die hier antwoord op kunnen geven.

Een halveringsvariant zou moeten leiden tot een toename van het aantal leerlingen dat nominaal de leerroute in het funderend onderwijs volgt met 40.000 per jaar. Voor het primair onderwijs geldt een nominale leertijd van acht bekostigde leerjaren. Het aantal leerlingen in het PO dat vaker dan acht keer bekostigd werd, bedroeg in 2014 ongeveer 30.000 leerlingen. Halvering van het verschil tussen nominale en feitelijke leerrouteduur in het PO betekent dus een daling van het aantal vertraagde leerlingen met 15.000. Voor het VO betekent dit een daling van het aantal vertraagde leerlingen met ongeveer 25.000 leerlingen.

Box 4.1.voorbeeldberekening

Om een idee te geven van de omvang van de mogelijke effecten, is hieronder een voorbeeldberekening gemaakt. Als uitgangspunt zijn de scholen ingedeeld in kwartielen, waarbij het eerste kwartiel de 25% scholen betreft met het laagste percentage zittenblijvers en het vierde kwartiel de 25% scholen met het hoogste percentage zittenblijvers. In dit voorbeeld wordt verondersteld dat het tweede, derde en vierde kwartiel scholen hun zittenblijfpercentage verbeteren naar het gemiddelde zittenblijfpercentage van het kwartiel erboven. In tabel 4.1 is weergegeven hoeveel minder leerlingen in dat geval vertraging door zittenblijven oplopen en wat dit aan structurele besparingen in termen van bovennominale bekostiging kan opleveren. De structurele besparingen vallen pas vrij op het moment dat het aantal leerlingen dat de leerroute efficiënter doorloopt het onderwijssysteem verlaten heeft. Dat is na maximaal zo'n 18 jaar.

In bijlage 7 wordt dieper ingegaan op onderstaande gegevens.

Tabel 4.1 Effect vermindering aantal zittenblijvers en besparingen

	Vermindering zittenblijvers aantal	Vermindering zittenblijvers, percentage	Opbrengst (structureel) in € mln.
Totaaleffect PO: tweede, derde en vierde kwartiel op één kwartiel-niveau hoger	-13.000	-43%	-58
Totaaleffect VO: tweede, derde en vierde kwartiel op één kwartiel-niveau hoger	-12600	-27%	-88

Voor het berekenen van de opbrengst is uitgegaan van de variabele bekostiging per leerling. Deze bedraagt in het PO €4500 per jaar en in het VO €7000

Dat in ogenschouw nemende presenteert de werkgroep drie beleidsvarianten waarvan de verwachting is dat deze bijdragen aan meer doelmatigere leerroutes in het funderend onderwijs, zonder de kwaliteit of toegankelijkheid te verkorten of ondoelmatigheid door te schuiven naar het vervolgonderwijs. De varianten zijn als volgt ingedeeld:

- In variant 1 komen scholen in actie binnen de bestaande wet- en regelgeving. De overheid ondersteunt met voorlichting, het stimuleren van kennisdeling en het inzetten op het verbeteren van de benodigde vaardigheden van docenten.
- In variant 2 neemt de overheid aanvullende maatregelen om het proces van efficiëntere leerroutes verder te bevorderen. Deze maatregelen liggen op het terrein van de bekostiging (2a), het toezicht (2b) of wet- en regelgeving (2c).
- In variant 3, ten slotte, presenteert de werkgroep een set van maatregelen die er op gericht zijn het stelsel te wijzigen op punten die leerroutevertraging in de hand werken en versnelling en verrijking moeilijk maken. Hieronder vallen de vroege selectie in het VO en de hoge schotten tussen de niveaus in het VO.

4.2.1 Variant 1: Creëer bewustzijn over alternatieven voor zittenblijven en hiervoor benodigde vaardigheden van docenten en verander de opvattingen over het nut van zittenblijven

Voorlichting en kennisdeling door de overheid; scholen aan zet om vertragingen in de leerroute terug te dringen

- Voorlichting en kennisdeling over ineffectiviteit van en alternatieven voor zittenblijven evenals versnelling en verrijking geeft scholen en leraren meer handvatten om onderwijs op maat te maken en geeft ouders betere informatie over het beleid en de resultaten ervan om goede afwegingen te kunnen maken.
- Meer maatwerk in de klas helpt leerlingen met een achterstand gedurende het schooljaar hun leerachterstand in te halen en kan het onderwijs aan leerlingen met een voorsprong verrijken.
- Versoepeling van overgangen tussen jaargangen helpt het onderwijs te differentiëren.
- De overheid kan kennisdeling initiëren en stimuleren.

In de sectorakkoorden met de PO-Raad en de VO-Raad zijn afspraken gemaakt over de reductie van zittenblijven in het basis- en voortgezet onderwijs met een derde. Het veld is daarmee aan zet om een forse reductie van zittenblijven te realiseren. De Rijksoverheid kan deze beweging ondersteunen door in te zetten op kennisdeling en voorlichting.

Het is van belang dat leraren, schoolleiders en ouders inzicht krijgen in de ineffectiviteit van zittenblijven en van het bestaan van alternatieven voor zittenblijven. In deze variant nemen overheid, sectorraden en scholen die 'ambassadeur' kunnen optreden hier het voortouw met het verspreiden van dit inzicht en het geven van voorlichting. Het delen van informatie en best practices binnen scholen en tussen scholen helpt om verbeteringen binnen scholen door te voeren die gericht zijn op bijvoorbeeld het verbeteren van de motivatie van leerlingen, meer maatwerk en differentiatie, het tegengaan van zittenblijven en het stimuleren van verrijken en versnellen.

Het bieden van meer maatwerk en differentiatie ligt hoofdzakelijk in de bevoegdheid van scholen. Scholen hebben momenteel al veel mogelijkheden om binnen de bestaande structuren meer maatwerk aan te bieden. Mogelijkheden om de doorstroom soepeler te maken zijn in het primair onderwijs bijvoorbeeld halfjaarlijkse instroom of een minder harde knip tussen groep 2 en groep 3. Dit betekent dat doorkleuteren alleen nog in specifieke individuele gevallen voorkomt en niet meer leidt tot een heel jaar achterstand. Datzelfde geldt voor voorwaardelijke overgang met de mogelijkheid een bepaald onderdeel tot het benodigde niveau bij te spijkeren. Leerlingen die op de stof vooruit zijn, hebben baat bij het volgen van lessen op een hoger niveau of in een hogere jaarklas.

Een tweede aangrijpingspunt voor de overheid en de Inspectie ligt bijvoorbeeld in benchmarking en transparantie. Als scholen inzicht hebben in waar ze staan, kunnen ze actief met beleid aan de slag gaan. Ook kan dit aanleiding zijn voor ouders om een school te kiezen of een school op de prestaties aan te spreken. Publicatie van het aandeel zittenblijvers afgezet tegen de leerlingpopulatie en aanspreken van scholen met veel zittenblijvers door de overheid kan hieraan bijdragen.

Verder zijn in het buitenland (Wallonië, Noordrijn-Westfalen¹⁰⁸) voorbeelden bekend waarbij de overheid netwerken tussen scholen en universiteiten heeft opgezet om gezamenlijk alternatieven voor zittenblijven te ontdekken, uit te proberen en te evalueren. Ook in Nederland is dit type academische werkplaats een kansrijke manier om scholen te helpen de leerroutes te verbeteren. De overheid kan daarnaast verdere kennisdeling en voorlichting over motivatie, verrijking en andere onderwerpen organiseren via het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek dat als taakopdracht heeft de verbinding tussen kennis en praktijk te verbeteren.

Deze maatregelen vragen om beperkte investeringen. De besparingen die hier tegenover staan, vallen vrij op het moment dat het aantal leerlingen dat de leerroute efficiënter doorloopt het onderwijssysteem verlaten heeft, is toegenomen. Dat is na maximaal 18 jaar.¹⁰⁹

Verbeteren toedeling en vaardigheden van leraren

- De differentiatievaardigheden van leraren zijn cruciaal bij het effectief vormgeven van individuele leerroutes.
- Samenwerking tussen verschillende onderwijsprofessionals leidt tot betere inzet van expertises.
- Scholen en leraren kunnen zelf veel van elkaar leren.

Leraren spelen een cruciale rol in de vormgeving van de leerroute. Enerzijds kunnen zij zorgen voor gedifferentieerd onderwijs, eventueel met ict-ondersteuning. Anderzijds zijn zij nauw betrokken bij de beslissing een leerling te laten doubleren of een klas over te laten slaan.

Niet alle leraren beschikken over voldoende differentiatievaardigheden. Meer aandacht voor differentiatie in de initiële opleiding en in bijscholing is noodzakelijk. Op deze manier kunnen leraren het meeste recht doen aan de verschillen in de niveaus van hun leerlingen en onnodig en ongewenst zittenblijven proberen te voorkomen en versnelling of verrijking aan te bieden aan de betere leerlingen. Begeleiding van startende leraren is verder noodzakelijk. Momenteel zit er veel variatie in de kwaliteit van uitstroom uit PABO's en in de begeleiding van startende leraren.

Scholen en leraren kunnen bovendien profiteren van betere toedeling van de beschikbare expertise. Samenwerking in teams van leraren, intern begeleiders en schoolleiders met verschillende specialisaties en expertises helpt leerlingen ondersteunen. Door in teamverband te werken en door constante bijscholing leren leraren blijvend van elkaar. Ook kan dit positief uitwerken op de motivatie van leraren en leerlingen.

Het bestaande lerarenbeleid van de overheid zoals verwoord in de Lerarenagenda is mede op deze punten gericht.

4.2.2 Variant 2: Schep meer mogelijkheden voor preventie en maatwerk

De overheid kan behalve kennisdeling, voorlichting en inzet op verbeteren vaardigheden docenten via uitvoering van de lerarenagenda nog andere maatregelen nemen om het doelmatiger maken van de leerroutes te ondersteunen en te stimuleren. Zo kunnen middelen anders verdeeld worden om preventie en gerichte ondersteuning aan te moedigen. Verder kan aanpassing van het toezichtskader een positief effect hebben. Ten slotte kan de overheid knelpunten wegnemen door aanpassing van wet- en regelgeving.

2a. Boven-nominale middelen inzetten voor gerichte onderwijstijdverlenging

- Preventie en vroege interventie zijn kansrijkere manieren om achterstanden weg te werken dan zittenblijven.
- Verleggen van middelen geeft scholen een stimulans om zittenblijven te voorkomen door de

¹⁰⁸ Respectievelijk Projet décolâge en Komm mit! - Fördern statt sitzenbleiben.

¹⁰⁹ Acht jaar primair onderwijs, zes jaar voortgezet onderwijs en vier jaar vervolgonderwijs

middelen meer aan preventie te besteden.

Op dit moment worden vertraagde leerlingen voor 100% bekostigd. Het aanpassen van deze boven-nominale bekostiging en het herinvesteren van deze middelen in alternatieve maatregelen geeft scholen een prikkel om boven-nominale leertijd te voorkomen en meer kansrijke interventies te ontwikkelen. Door in te zetten op preventie en maatwerk, kunnen de middelen die nu ingezet worden voor boven-nominale leertijd doelmatiger worden besteed. Bij het aanpassen van de boven-nominale bekostiging kan gedacht worden aan het beperken van de bekostiging na het 8e leerjaar in het PO, of het beperken van de bekostiging van een extra jaar in het VO.

Het aanpassen van de boven-nominale bekostiging kan leiden tot gedragseffecten. In het VO is de kans op gedragseffecten groter dan in het PO, vanwege de mogelijkheid van selectie, lagere plaatsing, afstroom en uitstroom naar vavo. Bij het bepalen van de omvang van herallocatie zou hier rekening mee gehouden kunnen worden.

Box 4.2 Rekenvoorbeeld herallocatie van middelen van zittenblijven naar preventie in het PO en VO

In deze box wordt een voorbeeld uitgewerkt om een indruk te krijgen van de mogelijke omvang van de totale besparing bij aanpassing van de bekostiging van zittenblijvers en herinvestering in preventie. Figuur 4.4 en figuur 4.5 geven een overzicht van de besparingen en de herinvesteringen in preventie in respectievelijk het PO en het VO.

In de illustratie is uitgegaan van aanpassing van de bekostiging van zittenblijvers. De bekostiging van een jaar extra onderwijs door zittenblijven in het PO en VO wordt teruggebracht van 100% naar 50%. De aanpassing van de bekostiging en de herinvestering in preventie zorgt mogelijk voor een afname van het aantal zittenblijvers. Omdat het effect onzeker is, zijn er drie scenario's uitgewerkt:

- Scenario 1: het aantal zittenblijvers blijft gelijk. Er treedt geen effect op door aanpassing van de bekostiging en herinvestering in preventie. Er treedt alleen een besparing op door aanpassing van de bekostiging.
- Scenario 2: het aantal zittenblijvers neemt in tien jaar geleidelijk af met 2,5% per jaar (25% in totaal).
- Scenario 3: het aantal zittenblijvers neemt in tien jaar geleidelijk af met 5% per jaar (50% in totaal).

De aanpassing van de bekostiging en herinvestering in preventie is in alle scenario's hetzelfde. Er is uitdrukkelijk gewerkt met veronderstellingen. In werkelijkheid kan de besparing hoger of lager uitkomen, afhankelijk van het daadwerkelijke effect van de maatregelen op zittenblijven¹¹⁰. Figuur 4.4 en figuur 4.5 kunnen dan ook alleen als illustratie worden beschouwd.¹¹¹

Het rekenvoorbeeld bevat drie componenten:

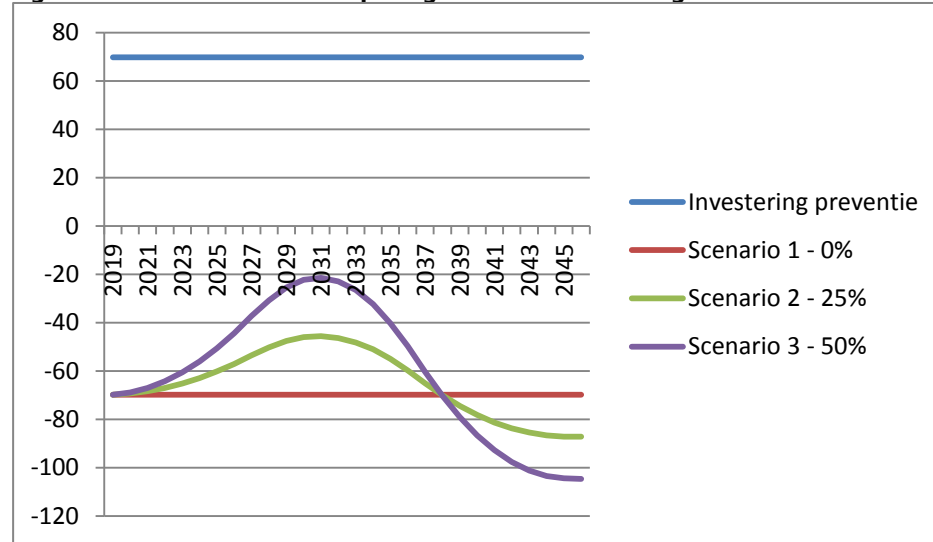
1. De preventiemiddelen. Deze middelen worden in het voorbeeld meteen structureel ingezet voor preventie. In de grafieken is dit weergegeven als investering preventie.
2. De besparing door lagere bekostiging van zittenblijvers. Zittenblijvers worden voor 50% bekostigd in plaats van 100%. Deze besparing valt meteen na invoering vrij. De opbrengst van deze maatregel is afhankelijk van het aantal leerlingen dat na invoering van de extra preventiemiddelen en aanpassing van de bekostiging blijft zitten. Een daling van het aantal zittenblijvers leidt tot een lagere besparing op de bekostiging van zittenblijvers.

¹¹⁰ In de referentieraming 2015 is al rekening gehouden met een autonome daling van het aantal zittenblijvers in het PO van 30.000 naar 26.500 in 2020.

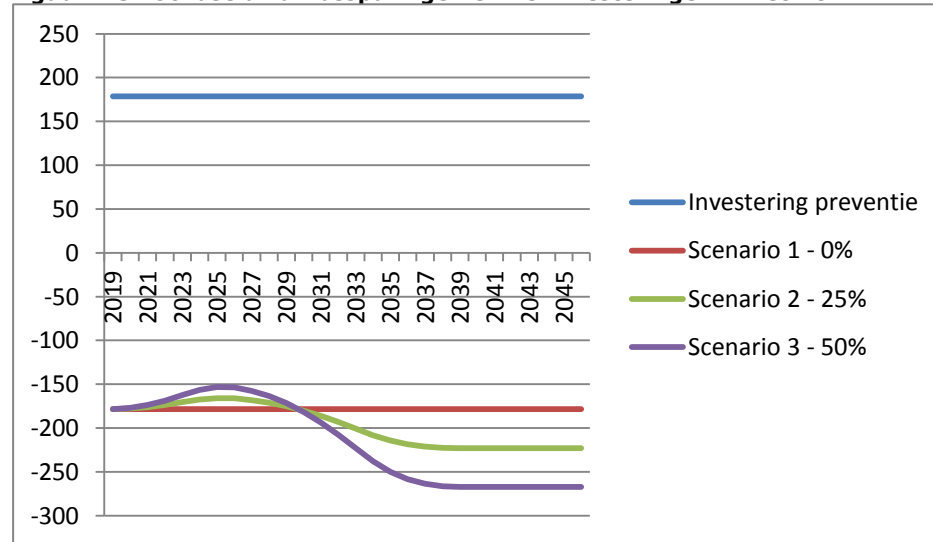
¹¹¹ Overige veronderstellingen zijn: illustratie van de effecten gaan uit van invoering per 2019. De zittenblijvers zijn gelijk verdeeld over de klassen. Het duurt in het PO 8 jaar voordat een cohort zittenblijvers is uitgestroomd naar het VO. In het VO stromen ze in 4/5/6 jaar uit. Er ontstaat mogelijk een besparing doordat leerlingen korter in het onderwijssysteem blijven (ze blijven niet meer zitten) De veronderstelling in het rekenvoorbeeld is dat deze besparing valt vrij na 8 jaar in het PO en na 4/5/6 jaar in het VO en 4 jaar in het vervolgonderwijs.

3. De besparing die vrijkomt als gevolg van een daling van het aantal zittenblijvers. Leerlingen die niet blijven zitten hoeven een jaar minder lang te worden bekostigd. De besparing komt vrij zodra de leerlingen die niet meer blijven zitten het onderwijssysteem hebben verlaten. Een zittenblijver minder in de examenklas die daarna de arbeidsmarkt betreedt, leidt na 1 jaar al tot een besparing; een zittenblijver minder in groep 2 van het PO die daarna nog 6 jaar VO en 4 jaar vervolgonderwijs volgt, leidt pas na 17 jaar tot een besparing. Hoe hoger de daling van het aantal zittenblijvers, hoe hoger de besparing door een jaar minder bekostiging. In de berekening is verondersteld dat alle leerlingen na het VO 4 jaar vervolgonderwijs volgen. In figuur 4.4 en figuur 4.5 zijn component 2 en 3 samen weergegeven in scenario 1, 2 of 3.

Figuur 4.4 Voorbeeld van besparingen en herinvesteringen in het PO



Figuur 4.5 Voorbeeld van besparingen en herinvesteringen in het VO



Het is niet op voorhand duidelijk hoe de besparingen door lagere bekostiging en door vermindering van het aantal zittenblijvers zich ontwikkelen. Als het aantal zittenblijvers niet daalt, bedraagt de structurele besparing ongeveer 250 mln (70 PO en 180 VO), even hoog als de investering. Als het aantal zittenblijvers met 50% afneemt, bedraagt de structurele besparing op termijn ongeveer 375 mln (105 PO en 270 VO); bij 100% daling is dit 500 mln (140 PO en 360 VO). Bij een daling van het aantal zittenblijvers zullen voor een aantal jaren de kosten van extra preventiemiddelen hoger zijn dan de besparingen. Hoeveel jaren hangt af van de snelheid en omvang waarmee het aantal zittenblijvers daalt. Structureel zijn de besparingen in dit voorbeeld gelijk of hoger dan de kosten van preventiemiddelen.

In de beleidsvariant is bij de hoogte van de preventiemiddelen als voorbeeld uitgegaan van een structureel bedrag van 70 mln. in het PO en 180 mln. in het VO. Dit bedrag komt overeen met het bedrag dat vrijvalt als de bekostiging voor zittenblijvers in het PO en VO wordt verminderd naar 50% en het aantal zittenblijvers ongewijzigd blijft.

Primair onderwijs

In het PO kan de opbrengst van het aanpassen van de bekostiging van zittenblijven gericht geherinvesteerd worden om onderwijsachterstanden tijdig aan te pakken. In het voorbeeld in box 4.2 is ter illustratie uitgegaan van € 70 mln. Dit is de structurele besparing als de bekostiging van zittenblijvers wordt aangepast van 100% naar 50%, op basis van het huidige aantal zittenblijvers. Er zijn verschillende opties om het geld te herinvesteren, bijvoorbeeld via voorschoolse educatieve voorzieningen of gerichte onderwijstijdverlenging. In box 4.3 wordt een illustratie gegeven waarvoor dit geld kan worden ingezet.

Voorschoolse educatieve voorzieningen

In deze optie verhoogt OCW de specifieke uitkering aan gemeenten ten behoeve van voorschoolse educatieve voorzieningen. Het is cruciaal dat de middelen worden ingezet voor verbetering van de uitvoering van de voorzieningen, bijvoorbeeld via aanscherping van de wettelijke randvoorwaarden of via kennisdeling. Kwalitatief goede voorschoolse educatieve voorzieningen zijn een belangrijke voorwaarde om het instrument effectief te laten zijn.

Een goed voorbeeld van een kwaliteitsimpuls van voorschoolse educatieve voorzieningen is de uitbreiding van startgroepen. Een startgroep voldoet aan de gewone eisen van voorschoolse educatieve voorzieningen, maar werkt daarbovenop met een extra begeleider met een hbo-opleiding, een vijfde dagdeel voorschoolse educatie en opbrengstgericht werken. Dit vindt plaats onder regie van een po-schoolleider en kent een doorlopende ontwikkel- en leerlijn met het basisonderwijs.

Ook kan een deel van de middelen aangewend worden om effectevaluaties van de programma's op te zetten, ouderbetrokkenheid en opbrengstgericht werken te stimuleren.

Gerichte onderwijstijdverlenging

Een tweede optie is herinvesteren in gerichte onderwijstijdverlenging, door bijvoorbeeld aangepast onderwijs aan te bieden aan leerlingen die dreigen te blijven zitten. Gerichte onderwijstijdverlenging in de vorm van bijvoorbeeld lente- en zomerscholen en schakelklassen voor leerlingen met onderwijsachterstanden kan helpen zittenblijven te voorkomen.

Ook kan de gewichtenregeling worden gebruikt, door bijvoorbeeld het bedrag per leerling te verhogen. Door de criteria en hoogte van de gewichten opnieuw vast te stellen, kunnen deze extra middelen effectief worden ingezet ten behoeve van bestrijding van achterstanden. Aandachtspunt bij de gewichtenregeling is dat scholen zelf besluiten over de inzet van de middelen. Om er zeker van te zijn dat scholen de middelen effectief besteden aan bestrijding van onderwijsachterstanden en preventie van zittenblijven is betere verantwoording nodig.

Box 4.4 Rekenvoorbeeld herinvestering VO

Extra lesuren

Met een budget van 160 miljoen kan voor 10% van de leerlingen vijf uur extra lesuren per week worden gegeven bij een schooljaar van 40 weken. Het percentage zittenblijvers in het VO is ongeveer 5%. In dit voorbeeld is uitgegaan van ongeveer 8 miljoen euro voor één uur extra les per jaar voor alle leerlingen; dat is 40 mln euro voor 5 extra lesuren per jaar voor alle leerlingen en 4 mln euro voor 5 extra lesuren per jaar voor 10% van de leerlingen. Bij 40 lesweken per jaar komt dit neer op 160 mln euro voor 5 extra lesuren per week voor 10% van de leerlingen.

De maatregel is break-even wanneer ruim 22.000 leerlingen minder per jaar vertragen. Dit is ongeveer 50% van het huidige aantal zittenblijvers per jaar en ruim 20% van het aantal leerlingen dat in aanmerking komt voor de onderwijstijdverlenging.

Zomerscholen

Met een budget van ca 20 mln kan de huidige pilot zomerscholen worden verlengd en uitgebreid. Een zomerschool kost 650 euro per deelnemende leerling. Dat is 1/10 van de gewone variabele bekostiging per VO-leerling. Wanneer 10% van de deelnemers in de daarop volgende jaren niet meer doubleert, is de maatregel break-even. Dit lijkt realistisch op basis van de eerste resultaten van de pilot zomerscholen.

Het benodigde succespercentage om break-even te zijn, ligt in het VO lager dan in het PO, omdat de kosten voor de zomerschool in het PO hoger zijn en de variabele kosten van een leerling per schooljaar lager.

Voortgezet onderwijs

In het VO zou een aanpassing van de bekostiging van zittenblijvers van 100% naar 50% uit het voorbeeld in box 4.2 leiden tot een structurele besparing van € 180 mln, bij een gelijkblijvend aantal zittenblijvers. Box 4.4 geeft een illustratie van de manier waarop dit geld kan worden geïnvesteerd in het VO.

In het VO kan een investering om onderwijsachterstanden aan te pakken op verschillende manieren worden besteed. Bijvoorbeeld via gerichte onderwijstijdverlenging. Scholen kunnen extra uren aanbieden aan leerlingen die dreigen te doubleren of net wel overgaan. Dit kan in de vorm van een huiswerkklas of een 'achtste lesuur'.

Wanneer extra middelen in de lumpsum beschikbaar worden gesteld, zijn scholen vrij in de besteding en kunnen scholen de middelen ook anders aanwenden. Bij een subsidieregeling zijn scholen verplicht de middelen binnen de subsidievoorwaarden te besteden waardoor andere bestedingsmogelijkheden buiten beeld blijven.

Ook in het VO kunnen zomerscholen worden gebruikt om te zorgen dat leerlingen alsnog overgaan. Tot 2016 loopt er een pilot zomerscholen. De huidige subsidieregeling omvat 9 miljoen euro in 2015 en in 2016. Met een extra investering kan deze pilot worden voortgezet en eventueel uitgebreid. Hierdoor kunnen meer scholen en leerlingen gebruik maken van de zomerschool.

Verlegging van bekostiging van zittenblijvers naar preventie en maatwerk kan alleen door de bekostigingsstatus van leerlingen aan te passen. Daarvoor zijn aanpassingen in de rekenregels van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) noodzakelijk. Omdat er onderwijsnummergegevens (BRON-gegevens) van meerdere jaren aan elkaar moeten worden gekoppeld, is het verstandig om de wijziging van de systemen gelijk te laten lopen aan de doorontwikkeling van BRON. Dat betekent dat de aanpassing niet voor 2018/2019 kan plaatsvinden. Daarnaast zullen wijzigingen in wet- en regelgeving moeten worden gemaakt om de aanpassing van de bekostiging door te voeren. Het op deze manier inrichten van de bekostigingssystematiek kan spanning geven met de voorgenomen vereenvoudiging van de bekostiging van schoolbesturen.

Draagvlak in het veld is gediend bij goede communicatie. Als de nadruk ligt op de versobering van de bekostiging van zittenblijvers zal het draagvlak laag zijn, zeker onder scholen die veel zittenblijvers hebben. Ligt de nadruk echter op het heralloceren van middelen ten bate van preventie van ondoelmatig zittenblijven zal het draagvlak groter zijn. Het draagvlak zal relatief groot zijn onder scholen met relatief weinig zittenblijvers. Zij krijgen per saldo meer middelen voor preventie dan dat zij minder ontvangen aan bekostiging van zittenblijvers.

2b. Toezicht

- Het toezichtskader VO houdt al rekening met leerroutevertraging. In het PO is de Inspectie echter terughoudend.
- Door wetgeving en toezichtskaders aan te passen, kunnen er prikkels ontstaan om leerroutes effectiever te maken.
- Deze prikkels kunnen liggen op het terrein van stimuleren van maatwerk, preventie en waar mogelijk versnellen en het ontmoedigen van vertraging.

Het toezichtskader van de onderwijsinspectie berekent de opbrengsten van het onderwijs op een bepaalde school. Kleuterbouwverlenging, zittenblijven en op- en afstroom worden hierin meegenomen. Het kader werkt over het algemeen goed, maar werkt negatieve gedragseffecten in de hand omdat scholen rekening houden met het inspectiemodel. Door het model aan te passen kan er op verschillende manieren een effect op leerroutes worden bereikt.

Het inspectiekader zou meer maatwerk en preventie van zittenblijven kunnen stimuleren door deze als positieve indicator op te nemen in het opbrengstenkader, bijvoorbeeld het hebben van een protocol voor zittenblijven en versnellen of het aanbieden van gericht aanbod aan leerlingen met risico op doubleren. In dat licht is het opvallend dat het kader voor het primair onderwijs geen score heeft voor versnelling van leerlingen.

Uitstel van selectie kan helpen de noodzaak tot stapelen te reduceren. Daarbij is de teruggang in het aantal heterogene brugklassen opvallend. De Inspectie positief te laten oordelen over het hebben van brede brugklassen kan een stimulans zijn om voldoende brede brugklassen te houden.

Een andere mogelijke aanpassing is het aanscherpen van de plaats van kleuterbouwverlenging en zittenblijven in het opbrengstenkader voor primair onderwijs. Daarvoor dient de WPO aangepast te worden zodat de indicator 'verwachte doorstroom in acht jaar' steviger verankerd is. Op dit moment is de Inspectie zeer terughoudend met oordelen over vertraging in het PO. Het aandeel kinderen dat langer dan nominaal doet over groep 1 en 2 of groep 3 t/m 8 is alleen aanleiding voor een gesprek of een opmerking in het rapport. Het oordeel voldoende of onvoldoende wordt echter zelden gegeven, omdat de wettelijke basis daarvoor niet specifiek genoeg is. De percentages die in het opbrengstenmodel genoemd worden, zijn bovendien relatief hoog, namelijk 12% voor kleuterbouwverlenging en 3% voor zittenblijven. Dit terwijl het landelijk gemiddelde percentage kleuterbouwverlengers ergens tussen 5 en 7% zit.¹¹² Mogelijk is één indicator voor groep 1 t/m 8 op te stellen in plaats van twee aparte indicatoren voor kleuterbouwverlenging en groep 3 t/m 8.

In het toezichtskader voor het VO leggen examencijfers een zwaarder gewicht op het laatste jaar. Een leerling die zakt voor het examen telt immers zowel mee bij de zittenblijvers als in de examencijfers, in tegenstelling tot een leerling die in het voorexamenjaar blijft zitten. Dit kan gedeeltelijk worden tegengegaan door in het toezichtmodel een zwaarder gewicht te hangen aan zittenblijven in het voorexamenjaar. Onderzocht zou moeten worden in hoeverre het probleem zich dan verplaatst naar eerdere jaren.

Het aanscherpen van het Inspectiekader zal niet op veel draagvlak kunnen rekenen in het veld.¹¹³ Voor een meer constructieve rol van de Inspectie is meer draagvlak onder scholen en leraren. De

¹¹² Cijfer afhankelijk van manier van berekenen. Zie ook paragraaf 3.2 van dit rapport.

¹¹³ Inschatting onder meer op basis van de expertmeeting 13 mei 2015

toevoeging van positieve indicatoren zoals voor preventiegericht aanbod kan draagvlak hebben bij met name scholen die het op dit punt goed doen.

2c. Aanpassen regelgeving

- Verregaande vormen van maatwerk en flexibilisering stuiten op de grenzen van wet- en regelgeving rond onderwijs en opvang.
- Harmonisering van deze regelgeving kan meer maatwerk faciliteren en leerroutes doelmatiger maken.

Tijdens een van de werkbezoeken en de expertmeeting heeft de werkgroep gesproken met vertegenwoordigers van verregaande vormen van onderwijs op maat en flexibel onderwijs. Dit is mogelijk doordat de scholen samenwerking met buitenschoolse opvang hebben opgezet. Hoewel de initiatieven succesvol zijn, merken ze niettemin belemmeringen in wet- en regelgeving die uitvoering compliceren. De belemmeringen variëren van verschillende regels omtrent huisvesting en eisen aan en arbeidsvoorwaarden van het personeel, tot strikte scheiding van de financieringsstromen voor onderwijs en opvang.

Harmonisering van huisvestingsregels en arbeidsvoorwaarden rond onderwijs en buitenschoolse opvang kan deze belemmeringen wegnemen en het daarmee makkelijker maken om verregaande vormen van flexibel onderwijs aan te bieden. Dit faciliteert interventies zoals gerichte onderwijstijdverlenging voor leerlingen met onderwijsachterstand, of ontplooiing van verrijksactiviteiten voor leerlingen met een voorsprong.

Om het bieden van meer maatwerk en differentiatie verder te bevorderen, zou in het VO het gebruik van de mogelijkheid om een vak op hoger niveau af te sluiten meer gestimuleerd kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld door via wetgeving het zichtbaarder te maken op het diploma en er in overleg met het vervolgonderwijs waar mogelijk voordelen aan te verbinden.

4.2.3 Variant 3: Aanpassingen in het stelsel

- Zittenblijven is ineffectief, maar een logisch te verwachten gevolg van het stelsel.
- Vertraging kan daarom wel beheerst en gereduceerd worden, maar zal zonder stelselwijziging mogelijk niet geheel verdwijnen.
- Ingrijpende stelselwijzigingen op het vlak van vroege selectie en flexibele examens kunnen de noodzaak tot vertraging minimaliseren. Maar effecten moeten nader onderzocht worden.

Zittenblijven mag dan een ineffectief middel zijn om achterstanden weg te werken, binnen het huidige stelsel en in het bijzonder het leerstofjaarklassensysteem is het een voor de hand liggend ventiel om leerlingen een jaar over te laten doen als ze aan het einde van het schooljaar niet voldoen aan de normen van het jaar en/of het niveau.

De maatregelen genoemd in de varianten 1 en 2 kunnen helpen om, zonder het huidige stelsel sterk aan te passen, vertraging te reduceren en versnelling aan te moedigen. De resultaten van experimenten en ervaringen uit de varianten 1 en 2 en meer inzicht in de kwantitatieve gevolgen van beleidsmaatregelen kunnen aanleiding geven om ook het huidige stelsel te veranderen.

Drie kenmerken van het Nederlandse stelsel werken leerroutevertraging in de hand. Dit zijn de vroege selectie en de verdeling van het voortgezet onderwijs in tracks met elk harde eindnormen. Een derde element, het leerstofjaarklassensysteem, kan ook voor een groot deel met behulp van pedagogische inrichting binnen het huidige stelsel worden losgelaten en kan door scholen zelf worden aangepakt.

3a. Aanpassingen vroege selectie

Uitstel van selectie in het VO kan een bijdrage leveren aan de reductie van leerroutevertraging. Het stapelen van diploma's kan een symptoom zijn van te lage initiële plaatsing. Door in de eerste jaren van het VO nog geen strikte niveaudifferentiatie tussen klassen in te bouwen, hebben

leerlingen meer mogelijkheden om op het voor hun geijkte niveau terecht te komen. Scholen kunnen zich inzetten voor voldoende brede brugklassen. Wanneer dit via wetgeving voor alle scholen verplicht zou worden ingevoerd, krijgt het al snel de kenmerken van een 'middenschool', waarbij alle leerlingen ongeacht hun niveau tot de derde of vierde klas van het voortgezet onderwijs bij elkaar zitten. Dit werkt naar verwachting positief voor leerlingen voor wie bij het verlaten van de basisschool niet duidelijk is welk niveau ze aankunnen. Het heeft echter nadelen voor leerlingen voor wie al wel direct duidelijk is welk type onderwijs voor hen het meest geschikt is, zoals leerlingen met een duidelijk VWO of VMBO advies. Een tussenoptie hierbij is om de aanwezigheid van brede brugklassen te stimuleren, met daarnaast behoud van specifieke niveau-klassen voor de leerlingen die daar baat bij hebben. Deze tussenoptie vergt bijvoorbeeld aanpassing van het inspectietoezicht, waarbij scholen een positieve beoordeling krijgen als zij een of meerdere brede brugklassen aanbieden. Daarnaast kunnen brede brugklassen worden gestimuleerd via de bekostiging, bijvoorbeeld door verschuiving van middelen van de vaste voet naar bekostiging per leerling. Dit kan leiden tot een groter aantal scholen met voldoende leerlingen om naast categoriale klassen ook een of meer brede brugklassen aan te bieden.

3b. Aanpassing verdeling leerroute in tracks

De verdeling van de leerroute in het VO in tracks met ieder eigen harde eindnormen werkt zittenblijven in de hand. Het betekent immers dat de leerling die niet voldoet aan de normen van het leerjaar twee opties heeft: doubleren of afstromen. Voor veel leerlingen is doubleren een meer aantrekkelijke keuze, omdat hij/zij dan op de route naar het hogere vervolgonderwijs blijft. Flexibilisering van de examens, waarbij leerlingen één of meerdere vakken kunnen afsluiten op een hoger of lager niveau vergroot de opties voor de leerling. De mogelijkheid één of twee vakken op een lager niveau af te sluiten kan bijdragen aan het voorkomen van zittenblijven. Ook stimuleert het om leerlingen met een dubbel basisschooladvies (bijvoorbeeld havo/vwo) of leerlingen die door bijvoorbeeld dyscalculie of dyslectie zouden struikelen op een enkel vak, te laten starten op het hogere niveau, omdat de kans om dit hogere niveau succesvol af te ronden wordt vergroot. Dit kan ertoe leiden dat meer leerlingen een diploma op hoger niveau halen en mogelijk ook naar hoger vervolgonderwijs doorstromen. Daarnaast kunnen leerlingen die op een lager niveau starten de waarde van hun diploma vergroten door een aantal vakken op een hoger niveau af te sluiten. Flexibilisering van examens met vakken op een lager niveau heeft echter ook nadelen en risico's. De waarde van een diploma kan hierdoor dalen. Het kunnen aantonen dat een leerling over de volle breedte van de opleiding voldoende resultaten heeft behaald, kan een meerwaarde geven aan het diploma. Ook daalt naar verwachting de transparantie van de waarde van een diploma. Voor betrokkenen in het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt kan de waarde van diploma's met vakken op verschillende niveau's onvoldoende zichtbaar zijn. Daarnaast kan het leiden tot een lagere motivatie bij leerlingen om voor hen lastige vakken toch op een zo hoog mogelijk niveau af te ronden, met name als de nadelen die zij ondervinden van een diploma met vakken op een lager niveau voor vervolgonderwijs of arbeidsmarkt beperkt zijn. Aanpassing van de examinering vraagt dan ook om het vooraf goed in kaart brengen van de precieze mogelijkheden en effecten.

3c. Aanpassing van het leerstofjaarklassensysteem

Diverse scholen in het primair onderwijs hebben het leerstofjaarklassensysteem al (grotendeels) losgelaten binnen het huidige stelsel. Als per 1 augustus 2015 de urennorm in het VO wordt aangepast (zie paragraaf 2.1.2) hebben ook VO-scholen meer mogelijkheden om maatwerk over de jaarklassen heen te leveren zoals genoemd bij variant 1. Ook zonder het leerstofjaarklassensysteem volledig los te laten, is al flexibilisering en maatwerk mogelijk, bijvoorbeeld via gedifferentieerd lesgeven en gerichte onderwijstijdverlenging. Het harmoniseren van wet- en regelgeving om verschillen in arbeidsverhoudingen of eisen aan gebouwen tussen primair onderwijs en buitenschoolse opvang weg te nemen, kan –zoals in variant 2 beschreven– de mogelijkheid voor maatwerk en flexibilisering verder stimuleren. Voor verdergaande aanpassing van het leerstofjaarklassensysteem kan de cyclus van schooljaren met vaste vakanties en een vast in- en doorstroommoment in september worden losgelaten. Via wetgeving kan hierbij de verplichte zomervakantie worden afgeschaft, zodat scholen hier zelf invulling aan kunnen geven. Ook in een situatie waarin het leerstofjaarklassensysteem is losgelaten, blijft groepsgewijs leren

overigens van belang, om te borgen dat leerlingen ook van elkaar kunnen leren, zowel cognitief als wat betreft de sociaal emotionele ontwikkeling. Daarnaast is groepsgewijs onderwijs doelmatiger, omdat standaardisatie zorgt voor meer opbrengst per onderwijsprofessional. Een verdergaande aanpassing van het leerstofjaarklassensysteem vergt dan ook vooraf onderzoek naar kansen, risico's en gedragseffecten en naar de vormgeving van de nieuwe inrichting.

Bijlage 1: Taakopdracht

Onderwerp

Het Nederlandse funderend onderwijs is klassikaal en cohortsgewijs georganiseerd. Een leerling start aan het begin van het schooljaar in een klas, doorloopt met die groep het jaar, en stroomt aan het eind ervan door naar de volgende klas. Of niet. Dan blijft hij/zij zitten, of slaat een klas over. Een tussenweg is er niet. Daarnaast kent het Nederlandse onderwijs naast de directe route naar het eindexamen de mogelijkheid om diploma's te stapelen (bijvoorbeeld po-vmbo-havo).

Is dit pallet aan leerroutes en leerroutesnelheid effectief? De gevolgen van een ineffectieve leerroute kunnen substantieel zijn. Zittenblijven impliceert een heel jaar over moeten doen met alle mogelijke mentale aspecten van dien voor de leerling en de uitdaging voor de leraar en de school om de zittenblijver opnieuw te motiveren. Ook de keuze om te stapelen impliceert vaak een langer verblijf in het onderwijs, en een bijzondere inspanning van leerling en school om goed in te stromen op het nieuwe onderwijsniveau. Wanneer een leerling vertraagt of niet de kans op een versnelling benut, zijn er financiële gevolgen, voor de leerling zelf (gemist arbeidsinkomen, verloren tijd), voor de overheid (extra onderwijskosten, gemiste belastinginkomsten), en voor de samenleving (latere benutting van de kennis en kunde van de leerling). Kortom, de effectiviteit van (het stelsel van) leerroutes is van groot belang.

Tabel 1 geeft informatie over de gemiddelde feitelijke opleidingsduur in het funderend onderwijs. Tabel 2 geeft nadere informatie voor het po: in welke groep doubleren kinderen en slaan ze een klas over. Tabel 3 geeft soortelijke informatie voor het vo.

Voor het funderend onderwijs blijkt dat het percentage zittenblijvers in het vo substantieel is: gemiddeld genomen in de orde van 6%, waarbij havo er negatief uitspringt. Een klas overslaan komt nauwelijks voor. In het po concentreert zittenblijven zich in groep 3 en groep 4, en een klas overslaan in groep 5, 6 en 7. Het percentage zittenblijvers in het po bedraagt gemiddeld 1 à 2%; het percentage dat een klas overslaat, bedraagt minder dan 0,5%. In historisch perspectief is de incidentie van zittenblijven in het funderend onderwijs constant.

Tabel 1. Gemiddelde feitelijke opleidingsduur (in jaren)

Schooljaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
po*										
vmbo	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,2	4,2
havo	5,4	5,3	5,2	5,2	5,2	5,2	5,3	5,3	5,3	5,3
vwo	6,2	6,2	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1	6,2	6,2	6,2

* Voor het po zijn geen harde cijfers beschikbaar omdat het onderwijsnummer in deze sector pas in 2010 is ingevoerd.

Tabel 2. Zittenblijven en een klas overslaan in het po

Groep	3	4	5	6	7	8
% zittenblijven	4,3%	3,2%	1,7%	1,0%	0,9%	0,4%
% versnellers	0%	0%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%

* Betreft percentage van de leerlingen dat zitten blijft c.q. een klas overslaat, schooljaar 2013 t.o.v. 2012

Tabel 3. Zittenblijven in het vo

Schooljaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
brugklas	2,3%	1,3%	1,9%	1,9%	1,8%	1,9%	2,1%	2,1%	2,2%	2,1%
vmbo	4,5%	5,3%	3,5%	3,5%	3,5%	3,7%	4,2%	4,7%	5,1%	5,1%
havo	8,6%	8,8%	9,0%	8,6%	7,3%	8,5%	9,0%	9,3%	8,8%	8,4%
vwo	3,6%	3,7%	3,9%	3,8%	3,2%	3,3%	4,0%	4,1%	4,0%	3,8%

* Betreft percentage zittenblijven in het vo naar schoolsoort.

Dit IBO analyseert de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige beleid ten aanzien van leerroutes in het funderend onderwijs, en formuleert daar beleidsvarianten voor. De institutionele

grondslag van het onderzoek is het geheel aan wet- en regelgeving en bekostiging, impliciete en expliciete prikkels, en cultuur en gewoonten, zowel vanuit de overheid als vanuit schoolbesturen, schoolleiders, leraren, leerlingen en ouders, dat bepalend is voor de keuze voor een leerroute en voor het tempo waarmee de leerling die leerroute bewandelt. De budgettaire grondslag van het onderzoek is de som van de funderend onderwijsartikelen op de OCW-begroting en het funderend onderwijsdeel van het onderwijsartikel op de EZ-begroting (zie tabel 4).

Tabel 4. Budgettaire grondslag (x € 1 miljard, 2014)*

	Uitgaven
OCW artikel 1: primair onderwijs	9,6
OCW artikel 3: voortgezet onderwijs	7,2
EZ artikel 17: groen onderwijs	0,3
Totaal	17,1

* Bron: begroting OCW 2014, begroting EZ 2014. Bij EZ betreft de grondslag het funderend onderwijs deel van het groene onderwijs.

Opdracht aan de werkgroep

Opdracht aan de werkgroep is te onderzoeken hoe de effectiviteit van leerroutes in het funderend onderwijs vergroot kan worden, wat kennis over motivatie en sociaal-emotionele ontwikkeling enerzijds en cognitieve ontwikkeling anderzijds hierbij betekent,¹¹⁴ en wat de implicaties daarvan zijn voor onderwijskwaliteit, arbeidsmarkt en overheidsbudget. De werkgroep wordt daarbij ook gevraagd hoe het onderwijs via leerroutes effectiever kan inspelen op onzekerheid rond de ontwikkeling van de leerling (flexibiliteit, responsiviteit). De werkgroep wordt gevraagd zich niet te beperken tot directe handelingsopties van de overheid, maar ook de handelingsopties van schoolbesturen, schoolleiders, leraren, leerlingen en ouders te onderzoeken. De werkgroep wordt gevraagd een doorkijk te geven, wat effectievere leerroutes impliceren voor het vervolgonderwijs (mbo, hbo, wo).

De centrale onderzoeksvraagstelling is daarmee in hoeverre de huidige inzet van middelen in het funderend onderwijs als gevolg van leerroutekeuze, vertragen en (niet) versnellen optimaal is, op welke manieren overheid, schoolbesturen, schoolleiders, leraren, leerlingen en ouders de gemiddelde verblijfsduur in het funderend onderwijs kunnen bekorten bij dezelfde of hogere onderwijskwaliteit, en hoe aldus de publieke middelen doeltreffender en doelmatiger besteed kunnen worden.

Beleidsbeschrijving en analyse

Het onderzoek start met een beschrijving van leerroutes in het Nederlandse funderend onderwijs en met een overzicht van de wetenschappelijk literatuur over de factoren die leerroute en leerroutesnelheid bepalen en over de effectiviteit en doelmatigheid van interventies die routekeuzes en routesnelheid beïnvloeden. Het onderzoek brengt vervolgens in kaart op welke manieren in Nederland de effectiviteit van leerroutes bevorderd kan worden, en wat de kosten en baten daarvan zijn. Voorbeelden van zulke manieren kunnen zijn: opbrengstgericht werken, gedifferentieerd lesgeven, gedifferentieerd inroosteren, flexibel eindexamenpakket, 3-jaar-in-2-jaar-klassen, zomer- en schakelklassen, bijspijkertrajecten en opleidingskeuzebegeleiding.

Te ontwikkelen beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert hierover middels beleidsvarianten. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de implicaties voor onderwijskwaliteit, onderwijsverblijfsduur, arbeidsmarkt, kostenefficiëntie en overheidsbudget zijn. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Beleidsvarianten leiden tot budgettaire besparingen of zijn budgetneutraal. In ten minste één variant wordt het verschil tussen de gemiddelde verblijfsduur bovenop de nominale verblijfsduur in

¹¹⁴ Onderzoek van Heckman et al, Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes, American Economic Review, 2013, 103(6), p2052-2086, laat zien dat de bijdrage van vroeg- en voorschoolse educatie aan onderwijskwaliteit en arbeidsmarktprestaties loopt via versterking van sociaal-emotionele vaardigheden als doorzettingsvermogen en motiveringsvermogen en niet zozeer via cognitie.

het funderend onderwijs met ten minste de helft bekort. Om een indruk te geven: met zo'n variant zou in het vo ten minste 200 mln. zijn gemoeid.¹¹⁵

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): OCW, EZ, SZW, AZ, FIN, CPB. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een cosecretaris vanuit OCW.

Overig

De werkgroep start in januari 2015 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 juli 2015 in.

De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

¹¹⁵ In het vo blijft 5,8% van de leerlingen zitten. Het budgettaire beslag van het vo is 7,2 mld. 5,8% van 7,2 mld is 420 mln. Met een halvering van zittenblijven in het vo is dan een bedrag van circa 200 mln. gemoeid.

Bijlage 2: Samenstelling van de werkgroep

VZ en Secretariaat:	Naam
Voorzitter	Jan Lintsen
Secretaris Fin	Teja Ouwehand
Secretaris Fin	Marita van Gessel
Secretaris OCW	Jan Zoller
Secretaris OCW	Jasper Jans

Werkgroep:

FIN	Maarten Cornet
FIN plv	Dirk Simon Buytendorp
OCW	Fons Dingelstad
	Feite Hofman
OCW plv	Christianne Mattijssen
	Annemarie Sipkes
EZ	Inge Groot
EZ plv	Johan van Geffen
SZW	Sander Veldhuizen
SZW plv	Sander van der Meer
AZ	Tim Gelissen
AZ plv	Krista Kuipers
CPB	Bert Smid
CPB plv	Karen van der Wiel
SCP	Monique Turkenburg
SCP plv	Lex Herweijer

Bijlage 3: Lijst met geraadpleegde personen

Bij de totstandkoming van dit IBO-rapport is gesproken met diverse experts en betrokkenen (onder meer schoolbestuurders, leraren, onderwijsorganisaties, Inspectie van het Onderwijs, medezeggenschapsraden, en ouderorganisatie). Deze gesprekken hebben plaatsgevonden via expertmeetings, interviews en werkbezoeken. Zo zijn tijdens de expertmeetings op 13 mei 2015 ongeveer dertig experts betrokken geweest en zijn werkbezoeken gebracht aan de OESO, een middelbare school en twee basisscholen. Daarnaast zijn via de voor het IBO uitgezette onderzoeken (enquêteonderzoek, focusgroepenonderzoek, Eurodyce-uitvraag en illustratieve consultatie door VNO-NCW) betrokkenen geraadpleegd, waaronder ouders, leerlingen, leraren en werkgevers).

In onderstaande lijst worden deze experts en betrokkenen, voor zover bekend, genoemd. Bij de namen zijn de organisaties weergegeven waar de geraadpleegde personen op dat moment werkzaam waren. De werkgroep heeft de informatie van de geraadpleegde personen meegewogen en gebruikt bij de totstandkoming van het eindrapport. Het rapport is een product van de werkgroep en hoeft niet de mening van de geraadpleegde personen weer te geven.

Avvisati, F. (OECD)

Balvers, M. (Inspectie van het onderwijs)

Belfi, B. (Maastricht University)

Berendse, M. (Slim Fit Onderwijs)

Berg, R. van den (LMC Voortgezet onderwijs, Rotterdam)

Blaas, J. (Hyperion lyceum Amsterdam)

Borghans, L. (Universiteit van Maastricht)

Broekkamp, H. (Onderwijsraad)

Crone, E. (Universiteit Leiden)

Dolsma, G. (VNO-NCW)

Driessen, G. (ITS/Radboud Universiteit)

Erp, G. van (VNO-NCW)

Es, W. van der (Inspectie van het Onderwijs)

Heuvel, M. van den (Basisschool de Wittering, Rosmalen)

Hooglandt, F. (Inspectie van het Onderwijs)

Jaspers, T. (Helen Parkhurst, Daltonschool Almere)

Jellesma, G. (BOINK/VVE-platform)

Jonk, A. (Inspectie van het onderwijs)

Kalshoven, F. (Publicist, De Argumentenfabriek)

Kampijon, E. (LMC Voortgezet onderwijs, Rotterdam)

Klein, T. (Oberon Onderzoek/Advies)

Kools, M. (OECD)

Lamain, G. (LMC Voortgezet onderwijs, Rotterdam)

Leseman, P. (Universiteit Utrecht)

Linden, R. (OECD)

Luyt, G. (LVSi, Landelijke Vereniging van Studiebegeleidingsinstituten)

Pedroli, C. (Openbaar Lyceum Zeist)

Ploegman, M. (De School in Zandvoort)

Pont, B. (OECD)

Post, H. (CVO Rotterdam)

Marianne Rongen (Basisschool de Wittering, Rosmalen)

Rosenmöller, P. (VO Raad)

Scheper, Y. (Basisschool De Zevenster, Uden)

Schepper, T. de (Regius College Schagen)

Smeets, S. (Centrum voor Begaafdheidsonderzoek CBO)

Spierenburg, A. (Ouders & Onderwijs)

Stoop, I. (Sociaal Cultureel Planbureau)

Tillemans, J. (Basisschool Mondomijn, Helmond)

Uunk, M. (Inspectie van het Onderwijs)

Vermeulen, M. (TIAS/Tilburg University)

Vogelzang, M. (Inspectie van het onderwijs)

Vreeburg, B. (Inspectie van het onderwijs)

Walvisch, S. (PO Raad)

Waslander, S. (TIAS/Tilburg University, Onderwijsraad)

Westerbeek, K. (Onderwijsraad)

Westerhuis, A. (Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO))

Wijnen, M. van (Basisschool Zeister Vrije School)

Wolf, I. de (Inspectie van het Onderwijs)

Wolters, G. (Oranje Nassau College Parkdreef)

Zutphen, K. van (Basisschool de Wittering, Rosmalen)

Bijlage 4: Bekostiging PO en VO

Tabel B4.1 Onderdelen van de bekostiging PO

Basisonderwijs		2014	Voortgezet onderwijs		2014
Lumpsum totaal		€ 9.114.714.000	Lumpsum totaal		€ 7.159.437.000
Waarvan hoofdbekostiging		€ 8.917.830.000	Waarvan hoofdbekostiging (basisbekostiging)		€ 6.278.643.000
Waarvan zware ondersteuning		€ 1.270.000.000	Waarvan lichte ondersteuning		€ 566.334.000
			Waarvan prestatiebox		€ 150.000.000
Hoofdbekostiging overig		€ 7.647.830.000	Waarvan overig aanvullend		
Waarvan lichte ondersteuning		€ 375.000.000	Totaal		€ 164.460.000
Waarvan gewichtenregeling		€ 380.000.000	Waarvan Leerplusarrangement		€ 77.677.000
Waarvan groeiregeling		€ 50.000.000			
Waarvan prestatiebox		€ 157.400.000			
Waarvan overig aanvullend (incl. Caribisch NL)		€ 39.484.000			
Lumpsum variabel		€ 7.184.714.000	Lumpsum variabel		€ 6.885.638.000
79%* van de hoofdbekostiging (incl. lichte maar excl. zware zorg en excl. de vaste voeten) + 100% van de rest van de hoofdbekostiging			96% van hoofdbekostiging (incl. lichte maar excl. zware zorg en excl. de vaste voet) + 100% van de overige posten		
Lumpsum vast		€ 1.930.000.000	Lumpsum vast		€ 273.799.000
Waarvan zware zorg		€ 1.270.000.000	4% van hoofdbekostiging (incl. lichte maar excl. zware zorg)		
Waarvan vaste voet		€ 560.000.000			
Waarvan kleinescholen-toeslag		€ 100.000.000			
Lumpsum variabel per leerling (lumpsum variabel/1.585.562)*		€ 4.531	Lumpsum variabel per leerling (lumpsum variabel/946.349 leerlingen)		€ 7.276

*Het percentage lumpsum variabel wijkt af van het percentage dat gebruikt wordt bij het doorrekenen van de referentieraming (ca. 70%). Oorzaak is dat in deze tabel zowel de middelen voor de gewichtenregeling als voor de prestatiebox als variabel worden beschouwd.

Tabel B4.2 Variabele kosten per leerling voor de verschillende onderwijssoorten in het vo

Onderwijssoort	Variabele kosten per leerling
vo-gemeensch.(lj. 1+2)	6.728
vmbo/mavo (lj. 3+4)	6.678
vmbo/vbo (lj. 3+4) (5)	7.909
vmbo/mavo/vbo (lj. 3+4) (6)	7.084
havo/vwo (lj. 3)	6.543
Vo 2 (havo lj. 4+5 en vwo lj. 4+5+6)	6.542
lwoo (lj. 1 t/m 4)	11.479
pro-lumpsum	11.136

Bijlage 5 Toelichting waarden van onderwijs: kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid

Kwaliteit

De afgelopen kabinetten hebben sterk ingezet op de kwaliteit van het onderwijs en dan met name op de prestaties op kernvakken als taal/Nederlands en rekenen/wiskunde. Zo hebben opeenvolgende kabinetten referentieniveaus ingevoerd en exameneisen aangescherpt. Het meest recente voorbeeld daarvan is de rekentoets in het VO die vanaf het schooljaar 2014/2015 meetelt voor het eindexamen.

De focus op enerzijds toetsen en anderzijds taal- en rekenprestaties als maat van onderwijskwaliteit is bekritiseerd vanwege het te smalle karakter ervan.¹¹⁶ Het onderwijs vervult meer functies dan alleen leerlingen te kwalificeren voor het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt. Onderwijs heeft ook een socialiserende en een vormende functie. Het leidt jongeren op voor participatie in samenleving en democratie en draagt bij aan de persoonlijke, sociale en emotionele ontwikkeling van jongeren. De laatste twee functies zijn niet makkelijk in toetsen uit te drukken. In de afgelopen jaren is het idee van *21st century skills* opgekomen. Deze omvatten vaardigheden die breder zijn dan alleen de cognitieve vaardigheden op taal, rekenen en de kernvakken. Competenties zoals samenwerken, creativiteit, probleemoplossend vermogen en sociale en culturele vaardigheden zijn er ook onderdeel van. Begin 2015 is een maatschappelijke dialoog gestart over het onderwijs in de toekomst en de vertaling daarvan naar een nieuw onderwijs curriculum.

Bij de socialiserende functie is te denken aan het aanleren van burgerschapscompetenties via vakinhoud, maar ook door gebruik van werkvormen en door de inrichting van de school. Op school leren jongeren de beginselen van rechtstaat, democratie, wederzijds respect en omgangsvormen. Jongeren leren samen te werken en van elkaar te leren. Bovendien komen jongeren van verschillende achtergronden elkaar dagelijks tegen en treden ze met elkaar in contact. Dit alles bereidt ze voor op hun latere positie in de samenleving. Verder draagt het onderwijs in grote mate bij aan de persoonlijke vorming van jongeren. In het onderwijs worden jongeren in staat gesteld om hun talenten te ontwikkelen, of die talenten nou academisch, technisch, artistiek of sportief zijn. In de pedagogische omgeving van de school moet ook ruimte zijn voor de sociale en emotionele ontwikkeling van leerlingen.

Toegankelijkheid

De toegankelijkheid van het onderwijs is de tweede kernwaarde. Iedere Nederlander moet toegang hebben tot goed onderwijs. Dit betekent in de eerste plaats dat er voldoende aanbod van kwalitatief hoogwaardig onderwijs moet zijn. Het funderend onderwijs is gratis. Naast gratis schoolboeken wordt van ouders gevraagd een deel van de leermiddelen zoals woordenboeken en rekenmachines zelf aan te schaffen. Daarnaast vragen veel scholen een vrijwillige ouderbijdrage. Voor ouders met lage inkomens bestaan er tegemoetkomingen.

Bij toegankelijkheid gaat het ook om kansgelijkheid. Ieder kind of jongere moet dezelfde kansen krijgen om zich te ontplooien en onderwijs te krijgen dat past bij zijn of haar capaciteiten, ongeacht zijn of haar achtergrond. Instroom, deelname en doorstroom in het onderwijs moeten afhankelijk zijn van de talenten van de leerling en niet van zijn of haar sociale, economische, culturele of etnische achtergrond.

Toegankelijkheid heeft ook een relatie met de pluriformiteit van het stelsel. De overheid bekostigt niet alleen openbare scholen, maar ook bijzonder onderwijs om de pluriformiteit in het onderwijs te

¹¹⁶ Onderwijsraad, Een smalle kijk op onderwijskwaliteit (2013)

garanderen. Ook bestaat er gratis leerlingenvervoer voor leerlingen die niet dichtbij hun woonplaats naar een school van hun denominatie kunnen.¹¹⁷

Doelmatigheid

Doelmatigheid van het onderwijs gaat over de verhouding tussen de middelen voor het onderwijs en de opbrengsten daarvan. Het onderwijs is doelmatig als de doelen met zo min mogelijk inspanningen worden gehaald of bestaande middelen zo worden ingezet dat ze optimale opbrengsten genereren.

¹¹⁷ Gratis leerlingenvervoer bestaat overigens ook voor leerlingen die vanwege ziekte of handicap niet zelfstandig naar school kunnen.

Bijlage 6 Achtergrondinformatie bij beschrijving Nederlandse stelsel van leerroutes

Oorzaken en effecten van zittenblijven

Op basis van de meta-analyses van Jimerson (2001) en Holmes (1989) heerste lang het beeld dat zittenblijven sterke negatieve effecten had op de leerprestaties en socialemotionele ontwikkeling van leerlingen.¹¹⁸ Veel van de door hen gebruikte studies zijn echter niet van goede kwaliteit en weten niet goed te controleren voor het onvermijdelijke selectie-effect dat optreedt als je zittenblijvers vergelijkt met niet-zittenblijvers.

Recenter zijn studies en meta-analyses verschenen die er op wijzen dat de effecten van zittenblijven op leerprestaties en sociaal-emotionele ontwikkeling veel minder negatief zijn. Allen (2009) vindt geen significante verschillen tussen zittenblijvers en doorstromers.¹¹⁹ Overwegend negatieve resultaten vinden andere studies.¹²⁰ Daar waar studies positieve effecten vinden, is het alleen op korte termijn. Deze doven op langere termijn vaak uit.¹²¹

Ook Belgisch onderzoek laat zien dat zittenblijven niet meer voordeel oplevert voor de zwakke leerling dan doorstromen.¹²² De onderzoekers waarschuwen er echter voor voor zwakke leerlingen zonder meer over te laten gaan naar de volgende klas.¹²³ In beide gevallen wordt de kern van het probleem niet aangepakt, namelijk de leerproblemen die de leerlingen ondervinden. Lorence (2014) ondersteunt de stelling dat zwakke leerlingen zonder meer over laten gaan niet per se verstandig is.¹²⁴ In een vergelijking tussen zittenblijvers en vergelijkbare socially promoted leerlingen laat hij zien dat zittenblijvers het later op school beter doen dan vergelijkbare leerlingen die zijn overgegaan. In Texas, waar de studie werd gedaan, krijgen zittenblijvers extra ondersteuning. Het voordeel dat zittenblijvers hadden, werd echter kleiner in de loop der jaren. Bovendien bleven hun prestaties ondergemiddeld.

Zittenblijven komt vaker voor onder jongens, leerlingen met een lage sociaal-emotionele status, laag IQ of lage prestaties en, zeker bij kleuterbouwverlenging, leerlingen die worden gezien als niet schoolrijp of te jong. Soms geeft lichaamslengte onbewust de doorslag. Ook gedragsproblemen en sociaal-emotionele ontwikkeling spelen een rol, evenals etniciteit of nationaliteit.¹²⁵

Voor wat betreft school- en omgevingskenmerken is een belangrijke rol weggelegd voor de docent en eventueel ander personeel dat bij de beslissing om een kind te laten doubleren betrokken is. Het gaat daarbij zowel om de attitude van de docent ten opzichte van zittenblijven als zijn of haar subjectieve interpretatie van de schoolprestaties en/of schoolrijpheid van de leerling.¹²⁶ Ook spelen

¹¹⁸ Jimerson, Meta-Analysis of Grade Retention Research (2001); Holmes, Grade-level retention effects (2001); Shepard en Smith (red.), Flunking grades: research and policies on retention (1989)

¹¹⁹ Allen et.al., Quality of Research Design Moderates Effects of Grade Retention on Achievement (2009)

¹²⁰ Lamote et.al., Is the cure worse than the disease? (2014); Goos, et.al., First-grade retention in the Flemish educational context: (2013); Wu, West en Hughes, Effect of Grade Retention in First Grade on Psychosocial Outcomes (2010)

¹²¹ Schwert en West, The Effects of Early Grade Retention on Student Outcomes over Time (2012); CPB, Zittenblijven in primair en voortgezet onderwijs (2015)

¹²² Goos et.al., Effecten van zittenblijven in het basis- en secundair onderwijs in kaart gebracht (2013)

¹²³ Juchtmans et.al., Samen tot aan de meet (2011)

¹²⁴ Lorence, Third-grade retention and reading achievement in Texas (2014)

¹²⁵ Huang, Further understanding' (2014); Goos et.al., Cross-Country Differences (2013); Bonvin, Grade retention: decision-making (2008); Bless, Klassenwiederholung (2004); Jimerson, Meta-analysis of Grade Retention Research (2001).

¹²⁶ Huang, Further understanding (2014); Bonvin Grade retention: decision-making (2008); Bless, Klassenwiederholung (2004); Witmer, Hoffman en Norris, Elementary Teachers Beliefs and Knowledge about Grade Retention (2004)

ouders een rol bij de beslissing. De mate van ouderbetrokkenheid is bovendien een goede voorspeller van zittenblijven.¹²⁷ Ten laatste lijkt klassengrootte een rol te spelen.¹²⁸

Nagenoeg alle scholen in Nederland laten leerlingen doubleren, maar de mate waarin verschilt sterk. Achtergrondkenmerken van de leerlingen en de mate waarin de school opbrengstgericht werkt, verklaren enige variatie tussen de scholen. Er blijft echter een groot residu over dat niet is te verklaren aan de hand van schoolkenmerken. Waarschijnlijk is schoolbeleid een grote factor. Onderzoek laat zien dat schoolgrootte, leerlingenpopulatie, ligging en samenstelling qua onderwijssoorten (in het voortgezet onderwijs) iets verklaren van de verschillen tussen scholen, maar niet veel. De onderzoekers wijzen op het beleid van individuele scholen.¹²⁹

Ten slotte is er een aantal stelselkenmerken dat zittenblijven in de hand werkt. Zittenblijven in het voortgezet onderwijs komt vaak voor in landen waar leerlingen vroeg geselecteerd worden in tracks, zoals in Nederland en Duitsland. Daar geldt zittenblijven als laatste optie voor zwakke leerlingen of als alternatief voor afstroom. In stelsels waar leerlingen tot op hoge leeftijd bij elkaar in de klas zitten en geen ruimte is voor curriculaire differentiatie, zoals in veel Zuid-Europese landen, komt zittenblijven ook veel voor. In deze gevallen is doubleren een van de manieren om zwakke leerlingen te accommoderen.¹³⁰ Zittenblijven in het voortgezet onderwijs is tevens gerelateerd aan het hebben van harde, inflexibele externe eindexamens. De normen van deze examens worden als het ware naar voren gehaald en leerlingen die nog niet aan de norm voldoen worden 'zakken' voorafgaand aan het examenjaar al.¹³¹

Effecten van versnellen

Over de effecten van versnellen op de academische en sociaal-emotionele ontwikkeling van (hoog)begaafde leerlingen is vrij weinig bekend. Het blijkt moeilijk een goede controlegroep samen te stellen, waardoor veel studies het selectie-effect niet weten op te lossen.¹³² Niettemin lijkt een klas overslaan gunstig te zijn voor hoogbegaafde leerlingen. Zorgen over de slechte gevolgen voor hun sociaal-emotionele ontwikkeling lijken ongegrond.

Kulik (2004), Rogers (2004) en Steenbergen-Hu en Moon (2011) wijzen op positieve effecten van versnellen op de leerprestaties van hoogbegaafde leerlingen, maar bieden geen bewijs.¹³³ Meer robuuste aanwijzingen voor een positief effect op prestaties komt van Park et.al. (2013).¹³⁴ Deze studie maakt gebruik van de gegevens van in totaal 1000 deelnemers aan de longitudinale *Study of Mathematically Precocious Youth* (SMPY). Met propensity score matching koppelen ze versnelde deelnemers aan niet-versnelde deelnemers. Als uitkomstmaat gebruiken Park et.al. STEM productiviteit: academische prestaties in science, technology, engineering en mathematics. De versnelde leerlingen bleken vaker en eerder STEM prestaties te behalen dan hun niet-versnelde counterparts.

Voor het effect van een klas overslaan op sociaal-emotionele ontwikkeling gelden bovengenoemde methodologische problemen des te meer. De meta-analyse van Steenbergen-Hu en Moon (2011) berekent een klein en niet significant positief effect op sociaalemotionele ontwikkeling van een klas

¹²⁷ Goos et.al. Cross-Country Differences' (2013); Witmer, Elementary Teachers' Beliefs (2004)

¹²⁸ Goos et.al. Cross-Country Differences (2013)

¹²⁹ Reezigt, Verschillen tussen scholen (2013)

¹³⁰ Goos et.al. Cross-Country Differences (2013); Eurydice, Grade Retention (2011); Kloosterman en de Graaf, Non-promotion or enrolment in a lower track? (2010); Dupriez, Dumay, Vause, How Do School Systems Manage Pupils' Heterogeneity? (2008)

¹³¹ CPB, Zittenblijven in perspectief (2015)

¹³² Plucker, Research on Giftedness (2014)

¹³³ Kulik, Meta-Analytic Studies of Acceleration (2004); Rogers, The Academic Effect of Acceleration (2004); Steenbergen-Hu en Moon, The Effects of Acceleration on High-Ability Learners (2011)

¹³⁴ Park, Lubinski, en Benbow, When Less is More (2013)

overslaan.¹³⁵ Kulik (2004) wijst op het Big Fish Little Pond effect; het zelfbeeld van versnelde leerlingen daalt tijdelijk. Robinson (2004) vindt geen sociaalemotionele schade van subject-based versnelling.¹³⁶

Bovenstaande studies zijn allemaal gedaan onder hoogbegaafde leerlingen. Hoeveel hoogbegaafde leerlingen er onterecht niet versnellen is onbekend. Bovendien kan een deel van deze leerlingen goed bediend worden met andere versnellings- en verrijkingsopties dan het overslaan van een klas. Mogelijk dat voorlichting en kennisdeling meer bewustwording onder scholen en leraren over mogelijke interventies voor hoogbegaafde leerlingen kan creëren.

¹³⁵ Het is echter niet altijd duidelijk welke controlegroep de in de meta-analyse meegenomen studies gebruiken.

¹³⁶ Robinson, Effects of Academic Acceleration on the Social-Emotional Status of Gifted Students (2004)

Bijlage 7 Voorbeeldberekeningen hoofdstuk 4

In aanvulling op box 4.1 is hieronder weergegeven hoeveel minder leerlingen vertraging door zittenblijven oplopen en wat dit aan besparingen kan opleveren indien de maatregelen uit de beleidsvarianten ertoe zouden leiden dat het laagst-scorende kwartiel van de scholen hun aandeel vertraagde leerlingen weet terug te brengen tot het gemiddelde zittenblijfpercentage van het 3^e kwartiel en het derde en tweede kwartiel scholen hun percentage weten te verlagen naar het gemiddelde van het kwartiel daarboven.

Primair Onderwijs

Tabel B7.1 geeft de verdeling van het gemiddelde percentage zittenblijvers per kwartiel en het totaal aantal leerlingen met een leeftijdsachterstand in groep 8.

Tabel B7.1. verdeling percentages zittenblijven in het PO per kwartiel

Kwartiel	Gemiddelde zittenblijvers	Aantal zittenblijvers
1	0,47%	1962
2	1,46%	6012
3	2,34%	9300
4	4,30%	12558
Totaal	2,14%	29832

In tabel B7.2 is weergegeven wat de mogelijke effecten zijn wanneer de maatregelen uit de beleidsvarianten ertoe zouden leiden dat het kwartiel scholen met het hoogste zittenblijfpercentage hun percentage kunnen verlagen van gemiddeld 4,3% naar het gemiddelde zittenblijfpercentage van het derde kwartiel (2,34%) en het derde en tweede kwartiel scholen hun percentage weten te verlagen naar het kwartiel daarboven.

Tabel B7.2 Effect vermindering aantal zittenblijvers verbetering per kwartiel (PO)

	Vermindering zittenblijvers aantal	Vermindering zittenblijvers, percentage	Opbrengst (structureel) in € mln.
Vierde kwartiel op niveau derde kwartiel	-5300	-18%	-24
Derde kwartiel op niveau tweede kwartiel	-3500	-12%	-16
Tweede kwartiel op niveau eerste kwartiel	-4100	-14%	-18
Totaaleffect: tweede, derde en vierde kwartiel op één kwartiel-niveau hoger	-13.000	-43%	-58

Wanneer het vierde kwartiel gaat presteren op het niveau van het derde kwartiel, dan leidt dat naar verwachting tot een daling van het aantal vertraagde leerlingen met 5300. Dat is een afname van het aantal zittenblijvers met 18% en zou een structurele besparing van 24 miljoen opleveren. Wanneer ook de scholen in het derde en tweede kwartiel hun gemiddelde percentage zittenblijvers zouden verlagen naar het gemiddelde percentage van het kwartiel erboven, kan de structurele besparing in totaal oplopen naar € 58 mln. Het aantal zittenblijvers in het primair onderwijs zou daarmee dalen van 30.000 nu naar zo'n 17.000 in de nieuwe situatie.

Voortgezet Onderwijs

Tabel B7.3 geeft de verdeling van het gemiddelde percentage zittenblijvers per kwartiel en het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs dat op dezelfde school is blijven zitten. Dit is niet gelijk aan het totaal aantal zittenblijvers in het VO, aangezien er ook leerlingen zijn die in het doubleerjaar van school wisselen. Het is voor deze leerlingen echter niet duidelijk bij welke school ze als doubleur moeten worden aangerekend. Vandaar dat ze in deze berekening buiten beschouwing zijn gelaten. Het totale aantal zittenblijvers in het VO ligt rond 50.000 leerlingen.

Tabel B7.3 Verdeling percentage zittenblijvers in het VO per kwartiel scholen.

Kwartiel	Aantal vertragers	Gemiddelde % vertragers
1	5383	2,27%
2	9661	3,99%
3	14239	5,28%
4	16842	7,69%
Totaal	46125	4,81%

In tabel B7.4 is weergegeven wat de mogelijke effecten zijn wanneer de maatregelen uit de beleidsvarianten ertoe zouden leiden dat het kwartiel scholen met het hoogste zittenblijfpercentage hun percentage kunnen verlagen van gemiddeld 7,7% naar het gemiddelde zittenblijfpercentage van het derde kwartiel (5,3%) en het derde en tweede kwartiel scholen hun percentage weten te verlagen naar het kwartiel daarboven.

Tabel B7.4 Effect vermindering aantal zittenblijvers verbetering per kwartiel (VO)

	Vermindering zittenblijvers aantal	Vermindering zittenblijvers, percentage	Opbrengst (structureel) (in € mln)
Vierde kwartiel op niveau derde kwartiel	-5000	-11%	-35
Derde kwartiel op niveau tweede kwartiel	-3500	-8%	-25
Tweede kwartiel op niveau eerste kwartiel	-4100	-9%	-29
Totaaleffect: tweede, derde en vierde kwartiel op één kwartiel-niveau hoger	-12600	-27%	-88

Wanneer het vierde kwartiel verbetert naar het percentage vertragers van het derde kwartiel, dan neemt het aantal zittenblijvers af met 5.000 leerlingen. Dit is een vermindering van ruim 10%. Hierdoor dalen de kosten van de zittenblijvers met 35 mln. Wanneer ook de scholen in het derde en tweede kwartiel hun gemiddelde percentage zittenblijvers zouden verlagen naar het gemiddelde percentage van het kwartiel erboven, kan de structurele besparing in totaal oplopen naar € 88 mln. Het aantal zittenblijvers in het voortgezet onderwijs zou daarmee dalen van 46.000 nu naar zo'n 34.000 in de nieuwe situatie.

Bijlage 8 Geraadpleegde literatuur

- Algera, M. et.al., 'Effectieve interventies voor bestrijding onderwijsachterstanden: Wat werkt volgens de internationale literatuur en hoe is dit het best te onderzoeken?' (2013)
- Allen, C.S. et.al., 'Quality of Research Design Moderates Effects of Grade Retention on Achievement: A Meta-analytic, Multi-level Analysis' Educational Evaluation and Policy Analysis' (2009), 480-499
- Assouline, S.G., en M.U.M. Gross (red.), 'A Nation Deceived: How Schools Hold Back America's Brightest Students', II (2004) 5-12
- Bless, G., M. Schüpbach en P. Bonvin, 'Klassenwiederholung: Determinanten, Wirkungen und Konsequenzen' (2004)
- Bonvin, G., Bless en M. Schuepbach, 'Grade retention: decision-making and effects on learning as well as social and emotional development' School effectiveness and school improvement' (2008), 19
- CPB, 'Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs: Een inventarisatie van de voor- en nadelen' (2015).
- CPB, Zittenblijven in perspectief, achtergronddocument (2015)
- Deunk, M. et.al, 'Differentiation within and across classrooms: A systematic review of studies into the cognitive effects of differentiation practices' (2015)
- Doornbos, K., 'Opstaan tegen zittenblijven' (1969)
- Driessen, G. et.al., 'Blijven zittenblijven? Zittenblijven in het basisonderwijs: leerlingen, scholen, argumenten, alternatieven' (2014)
- Driessen, G., 'De bestrijding van achterstanden: Een review van opbrengsten en effectieve aanpakken' (2013)
- Driessen, G., 'Variatie in Voor- en Vroegschoolse Educatie: Een onderzoek naar de uiteenlopende wijzen waarop in gemeenten vorm wordt gegeven aan VVE' (2012)
- Dronkers, J. 'In wiens voordeel werkt selectie aan het begin van het voortgezet onderwijs? Een nieuwe benadering van een oude vraag' Mens & Maatschappij, 90-1 (2015) 5-24
- DUO, Leerlingtelling 2013
- Dupriez, V., X. Dumay, A. Vause, 'How Do School Systems Manage Pupils' Heterogeneity?' Comparative Education Review (2008), 52-2, 245-273
- Eurydice, 'Grade Retention during Compulsory Education in Europe: Regulations and Statistics' (2011)
- Faber, S.E., M.C. Timmerman en A.F. Kievitsbosch, 'De zomerschool: Een effectieve interventie tegen zittenblijven' (2014)
- Gfk, 'Leerroute funderend onderwijs. Redenen, afwegingen en keuzes bij het doorlopen van de basis- en de middelbare school' (2015).
- Goorhuis-Brouwer, S., 'Mogen peuters nog peuteren en kleuters nog kleuteren?' (2006)
- Goos et.al., 'Effecten van zittenblijven in het basis- en secundair onderwijs in kaart gebracht: Een systematische literatuurstudie' Pedagogische Studiën, 90-4 (2013), 17-30.
- Goos, M. et.al., 'First-grade retention in the Flemish educational context: Effects on children's academic growth, psychosocial growth, and school career throughout primary education' Journal of School Psychology, 51 (2013) 323-347
- Goos, M. et.al., 'How Can Cross-Country Differences in Grade Retention Be Explained? A Closer Look at National Education Policy Factors' Comparative Education Review' (2013), 57-1, 54-84
- Heckman et al, 'Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes', American Economic Review (2013), 103(6), 2052-2086
- Holmes, C., 'Grade-level retention effects: a meta-analysis of research studies'
- Huang, F.L., 'Further understanding factors associated with grade retention: Birthday effects and socioemotional skills' Journal of Applied Developmental Psychology, 35 (2014) 79-93
- Inspectie van het Onderwijs, 'Analyse en waardering van opbrengsten: Primair onderwijs' (2014)
- Inspectie van het Onderwijs, Leerlingenraming OCW; Onderwijsverslag 2013/2014
- Inspectie van het Onderwijs, Meerjaren opbrengsten VO 2014: Toelichting (2014)
- Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2012/2013 (2014)

- Inspectie van Onderwijs Technisch rapport van Inspectie, Zittenblijven in het voortgezet onderwijs (2015)
- Jimerson, R., 'Meta-analysis of Grade Retention Research: Implications for Practice in the 21st Century' *School Psychology Review*, 30-3 (2001), 420-437
- Juchtmans, G. et.al., 'Samen tot aan de meet: Alternatieven voor zittenblijven: Inspiratieboek' (2012)
- Kampen, A. van, et.al., 'Voor- en vroegschoolse zorg en educatie: De toekomst verkend' (2005)
- Kloosterman, R. en P.M. de Graaf, 'Non-promotion or enrolment in a lower track? The influence of social background on choices in secondary education for three cohorts of Dutch pupils' *Oxford Review of Education* (2010), 36-3, 363-384
- Kulik, J.A., 'Meta-Analytic Studies of Acceleration' in: Colangelo (red.), 'A Nation Deceived' (2004), 5-12J
- Lamote, C. et.al., 'Is the cure worse than the disease? A longitudinal study on the effects of grade retention in secondary education on achievement and academic self-concept' *Educational Studies* (2014), 40-5 496-514
- Leseman, P. en P. Slot, 'Kwaliteit en curriculum van voorschoolse opvang en educatie in Nederland: Relaties met structurele kenmerken, organisatiekenmerken en gebruik van educatieve programma's' (2013)
- Lorence, J., 'Third-grade retention and reading achievement in Texas: A nine year panel study' *Social Science Research*, 48 (2014) 1-19
- Luyten, H., L. Staman en A. Visscher, 'Leerachterstanden van vertraagde leerlingen op normaalvorderende leeftijdgenoten' *Pedagogische Studiën* 90-5 (2013), 45-57
- OECD, *Education Policy Outlook: 'Making Reforms Happen'* (2015)
- OECD, *Equity and Quality in education* (2012)
- Park, G., D. Lubinski, en C.P. Benbow, 'When Less is More: Effects of Grade Skipping on Adult STEM Productivity Among Mathematically Precocious Adolescents' *Journal of Educational Psychology*, 105-1 (2013), 176-198
- Plucker, J.A. en C.M. Callahan, 'Research on Giftedness and Gifted Education: Status of the Field and Considerations for the Future' *Exceptional Children*, 80-4 (2014), 390-406
- Reezigt, G., M. Swanborn en B. Vreeburg, 'Verschillen tussen scholen op het gebied van zittenblijven' *Pedagogische Studiën*, 90-4 (2013), 31-44
- Robinson, N.M., 'Effects of Academic Acceleration on the Social-Emotional Status of Gifted Students' in: Colangelo (red.), *A Nation Deceived* (2004), 59-68
- Roeleveld, J., L. van der Veen, 'Kleuterbouwverlenging in Nederland: omvang, kenmerken en effecten' *Pedagogische Studiën* (2007), 448 - 462
- Rogers, K.B., 'The Academic Effect of Acceleration' in: Colangelo (red.), *A Nation Deceived* (2004), 47-58
- Schwert, G. en M.R. West, 'The Effects of Early Grade Retention on Student Outcomes over Time: Regression Discontinuity Evidence from Florida' *Working Paper* (2012)
- Shepard, L. en M. Smith, 'Flunking grades: research and policies on retention' (1989) 16-33
- Southern, W.T. en E.D. Jones, 'Types of Acceleration: Dimensions and Issues' in: N. Colangelo
- Steenbergen-Hu, S. en S.M. Moon, 'The Effects of Acceleration on High-Ability Learners: A Meta-Analysis' *Gifted Child Quarterly*, 55-1 (2011), 39-53
- Witmer, S.M., L.M. Hoffman en K.E. Norris, 'Elementary Teachers' Beliefs and Knowledge about Grade Retention: How Do We Know What They Know?' *Education*, 125-2 (2004), 173-193S
- Wu, W., S.G. West en J.N. Hughes, 'Effect of Grade Retention in First Grade on Psychosocial Outcomes' *Journal of Educational Psychology*, 102-1 (2010), 135-152