

KBA Nijmegen:  
Marjolein Muskens | Ed Smeets  
Annemarie van Langen | Daniëlle van Helvoirt

Kohnstamm instituut:  
Ineke van der Veen | Annemiek Veen



Eindrapportage

# Doorstroom in een kansrijk stelsel

Ex ante evaluatie van het advies van de Onderwijsraad

‘Later selecteren, beter differentiëren’

**KBA** Nijmegen

**KOHNSTAMM  
INSTITUUT**

© 2024 KBA Nijmegen | Kohnstamm Instituut

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen | Kohnstamm Instituut

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.



# Inhoudsopgave

|  |     |
|--|-----|
| Managementsamenvatting                                 | 4   |
| 1 Inleiding  | 9   |
| 1.1 Achtergrond  | 9   |
| 1.1.1 Onderzoeksvragen                                 | 10  |
| 1.1.2 Onderzoeksopzet                                  | 11  |
| 2 Reconstructie beleidstheorie van het advies          | 12  |
| 2.1 Probleemanalyse door de Onderwijsraad              | 12  |
| 2.1.1 Samenvatting onderbouwing probleemanalyse advies | 17  |
| 2.2 Veronderstelde effecten door de Onderwijsraad      | 19  |
| 2.2.1 Samenvatting onderbouwing effecten advies        | 22  |
| 3 Literatuuronderzoek n.a.v. advies                    | 29  |
| 3.1.1 Probleemanalyse advies                           | 29  |
| 3.1.2 Effecten advies                                  | 34  |
| 3.1.3 Kwantitatieve gegevens n.a.v. advies             | 37  |
| 3.1.4 Het advies volgens het IBO (2022)                | 38  |
| 3.2 Samenvatting literatuuronderzoek                   | 41  |
| 4 Gesprekken over advies                               | 45  |
| 5 Beleidsalternatieven                                 | 47  |
| 6 Conclusie  | 51  |
| Bijlage 1 Kwantitatieve analyses                       | 59  |
| Bijlage 2 Informatie gesprekken                        | 74  |
| Bijlage 3 Beleidsalternatieven in gesprekken           | 98  |
| Bijlage 4 Klankbordgroepen                             | 100 |

# 1 Managementsamenvatting

Kansengelijkheid bij de overgang van het primair (po) naar voortgezet onderwijs (vo) staat al jaren sterk in de politieke en maatschappelijke belangstelling. Hierbij gaat het erom dat alle leerlingen dezelfde kansen moeten krijgen in het onderwijs en dat bij gelijke talenten, overige kenmerken van leerlingen (bijvoorbeeld de achtergrond, het opleidingsniveau van ouders of hun financiële situatie) geen invloed mogen hebben op hun schoolprestaties. In dit kader pleit de Onderwijsraad (2021) in het advies 'Later selecteren, beter differentiëren' voor latere selectie van het onderwijsniveau in het voortgezet onderwijs (vo). Volgens de Onderwijsraad heeft vroege selectie in het basisonderwijs in combinatie met sterke externe differentiatie risico's voor de toegankelijkheid van het onderwijs, voor gelijke onderwijskansen en voor de socialisatiefunctie van het onderwijs. Volgens de Onderwijsraad zijn deze knelpunten ten gevolge van vroege selectie en differentiatie niet op te lossen binnen het huidige onderwijsstelsel. Daarom pleit de Onderwijsraad voor het afschaffen van het schooladvies in groep 8, en voor de invoering van een driejarige brugperiode met een flexibel programma en sterke interne differentiatie. In deze brugperiode kunnen leerlingen onderwijs volgen op verschillende niveaus in wisselende groepen. Binnen de brugperiode wordt gewerkt met interne differentiatie zodat leerlingen flexibel van niveau kunnen wisselen.

Met behulp van literatuuronderzoek, kwantitatieve data-analyse, focusgroepen en interviews met betrokkenen (wetenschappers, bestuurders, schoolleiders en vertegenwoordiging van docenten, ouders en leerlingen) is een ex ante beleidsevaluatie uitgevoerd naar het advies en zijn alternatieve beleidsmaatregelen verkend.

## **Vroege selectie**

Literatuur waarin onderwijsstelsels van verschillende landen worden vergeleken laat zien dat in elke variant van de inrichting van het stelsel 'risicogroepen' (o.a. leerlingen met een lage-SES achtergrond, vroege leerlingen) worden gesignaleerd waar extra beleid voor nodig is. Deze studies laten consequent zien dat in alle onderwijsstelsels deze risicogroepen de minst gunstige ontwikkelingen laten zien op schoolloopbaan, cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling. De ongelijkheid is in vroeger selecterende landen (zoals Nederland) nog groter, waarbij SES een groter effect heeft op onderwijsuitkomsten dan in later selecterende landen. Dit wordt waarschijnlijk deels veroorzaakt door het moment van selecteren: hoe jonger leerlingen zijn, hoe minder betrouwbaar de voorspellingen zijn over de uiteindelijke capaciteiten. Ook lopen leerlingen met bepaalde kenmerken (lage SES) meer risico op onderschatting van leraren, waardoor juist zij meer risico lopen al op jonge leeftijd onterecht op een lager niveau onderwijs te volgen. Ook recente cijfers over het Nederlandse stelsel benadrukken een aanhoudende ongelijkheid op basis van sociaaleconomische achtergrond en andere factoren bij het geven van schooladviezen en het plaatsen van leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Uit deze ex ante evaluatie volgt dat het niet zeker is dat het uitstellen van het selectiemoment, zoals de Onderwijsraad voorstelt, zorgt voor substantieel meer kansengelijkheid. Studies waarin landen zijn bestudeerd die overgaan van vroege naar late selectie laten zien dat een dergelijke overgang inderdaad gunstig is voor (hoogpresterende) leerlingen met een lage-SES achtergrond, maar minder gunstig voor iets lager presterende leerlingen. Ook werd geconstateerd dat de kansengelijkheid naar opleidingsniveau van ouders (i.t.t. ongelijkheid naar SES van ouders) niet

afneemt, mogelijk omdat ouders ongeacht het stelsel hun invloed uitoefenen op de loopbaan van hun kinderen, bijvoorbeeld via schaduwonderwijs.

Daarnaast zijn er ook leerlingen die wel baat lijken te hebben bij vroege selectie, namelijk hoogpresteerders (vwo+ / gymnasiumleerlingen) en leerlingen die meer praktische georiënteerd zijn en naar vmbo-basis gaan. Het uitstellen van selectie zou voor deze groepen mogelijk niet gunstig zijn.

De Onderwijsraad constateert verder dat het zorgelijk is dat leerlingen met verschillende kenmerken op vroege leeftijd op verschillende niveaus worden geplaatst, en daarmee elkaar niet meer ontmoeten. Recent onderzoek laat zien dat onderwijssegregatie naar o.a. opleidingsniveau van ouders in het vo inderdaad voornamelijk veroorzaakt wordt door de indeling in niveaus en dat onderwijssegregatie vermindert door het samenvoegen van niveaus, hoewel vrije schoolkeuze de onderwijssegregatie waarschijnlijk wel deels in stand zal houden.

### **Padafhankelijkheid**

De Onderwijsraad constateert dat gelijke kansen ook onder druk staan vanwege drie ontwikkelingen die de 'padafhankelijkheid' vergroten: meer enkelvoudige schooladviezen, meer homogene brugklassen en minder stapelen. Deze ontwikkelingen raken aan de reparatiemogelijkheden waar eerdere literatuur naar verwees als cruciale elementen in het Nederlandse onderwijsstelsel, die deels de nadelige effecten van vroege selectie op kansengelijkheid herstellen. Deze gesignaleerde ontwikkelingen hebben destijds (voorafgaand aan het advies) de kansengelijkheid ongetwijfeld nog meer onder druk gezet. Echter, inmiddels zijn deze ontwikkelingen die zorgden voor een groei van padafhankelijkheid al tot staan gebracht of gekeerd. Ook zijn er recent nog extra beleidsmaatregelen genomen (Doorstroomtoets po, stimulering heterogene brugklassen, doorstroomrecht naar havo en vwo) die in theorie padafhankelijkheid zullen verminderen. De verwachting is daarom dat ook bij voortzetting van het huidige beleid, het eenvoudiger wordt in de onderbouw van het vo over te stappen op een meer passend niveau. Tegelijkertijd blijft padafhankelijkheid en het inzetten van 'reparatiemogelijkheden' een punt van aandacht gezien de voortdurende sociale ongelijkheid in onderwijsuitkomsten.

De ex ante evaluatie wijst op een aantal trade-offs van kosten en baten die het advies met zich meebrengt. Zo zal vermoedelijk het verminderen van het risico op onderadvisering voor bepaalde leerlingen samengaan met een ongewenst uitstel van selectie voor andere groepen. Ook kan het verlagen van onderwijssegregatie samengaan met een gemiddeld lager zelfvertrouwen van laagpresteerders. Hoe deze en andere afwegingen gemaakt worden, hangt af van overtuigingen en politieke standpunten, en ook van inzichten waarvoor de kennis nog ontbreekt.

### **Kennishiaten**

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er nog enkele kennishiaten zijn die nader onderzoek vragen, voorafgaand aan invoering van de voorgestelde stelselwijziging. Ten eerste zou scherper in beeld gebracht moeten worden door welke mechanismen kansengelijkheid een aanhoudend fenomeen is en wat de relatieve bijdrage van deze mechanismen en factoren is. En vervolgens op welke wijze deze mechanismen ondervangen kunnen worden. Duidelijk is bijvoorbeeld dat de variatie waarin leerlingen toegang hebben tot hulpbronnen via hun ouders (bijles, educatieve hulpmiddelen etc.) een bijdrage levert aan kansengelijkheid naar achtergrond. Ook wordt in de literatuur gesuggereerd dat er verschil is in kwaliteit en beschikbaarheid van leraren op brede versus categorale scholen. Deze factoren worden met de voorgestelde stelselwijziging niet

veranderd, terwijl het mogelijk is dat deze een substantiële bijdrage leveren aan kansenongelijkheid, ook in vergelijking met de bijdrage van vroege selectie.

Daarnaast is er weinig bekend over de relatie tussen inrichting van de brugperiode en welbevinden en ervaren sociale veiligheid van leerlingen en leraren. Voor het zelfvertrouwen van hoog- en laag presterende leerlingen lijken homogene brugklassen gunstiger. De vraag is bij welke inrichting van het stelsel het welbevinden van alle leerlingen en leraren het meest optimaal is.

Ook is er weinig bekend over de gevolgen van heel brede brugklassen (drie of meer niveaus), ook omdat dit weinig voorkomt. Het is bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre het gemiddelde prestatieniveau van leerlingen beïnvloed zou worden door deze wijziging, omdat experimenteel onderzoek (of ander robuuste aanpakken) weinig voorhanden is. Verder is nog niet goed onderzocht in hoeverre en onder welke voorwaarden het verminderen van onderwijssegregatie in de onderbouw van het vo inderdaad zorgt voor minder stigmatisering en niveau-denken, zoals de Onderwijsraad veronderstelt.

Tot slot is het belangrijk na te gaan of de huidige diversiteit in de inrichting van de onderbouw van scholen ook voordelen heeft, bijvoorbeeld omdat leerlingen een keuze kunnen maken die bij hen past (bv. categorale brugklas, dakpanklas etc.). De eventuele meerwaarde van deze keuzemogelijkheid, de mogelijkheid tot 'maatwerk' en de gevolgen daarvan zijn op dit moment niet helder.

### **Invoeringsstrategie**

Uit deze ex ante evaluatie volgt dat voor een succesvolle implementatie een aantal stappen gezet moet worden voorafgaand aan de invoering van de wijzigingen die de Onderwijsraad voorstelt.

- Het is belangrijk de kennishiaten die hiervoor benoemd zijn aan te pakken met robuust onderzoek en na te gaan wat dit betekent voor de voorgestelde wijziging.
- Ook moet nagegaan worden hoe de inrichting van het vmbo eruit zou gaan zien (de bovenbouw van het huidige vmbo begint in leerjaar 3 en de totale opleiding duurt vier jaar)

Bij invoering van het advies zoals voorgesteld door de Onderwijsraad moeten ook de volgende punten aangepakt worden voorafgaand aan de invoering:

- Initiële lerarenopleiding en bijscholing: Lerarenopleidingen moeten meer focus leggen op pedagogische vaardigheden, differentiatie en inclusief onderwijs, om leraren voor te bereiden op lesgeven aan diverse groepen leerlingen in de onderbouw van het vo. Docenten die al voor de klas staan moeten toegang hebben tot trainingen en nascholing voor het omgaan met heterogene klassen en effectief differentiëren.
- Toetsinfrastructuur: Ontwikkeling van (deels) gestandaardiseerde toetsen voor de eerste drie jaar van het voortgezet onderwijs is nodig voor eerlijke en correcte selectie voor de bovenbouw van het vo.
- Voldoende menskracht: Scholen hebben voldoende gekwalificeerd personeel nodig, mogelijk zelfs meer leraren dan nu het geval is als klassen kleiner worden. Voldoende leraren is een noodzakelijke voorwaarde om veranderingen door te kunnen voeren.
- Financiële middelen: De implementatie van een brede brugklas vraagt om (deels structurele) financiering voor professionalisering, ondersteuningsstructuur en aanpassingen aan schoolgebouwen.
- Wetgeving: Wetswijzigingen zijn nodig om het nieuwe onderwijssysteem juridisch te ondersteunen, inclusief licenties voor scholen om meerdere niveaus aan te bieden.

- Onderwijshuisvesting: Sommige schoolgebouwen moeten mogelijk worden aangepast aan de wijziging.
- Samenwerking tussen scholen: hoewel de stelselwijziging vraagt om samenwerking tussen vo-scholen, wordt dit bemoeilijkt door de huidige bekostigingsstructuur waarbij scholen concurreren om leerlingen. Het is raadzaam na te gaan of dit anders ingericht kan worden.

### **Beleidsalternatieven**

In deze ex ante evaluatie is een aantal alternatieven van het advies van de Onderwijs verkend. Zoals ook is opgemerkt over het huidige stelsel en het advies van de Onderwijsraad, gaat het steeds om trade-offs: wat gunstig is voor de ene groep, is vaak ongunstig voor een andere groep en vice versa. Daarnaast geldt ook hier dat zolang er mechanismen een rol blijven spelen die een substantiële bijdrage leveren aan kansongelijkheid (zoals hulpbronnen via ouders), deze alternatieven niet de gewenste effecten hebben. Ook bij de verkenning van alternatieven is de algemene conclusie dat er geen variant te bedenken is die voordelig is voor alle leerlingen, of alle gewenste uitkomsten heeft.

Ook is het de vraag in hoeverre in een situatie met het huidige lerarentekort, en de gedaalde basisvaardigheden van leerlingen die aandacht vragen, ruimte is voor grote wijzigingen. Ingrijpende wijzigingen vragen nóg meer van de aandacht en capaciteit van leraren. Daarmee zijn alle alternatieven die meer vragen van de aandacht en capaciteit van leraren op dit moment in principe niet haalbaar. In deze ex ante beleidsevaluatie zijn daarom ook alternatieven verkend die minder ingrijpend zijn en mogelijk toch effectief zijn voor het bevorderen van kansengelijkheid. De verkende alternatieven kwamen naar voren uit literatuuronderzoek en gesprekken. Het gaat dan met name om maatregelen die ervoor zorgen dat de reparatiemogelijkheden die het huidige stelsel biedt om eventuele onderschatting van leerlingen recht te zetten, gestimuleerd en gefaciliteerd worden.

Concluderend is daarom de aanbeveling die volgt uit deze ex ante evaluatie tweeledig. Het is het raadzaam om aan de slag te gaan met de gebleken kennishiaten met behulp van vervolgonderzoek. Tegelijkertijd, om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de belangen van alle leerlingen, en tegelijk rekening te houden met gebleken kennishiaten, en ook met (praktische) uitdagingen bij de invoering van wijzigingen (lerarentekort en meer aandacht voor basisvaardigheden), zou gedacht kunnen worden aan een strategie waarbij vooralsnog het huidige stelsel wordt behouden, en ondertussen vol wordt ingezet op het waarborgen van reparatiemogelijkheden in het vo om padafhankelijkheid in te dammen en op het verder tegengaan van onderadvisering in het po. Deels zijn hiertoe recent al maatregelen genomen (stimuleren brede brugklassen, doorstroomrecht vanuit vmbo-t en havo, verplichte bijstelling bij hoger toetsresultaat in groep 8, handreiking schooladvisering, onderzoek naar onderadvisering). Aanvullend zou gedacht kunnen worden aan maatregelen zoals het extra stimuleren van brede en langjarige brugklassen, het door-ontwikkelen van interne differentiatie in de onderbouw van het vo, en het ontwikkelen van objectieve en betrouwbare toetsing in vo om ervoor te zorgen dat leerlingen eenvoudig van niveau kunnen wisselen en goed (betrouwbaar en eerlijk) worden ingeschat. Deze aanpak kan ook gezien worden als een (noodzakelijke) tussenstap in de invoeringsstrategie tussen het huidige stelsel en een eventuele toekomstige stelselwijziging.





## 2 Inleiding

### 2.1 Achtergrond

De afgelopen jaren is er veel aandacht voor de kansengelijkheid in het onderwijs. Bij kansengelijkheid in het onderwijs gaat het erom dat leerlingen dezelfde kansen krijgen in het onderwijs en dat – bij gelijke talenten – bijvoorbeeld de achtergrond, het opleidingsniveau van ouders of hun financiële situatie geen invloed mag hebben op de schoolprestaties van leerlingen. Een belangrijk thema is de overgang van primair naar voortgezet onderwijs. Onder andere de SER, het CPB en de Onderwijsraad hebben de afgelopen jaren geconcludeerd dat schakelmomenten in het Nederlandse onderwijs kwetsbaar zijn. En doorstroomkansen niet gelijk zijn voor verschillende groepen leerlingen. Daarom heeft het ministerie van OCW onderzoek laten doen naar beleidsopties om het doel van meer kansengelijkheid in de overgang van po naar vo verder vorm te geven.

De Onderwijsraad (2021) pleit in het advies ‘Later selecteren, beter differentiëren’ voor latere selectie van het onderwijsniveau in het voortgezet onderwijs (vo). Volgens de Onderwijsraad heeft vroege selectie in het basisonderwijs in combinatie met sterke externe differentiatie risico’s voor de toegankelijkheid van het onderwijs, voor gelijke onderwijskansen en voor de socialisatie-functie van het onderwijs. Volgens de Onderwijsraad zijn deze knelpunten ten gevolge van vroege selectie en differentiatie niet op te lossen binnen het huidige onderwijsstelsel. Daarom pleit de Onderwijsraad voor het afschaffen van het schooladvies in groep 8, en voor de invoering van een driejarige brugperiode met een flexibel programma en sterke interne differentiatie.

#### **Advies onderwijsraad in het kort:**

De Onderwijsraad doet in het advies een aantal met elkaar samenhangende voorstellen.

- *Overgang naar vo:* Het schooladvies in groep 8 komt te vervallen. Leerlingen gaan in plaats daarvan na groep 8 zonder verdere selectie, met een ‘warme overdracht’, naar het voortgezet onderwijs. Hiermee wordt ook de eindtoets in groep 8 van het basisonderwijs afgeschaft.
- *Driejarige brugperiode:* In het voortgezet onderwijs wordt een driejarige brugperiode opgezet waarin leerlingen met uiteenlopende capaciteiten samen onderwijs volgen. Daarvoor richten de scholen een flexibel programma in om leerlingen onderwijs te bieden dat aansluit bij wat ze kunnen en dat past bij hun ontwikkeling. Vakken worden op verschillende cognitieve niveaus aangeboden. Leraren kunnen differentiëren op lesinhoud, proces en omgeving. Leerlingen kunnen zo onderwijs volgen op verschillende niveaus in wisselende groepen, zodat zij de verrijking, verdieping en extra begeleiding die zij nodig hebben waarbij met behulp van interne differentiatie gewaarborgd wordt dat zij flexibel van niveau kunnen wisselen.
- *Selectie na brugperiode:* aan het einde van de brugperiode vindt selectie plaats naar één van de onderwijsvormen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Die selectie komt niet alleen later maar wordt ook anders georganiseerd. Toetsing wordt onderdeel van doorlopende leerlijnen en gestandaardiseerde toetsing wordt gecombineerd met een breed spectrum aan informatie.

De Onderwijsraad geeft verder nog een aantal randvoorwaarden mee voor de uitwerking van een en ander, waaronder: rust scholen goed toe, zorg voor een dekkend aanbod en pas wet- en regelgeving aan.

## Ex ante beleidsevaluatie

Deze adviezen betekenen een structuurwijziging van het vo en vragen om een stelselwijziging. Voorafgaand aan een dergelijke ingrijpende wijziging, wil het ministerie van OCW graag de haalbaarheid en effectiviteit van het voorstel van de Onderwijsraad beoordelen. Tevens wil het ministerie zicht krijgen op mogelijke beleidsalternatieven en op de te verwachten ontwikkelingen als het huidige beleid wordt voortgezet. Het Ministerie van OCW heeft daarom deze ex ante evaluatie uit laten voeren.

### 2.1.1 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die in deze evaluatie centraal staan luiden als volgt.

1. Wat is de huidige situatie en wat zijn de te verwachten effecten bij voortzetting van het huidige beleid, dus inclusief de in te voeren wijzigingen met ingang van het schooljaar 2023/2024?
  - a. Wat is de probleemanalyse en wat zijn de beoogde concrete doelen van de gewenste situatie?
  - b. Wat zijn adequate operationalisaties van deze concrete doelen?
  - c. Wat zijn de effecten van voortzetting van het huidige beleid, inclusief de al geplande in te voeren wijzigingen, in welke mate draagt deze voortzetting bij aan het bereiken van de beoogde doelen? Is dat voor alle groepen leerlingen hetzelfde of is er sprake van gedifferentieerde effecten? Waar hangen dergelijke eventuele effecten mee samen?
2. Wat zijn de te verwachten bedoelde en onbedoelde effecten van de door de Onderwijsraad geadviseerde stelselwijziging ten opzichte van het huidige beleid (inclusief aanpassing 2023/2024) en welke aanvullende maatregelen zijn eventueel nodig om de bedoelde effecten te bereiken en/of onbedoelde effecten te ondervangen?
  - a. Wat betekenen de voorgestelde interventies voor de implementatie door scholen (breed aanbod per school, onderwijsinhoud, pedagogische en didactische kennis en vaardigheden) en in welke mate is daar draagvlak voor?
  - b. Welke aandachtspunten en risico's zien onderwijsprofessionals en andere betrokkenen (wetenschappers, beleidsmakers, ouders en andere belanghebbenden) bij de implementatie?
  - c. Aan welke voorwaarden (initiële lerarenopleiding, professionalisering/nascholing, ondersteuningsstructuur, menskracht, financiële middelen, wetgeving, onderwijshuisvesting, toetsinfrastructuur, e.d.) moet voldaan worden om te komen tot een zo optimaal mogelijke implementatie en om risico's te ondervangen?
  - d. Wat zijn de verklarende mechanismen voor de beoogde bijdrage van de interventies en een zo optimaal mogelijke implementatie aan de beoogde doelen?
  - e. Wat zijn effecten van een zo optimaal mogelijke implementatie van de interventies, in welke mate draagt dit bij aan het bereiken van de beoogde doelen? Is dat voor alle groepen leerlingen hetzelfde of is er sprake van gedifferentieerde effecten? Wat zijn inschattingen van de effecten bij minder optimale implementatie: welke voorwaarden (of combinaties van voorwaarden) zijn essentieel voor het kunnen bereiken van doelen?
  - f. Wat zijn te verwachten positieve en negatieve neveneffecten van een zo optimaal mogelijke implementatie van de interventies en hoe kunnen negatieve neveneffecten worden gemitigeerd?
  - g. Wat is een passende invoeringsstrategie?

3. Wat zijn mogelijke beleidsalternatieven voor de door de Onderwijsraad voorgestelde stelselwijziging, wat zijn de te verwachten bedoelde en onbedoelde effecten van die beleidsalternatieven ten opzichte van het huidige beleid (inclusief aanpassing 2023/2024), en welke aanvullende maatregelen zijn eventueel nodig om de bedoelde effecten te bereiken en/of onbedoelde effecten te ondervangen?
  - a. Welke beleidsalternatieven kunnen naar verwachting bijdragen aan de beoogde beleidsdoelen?
  - b. Wat zijn de verwachte (gedrags)effecten en neveneffecten van veelbelovende beleidsalternatieven (volgens onderwijsprofessionals, wetenschappers, beleidsmakers, ouders en andere belanghebbenden) en hoe zijn die effecten te verklaren?
  - c. Welke risico's zien de bij b. genoemde groepen bij de verschillende beleidsalternatieven?
  - d. Welke beheersmaatregelen moeten volgens de bij b. genoemde groepen worden ingezet en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de risico's te ondervangen?
  - e. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan met betrekking tot beleidsalternatieven en de implementatie daarvan en de invoeringsstrategie?

In het voorliggende rapport richten we ons op het advies van de Onderwijsraad, en focussen daarbij op de huidige situatie, de verwachte effecten, gevolgen en risico's. Vervolgens gaan we in op mogelijke beleidsalternatieven en randvoorwaarden voor beleid en scholen.

### 2.1.2 Onderzoeksopzet

Het doel van ex ante evaluatie, ook analytische evaluatie genoemd, is het bieden van inzicht in de verwachte werkzaamheid van nieuw beleid en in de structuur van doelen en instrumenten. Het is een 'toekomstgerichte' vorm van evalueren die gericht is op het expliciteren van vooronderstellingen in het beleid. Dat gebeurt op basis van een analyse van relaties tussen doelen, middelen en beoogde effecten (Ledoux et al., 2007). Deze aanpak wordt ook reconstructie van de beleidstheorie of programmatheorie genoemd. Leeuw (2003) geeft in verband hiermee een overzicht van mogelijke aanpakken. Deze vertalen wij naar de huidige ex ante evaluatie als volgt:

- 1) In kaart brengen van het advies zoals bedoeld door de Onderwijsraad (deskresearch). Hieruit volgt een schematisch overzicht van probleemdefinitie, beleidstheorie, kenmerken van de interventie en verwachte effecten.
- 2) Evaluatie van de beleidstheorie:
  - Literatuurstudie
  - Focusgroepen gericht op kernthema's en de positie van betrokkenen, waarbij het gaat om vragen, dilemma's, en mogelijke uitwerkingen.
- 3) Verkennen van beleidsalternatieven voor toekomstige evaluatie
- 4) Beoordeling van beleidsopties: Elke beleidsoptie wordt beoordeeld op basis van de volgende criteria: effectiviteit, ingrijpendheid en haalbaarheid.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn voorlopige resultaten en conceptversies op verschillende momenten met twee verschillende klankbordgroepen gedeeld en besproken. Het ging om een klankbordgroep met vertegenwoordiging van het onderwijsveld en beleid, en een klankbordgroep met wetenschappelijk experts. Meer informatie hierover is opgenomen in bijlage 4.

In de volgende hoofdstukken doen we verslag van het onderzoek.

## 3 Reconstructie beleidstheorie van het advies

Een beleidstheorie levert een uitwerking en onderbouwing van de manier waarop een beleidsmaatregel (middel) verondersteld wordt effect te hebben (doel) op een bepaald (maatschappelijk) probleem. Deze paragraaf heeft als doel het reconstrueren van de beleidstheorie achter het advies van de Onderwijsraad ‘Later selecteren, beter differentiëren’. Het gaat in dit hoofdstuk alleen om de redeneerlijn die de Onderwijsraad volgt. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de onderliggende literatuur<sup>1</sup> en beleidsmaatregelen die al genomen zijn in de periode na het verschijnen van het advies.

De uitwerking van de reconstructie van de beleidstheorie loopt via een aantal stappen. We geven een beschrijving van:

- probleemanalyse;
- voorgestelde interventie(s);
- veronderstelde effecten;
- randvoorwaarden.

### 3.1 Probleemanalyse door de Onderwijsraad

De Onderwijsraad signaleert een combinatie van ontwikkelingen en kenmerken van het stelsel die tezamen aanleiding geven voor het advies. De Onderwijsraad baseert zich op een breed scala aan wetenschappelijk onderzoek en beleidsstudies. We geven hier de overwegingen uit het advies weer, en geven in *schuingedrukte tekst* een reflectie op de onderbouwing van de Onderwijsraad.

#### *Vroege selectie*

Het Nederlandse onderwijssysteem selecteert leerlingen vroeg in verschillende onderwijsniveaus, zo rond hun twaalfde levensjaar, in tegenstelling tot veel andere landen waar selectie pas op latere leeftijd plaatsvindt<sup>14</sup>. Onderzoek waar de Onderwijsraad naar verwijst laat zien dat vroege selectie negatieve effecten kan hebben op schoolloopbanen, cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling (zoals motivatie, socialisatie) van leerlingen<sup>64</sup>. Ook laat onderzoek zien dat de leerprestaties van leerlingen in systemen met vroege differentiatie verder uiteenlopen dan in later selecterende systemen<sup>64</sup>.

*Voor deze stelling dat Nederland relatief vroeg selecteert wordt verwezen naar een rapport van het CPB uit 2011. Voor onderbouwing van de negatieve gevolgen daarvan wordt verwezen naar een systematische overzichtsstudie uit 2016 van GION (Naaijer et al., 2016). Hoewel in dit onderzoek inderdaad wordt gewezen op nadelen van vroege selectie, wordt in de conclusie van dit rapport ook een nuancering aangebracht (p10):*

---

<sup>1</sup> De referentielijst is opgenomen vanaf p23; de cijfers in superscript verwijzen naar literatuur in deze lijst.

*“Daar staat tegenover dat het Nederlandse (gedifferentieerde) stelsel kansen biedt voor leerlingen doordat zij – althans in theorie – op het best passende cognitieve niveau onderwijs krijgen. ... De conclusie die we op basis van deze overzichtsstudie daarom trekken is dat er geen eenduidig antwoord is op de vraag ‘wat het beste onderwijsstelsel is’.”*

*In het literatuuronderzoek (H3) gaan we hier verder op in en hebben we aanvullende bronnen beschreven.*

Bovendien gaat vroege selectie gepaard met grotere ongelijkheden in onderwijskansen op basis van sociaaleconomische status en migratieachtergrond in vergelijking met onderwijsstelsels die later selecteren<sup>33, 37, 8, 1, 11, 38, 20, 113, 111, 17</sup>. Leerlingen met een minder gunstige sociaaleconomische achtergrond, leerlingen die vroeg in het schooljaar jarig zijn en laatbloeiers hebben vaak minder kans om in het juiste onderwijsniveau terecht te komen<sup>65, 85, 53, 20, 17</sup>. Zij hebben een grotere kans om op een ‘lager’<sup>2</sup> onderwijsniveau te worden geplaatst dan hun leeftijdgenoten met ‘gunstigere’ achtergronden. In het bijzonder lijkt opleidingsniveau van ouders steeds bepalender geworden voor het onderwijsniveau waartoe leerlingen worden geselecteerd op 12-jarige leeftijd<sup>1, 115, 85</sup>. Aan de andere kant toont onderzoek ook aan dat vroege selectie gunstig kan zijn voor cognitief sterke leerlingen, vooral als ze in homogene klassen worden geplaatst<sup>14, 65, 54, 108</sup>.

*De stellingen over de relatie tussen vroege selectie en ongelijke onderwijskansen worden onderbouwd met een grote hoeveelheid wetenschappelijke literatuur en beleidsonderzoek die steeds dezelfde richting op wijzen. De definitie van kansengelijkheid en de (robuustheid van de) gebruikte methoden verschilt echter sterk tussen deze onderzoeken. In het literatuuronderzoek (H3) gaan we hier dieper in. De Onderwijsraad gaat niet in op verklaringen of onderliggende mechanismen van het verband tussen vroege selectie en kansengelijkheid, of op de robuustheid van de aangehaalde onderzoeken. Hier gaan we in het literatuuronderzoek (H3) dieper op in.*

*Voor de stelling dat opleidingsniveau van ouders steeds bepalender is geworden is iets minder evidentie. Er wordt verwezen naar (opinie)stukken die zich baseren op analyses van de Inspectie van het Onderwijs die zij uitvoerde voor de jaarlijkse Staat van het Onderwijs. Ook wordt verwezen naar een onderzoek op basis van gegevens van PISA waaruit blijkt dat dat alle vo-leerlingen in de periode 2003-2018 lager zijn gaan scoren, en dat de prestaties van leerlingen met hoger opgeleide ouders minder sterk zijn gedaald. Het onderzoek toont echter aan dat dit deels verklaard kan worden door oorzaken die te maken hebben met de ouders: het meer beschikbaar zijn van ouderlijke hulpbronnen, zoals educatieve hulpmiddelen, culturele bezittingen en welvaart voor leerlingen met hoger opgeleide ouders.*

*Voor de stelling dat vroege selectie gunstig kan zijn voor cognitief sterke leerlingen wordt evidentie aangedragen in vier kwantitatieve beleidsonderzoeken.*

### *Manier van selecteren*

---

2 Traditioneel werd in onderwijsonderzoek gesproken van onderwijsniveaus, waarbij ook de termen ‘hoog’ en ‘laag’ gangbaar waren. Deze benamingen zijn momenteel onderwerp van maatschappelijke en politieke discussie, omdat deze een onbedoelde, normatieve rangorde zou suggereren (hoog is beter dan laag), en omdat de term laagopgeleid onnodig kwetsend of stigmatiserend zou kunnen zijn (zie bijvoorbeeld Volkskrant 8-10-2021, AD 29-1-2019). Ook zijn er voorstellen voor alternatieven, zoals praktisch versus theoretisch opgeleid, maar daarover is momenteel nog geen consensus. Omdat er nog geen algemeen aanvaard alternatief is voor de indeling laag-hoog gebruiken wij deze termen waar nodig.

Kinderen van ouders met een lager opleidingsniveau of een lager inkomen krijgen vaker een lager schooladvies dan op basis van hun eindtoetsscore verwacht zou mogen worden <sup>45, 50, 115, 15</sup>. Het effect van opleidingsniveau van ouders op schooladvies is volgens de Onderwijsraad in de afgelopen tien jaar groter geworden, vooral sinds de wijziging in de adviesprocedure in 2014. Het oordeel van de leraar in het basisonderwijs werd vanaf 2014 leidend voor het definitieve schooladvies <sup>115, 49</sup>.

*De stelling dat een lager opleidingsniveau van ouders gerelateerd is aan een lager schooladvies dan verwacht wordt onderbouwd met meerdere kwantitatieve beleidsonderzoeken. Dat dit veranderd is de afgelopen jaren wordt gebaseerd op bevindingen van de Inspectie van het onderwijs in de Staat van het Onderwijs.*

Een belangrijke oorzaak van deze ongelijkheid is het verschil in verwachtingen van leraren, die vaak systematisch lager lijken te zijn voor kinderen met een minder gunstige sociaaleconomische achtergrond <sup>115</sup>. Hierdoor worden bepaalde leerlingkenmerken zoals een minder goede studiehouding, zelfregulatie en motivatie, vaker toegeschreven aan leerlingen met specifieke achtergronden<sup>100</sup>. Hoewel sinds 2014 leerlingen recht hebben op een heroverweging van hun schooladvies als zij hoger op de eindtoets scoren dan verwacht, wordt het advies in minder dan een kwart van de gevallen daadwerkelijk naar boven bijgesteld <sup>49</sup>. Dit gebeurt bovendien niet consistent voor alle groepen leerlingen, waardoor de ongelijkheid in onderwijskansen groter wordt.<sup>3</sup>

*De rol van verwachtingen van leraren in schooladviezen wordt met wetenschappelijk onderzoek en beleidsonderzoek onderbouwd. De stelling dat de manier waarop met de bijstellingen wordt omgegaan de ongelijkheid in onderwijskansen vergroot, wordt door de Onderwijsraad gebaseerd op bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs in 2019 in de Staat van het Onderwijs. Het CBS heeft in 2021 deze relatie ook laten zien<sup>4</sup>*

### **Sterke differentiatie**

De Onderwijsraad wijst erop in het advies 'Later selecteren, beter differentiëren' dat zij eerder al constateerde in het advies 'Doorgesloten differentiatie in het Onderwijsstelsel' (2019) dat vroege selectie in combinatie met sterke externe differentiatie gelijke onderwijskansen onder druk zetten<sup>85</sup>. Met externe differentiatie wordt de indeling in onderwijsniveaus van het voortgezet onderwijs bedoeld, zoals vmbo-t en havo. De Onderwijsraad identificeert in dit advies uit 2019 twee belangrijke knelpunten in het Nederlandse onderwijssysteem die verband houden met deze externe differentiatie: ten eerste zet deze differentiatie de toegankelijkheid en doorstroom binnen het onderwijs onder druk, waardoor sommige leerlingen minder kansen krijgen, en ten tweede leidt externe differentiatie tot sociale segmentering, waarbij jongeren uit verschillende sociale groepen elkaar minder vaak tegenkomen.

---

3 Vanaf het huidige schooljaar 2023-2024 gaat de wet doorstroomtoetsen po in, waardoor ook weer de resultaten van de eindtoets (nu 'doorstroomtoets') en het meer subjectieve oordeel van de leraar gecombineerd worden tot een definitief schooladvies. Ook wordt het advies in principe naar boven bijgesteld als de toets een hoger resultaat laat zien

4 [https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2021/de-scholaadviezen-in-groep-8-verschillen-tussen-groepen-leerlingen?](https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2021/de-scholaadviezen-in-groep-8-verschillen-tussen-groepen-leerlingen)

*De Onderwijsraad baseert zich hier op een eigen advies uit 2019 (waarin ook verwezen wordt naar literatuur).*

Ook heeft de Onderwijsraad zorgen of de verschillende schoolsoorten en niveaus wel recht doen aan de daadwerkelijke verschillen tussen leerlingen. Opvallend is dat de prestaties in Nederland van leerlingen binnen een niveau sterk variëren, terwijl de prestaties van leerlingen uit verschillende niveaus overlap vertonen<sup>92, 46, 32</sup>. Zo is gebleken dat als het om wiskunde gaat, de prestaties van havo- en vwo-leerlingen voor een groot deel overlappen. Ook scoort de best presterende vmbo-kader leerling even hoog op wiskunde als de laagst presenterende vwo-leerling<sup>46</sup>. Dit suggereert dat de huidige differentiatie in het Nederlandse systeem mogelijk niet optimaal is en niet altijd recht doet aan de capaciteiten van leerlingen, wat ook betekent dat sommige leerlingen waarschijnlijk niet maximaal worden uitgedaagd<sup>85</sup>. Er lijkt hiermee een zekere mate van willekeur te bestaan: leerlingen die dezelfde vaardigheden laten zien krijgen een ander type onderwijs aangeboden en hebben daardoor ook andere onderwijsuitkomsten.

*De stelling dat er overlap is in de prestaties van leerlingen tussen de diverse niveaus wordt onderbouwd met diverse kwantitatieve beleidsonderzoeken.*

### *Padafhankelijkheid*

Terwijl de hiervoor benoemde kenmerken van het stelsel (vroeg selecteren, sterke externe differentiatie) al decennia hetzelfde zijn, is de padafhankelijkheid in het onderwijssysteem toegenomen volgens de Onderwijsraad. Hiermee wordt bedoeld dat het niveau waarop een leerling op 12-jarige leeftijd wordt geplaatst, sterker bepalend is voor de verdere onderwijsloopbaan dan voorheen<sup>85, 111, 112</sup>. Oorzaken van deze gegroeide padafhankelijkheid die de Onderwijsraad signaleert zijn: een grotere nadruk op enkelvoudige schooladviezen, verminderde beschikbaarheid van brede brugklassen en beperktere mogelijkheden voor het stapelen van diploma's in vergelijking met voorgaande jaren. Bovendien bemoeilijkt de afzonderlijke locatieaanbieding van verschillende schooltypen, en de sterke scheiding tussen beroepsgericht en algemeen vormend onderwijs de doorstroom van het ene niveau naar het andere<sup>85, 41, 48, 108</sup>. Dit betekent dat de initiële plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs steeds meer hun verdere schoolloopbaan is gaan bepalen. Deze ontwikkelingen lijken zich volgens de Onderwijsraad op basis van cijfers van CBS in de meest recente jaren te stabiliseren (iets meer meervoudige adviezen, brede brugklassen en stapelen van diploma's). Een extra complicatie is dat de padafhankelijkheid (in termen van: opstroom en stapelen is lastig), groter is voor leerlingen met lager opgeleide ouders<sup>5</sup>. Ook dit zet gelijke kansen verder onder druk.

*De Onderwijsraad verwijst naar cijfers van het CBS die laten zien dat er tussen 2007 en 2017 een daling was van het aandeel brede brugklassen, maar ook dat deze ontwikkelingen de jaren daarna is gestabiliseerd. Ook wordt er naar verwezen dat in 2014 door de Inspectie van het Onderwijs een stijging van enkelvoudige schooladviezen werd geconstateerd, maar dat er tussen 2014-2015 en 2018-2019 juist weer een afname was van enkele schooladviezen. CPB heeft ook laten zien dat het in de periode 2007-2019 'niet eenvoudiger' is geworden om diploma's te stapelen. Echter, op 1 augustus 2020 is de Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo ingegaan, waardoor leerlingen met een diploma vmbo-gl/tl met een extra vak toegang krijgen tot havo, en leerlingen met een havodiploma krijgen sindsdien onvoorwaardelijk toegang tot het vwo, wat stapelen wel weer eenvoudiger heeft gemaakt. Ontwikkelingen waar de Onderwijsraad naar verwijst die de padafhankelijkheid zouden vergroten zijn, kortom, voorafgaand aan het verschijnen van*

---

5 <https://www.ocwincijfers.nl/onderwijs/dashboard-gelijke-kansen>



*het advies al een halt toegeroepen of omgekeerd. Dit neemt niet weg dat padafhankelijkheid er nog altijd is (zie ook het literatuuronderzoek).*

Padafhankelijkheid zorgt ervoor het initiële schooladvies en plaatsing in de brugklas sterk bepalend is voor het diploma dat een leerling uiteindelijk behaalt. Dit draagt bij aan een situatie waarin 'opwaartse druk' ontstaat om op een 'zo hoog mogelijk' onderwijsniveau te komen<sup>26, 51</sup>. Deze opwaartse druk wordt door ouders, leerlingen, leraren en schoolleiders ervaren.

*Voor het bestaan van opwaartse druk wordt geen referentie geleverd door de Onderwijsraad die daar direct over gaat. Er wordt verwezen naar één rapport over deelname aan vmbo. Hierin wordt beschreven dat er sprake is van een 'opwaartse beweging' (steeds minder leerlingen gaan naar vmbo en steeds meer naar havo en vwo), waarin een veelheid van oorzaken voor die ontwikkeling wordt benoemd. Ook wordt (indirect) verwezen naar een kleinschalig kwalitatief onderzoek onder leerlingen, waarin niet direct wordt ingegaan op ervaren opwaartse druk. Duidelijk bewijs voor 'opwaartse druk' ontbreekt dus in de aangehaalde literatuur. Ook is op basis van de (afwezigheid van) referenties de vraag of er meer opwaartse druk is ontstaan door de (veronderstelde) gegroeide padafhankelijkheid.*

De verregaande externe differentiatie in het Nederlandse onderwijssysteem versterkt volgens het advies daarnaast ook het 'niveau-denken' en draagt bij aan een maatschappelijke tweedeling tussen laag- en hoogopgeleiden. Het huidige onderwijssysteem versterkt deze tweedeling, waarbij bepaalde onderwijsvormen hoger worden gewaardeerd dan andere. Dit wordt ook weerspiegeld in het woordgebruik en de classificaties die aan onderwijsvormen worden gekoppeld<sup>54, 51</sup>. Deze classificaties kunnen vervolgens invloed hebben op de verwachtingen en meningen over leerlingen, zowel van henzelf als van mensen in hun omgeving, zoals ouders, leeftijdgenoten en leraren, en kunnen daardoor een 'self fulfilling prophecy' worden<sup>24</sup>. Hierdoor is ook de scheiding tussen algemeen vormend onderwijs (havo/vwo) en beroepsonderwijs (vmbo) nog scherper geworden, constateert de Onderwijsraad.

*Voor de stellingen over het huidige niveau-denken en self-fulfilling prophecy wordt verwezen naar een drietal studies. Voor niveau-denken worden twee bronnen aangedragen: één kleinschalig kwalitatief onderzoek naar beleving van leerlingen, en een ongepubliceerd literatuuronderzoek uit Vlaanderen. Er wordt ook geen evidentie voor self-fulfilling prophecy aangedragen: De Onderwijsraad verwijst naar een sociologisch paper over reproductie van ongelijkheid op scholen in Amerika, maar self-fulfilling prophecy komt er niet in voor. In hoofdstuk 3 bespreken we literatuur die inderdaad laat zien dat een schooladvies kan werken als self-fulfilling prophecy.*

### *Maatschappelijk zorgen over kansengelijkheid in het onderwijs*

Gelijke kansen in het onderwijs zijn de afgelopen jaren vaak onderwerp geweest van maatschappelijk debat. Het onderwijsveld, politici, beleidsmakers, wetenschappers en media hebben zich veelvuldig uitgesproken over ongelijkheid in het onderwijs en over manieren om dit probleem aan te pakken. Daarnaast heeft de coronapandemie de maatschappelijke zorgen over ongelijke kansen verder vergroot, omdat deze bestaande ongelijkheden heeft versterkt en kwetsbare leerlingen harder heeft getroffen dan andere leerlingen<sup>89</sup>. Deze zorgen over ongelijke kansen zijn in heel Nederland aanwezig<sup>51</sup>, aldus de Onderwijsraad. Er zijn dan ook maatschappelijke geluiden waarin de wens wordt geuit om naar de inrichting van het onderwijsstelsel te kijken<sup>6</sup>.

---

6 Zie ook: analyses op DUO-data door RTL Nieuws (<https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5042346/kansen-ongelijk-onderwijs-eindtoetsschooladvies-basisschool-opleiding>); onderzoek van Josse de Voogd gepubliceerd in de Volkskrant (<https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-kijk-bij-onderwijsongelijkheid-verder-dan-de-grote-stad~b4f1ed81/>); <https://kansenaslas.seo.nl> en <https://kansenskaart.nl/>

### 3.1.1 Samenvatting onderbouwing probleemanalyse advies

#### Samenvatting probleemanalyse advies

'Later selecteren, beter differentiëren'

De aanleiding voor het advies zijn in het kort:

1. Kenmerken stelsel: Vroege selectie
  - Vroege selectie zorgt voor risico op plaatsing in een te laag niveau voor leerlingen met een lagere sociaaleconomische status, leerlingen die vroeg in het schooljaar jarig zijn en laatbloeiers. In het bijzonder het opleidingsniveau van ouders is hier steeds bepalender in geworden. De manier van vroeg selecteren (schooladvies groep 8 waarbij oordeel leraar bepalend is) versterkt deze ongelijkheid.
  - Vroege selectie is in het algemeen niet gunstig voor loopbanen en cognitief functioneren (behalve voor cognitief zeer sterke leerlingen), en ook voor het niet cognitief functioneren van leerlingen (o.a. socialisatie).
2. Kenmerken stelsel: Sterke externe differentiatie
  - Sterke externe differentiatie zorgt voor a) sociale segmentatie en b) verminderde toegankelijkheid en doorstroom, ofwel: padafhankelijkheid. De padafhankelijkheid is groter voor leerlingen met lager opgeleide ouders, wat gelijke kansen verder onder druk zet.
  - Ook is de grote overlap in prestaties tussen niveaus aanleiding om te twifelen of de indeling in zoveel niveaus recht doet aan de daadwerkelijke verschillen in capaciteiten van leerlingen.
3. Door de Onderwijsraad geconstateerde ontwikkelingen:
  - Padafhankelijkheid is toegenomen, door:
    - Meer enkelvoudige schooladviezen
    - Minder brede brugklassen
    - Minder stapelen van diploma's
  - Gevolgen van de grotere padafhankelijkheid:
    - Opwaartse druk voor leerlingen, ouders, leraren, schoolleiders om naar een 'zo hoog mogelijk niveau' te gaan in vo, met voorkeur voor algemeen vormend onderwijs boven beroepsonderwijs.
    - Niveaudenken waarbij de scheiding tussen hoog- en laagopgeleiden gereproduceerd wordt door het huidige stelsel
    - Een risico op self fulfilling prophecy ten aanzien van verwachtingen en prestaties vanwege het negatieve beeld van 'lagere' onderwijsniveaus.
4. Maatschappelijke zorgen over kansenongelijkheid in het onderwijs en dientengevolge ook in de maatschappij

#### Reflectie op onderbouwing uit literatuur die de Onderwijsraad aanhaalt

- > Er wordt veel literatuur aangehaald waarin de relatie tussen vroege selectie en ongelijke onderwijskansen wordt bevestigd, hoewel de aangehaalde onderzoeken variëren wat betreft definities en robuustheid van methode.
- > Er zijn literatuurverwijzingen die erop duiden dat opleidingsniveau van ouders steeds bepalender zou zijn geworden maar onduidelijk is hoe dit komt.
- > Er is evidentie in de aangehaalde literatuur dat vroege selectie vaak niet gunstig is voor onderwijsuitkomsten, maar wel voor cognitief sterke leerlingen.
- > Door gekozen definitie van externe differentiatie (tracks waarin leerlingen worden opgedeeld en langere tijd vastzitten) is evident dat dit bijdraagt aan sociale segmentatie en padafhankelijkheid.
- > Door de (bewezen) hogere kans op onderschatting bij vroege selectie pakt padafhankelijkheid logischerwijs ongunstiger uit voor leerlingen met lager opgeleide ouders.
- > Er is in de literatuur veel evidentie voor overlap in prestaties tussen niveaus in het vo, wat duidt op een zekere willekeur in het niveau dat leerlingen (mogen) volgen.
- > Voor zover deze ontwikkelingen aanwezig waren, blijkt uit cijfers waarnaar wordt verwezen dat deze inmiddels zijn gestopt of zelfs gekeerd en kunnen daarom geen aanleiding meer zijn voor een veronderstelde stijging van padafhankelijkheid.
- > Er wordt niet verwezen naar literatuur dat bewijs levert voor (meer) opwaartse druk
- > Voor niveaudenken wordt weinig empirische evidentie aangedragen (één kwalitatief onderzoek naar beleving van leerlingen, en een literatuuronderzoek uit Vlaanderen).
- > Er is geen evidentie voor self-fulfilling prophecy aangedragen (hoewel die literatuur wel bestaat).
- > De Onderwijsraad draagt veel bronnen aan waar deze maatschappelijke zorgen uit blijken

Samengevat wordt er veel literatuur aangedragen die laat zien dat er een relatie is tussen vroege selectie en ongelijke onderwijskansen, dat vroege selectie in het algemeen niet gunstig is voor de ontwikkeling van leerlingen, behalve voor de cognitief sterke leerlingen. Op de robuustheid van deze onderzoeken en onderliggende mechanismen van dit verband wordt verder niet ingegaan. Ook wordt met literatuur onderbouwd dat door de (bewezen) hogere kans op onderschatting van leerlingen met lager opgeleide ouders, vroege selectie juist voor hen vaker resulteert in een lager eindniveau – mede vanwege de padafhankelijkheid. Er is in de literatuur ook evidentie voor overlap in prestaties tussen niveaus in het vo, waarmee de Onderwijsraad met cijfers de twijfel kan onderbouwen of de huidige indeling in niveaus van het wel recht doet aan daadwerkelijke verschillen tussen leerlingen.

Er zijn ook stellingen en redeneerlijnen in het advies van de Onderwijsraad die niet of met weinig literatuur worden onderbouwd. Het gaat hier met name om veronderstelde recente ontwikkelingen. De padafhankelijkheid voor leerlingen zou zijn toegenomen, maar de ontwikkelingen die dit zouden veroorzaken (meer enkelvoudige schooladviezen, minder brede brugklassen, minder stapelen van diploma's) waren al gestopt jaren voordat het advies verscheen, terwijl de kansengelijkheid naar opleidingsniveau van ouders bleef stijgen. Ook voor de overige ontwikkelingen die veroorzaakt zouden worden door de (veronderstelde) gestegen padafhankelijkheid, namelijk meer opwaartse druk en meer niveau-denken wordt geen literatuur aangedragen die dit duidelijk laat zien.

#### *Voorgestelde interventies in het advies*

Aanpassingen binnen het huidige stelsel lossen de problemen onvoldoende op volgens de Onderwijsraad. De Onderwijsraad adviseert daarom in 2021 om het Nederlandse onderwijssysteem te hervormen op de volgende manier:

- a. Het basisonderwijs blijft zoals het is, wel komt er meer aandacht voor interne differentiatie.
- b. Leerlingen stromen na het basisonderwijs door naar het voortgezet onderwijs zonder een advies of toets, maar met een warme overdracht.
- c. In het vo starten leerlingen in een driejarige brugperiode op één locatie.
- d. Scholen werken vanuit ambitie en bieden leerlingen onderwijs dat aansluit bij hun capaciteiten en (groei)potentieel.
- e. Elke school biedt een breed aanbod van vakken aan op meerdere cognitieve niveaus.
- f. Leerlingen krijgen in de driejarige brugperiode een gedeelde basis mee (kerndoelen onderbouw vo) om goed in de maatschappij te kunnen functioneren en onderwijs te kunnen volgen in de bovenbouw.
- g. Naast de gedeelde basis bieden scholen een flexibel programma om leerlingen onderwijs te bieden dat aansluit bij hun ontwikkeling en bij wat ze kunnen.
- h. Om te differentiëren in de onderbouw brengen leraren doelgericht verschillen aan in lesinhoud, proces, product of omgeving.
- i. De selectie naar verschillende niveaus/onderwijsvormen verschuift naar het moment direct na de driejarige brugperiode
- j. Die selectie vindt plaats op basis van robuuste toetsing en selectie: gestandaardiseerde toetsing, brede toetsing, toetsing gekoppeld aan referentieniveaus. Verder worden ook aspecten als inzet en motivatie meegenomen. Op dit geheel van bronnen wordt een advies gebaseerd voor vervolgonderwijs per leerling door lerarenteams.

### Voorgestelde randvoorwaarden in het advies

De Onderwijsraad wijst erop dat om de voorgestelde wijziging door te voeren, er een aantal randvoorwaarden aanwezig dienen te zijn. We vatten deze hier samen:

1. Toereikende middelen: Scholen moeten voldoende menskracht, financiële middelen en tijd krijgen om dit nieuwe systeem te kunnen implementeren. Het vereist extra middelen om leraren op te leiden en de benodigde aanpassingen in het onderwijs door te voeren.
2. Lerarenopleiding en -ontwikkeling: Leraren moeten worden toegerust met de benodigde kennis en vaardigheden om flexibel te kunnen differentiëren in de klas. Dit betekent dat lerarenopleidingen moeten worden herzien om deze aspecten op te nemen. Ook moeten er mogelijkheden zijn voor lopende professionele ontwikkeling van docenten.
3. Wettelijke kaders: Adequate wettelijke kaders moeten worden vastgesteld om dit nieuwe systeem te ondersteunen en mogelijk te maken. Dit kan onder meer wijzigingen in regelgeving en wetgeving omvatten om de nodige aanpassingen in het onderwijssysteem te faciliteren.
4. Onderwijsaanbod: Er moet een breed scala aan onderwijsaanbod beschikbaar zijn om tegemoet te komen aan de diverse behoeften en interesses van leerlingen. Dit betekent dat scholen voldoende mogelijkheden moeten hebben om lesprogramma's op diverse niveaus aan te bieden.
5. Regionale samenwerking: Schoolbesturen moeten bereid zijn om hun vestigingen anders in te richten en mogelijk regionaal af te stemmen of samen te werken om een brede, driejarige brugperiode op elke onderwijslocatie te realiseren.

## 3.2 Veronderstelde effecten door de Onderwijsraad

De combinatie van voorstellen in het advies beoogt een meer inclusief en rechtvaardig onderwijsstelsel te creëren dat leerlingen van alle niveaus en achtergronden ten goede komt. Daarbij veronderstelt de Onderwijsraad een aantal specifieke effecten.

**Meer ontwikkelkansen voor alle leerlingen:** Het invoeren van een driejarige brugperiode waarin leerlingen met uiteenlopende capaciteiten samen onderwijs volgen, biedt een mogelijkheid om onderwijs meer op maat aan te bieden. Scholen kunnen differentiëren op basis van prestaties, capaciteiten of interesses. Hierdoor kunnen alle leerlingen, ongeacht hun niveau, profiteren van onderwijs dat beter aansluit bij hun behoeften en ontwikkeling <sup>13, 21, 23, 28, 29, 101, 102, 107</sup>.

*Interne differentiatie in het vo is een essentieel aspect van het advies. Er wordt naar een grote hoeveelheid literatuur verwezen over succesvolle aanpakken en gunstige gevolgen van intern differentiëren. Tegelijkertijd wordt ook verwezen naar beleidsonderzoek waaruit blijkt dat in het po leraren vaak niet zichtbaar maken dat zij in staat zouden zijn voldoende te differentiëren. Hoewel in het po interne differentiatie de norm is en de vaardigheden bij leraren vaak op orde zijn, blijkt uit onderzoek dat er dus in de praktijk niet altijd wordt gedifferentieerd. Omstandigheden in de klas en het ontbreken van randvoorwaarden maken het vaak lastig om het goed in praktijk te brengen. Veel leraren geven aan tegen grenzen aan te lopen in grote klassen, met veel verschillen in de klas en/of leerlingen met bijzondere leer- en zorgbehoeften en gedragsproblemen<sup>13</sup>. Hiermee dient de vraag zich aan in hoeverre het leraren in de eerste drie jaar van het vo wel zal lukken om doeltreffend intern te differentiëren en wat daarvoor nodig is. Hier gaan we in het literatuuronderzoek (H3) verder op in.*

**Verbeterde toegankelijkheid en gelijke onderwijskansen:** Door selectie uit te stellen tot na de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs en meer flexibiliteit en differentiatie in te voeren, wordt verwacht dat de toegankelijkheid van het onderwijs wordt vergroot. Leerlingen krijgen zo meer tijd om zich te ontwikkelen en hun capaciteiten en interesses te ontdekken voordat ze een definitieve onderwijsvorm kiezen. Dit kan leiden tot een meer gelijke verdeling van onderwijskansen, omdat leerlingen niet langer al vroeg in hun schoolloopbaan in een specifiek onderwijstype worden geplaatst op basis van een schooladvies.

*De redeneerlijn die de Onderwijsraad hanteert, wordt ruim onderbouwd met literatuur. In het advies komen twee argumenten naar voren waarom de periode van drie jaar brugklas wordt gehanteerd: 1) in veel landen waar het beter gesteld is met de kansengelijkheid vindt de selectie pas op 15/16-jarige leeftijd plaats, en 2) in Nederland wordt in veel onderzoek bij 15-jarigen de gevolgen van ongelijke onderwijskansen vastgesteld (door hoe onderzoek en dataverzameling is ingericht). In het literatuuronderzoek in het voorliggende rapport wordt hier nog een aanvullende onderbouwing voor gevonden, zie hoofdstuk 3.*

**Verbeterde voorspelling van leerprestaties:** Van het adviseren en selecteren van leerlingen op basis van gestandaardiseerde toetsing<sup>111,15,16</sup> gecombineerd met brede informatie en doorlopende leerlijnen wordt verwacht dat dit de voorspelling van leerprestaties zal verbeteren. Dit doet recht aan de capaciteiten van leerlingen en zal de noodzaak van toetstrainingen en 'teaching to the test' verminderen.

*Er is 'stevige evidentie' dat een vorm van gestandaardiseerde toetsing bij selectie zorgt voor meer kansengelijkheid. Want: "Als objectieve informatie ontbreekt, leidt dat bij selectie tot systematische benadeling van bepaalde groepen leerlingen, onder wie leerlingen met laagopgeleide ouders". Op dit moment ontbreekt dit type instrumenten in het voortgezet onderwijs en dit dient dus nog ontwikkeld te worden om aan het einde van de driejarige brugperiode eerlijk te kunnen selecteren.*

*Voor de stellingen dat ook gebruik moet worden gemaakt van andere, brede informatie over de leerlingen, en dat dit geheel teaching to the test zou verminderen, wordt niet verwezen naar literatuur die dat aangetoond heeft. De vraag is of het meenemen van 'brede informatie' (die mogelijk deels ook subjectief is) niet juist ook weer het risico op kansengelijkheid vergroot, zoals nu ook het geval is in de overgang po-vo.*

**Betere aansluiting bij capaciteiten en interesses:** Een driejarige brugperiode biedt leerlingen de tijd en mogelijkheid om te ontdekken welk soort onderwijs het beste bij hen past. Dit vergroot de kans dat leerlingen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs terecht komen in een onderwijsvorm die aansluit op hun capaciteiten en interesses<sup>12, 51, 94B</sup>.

*Voor deze stelling wordt verwezen naar (klassiek) onderzoek naar 'opportunity to learn' (1963), en kleinschalig kwalitatief onderzoek.*

**Betere begeleiding van cognitief sterke leerlingen zonder hen te isoleren:** De raad benadrukt ook de behoefte in het huidige onderwijs aan betere begeleiding van cognitief sterke leerlingen, zowel op het gebied van onderwijsinhoud als pedagogisch-didactische benadering. Latere selectie wordt door de Onderwijsraad gezien als gunstig, zelfs voor cognitief sterke leerlingen, omdat het hen de kans geeft om uitdagend onderwijs te volgen zonder geïsoleerd te worden van hun leeftijdsgenoten.

*Er wordt verwezen naar literatuur<sup>108</sup> die laat zien dat vwo'ers en gymnasiasten juist wel baat kunnen hebben bij categorale en smalle klassen, omdat zij zich daar intellectueel beter kunnen ontwikkelen en ze omringd zijn door gelijken. Toch stelt de raad dat ook deze leerlingen in een heterogene brugklas geplaatst zouden moeten worden, want er "...wordt vaak onderschat dat ook in heterogeen samengestelde klassen leerlingen met verschillende capaciteiten op een aangepaste manier begeleid kunnen worden." Voor deze stelling wordt verwezen naar een literatuuronderzoek uit Vlaanderen (Lavrijsen et al, 2013)<sup>54</sup>. Dit literatuuronderzoek haalt bewijs aan uit Finland:*

*"...Een laatste belangrijke kanttekening bij de specialisatie-hypothese is dat ze onderschat dat ook een comprehensief systeem leerlingen met verschillende capaciteiten op een aangepaste manier kan begeleiden. Een goed voorbeeld is de manier waarop Finland (tracking pas op 16 jaar) omgaat met leerlingen die moeilijkheden ondervinden voor een bepaald vak. Die leerlingen worden voor het vak in kwestie een tijdje apart genomen en intensief bijgewerkt, terwijl de rest van de groep de tijd benut om de basisleerstof te verdiepen. Nadat het tekort is weggewerkt, sluiten de leerlingen gewoon weer aan bij de rest van de klasgroep (met wie ze voor de andere vakken samen zijn gebleven). Die aanpak leidt dus óók tot een specialisatievoordeel, maar is volstrekt niet gelijk te schakelen met tracking: de opsplitsing is slechts tijdelijk (in plaats van de definitieve plaatsing in een onderwijsvorm die de rest van de carrière sterk bepaalt, ...".*

*Wat opvalt is dat het hier om de positie van leerlingen gaat die juist moeite hebben met een vak. Hoe Finland omgaat met de cognitief sterke leerlingen wordt uit dit Vlaamse literatuuronderzoek niet duidelijk.*

**Socialisatiefunctie onderwijs verbeteren:** Doordat leerlingen met uiteenlopende capaciteiten langer in dezelfde brugperiode onderwijs volgen, ontstaat er meer interactie tussen leerlingen van verschillende niveaus. Dit kan bijdragen aan een betere sociale integratie en begrip tussen leerlingen met verschillende achtergronden en capaciteiten. Leerlingen zullen in de brugklasperiode meer gezamenlijke leerervaringen delen, ongeacht hun niveau. Dit kan het gevoel van saamhorigheid versterken en de nadruk leggen op gedeelde waarden en normen, en de reproductie van sociale scheidslijnen naar opleidingsniveau verminderen.

*Er wordt verwezen naar een rapport van het SCP waarin betrokkenen (kwalitatief) aangeven dat het belangrijk is voor de socialisatiefunctie van het onderwijs dat leerlingen met verschillende kenmerken elkaar ontmoeten op school. Er wordt niet verwezen naar empirisch onderzoek naar deze relatie (in het literatuuronderzoek in hoofdstuk 3 gaan we hier wel op in).*

**Minder 'niveau-denken' en stigmatisering:** Door minder nadruk te leggen op externe differentiatie wordt verwacht dat het 'niveau-denken' in de samenleving kan verminderen. Minder nadruk op externe differentiatie kan de stigmatisering van bepaalde onderwijsvormen verminderen. Dit kan bijdragen aan een positievere sociale perceptie van verschillende onderwijsniveaus (zowel beroepsgericht als algemeen vormend) en het verminderen van stereotypen en vooroordelen.

*Er wordt verwezen naar een kwalitatief onderzoek<sup>51</sup> en een literatuuronderzoek<sup>54</sup> waarin de ervaring van niveau-denken naar voren komt en wordt gerelateerd aan externe differentiatie. Er wordt niet ingegaan op de vraag in hoeverre alleen het opheffen van externe differentiatie in de onderbouw, met behoud van externe differentiatie in de bovenbouw, zal zorgen voor minder niveau-denken.*

### 3.2.1 Samenvatting onderbouwing effecten advies

| Samenvatting verwachte effecten advies  | Reflectie op onderbouwing uit literatuur die de Onderwijsraad aanhaalt  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Kansengelijkheid en toegankelijkheid wordt groter (vooral voor leerlingen met ouders met een lage SES/opleidingsniveau)</li> </ul> | <p>→ Dit verwachte effect wordt onderbouwd met literatuur uit binnen- en buitenland. Er wordt niet ingegaan op de gelijktijdige nadelige effecten voor andere groepen.</p>  |
| Kwaliteit onderwijs:  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Meer ontwikkelkansen voor alle leerlingen</li> </ul>   | <p>→ Dit verwachte effect wordt onderbouwd met veel literatuur, behalve als het gaat om ontwikkelkansen voor cognitief sterke leerlingen</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Verbeterde voorspelling leerprestaties</li> </ul>  | <p>→ De noodzaak om te werken met gestandaardiseerde toetsen om kansengelijkheid te vergroten wordt met literatuur onderbouwd. Dat het meenemen van bredere informatie hierin ook gunstig is, en dat dit teaching to the test vermindert, wordt niet met literatuur onderbouwd.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Betere aansluiting bij capaciteiten en interesses</li> </ul>   | <p>→ Of dit een effect is dat verwacht kan worden wordt uit de aangehaalde literatuur niet duidelijk</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Betere begeleiding cognitief sterkere leerlingen</li> </ul>  | <p>→ Of dit een effect is dat verwacht kan worden wordt uit de aangehaalde literatuur niet duidelijk</p>  |
| Maatschappij:   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Socialisatiefunctie van het onderwijs verbetert</li> </ul>   | <p>→ Dit effect wordt onderbouwd met kwalitatief onderzoek</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Minder niveau-denken en stigmatisering</li> </ul>  | <p>→ Er wordt weinig literatuur aangehaald over het verband tussen externe differentiatie en niveau-denken / stigmatisering. Er wordt niet ingegaan op de rol van externe differentiatie in de bovenbouw</p>  |

Samengevat is met literatuur onderbouwd dat de voorgestelde stelselwijziging met name voor leerlingen met een lage SES-achtergrond vermoedelijk leidt tot een verbeterde kansengelijkheid en toegankelijkheid van het onderwijs. Onduidelijk blijft uit de literatuurverwijzingen hoe dit bereikt kan worden voor cognitief sterke leerlingen. Literatuur die aangehaald wordt laat zien dat cognitief sterke leerlingen baat hebben bij homogene/ categorale klassen.

Verder wordt met onderzoek onderbouwd dat een vorm van gestandaardiseerde toetsen de voorspelling van leerprestaties zal verbeteren. Hoe dit zich verhoudt tot het ook meenemen van (subjectieve) bredere informatie, en of en hoe dit tot een vermindering van teaching to the test zal leiden, is onduidelijk.

Dat de stelselwijziging vermoedelijk leidt tot een verbeterde socialisatiefunctie, minder niveau-denken en minder stigmatisering wordt met weinig onderzoek onderbouwd. Onduidelijk in het advies is de rol van de bovenbouw hierin, waarin wel sprake blijft van externe differentiatie.

### Referenties uit advies Onderwijsraad

1. Aalders, P., Van Langen, A., Smits, K., Van den Tillaart, D., & Wolbers, M. (2020). PISA-2018. De verdieping: Kansenongelijkheid in het voortgezet onderwijs. Nijmegen: KBA.
2. Algemene Rekenkamer (2016). Huisvesting. Den Haag: Algemene Rekenkamer
3. Allen, J.P., Pianta, R.C., Gregory, A., Mikami, A.Y., & Lun, J. (2011). An interaction-based approach to enhancing secondary school instruction and student achievement. *Science*, 333(6045), 1034-1037.
4. AVS, VO-raad, MBO Raad, PO-Raad, LAKS, Vereniging Hogescholen, ... Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (2020). Toekomst van ons onderwijs. Discussiestuk
5. Van den Berg, D., Drummen, S., & Bransen, J. (2020). Taskforce Ontwikkelingsgericht Onderwijs. Geraadpleegd op 7 januari 2021 via <https://www.taskforceoo.nl/wp-content/uploads/2020/03/TaskforceOntwikkelingsgericht-Onderwijs.pdf>
6. Biggs, J. (1996). Enhancing teaching through constructive alignment. *Higher Education*, 32(3), 347-364.
7. Biggs, J. (2014). Constructive alignment in university teaching. *HERDSA Review of Higher Education*, 1(1), 5-22.
8. Bol, T., & Van de Werfhorst, H. (2013). Educational systems and the trade-off between labor market allocation and equality of educational opportunity. *Comparative Education Review*, 57(2), 285-308
9. Bol, T., Witschge, J., Van de Werfhorst, H.G., & Dronkers, J. (2013). Curricular Tracking and Central Examinations: Counterbalancing the Impact of Social Background on Student Achievement in 36 Countries. *Social Forces*, 92(4), 1545-1572.
10. Bronneman-Helmers, R. (2011). Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
11. Brunello, G., & Checchi, D. (2007). Does school tracking affect equality of opportunity? New international evidence. *Economic Policy*, 22(52), 782-861.
12. Carroll, J.B. (1963). A model of school learning. *Teachers College Record*, 64(8), 723-733.
13. Van Casteren, W., Bendig-Jacobs, J., Wartenbergh-Cras, F., Van Essen, M., & Kurver, B. (2017). Differentiatie en differentiatievaardigheden in het primair onderwijs. Nijmegen: ResearchNed.
14. Centraal Planbureau (2011). Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief. Den Haag: CPB.
15. Centraal Planbureau (2019). De waarde van eindtoetsen in het primair onderwijs. Den Haag: CPB.
16. Centraal Planbureau (2020a). Schrappen eindtoets groep 8 kan ongelijkheid vergroten. Den Haag: CPB.
17. Centraal Planbureau (2020b). Ongelijkheid van het jonge kind. Den Haag: CPB.
18. Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008a). Tijd voor onderwijs. Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. Eindrapport. Kamerstukken II, 2007-2008, 31 007, nr. 6.
19. Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008b). Deelonderzoek Parlementaire behandeling Onderwijsvernieuwingen, Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht. Kamerstukken II, 2007-2008, 31 007, nr. 8.
20. Crul, M. (2018). How key transitions influence school and labour market careers of descendants of Moroccan and Turkish migrants in the Netherlands. *European Journal of Education*, 53(4), 481-494.
21. Denessen, E. (2017). Verantwoord omgaan met verschillen: Sociaal-culturele achtergronden en differentiatie in het onderwijs. Leiden: Universiteit Leiden.
22. Denessen, E. (2020). Gedeelde verantwoordelijkheid voor een gezamenlijke aanpak. *De Nieuwe Meso*, 7(1), 51-54.
23. Deunk, M.I., Doolaard, S., Smalle-Jacobse, A., & Bosker, R.J. (2015). Differentiation within and across classrooms: A systematic review of studies into the cognitive effects of differentiation practices. Groningen: GION.
24. Domina, T., Penner, A., & Penner, E. (2017). Categorical inequality: Schools as sorting machines. *Annual Review of Sociology*, 43, 311-330.
25. Doolaard, S. & Harms, G.J. (2013). Omgaan met excellente leerlingen in de dagelijkse onderwijspraktijk. Groningen: GION.
26. Van Eck, E., Voncken, E., Glaudé, M., & Roeleveld, J. (2013). Opwaarts, mars! Een verklarende analyse van (verwachte) ontwikkelingen in de deelname aan het vmbo en het vo. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
27. El Hadioui, I., Slotman, M., El-Akabawi, Z., Hammond, M., Mudde, A.L., & Schouwenburg, S. (2019). Switchen en klimmen: Over het 57 switchgedrag van leerlingen en de klim op de schoolladder in een grootstedelijke omgeving. Alkmaar: Van Gennep.



28. Van Geel, M., Keuning, T., Frèrejean, J., Dolmans, D., Van Merriënboer, J., & Visscher, A.J. (2019). Capturing the complexity of differentiated instruction. *School Effectiveness and School Improvement*, 30(1), 51-67.
29. Gheysens, E., Coubergs, C., GrifulFreixenet, J., Engels, N., & Struyven, K. (2020). Differentiated instruction: the diversity of teachers' philosophy and praxis to adapt teaching to students' interests, readiness and learning profiles. *International Journal of Inclusive Education*, doi:10.1080/13603116.2020. 1812739, 1-18.
30. Goddard, R.D., Hoy, W.K., & Hoy, A.W. (2000). Collective teacher efficacy: Its meaning, measure, and impact on student achievement. *American Educational Research Journal*, 37, 479-507.
31. De Graaf, D., Schils, S., Houkema, D., & Bussink, H. (2019). *De langetermijneffecten van plusklassen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
32. Gubbels, J.C.G., Van Langen, A.M.L., Maassen, N.A.M., & Meelissen, M.R.M. (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.
33. Hanushek, E.A., & Wössmann, L. (2006). Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries. *Economic Journal*, 116, 63-76.
34. Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. New York: Teachers College Press.
35. Heyma, A., Van den Berg, E., Petit, R., Cuppen, J., & Hermanussen, J. (2017). *Implementatie doorlopende leerlijnen vmbo-mbo: Derde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
36. Hooge, E.H. (2019). Les #3 voor succesvol onderwijsbestuur. *Zorg voor voldoende capaciteit*. *De Nieuwe Meso*, 6(4), 15-16.
37. Hopwood, B., Hay, I., & Dymont, J. (2016). The transition from primary to secondary school: Teachers' perspectives. *The Australian Educational Researcher*, 43(3), 289-307.
38. Horn, D. (2009). Age of Selection Counts: A Cross-country Analysis of Educational Institutions. *Educational Research and Evaluation*, 15, 343-366.
39. Inspectie der Rijksfinanciën (2020). *Brede maatschappelijke heroverweging 1: Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.
40. Inspectie van het Onderwijs (1999). *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
41. Inspectie van het Onderwijs (2014a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
42. Inspectie van het Onderwijs (2014b). *De kwaliteit van het basisschooladvies. Een onderzoek naar de totstandkoming van het basisschooladvies en de invloed van het basisschooladvies op de verdere schoolloopbaan*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
43. Inspectie van het Onderwijs (2015a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2013/2014*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
44. Inspectie van het Onderwijs (2015b). *Hoe gaan we om met onze best presterende leerlingen?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
45. Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
46. Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2015-2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
47. Inspectie van het Onderwijs (2018a). *Kansen(on) gelijkheid bij de overgang po-vo. Bevindingen en bevorderende en belemmerende factoren*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
48. Inspectie van het Onderwijs (2018b). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
49. Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
50. Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
51. Jongerius, M., Van der Steege, N., & Geurts, B. (2020). *Inzicht in de beleving en ervaring van leerlingen en studenten. De ontwikkeling van persona's voor de Onderwijsraad*. Utrecht: Significant Public.
52. Kennedy, M.M. (2016). How does professional development improve teaching? *Review of Educational Research*, 86(4), 945-980.
53. Korpershoek, H., Beijer, C., Spithoff, M., Naaijer, H.M., Timmermans, A.C., Van Rooijen, M., & Van Rijn, N. (2016). *Overgangen en aansluitingen in het onderwijs*. Groningen: GION.

54. Lavrijsen, J., Nicaise, I., & Wouters, T. (2013). Vroege tracking, kwaliteit en rechtvaardigheid: Wat het wetenschappelijk onderzoek ons leert over de hervorming van het secundair onderwijs. Leuven: KU Leuven & HIVA
55. Lek, K. (2020). Teacher knows best? On the (dis)advantages of teacher judgments and test results, and how to optimally combine them. Utrecht: Universiteit Utrecht.
56. MBO Raad (2015). Het mbo in 2025. Manifest voor de toekomst van het middelbaar beroepsonderwijs. Utrecht: MBO Raad.
57. McKinsey & Company (2020). Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet). Amsterdam: McKinsey & Company.
58. Van de Meent, Y. (2016). Een nieuwe schoolstrijd. Geraadpleegd op 6 januari 2021 via <http://www.bin-nenlandsbestuur.nl/bestuur-enorganisatie/achtergrond/achtergrond/eennieuweschoolstrijd.9524562.lynkx>
59. Van der Meer, T., Wanders, F., Thijs, P., Mulder, L., Aizenberg, E., Ten Dam, G., & Van de Werfhorst, H.G. (2021). Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs. Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
60. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1975). Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
61. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019). Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs. Kamerbrief, 13 maart 2019. Den Haag: OCW.
62. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). Instelling van de wetenschappelijke curriculumcommissie ten behoeve van de curriculumherziening in het funderend onderwijs. Kamerstukken II, 2019-2020, 31 293 en 31 289, nr. 547.
63. Munniksma, A., Dijkstra, A.B., Van de Veen, I., Ledoux, G., Van de Werfhorst, H., & Ten Dam, G. (2017). Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief. Amsterdam: Amsterdam University Press, Universiteit van Amsterdam.
64. Naaijer, H.M., Spithoff, M., Osinga, M., Klitzing, N., Korpershoek, H., & Opdenakker, M.C. (2016). De overgang van primair naar voortgezet onderwijs in internationaal perspectief. Een systematische overzichtsstudie van onderwijstransities in relatie tot kenmerken van verschillende Europese onderwijsstelsels. Groningen: GION.
65. Onderwijsraad (2010). Vroeg of laat. Den Haag: Onderwijsraad. Onderwijsraad (2013a). Grenzen aan kleine scholen. Den Haag: Onderwijsraad
66. Onderwijsraad (2013b). Publieke belangen dienen. Den Haag: Onderwijsraad.
67. Onderwijsraad (2014a). Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan. Den Haag: Onderwijsraad.
68. Onderwijsraad (2014b). Een onderwijsstelsel met veerkracht. Den Haag: Onderwijsraad.
69. Onderwijsraad (2014c). Overgangen in het onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.
70. Onderwijsraad (2015a). Een goede start voor het jonge kind. Den Haag: Onderwijsraad.
71. Onderwijsraad (2015b). Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap. Den Haag: Onderwijsraad.
72. Onderwijsraad (2015c). Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.
73. Onderwijsraad (2016a). Vakmanschap voortdurend in beweging. Den Haag: Onderwijsraad.
74. Onderwijsraad (2016b). Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.
75. Onderwijsraad (2016c). De volle breedte van onderwijskwaliteit. Den Haag: Onderwijsraad.
76. Onderwijsraad (2016d). Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.
77. Onderwijsraad (2017a). De leerling centraal? Den Haag: Onderwijsraad.
78. Onderwijsraad (2017b). Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Den Haag: Onderwijsraad.
79. Onderwijsraad (2017c). Het bevorderen van gelijke onderwijskansen en sociale samenhang. Den Haag: Onderwijsraad.
80. Onderwijsraad (2018a). Briefadvies wetsvoorstel burgerschapsopdracht. Den Haag: Onderwijsraad.
81. Onderwijsraad (2018b). Een krachtige rol voor schoolleiders. Den Haag: Onderwijsraad.
82. Onderwijsraad (2018c). Ruim baan voor leraren. Den Haag: Onderwijsraad.
83. Onderwijsraad (2018d). Toets wijzer. Naar een eigen(tijdse) wijze van toetsen en examineren. Den Haag: Onderwijsraad.
84. Onderwijsraad (2018e). Curriculumvernieuwing. Den Haag: Onderwijsraad.

85. Onderwijsraad (2019a). Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019. Den Haag: Onderwijsraad.
86. Onderwijsraad (2019b). Lees! Den Haag: Onderwijsraad.
87. Onderwijsraad (2019c). Samen ten dienste van de school. Den Haag: Onderwijsraad.
88. Onderwijsraad (2020a). Steeds inclusiever. Den Haag: Onderwijsraad.
89. Onderwijsraad (2020b8). Vooruitzien voor jonge generaties. Den Haag: Onderwijsraad.
90. Onderwijsraad (2020c). Werkprogramma 2021. Den Haag: Onderwijsraad.
91. Organisation for Economic Co-ordination and Development (2016). Netherlands 2016: Foundations for the future, Reviews of national policies for education. Paris: OECD Publishing.
92. Organisation for Economic Co-operation and Development (2018). Equity in education: Breaking down barriers to social mobility. Paris: OECD Publishing.
93. A. Scheeren, L. (2020) Not on the same track? Tracking age and gender inequality in education. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
93. B. Scheerens, J. (2017). Meta-analyses and descriptions of illustrative studies. In J. Scheerens (Ed.), Opportunity to Learn, Curriculum Alignment and Test Preparation (pp. 23-53). Leiden: Springer.
94. A. Scheerens, J., & Exalto, R. (2017). Teaching to/from the test. Een verkennende studie naar het in lijn brengen van doelen, toetsen, curriculum en onderwijsaanbod. Utrecht: Oberon.
94. B. Schmidt, W.H., Burroughs, N.A., Zoido, P., & Houang, R.T. (2015). The role of schooling in perpetuating educational inequality: An international perspective. *Educational Researcher*, 44(7), 371-386.
95. SLO, nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling (2016). Karakteristieken en kerndoelen onderbouw voortgezet onderwijs. Enschede: SLO.
96. Sociaal-Economische Raad (2016). Gelijk goed van start. Den Haag: SER.
97. Van Spijker, F., Van der Houwen, K., & Van Gaalen, R. (2017). Invloed ouderlijk opleidingsniveau reikt tot ver in het voortgezet onderwijs. *Economisch-Statistische Berichten*, 102(4749), 234-237.
98. Stam, T.M.I.C., & Keskiner, E. (2020). The (un)making of Dutch 'care girls': An ethnographic study on aspirations, internship experiences and labour market perspectives. *Journal of Vocational Education & Training*, doi:10.1080/136 36820.2020.1834437, 1-17.
99. Stephanou, G., Gkavras, G., & Doulkeridou, M. (2013). The role of teachers' self- and collective efficacy beliefs on their job satisfaction and experienced emotions in school. *Psychology*, 4, 268-287.
100. Timmermans, A.C., De Boer, H., & Van der Werf, M.P.C. (2016). An investigation of the relationship between teachers' expectations and teachers' perceptions of student attributes. *Social Psychology of Education*, 19(2), 217-240.
101. Tomlinson, C. (2014). *The differentiated classroom: Responding to the needs of all learners*. Alexandria, Virginia: ASCD.
102. Tomlinson, C. (2017). *How to differentiate instruction in academically diverse classrooms*. Alexandria, Virginia: ASCD.
- Tomlinson, C. (2019). *Differentiated Instruction Model*. IAD – Summer Institute on Academic Diversity. Geraadpleegd op 24 december 2020 via <https://differentierenomtelereen.be/1-modeldifferentiation-instruction-van-carol-tomlinson/>
103. UNICEF Office of Research (2018). An unfair start: Inequality in children's education in rich countries, Innocenti Report Card 15. Florence: Innocenti.
104. Van Veen, K., Zwart, R., Meirink, J., & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: Iclon, Universiteit Leiden.
105. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2006). *De lokale educatieve agenda. Een handreiking lokaal onderwijsbeleid voor gemeenten*. Den Haag: VNG.
106. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). *Onderwijshuisvesting: afspraken VNG, PO-Raad en VO-raad*. Geraadpleegd op 6 januari 2021 via <https://vng.nl/nieuws/onderwijshuisvestingafspraken-vng-po-raad-en-vo-raad>
107. Van der Vegt, A.L., Kieft, M., & Bekkers, B. (2019). *Differentiatie in de klas: Wat werkt?* Utrecht: Oberon.
108. Vogels, R., Turkenburg, M., & Herweijer, L. (2021). *Samen of gescheiden naar school. De betekenis van sociale scheidingen en ontmoeting*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
109. Van de Werfhorst, H.G. (2018). Early tracking and socioeconomic inequality in academic achievement: Studying reforms in nine countries. *Research in Social Stratification and Mobility* 58, 22-32.
110. Van de Werfhorst, H.G. (2019). Early tracking and social inequality in educational attainment: Educational reforms in 21 European countries. *American Journal of Education*, 126(1), 65-99.

111. Van de Werfhorst, H.G., Elffers, L., & Karsten, 60 S. (Reds.) (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap*. Amsterdam: Didactief Onderzoek.
112. Westerhuis, A., & Wijk, B.V. (2011). *Het Nederlandse onderwijs geketend. Doorstroomroutes in en tussen vo en mbo*. Den Bosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1986). *Basisvorming in het onderwijs. Rapporten aan de regering, nr. 27*. Den Haag: WRR.
113. De Winter-Koçak, S. & Badou, M. (2020). *Schoolloopbanen van jongeren met een migratieachtergrond*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS).
114. Witschge, J., & Van de Werfhorst, H.G. (2020). Curricular tracking and civic and political engagement: Comparing adolescents and young adults across education systems. *Acta Sociologica*, 63(3), 284-302.
115. De Wolf, I., Ariës, R. & Van Wetten, S. (2020). Drie uitdagingen om alle leerlingen gelijke kansen te geven. *De Nieuwe Meso*, 7(1), 66-72



## 4 Literatuuronderzoek n.a.v. advies

De Onderwijsraad verwijst naar een grote hoeveelheid literatuur. In dit hoofdstuk bespreken we bevindingen uit literatuur die niet in het advies van de Onderwijsraad zijn besproken, maar wel relevant zijn voor de ex ante evaluatie van het advies. Het gaat zowel om literatuur die pas is verschenen nadat het advies is uitgebracht als om oudere literatuur. Per referentie wordt aangegeven of de bron al dan niet ook door de Onderwijsraad is aangehaald. We bespreken eerste de probleemanalyse, vervolgens de verwachte effecten van de voorgestelde interventies.

### 4.1 Probleemanalyse advies

#### Vroege selectie

Er is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de effecten van vroege selectie, maar de resultaten zijn niet eenduidig. Dit komt onder andere door variatie in de robuustheid van de aanpak. Om de effecten van vroege versus late selectie te kunnen bepalen, zou een experimentele studie ideaal zijn, waarbij leerlingen op basis van toeval worden verdeeld over vroege en late selectie. Echter, een dergelijk experiment is nog nooit uitgevoerd, vermoedelijk vanwege ethische bezwaren. We moeten daarom kijken naar studies die gebruik maken van designs die -op een experimentele benadering na- het sterkst zijn. Er zijn drie type aanpakken te onderscheiden, die we hier bespreken.

#### *Aanpak 1) Vergelijking tussen vroeg en laat selecterende scholen binnen een land*

Een belangrijk probleem in deze studies zijn selectie-effecten. Leerlingen worden niet willekeurig verdeeld over verschillende scholen met verschillende soorten brugklassen. Zelfs wanneer er controle is voor eerdere prestaties (zoals cito-scores) en leerlingkenmerken, blijft het moeilijk om een eerlijke vergelijking te maken. Dit komt omdat er altijd niet-waargenomen verschillen tussen leerlingen zijn, zoals motivatie, leerhouding en het ambitieniveau van ouders. Als deze niet-waargenomen verschillen ook van invloed zijn op de uitkomsten waarin we geïnteresseerd zijn, dan kan het zijn dat effecten ten onrechte worden toegeschreven aan het moment van selectie, of dat er juist geen effecten worden gevonden terwijl die er wel zijn. Daarnaast kunnen er ook systematische kwaliteitsverschillen tussen scholen bestaan. Deze vertekende effecten kunnen ook een rol spelen in een deel van de onderzoeken waar de Onderwijs zelf naar verwijst (Naaijer et al., 2016). Het probleem bij dit type onderzoek is dat er mogelijk onterecht causale conclusies worden getrokken.

Onderzoek kan selectie-effecten omzeilen door gebruik te maken van toevallige factoren die ervoor zorgen dat leerlingen naar een vroeg of laat selecterende school gaan (bv. leerling woont in de buurt van een school met homogene/heterogene brugklas), bijvoorbeeld met een instrumentele variabele analyse. Er zijn drie studies waarin dit gedaan is (Borghans et al., 2020, van Elk et al., 2011., Somers et al., 2024, niet aangehaald door OWR) <sup>7</sup>:

---

7 Borghans, L., Diris, R., Smits, W., Vries de J. (2020) Should we sort it out later? The effect of tracking age on long-run outcomes, *Economics of Education Review*, 75 (2020), 101973. Van Elk, R., Van der Steeg, M., & Webbink, D. (2011). Does the timing of tracking affect higher education completion? *Economics of Education Review*, 30(5), 1009–1021. Somers., M., Bles., P., Wessling, K, (2024). Gemengde brugklassen kunnen nadelen vroege selectie ondervangen. ESB.

De resultaten laten zien dat vroege selectie van leerlingen met een vmbo-t advies in een categorale vmbo-t klas (versus een bredere brugklas vmbo-t-havo (en vwo)) negatief uitpakt voor hun kans een diploma in het hoger onderwijs te behalen. Er zijn geen negatieve effecten voor leerlingen met een vmbo-t-havo of havo-advies bij plaatsing in deze brede brugklas. Er is ook een negatief effect van vroege selectie in een categorale brugklas voor leerlingen met een havo en havo-vwo advies op kans op een diploma in het hoger onderwijs en het latere inkomen. Voor leerlingen met een vwo-advies pakt een categorale vwo-brugklas juist gunstig uit voor deze aspecten.

Ook ander onderzoek laat zien dat late selectie niet voor alle leerlingen gunstig uitpakt, als er wordt gekeken naar leerprestaties en schoolloopbanen. In een onderzoek van Vogels et al. (2021, ook aangehaald door OWR) wordt geconcludeerd dat leerlingen met havo- en vwo- adviezen meer gebaat zijn bij smalle scholen met enkel havo en vwo. Onderzoek van het Centraal Planbureau (2011, ook aangehaald door OWR) bevestigt dit. Leerlingen met vwo-advies die meteen naar een vwo-brugklas waren gegaan, scoorden na drie jaar voortgezet onderwijs substantieel hoger bij taal- en rekentoetsen dan leerlingen met vwo-advies die één, twee of drie jaar in een heterogene brugklas hadden gezeten. Ook behaalden meer leerlingen met vwo-advies uit de vroeg geselecteerde groep uiteindelijk een universitair diploma: 55 procent, tegenover 44 procent in de andere groep (Van der Steeg et al., 2011, niet aangehaald door OWR)<sup>8</sup>. Ook heeft onderzoek uit 2010 (niet aangehaald door de OWR) laten zien dat té grote verschillen tussen leerlingen in brugklassen (van schooladvies vmbo-basis tot en met vwo) voor leerlingen met een vmbo-tl advies de kans op het bereiken van een hoger onderwijsniveau verkleinen<sup>9</sup>. Er is, kortom, aanleiding om mee te nemen in de afweging dat vroege selectie niet voor iedereen hetzelfde uitpakt: de kans op op- en afstroom in de onderbouw lijkt groter bij brede brugklassen. Ervan uitgaand dat 'hoger' ook 'beter' is, zijn brede brugklassen dus gunstig voor leerlingen met (relatief) lage schooladviezen ten opzichte van de niveaus in de brugklas, en minder gunstig voor leerlingen met (relatief) hoge schooladviezen: deze laatste groep heeft meer baat bij vroeg in een homogene brugklas geplaatst te worden.

#### *Aanpak 2) Evaluatie van landen die hun onderwijsstelsel wijzigen*

Een voordeel van deze aanpak is dat er geen sprake is van selectie-effecten op leerlingniveau, omdat de wijzing voor alle leerlingen binnen een land geldt. Een nadeel is dat er bij een stelselwijziging vaak meer verandert dan alleen de vroege selectie (bv. andere examinering) waardoor veranderingen niet alleen aan moment van selectie toegeschreven kunnen worden. Er zijn twee studies die deze aanpak hebben gebruikt (beide ook aangehaald door OWR)<sup>10</sup>. Deze laten zien dat uitstel van het selectiemoment *niet* leidt tot een toename van kanselijkheid naar opleidingsniveau van ouders. Uitstel van het selectiemoment leidt *wel* tot een afname van ongelijkheid naar sociale klasse van ouders. Dit komt mogelijk door strategisch handelen van hoogopgeleide ouders (bv. bijles), ongeacht het onderwijsstelsel. Hoog-presterende leerlingen met een lage-SES achtergrond profiteren van het uitstellen van het selectiemoment, maar voor laag- en midden

---

8 Steeg, M. van der, Vermeer, N., & Lanser, D. (2011). Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief. Niveau onderwijs daalt. Vooral beste leerlingen blijven achter. CPB Policy Brief 2011/05. Den Haag: Centraal Planbureau.

9 Grift, Y., Rümke, T. & Verberne, P. (2010). De invloed van heterogene of homogene brugklassen op de keuze tussen vmbo-tl en havo/vwo. TPEdigitaal, 4(3) 101-125.

10 Van der Werfhorst, H.G., (2018) *Early tracking and socioeconomic inequality in academic achievement: Studying reforms in nine countries*, Research in Social Stratification and Mobility, December 2018, Pages 22-32.

Van der Werfhorst, H.G., (2019) Early Tracking and Social Inequality in Educational Attainment: Educational Reforms in 21 European Countries, *American Journal of Education*, vol. 126, November 2019.

presterende leerlingen heeft het een negatief effect op de prestaties. Deze studies laten ook een algemene daling van het prestatieniveau (scores op toetsen) zien bij het uitstel van selectie. Deze daling wordt veroorzaakt door leerlingen die net onder de 'hoogpresteerders' presteren.

### 3) *Vergelijking van onderwijsstelsel door landen te vergelijken*

Een voordeel van deze aanpak is dat er veel datasets beschikbaar zijn om een dergelijke vergelijking te maken, zoals PISA, TIMSS, PIRLS. Een nadeel is dat landen op meer dimensies kunnen verschillen dan het moment van selecteren waardoor er een risico is dat verschillen in kansengelijkheid onterecht aan vroege selectie worden toegewezen. Vroege selectie is bijvoorbeeld vooral gebruikelijk in Europese landen met een beroepsgericht karakter, zoals Nederland, Duitsland, Tsjechië en Hongarije. Als verschillen tussen landen die niet meegenomen worden in de analyse kan dit resultaten vertekenen. Dit is ook een probleem gebleken in een studie van Hanushek en Wössmann uit 2006<sup>11</sup> (ook aangehaald door de Onderwijsraad) waaruit een negatieve relatie tussen vroege selectie en kansengelijkheid zou blijken. Zij zagen ook verschillen tussen landen over het hoofd, waardoor hetzelfde onderzoek later opnieuw is gedaan met beter vergelijkbare data (Jakubowski, 2010, niet aangehaald door OWR<sup>12</sup>). De resultaten bleven niet overeen, wat aanleiding geeft niet te zwaar te leunen op onderzoek dat deze aanpak hanteert.

Daar komt bij dat onderzoek naar vroege selectie twee verschillende definities hanteert van kansengelijkheid 1) spreiding van leerprestaties, waarbij een grotere spreiding wordt gezien als meer ongelijkheid en 2) ongelijkheid waarbij leerlingen met hetzelfde cognitieve niveau toch andere resultaten behalen, bijvoorbeeld afhankelijk van het opleidingsniveau van ouders. De Onderwijsraad focust op de tweede vorm van kansengelijkheid, terwijl Hanushek en Wössmann naar de eerste kijken.

Recent is er een grootschalige meta-analyse gedaan op data van 53 onderzoeken naar tracking (Terrin & Triventi, 2023, niet aangehaald door OWR) waarbij ook gekeken is naar de spreiding van leerresultaten (niet de definitie van kansengelijkheid van de Onderwijsraad). Deze resultaten laten zien – in tegenstelling tot de onderzoeken van Van der Werfhorst<sup>7</sup> - dat er geen significant verband is met “efficiency” van het onderwijssysteem (gemiddeld landelijk prestatieniveau), maar wel met ongelijkheid (grotere verschillen tussen leerlingen in prestaties en kansen). Het bewijs voor de vraag of het prestatiegemiddelde van een land daalt bij het verlaten van selectie, is dus niet eenduidig maar kan wel als mogelijk risico worden gezien.

Ook laat onderzoek (Naaijer et al., 2016, ook aangehaald door de OWR) zien dat een selectie ervoor kan zorgen dat (eerder onderpresterende) leerlingen zich extra gaan inspannen om aan de selectie-eisen bij de overgang te kunnen voldoen, waarmee de (vroege) selectie zelf ook een positief effect op het prestatieniveau kan hebben.

### Zelfbeeld en welbevinden

Ook laat onderzoek zien dat vroege selectie gunstig kan zijn voor het academisch zelfbeeld van zwakker presterende leerlingen. Er bestaan twee theorieën over de invloed van gemengd groeperen van zwakker en beter presterende leerlingen op het academisch zelfbeeld van de leerlingen

---

11 Hanushek, E. A., & Wössmann, L. (2006). Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries. *The Economic Journal*, 116, C63–C76.

12 Jakubowski, M. (2010). Institutional tracking and achievement growth: Exploring difference-in-differences approach to PIRLS, TIMSS, and PISA data. *Quality and inequality of education: Cross-national perspectives*, 41-81.



(Fleischmann et al., 2023, niet aangehaald door OWR)<sup>13</sup>. Volgens de 'labeling hypothesis' raken zwakker presterende leerlingen meer gemotiveerd doordat zij niet meer in een klas zitten die met lage prestaties wordt geassocieerd (Oakes, 1987, niet aangehaald door OWR)<sup>14</sup>. Volgens de 'contrast hypothesis' raken de zwakker presterende leerlingen juist gedemotiveerd in het geval van 'detracking'. Dit zou komen doordat zij zichzelf gaan vergelijken met hun beter presterende klasgenoten (Marsch & Seaton, 2015, niet aangehaald door OWR)<sup>15</sup>. Fleischmann et al. (2023, niet aangehaald door de OWR)<sup>6</sup> wijzen erop dat resultaten van onderzoek tot dan toe geen duidelijke conclusies hebben opgeleverd in het voordeel van de ene of de andere hypothese. In hun eigen onderzoek vergeleken deze auteurs de resultaten bij leerlingengroepen vóór en na een herziening van de structuur van het voortgezet onderwijs, zowel in Oostenrijk als in Duitsland. Uit beide studies bleek dat leerlingen met een lager prestatieniveau in een cohort na 'detracking' (dus in heterogene groepen) een significant negatiever academisch zelfbeeld hadden dan het qua leeftijd vergelijkbare leerlingengroep vóór 'detracking'. Bij de leerlingen met een hoger prestatieniveau was er geen significant verschil in academisch zelfbeeld bij de vergelijking tussen de cohorten vóór en na 'detracking'. Daarmee concluderen Fleischmann et al. (ibid.) dat de 'contrast hypothesis' is bevestigd en dat het verminderen van externe differentiatie een negatief effect heeft op het academisch zelfbeeld van zwakker presterende leerlingen. Daarbij wijzen zij erop dat het academisch zelfbeeld een belangrijke voorspeller is van de inzet en het succes van leerlingen, zowel op de korte als op de lange termijn, zoals is aangegeven in publicaties van Eccles (2009, niet aangehaald door OWR)<sup>16</sup> en Trautwein en Möller (2016, niet aangehaald door OWR)<sup>17</sup>. Vroege selectie lijkt dus voor zwakker presterende leerlingen gunstiger voor hun academisch zelfbeeld dan late selectie.

Er is -zeker in Nederland- verder bijzonder weinig onderzoek gedaan naar de relatie tussen vroege selectie en welbevinden en ervaren sociale veiligheid.

---

13 Fleischmann, M., Hübner, N., Nagengast, B., & Trautwein, U. (2023). The dark side of detracking: Mixed-ability classrooms negatively affect the academic self-concept of students with low academic achievement. *Learning and Instruction*, 86, 101753.

14 Oakes, J. (1987). Tracking in secondary schools: A contextual perspective. *Educational Psychologist*, 22(2), 129-153.

15 Marsh, H.W., & Seaton, M. (2015). The big-fish–little-pond effect, competence self-perceptions, and relativity: Substantive advances and methodological innovation. *Advances in Motivation Science*, 2, 127–184.

16 Eccles, J. S. (2009). Who am I and what am I going to do with my life? Personal and collective identities as motivators of action. *Educational Psychologist*, 44(2), 78–89.

17 Trautwein, U., & Möller, J. (2016). Self-concept: Determinants and consequences of academic self-concept in school contexts. In A.A. Lipnevich, F. Preckel, & R.D. Roberts (Eds.), *Psychosocial skills and school systems in the 21st century* (pp. 187–214). Springer International Publishing.

### Neurologische ontwikkeling leerlingen

De Onderwijsraad geeft geen specifieke reden om te kiezen voor het uitstellen van het selectiemoment naar de derde klas van het vo. Wel geven zij aan dat veel andere landen ook dit moment hanteren en het daar beter gesteld is met de kansengelijkheid. Onderzoek naar de (neurobiologische) ontwikkeling van leerlingen en hun cognitieve prestaties laat zien dat deze leeftijd die in veel landen gehanteerd wordt vermoedelijk geen toeval is: het markeert het einde van een periode van 'early adolescence' waarin de hersenen volop in ontwikkeling waren en de verschillen tussen leerlingen groot en tijdelijk kunnen zijn (Goddings et al., 2019, niet aangehaald door OWR)<sup>18</sup>. Op vijftienjarige leeftijd is het veel beter mogelijk te voorspellen wat de daadwerkelijke capaciteit is van individuen dan op 11/12 jarige leeftijd (Hoxby, 2021, niet aangehaald door OWR)<sup>19</sup>, wat bijdraagt aan juiste en eerlijke selectie. Het uitstellen van selectie voor alle leerlingen tot het einde van de driejarige onderbouw in het vo zal vermoedelijk dus bijdragen aan de kwaliteit van de selectie.

### Oorzaken van de relatie tussen vroege selectie, externe differentiatie en kansenongelijkheid

De Onderwijsraad stelt dat leerlingen met bepaalde kenmerken bij vroege selectie meer risico lopen op onderadvisering dan andere leerlingen, en dat zij vervolgens 'vast' komen zitten in het onterecht lage niveau in het vo, zeker vanwege een stijging van enkelvoudige adviezen, homogene brugklassen en minder mogelijkheden voor stapelen. Wat hier opvalt is dat de tijdlijn van ontwikkelingen deze redenering niet helemaal onderschrijft. Onderzoek van Aalders et al (2018, ook aangehaald door OWR) laat zien dat opleidingsniveau van ouders in de periode 2003-2018 steeds bepalender is geworden voor de prestaties en het onderwijsniveau van leerlingen in het vo. Tegelijkertijd wordt er in de Staat van het Onderwijs 2016/2017 (ook aangehaald door OWR) aangegeven dat ondanks er sinds 2007 meer enkelvoudige adviezen gegeven werden en er meer homogene brugklassen waren, er sinds twee jaar weer meer dubbele adviezen worden gegeven, het stapelen eenvoudiger is geworden en er meer brede brugklassen zijn. Met andere woorden; de trend van meer kansenongelijkheid was al ingezet voordat de ontwikkelingen ontstonden die hier volgens de Onderwijsraad de oorzaak van waren, en de trend hield aan toen deze ontwikkelingen gekeerd waren.

Het onderzoek van Aalders et al. (2018) legt een verband met de toegankelijkheid van ouderlijke hulpbronnen en welvaart voor bepaalde leerlingen; dit verklaart een deel van de toegenomen kansengelijkheid in hun onderzoek. Ook de Inspectie van het Onderwijs neemt in de Staat van het Onderwijs 2014/2015 (ook aangehaald door OWR) waar dat er steeds meer gebruik wordt gemaakt van schaduwonderwijs. Ook wordt geopperd dat de kwaliteit en beschikbaarheid van leraren op brede versus categorale scholen bij kan dragen aan kansenongelijkheid. Het lijkt dus van belang goed naar het gewicht van dit soort oorzaken te kijken, omdat deze niet aangepakt worden met de voorgestelde stelselwijziging.

---

18 Goddings A.-L., Beltz A., Peper J.S., Crone E.A. & Braams B.R. (2019), Understanding the Role of Puberty in Structural and Functional Development of the Adolescent Brain, *Journal of Research on Adolescence* 29(1): 32-53.

19 Hoxby, C. M. (2021). Advanced cognitive skill deserts in the United States: their likely causes and implications. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2021(1), 317-351.

## 4.2 Effecten advies

### Onder advisering

De Inspectie van het Onderwijs (2014, 2023, ook aangehaald door OWR) deed onderzoek naar de schooladviezen, eindtoetsscores en de onderwijspositie in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs. Uit de vergelijking tussen de uitkomsten van de eindtoets en de uitgebrachte schooladviezen blijkt dat deze destijds bij twee derde deel van de leerlingen overeenkwamen. Rond één op de tien leerlingen kreeg een lager advies dan op grond van de Cito-score zou mogen worden verwacht, terwijl ongeveer een kwart een hoger advies kreeg. Uit dit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijkt ook dat leerlingen van laag opgeleide ouders een grotere kans op een lager advies hadden dan te verwachten was op basis van de eindtoetsscore dan andere leerlingen. Leerlingen met een migratieachtergrond hadden daarentegen *minder* kans om een lager advies te krijgen dan op basis van de toetsscore kon worden verwacht. Als het gaat om het voorkómen van onder advisering door middel van het afschaffen van het schooladvies, gaat het dus naar schatting om één op de tien leerlingen die hierdoor geen onterecht 'laag' advies in groep 8 krijgt.

De Onderwijsraad wijst erop dat onder advisering vaker voor bij leerlingen met laagopgeleide ouders. Hierbij moet worden opgemerkt dat onderzoek laat zien dat dit verschijnsel deels verklaard kan worden door meetfout (Borghans et al., 2017, niet aangehaald door de Onderwijsraad)<sup>20</sup>. En recente schatting laat zien dat tot 43% van de 'SES-gap' hiermee verklaard kan worden (van Huizen et al., 2024, niet aangehaald door de Onderwijsraad)<sup>21</sup>. Niettemin blijft overeind dat leerlingen met lager opgeleide ouders vaker te maken hebben met onder advisering.

### Interne differentiatie

Tomlinson et al. (2003, niet aangehaald door OWR)<sup>22</sup> voerden een literatuurstudie uit naar differentiatie in de klas en wijzen op het belang van juiste interne differentiatie. Zij verwijzen naar onderzoek waaruit is gebleken dat wanneer leerlingen wordt gevraagd té moeilijke taken uit te voeren, zowel hun prestaties als hun gevoel van eigenwaarde dalen. Wanneer leerlingen wordt gevraagd om taken uit te voeren die te eenvoudig zijn, raken zij daarentegen hun interesse voor de taak kwijt. Ook verwijzen deze auteurs naar studies waaruit is gebleken dat effectieve interne differentiatie leidt tot toename van leerprestaties.

Lavrijsen et al. (2013, ook aangehaald door OWR) verwijzen naar Finland, waar tracking pas op zestienjarige leeftijd plaatsvindt. Leerlingen die bij een bepaald vak moeilijkheden ondervinden, worden daar een tijdje apart genomen en intensief bijgewerkt (terwijl de rest van de groep de basisleerstof verdiept). Nadat het tekort is weggewerkt, sluiten de leerlingen weer aan bij de groep. Daar is dus sprake van remediëring in plaats van plaatsing in een lagere track.

---

20 <https://www.educatieveagendalimburg.nl/bijdragen/meetfout-de-relatie-tussen-opleidingsniveau-ouders-cito-en-advies>

21 van Huizen, T., Jacobs, M., & Oosterveen, M. (2024). Teacher bias or measurement error?. arXiv preprint arXiv:2401.04200.

22 Tomlinson, C.A., Brighton, C., Hertzberg, H., Callahan, C.M., Moon, T.R., Brimijoin, K., Conover, L.A., & Reynolds, T. (2003). Differentiating instruction in response to student readiness, interest, and learning profile in academically diverse classrooms: A review of literature. *Journal for the Education of the Gifted*, 27(2-3), 119-145.

Gheysens et al. (2022, niet aangehaald door OWR)<sup>23</sup> deden onderzoek naar differentiatie in het primair en voortgezet onderwijs in Vlaanderen. Op basis van de antwoorden van leraren kwamen zij uit op drie leraarprofielen: 1) leraren die positief staan tegenover differentiatie en dit daadwerkelijk toepassen; 2) leraren die deels positief staan tegenover differentiatie en dit soms toepassen; 3) leraren met vaststaande opvattingen over onderwijs die differentiatie soms toepassen. Uit het onderzoek blijkt dat differentiatie in het primair onderwijs vaker wordt toegepast dan in het voortgezet onderwijs. Verder blijkt dat flexibel groeperen in de klas het meest frequent wordt toegepast als onderdeel van differentiatie. Het toetsen van de voortgang en het op basis daarvan aanpassen van de leerstof komt minder vaak voor. Het verzorgen van adaptief onderwijs (o.a. door het aanbieden van verschillende leerinhouden en aangepaste toetsen) komt het minst vaak voor. Zoals ook al blijkt uit het onderzoek dat de Onderwijsraad zelf aanhaalt (van Casteren et al., 2017), is het niet vanzelfsprekend dat leraren in staat zijn interne differentiatie toe te passen.

### Socialisatie

De Onderwijsraad signaleert dat externe differentiatie in combinatie met vroege selectie ervoor zorgt dat leerlingen met verschillende achtergrond elkaar al vanaf 12-jarig leeftijd niet meer ontmoeten op school. Het advies zou zorgen voor een vermindering van deze segmentatie ofwel onderwijssegregatie. Segregatie in het onderwijs wordt veroorzaakt door verschillende factoren op meerdere niveaus (Muskens et al., 2023, niet aangehaald door de OWR)<sup>24</sup>. Op microniveau zijn de keuzes van individuele actoren, zoals die van leerlingen en ouders, van invloed op onderwijssegregatie. Voorkeuren van ouders voor scholen, gebaseerd op de leerlingenpopulaties, spelen een belangrijke rol. Hoger opgeleide ouders kiezen bijvoorbeeld vaker vaak voor scholen met vergelijkbare ouders (Karsten et al., 2002, Oosterbeek et al., 2021, Ruijs et al., 2019, Zwier et al., 2023, Borghans et al., 2025, Boterman, 2019, niet aangehaald door de OWR)<sup>25</sup>.

Op mesoniveau zijn de factoren gerelateerd aan het beleid van lokale overheden en organisaties van invloed op segregatie. Toelatingsbeleid van scholen en huisvestingsbeleid van gemeenten spelen hier een rol. Scholen kunnen ouders adviseren hun kinderen elders aan te melden op basis van verschillende redenen, zoals levensovertuiging, onderwijsconcept of betere ondersteuning. Dit kan leiden tot segregatie, vooral als bepaalde groepen ouders vaker worden geadviseerd

- 
- 23 Gheysens, E., Coubergs, C., Griful-Freixenet, J., Engels, N., & Struyven, K. (2022). Differentiated instruction: the diversity of teachers' philosophy and praxis to adapt teaching to students' interests, readiness and learning profiles. *International Journal of Inclusive Education*, 26(14), 1383-1400.
- 24 Muskens, M., Wolbers, M., van Helvoirt, D., Aalders, P., Lekatompey, S., Karssen, M., Stronkhorst, E., Vaessen, A., van der Ploeg, S., Keijzer, A., Bulder, E., de Hek, P., Borggreve, S., Jonker, H. (2023). Een grijs gebied: Onderzoek naar beleidsmaatregelen voor het tegengaan van segregatie in het onderwijs. Monitorrapport 2023. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW.
- 25 -Karsten, S., Roeleveld, J., Ledoux, G., Felix, C., & Elshof, D. (2002). Schoolkeuze en etnische segregatie in het basisonderwijs. *Pedagogische Studien*, 79(5).
- Oosterbeek, H., Sóvágó, S., & van der Klaauw, B. (2021). Preference heterogeneity and school segregation. *Journal of Public Economics*, 197, 104400. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104400> (in een working paper hiervan wordt de bijdrage van buurtsegregatie aan schoolsegregatie in het VO geschat op 10% (migratieachtergrond) en verwaarloosbaar (huishoudinkomen) i.t.t. de 30-40% die jullie noemen.)
- Ruijs, N., & Oosterbeek, H. (2019). School Choice in Amsterdam: Which Schools are Chosen When School Choice is Free? *Education Finance and Policy*, 14(1), 1-30. <https://doi.org/10/gfs837>
- Zwier, D., Geven, S., Bol, T., & Van de Werfhorst, H. G. (2023). Let's Stick Together: Peer Effects in Secondary School Choice and Variations by Student Socio-economic Background. *European Sociological Review*, 39(1), 67-84. <https://doi.org/10.1093/esr/jcac033>
- Borghans, L., Golsteyn, B. H. H., & Zölitz, U. (2015). Parental Preferences for Primary School Characteristics. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 15(1), 85-117. <https://doi.org/10.1515/bejeap-2014-0032> (over PO, niet VO)
- Boterman, W. R. (2019). The role of geography in school segregation in the free parental choice context of Dutch cities. *Urban Studies*, 56(15), 3074-3094. <https://doi.org/10/gf9rkc> (over PO, niet VO)

om elders te zoeken. Op macroniveau wordt segregatie beïnvloed door het beleid van de centrale overheid. De inrichting van het onderwijsstelsel, zoals het type schoolkeuze en de indeling van leerlingen in niveaus, kan segregatie bevorderen. Dit is het niveau waar het advies van de Onderwijsraad op ingrijpt. Het zal ertoe leiden dat het mogelijk wordt gemaakt dat leerlingen met diverse achtergronden drie jaar langer bij elkaar in de klas zitten. Echter, de factoren op microniveau (keuzeprocessen en voorkeuren ouders) en mesoniveau (o.a. onderwijsconcept, levensovertuiging) die ook onderwijssegregatie veroorzaken worden met de voorgestelde stelselwijziging niet aangepakt. In het voortgezet onderwijs wordt onderwijssegregatie daarnaast naar schatting voor dertig tot veertig procent veroorzaakt door woonsegregatie (in tegenstelling tot het po waar woonsegregatie tot wel tachtig procent de onderwijssegregatie verklaart).

Voor de effecten van 'elkaar ontmoeten op school' op socialisatie en stigmatisering die de Onderwijsraad veronderstelt, is geen direct empirisch bewijs beschikbaar. Wel zijn er onderzoeken die de relatie tussen diversiteit op school en burgerschapsvaardigheden laten zien (Munniksma et al., ook aangehaald door de Onderwijsraad, Ketel et al., 2023, niet aangehaald door de Onderwijsraad)<sup>26</sup>.

Samenvattend is het voor de hand liggend dat de voorgestelde stelselwijziging de onderwijssegregatie in de onderbouw van het vo vermindert omdat alle leerlingen drie jaar langer bij elkaar blijven. De stelselwijziging zal echter niet alle onderwijssegregatie opheffen vanwege keuzes van ouders voor bepaalde scholen en door woonsegregatie. Ook is nog niet direct onderzocht of en onder welke omstandigheden minder onderwijssegregatie tot minder stigmatisering leidt.

#### *Niveau-denken*

Elffers (2022, niet aangehaald door OWR)<sup>27</sup> gaat in haar boek 'Onderwijs maakt het verschil' in op de manier waarop onderwijs de sociale scheidslijn tussen hoog- en laagopgeleiden reproduceert en in stand houdt. Zij ziet mogelijkheden om deze bijdrage van het onderwijs aan sociale scheidslijnen te verminderen, met latere selectie en betere differentiatie. Tegelijk klinkt de waarschuwing dat we te maken hebben met een sterk meritocratische samenleving, waarin inspanning en hard werken hoog in het vaandel staan. Ongelijkheid wordt geaccepteerd als die door eigen (onderwijs)prestaties zijn bereikt. Ongelijkheid in status, inkomen etc. wordt dus tot op zekere hoogte rechtvaardig gevonden zolang iemand daar bepaalde prestaties voor heeft geleverd, in de vorm van diploma's. Deze diploma's legitimeren dus ongelijkheid, waardoor er een systeem is ontstaan waarin mensen worden geprikkeld alles op alles te zetten om 'zo hoog mogelijk' te komen via het onderwijs. "*Ik koester niet de illusie dat de distinctiedrift ooit verdwijnt uit de samenleving. Wel zie ik mogelijkheden om te zorgen dat het onderwijs daaraan niet bijdraagt.*" (Elffers in de Volkskrant, 12 juni 2022).

Samenvattend zou de voorgestelde stelselwijziging kunnen zorgen voor een vermindering van de reproductie van sociale scheidslijnen door het onderwijs. In hoeverre dat lukt hangt onder andere ook af van de inrichting van de bovenbouw van het vo. Zolang die inrichting nog steeds sterk gedifferentieerd is, is de vraag in hoeverre een herinrichting van de onderbouw zal zorgen voor het verminderen van niveau-denken en stigmatisering door het onderwijs.

---

26 - Ketel, N., Oosterbeek, H., Sóvágó, S., & Van der Klaauw, B. (2023). The (un)importance of school assignment. <https://docs.iza.org/dp16591.pdf>

27 Elffers, L. (2022). *Onderwijs maakt het verschil: kansengelijkheid in het Nederlandse onderwijs*. Amsterdam University Press.

### *Randvoorwaarde: Regionale samenwerking*

De Onderwijsraad stelt dat het belangrijk is dat schoolbesturen bereid zijn om hun vestigingen anders in te richten en mogelijk regionaal af te stemmen of samen te werken om zo een brede, driejarige brugperiode op elke onderwijslocatie te realiseren. Uit onderzoek weten we dat regionale samenwerking moeizaam tot stand komt vanwege prikkels die scholen ertoe aanzetten juist met elkaar te concurreren om leerlingen (zie o.a. Voncken et al., 2022, niet aangehaald door OWR)<sup>28</sup>. Net als elders in de maatschappij ligt daaronder het neoliberale gedachtegoed dat concurrentie leidt tot betere prestaties, waardoor in het huidige onderwijsstelsel bewust elementen van concurrentie zijn opgenomen (zie bijvoorbeeld de column van Merel van Vroonhoven in de Volkskrant van 25 november 2022). In Nederland ontvangen vo-scholen financiering op basis van het aantal leerlingen dat ze inschrijven. Dit betekent dat hoe meer leerlingen een school heeft, hoe meer financiering de school ontvangt. Scholen moeten dus met elkaar concurreren om leerlingen aan te trekken om zo voldoende financiële middelen te verkrijgen voor hun operationele kosten en het in stand houden van de school. Omdat ouders kunnen kiezen naar welke school hun kind gaan, kunnen scholen proberen zich te onderscheiden van andere scholen om zo leerlingen aan te trekken. Juist scholen die op elkaar lijken qua aanbod, bevinden zich vaak in de sterkste concurrentiepositie ten opzichte van elkaar. Een aandachtspunt is dus dat hoewel samenwerking een voorwaarde is om de voorgestelde wijziging in te voeren, vo-scholen scholen tegelijkertijd te maken met een situatie waarin onderlinge concurrentie om leerlingen een rol speelt.

### **4.3 Kwantitatieve gegevens n.a.v. advies**

Met behulp van kwantitatieve gegevens over advisering en de loopbaan in het voortgezet onderwijs zijn we nagegaan wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot de ontwikkelingen die de Onderwijsraad in 2021 constateerde en aanleiding waren voor het advies. Het advies dateert uit 2021, terwijl er inmiddels recentere cijfers beschikbaar zijn. We laten zoveel mogelijk trends zien van de periode van voor en na het advies van de Onderwijsraad. Met recentere cijfers kan bijvoorbeeld ook verdere loopbaaninformatie getoond worden van leerlingen die ten tijde van het advies naar groep 8 gingen. We hebben specifiek gekeken naar verschillen naar sociaaleconomische achtergrond en migratieachtergrond. In Bijlage 1 zijn de resultaten van deze analyses opgenomen.

Concluderend kunnen we stellen dat de stand van zaken rondom kansengelijkheid die de Onderwijsraad in 2021 constateerde en aanleiding waren voor het advies, niet substantieel veranderd zijn in de tussentijd. Bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs is sprake van barrières voor kwetsbare leerlingen, met name leerlingen met een (relatief) ongunstige sociaaleconomische achtergrond. Voor leerlingen met een migratieachtergrond is dit in mindere mate het geval.

---

28 Voncken, E., & Muskens, M. (2022). In het hart van Sterk Techniekonderwijs: samenwerking tussen vmbo-scholen onderling. Onderzoek begeleid door NRO.

## 4.4 Het advies volgens het IBO (2022)

In 2022 is er een Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd waarin ook (onderdelen) van het advies van de Onderwijsraad zijn beschreven en doorgerekend. Het gaat om de rapportage 'Koersen op kwaliteit. IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs' (2022).

Voor deze ex ante beleidsevaluatie is met name de volgende paragraaf uit dit IBO van belang: 'Beleids optie 30: uitstel selectiemoment vo'.

Dit hoofdstuk in het IBO behandelt vier opties voor latere selectie in het Nederlandse voortgezet onderwijs, gericht op het verminderen van vroege selectie en het vergroten van kansenongelijkheid. Hieronder worden deze vier opties beschreven, gerangschikt van minder ingrijpend naar meer ingrijpend. Optie 3 vertegenwoordigt de doelstellingen van het advies van de Onderwijsraad en zouden een aanzienlijke verandering in het onderwijssysteem met zich meebrengen.

**Optie 1: Latere selectie - Evalueren en concreet uitwerken stelselwijziging:**

Deze optie begint met een evaluatie van scholen die recent zijn overgestapt naar brede brugklassen. De inzichten worden gebruikt om vervolgens stappen uit te werken voor een mogelijke stelselwijziging, inclusief wetgeving, uitvoering en 'ingroeipad'. Op basis van deze uitwerking kan een volgend kabinet een besluit nemen.

**Optie 2: Latere selectie - Schoolsoorten onder één dak:**

Scholen worden verplicht om meerdere schoolniveaus aan te bieden en sommige lessen op verschillende niveaus samen te voegen. Dit is een grotere beleidsmatige stap want het vereist uitbreiding van scholen die momenteel slechts één niveau aanbieden.

**Optie 3: Latere selectie - Driejarige brugperiode (advies OR):**

Het schooladvies in groep 8 verdwijnt, en het voortgezet onderwijs begint met een driejarige brugperiode. Leerlingen met diverse capaciteiten krijgen dezelfde lessen, met goede interne differentiatie. Dit is een aanzienlijke stelselwijziging die tijd en middelen vereist.

**Optie 4: Latere selectie - Verschillende overstapmomenten:**

Dit systeem omvat meerdere tussentijdse overstapmomenten, waardoor leerlingen hun startpositie in het voortgezet onderwijs gaandeweg kunnen herzien. Scholen moeten alle schoolsoorten onder één dak aanbieden voor meer flexibiliteit. Deze optie beoogt minder druk op de definitieve keuze na het derde leerjaar. Ook hoort bij deze optie dat er minder uitstrooprofielen zijn na het derde leerjaar, namelijk 3 stromen (vmbo, vhbo, en vwo). Op deze manier kan een startkwalificatie door iedere leerling binnen het vo worden gehaald (vmbo wordt afgesloten op mbo-2 niveau).

### *Effecten en risico's volgens IBO*

De voorgestelde veranderingen zouden ook volgens het IBO verschillende voordelen kunnen hebben. Leerlingen krijgen extra tijd om hun leervermogen te ontplooiën en eventuele achterstanden weg te werken voordat de definitieve schoolkeuze wordt gemaakt. Hierdoor kunnen meer leerlingen onderwijs volgen dat aansluit bij hun vaardigheden en voorkeuren. Bovendien leidt dit vermoedelijk tot meer gelijke kansen en minder sociale ongelijkheid, wat uiteindelijk bijdraagt aan economische groei en een meer inclusieve samenleving, aldus het IBO.

Echter, er wordt ook benoemd dat het later selecteren van leerlingen voordelig kan zijn voor sommige leerlingen, maar niet voor allemaal. Leerlingen uit hogere sociale milieus lijken bij latere selectie iets van hun voorsprong te verliezen. Ook lijken leerlingen met een enkelvoudig vwo-advies baat te hebben bij een homogene brugklas. Er wordt door het IBO daarom erop gewezen dat het belangrijk is om binnen gemengde brugklassen effectieve differentiatie te waarborgen, zodat ook cognitief sterke leerlingen goed worden bediend van bijpassend onderwijs.

Verder wordt benoemd dat er ook bij interne differentiatie toch nog een risico bestaat voor kansengelijkheid als mogelijkheden van leerlingen worden onderschat, zij daardoor op een te laag niveau les krijgen en ze dienovereenkomstig presteren. Om dit te voorkomen, is het cruciaal om gestandaardiseerde toetsing in de onderbouw op meerdere momenten toe te passen, zodat leraren de potentie van leerlingen nauwkeurig kunnen beoordelen en passende differentiatie kunnen bieden.

De invoering van verschillende overstapmomenten vermindert de druk op de doorstroomtoets en initiële plaatsing in het voortgezet onderwijs. Het IBO geeft aan dat het daarbij belangrijk is om een verbinding tussen schoolsoorten te creëren, bijvoorbeeld door dezelfde faciliteiten te delen en lessen samen te voegen, zodat een eventuele overgang tussen schoolsoorten voor leerlingen minder ingrijpend is dan nu het geval vaak is. Dit kan leiden tot meer gelijkwaardigheid tussen verschillende onderwijsroutes, waarbij de druk om het hoogst mogelijke niveau te volgen af zou kunnen nemen, en leerlingen meer vrijheid hebben om te kiezen op basis van hun talenten. Niettemin blijft ook in deze situatie padafhankelijkheid een risico, zeker ook als de mate van stimulans en ondersteuning afhangt van sociaaleconomische kenmerken van de ouders.

#### *Uitvoering volgens IBO*

Het IBO heeft ook onderzocht hoe de verschillende opties uitgevoerd kunnen worden en waar dan rekening mee moet worden gehouden.

**Uitvoering optie 1:** Er gaat op korte termijn (2024) een aantal leertrajecten van start om lessen te trekken uit ervaringen met latere selectie. Daarnaast wordt de subsidieregeling heterogene brugklassen uit het NPO geëvalueerd. Verder wordt er een onderzoek gedaan naar mogelijke stelselwijzigingen en beleidsalternatieven, met als doel aanbevelingen voor beleidsmakers te formuleren. Dit onderzoek zal naar verwachting begin 2024 worden afgerond.<sup>29</sup>

**Uitvoering optie 2:** De optie om scholen te verplichten minimaal twee onderwijsniveaus aan te bieden, wordt volgens het IBO nog verder doordacht en uitgewerkt. Het doel van deze optie is in ieder geval om leerlingen van verschillende niveaus samen les te laten volgen en het gemakkelijker te maken om tussentijds naar een ander niveau over te stappen. Deze optie heeft enkele gemeenschappelijke randvoorwaarden met de latere, meer ingrijpende opties, zoals huisvestingsuitdagingen en de noodzaak van gedifferentieerd onderwijs. OCW overweegt om een pilot uit te voeren om de effectiviteit en eventuele uitvoeringsproblemen te beoordelen voordat de maatregel breder wordt ingevoerd.

---

<sup>29</sup> Met dit laatste onderzoek wordt bedoeld op de voorliggende ex-ante beleidsevaluatie.



**Uitvoering optie 3:** Dit betreft een ingrijpende stelselwijziging die wijzigingen in meerdere wetten en regelgeving vereist, met een geleidelijke aanpak over 5-10 jaar om randvoorwaarden te creëren en draagvlak te waarborgen. Deze optie heeft gevolgen voor onderwijshuisvesting, personeel, organisatie van onderwijs, bevoegdheden, DUO, en vereist aanzienlijke investeringen.

Er wordt door beleidsmakers nog nagedacht over de duur van de brede brugklassen, vooral in relatie tot het vmbo, omdat de onderbouw daar slechts twee jaar duurt. Er wordt tussen stakeholders gedebatteerd of het zinvol is om het vmbo naar vijf leerjaren uit te breiden in plaats van vier, of om te streven naar een kortere tweejarige brede brugperiode in plaats van de voorgestelde drie jaar door de Onderwijsraad.

Er is ook discussie over of alle schoolsoorten binnen dezelfde brede brugklas moeten blijven of dat alleen vmbo tl/havo/vwo worden samengevoegd, omdat het voor vmbo-leerlingen ongunstig voor hun zelfbeeld kan zijn om in een brede brugklas te zitten. Deze keuze zou de overgang tussen het vmbo (en praktijkonderwijs) en andere schoolsoorten scherper maken, wat eigenlijk neerkomt op twee verschillende richtingen binnen het voortgezet onderwijs (beroepsgericht en algemeen vormend).

Een ander cruciaal aspect is de continue herbeoordeling van leerlingen om passende plaatsing te garanderen. Het IBO noemt dat er een pilot wordt overwogen om de effectiviteit en uitvoeringsproblemen van deze optie te evalueren.

**Uitvoering optie 4:** Deze optie voor verschillende overstapmomenten vereist ingrijpende veranderingen in het onderwijsstelsel, met aanpassingen in wetgeving, curriculum en examenprogramma's over een periode van 7-10 jaar. Ook zijn aanpassingen aan schoolgebouwen nodig. Het zou vereisen dat alle scholen voor alle schoolsoorten op één locatie licenties hebben. Een andere mogelijkheid is de introductie van een nieuwe "onderbouwlicentie." Het vraagt extra inspanningen van docenten en heeft waarschijnlijk ingrijpende gevolgen voor DUO. Net als andere opties is een kritisch aspect de regelmatige herbeoordeling van leerlingen om ervoor te zorgen dat ze op de juiste plek zitten. Een eventuele pilot kan helpen om effectiviteit en uitvoeringsproblemen van deze optie beter te beoordelen.

#### *Budgettaire impact*

De budgettaire impact varieert per optie, waarbij geldt dat de meest ingrijpende maatregelen de grootste budgettaire gevolgen hebben. Het IBO gaat in op de uitvoering en randvoorwaarden en financiële gevolgen. De budgettaire impact is door het IBO doorgerekend. Het IBO gaat in op de volgende wijzigingen / randvoorwaarden:

1. Herziening curriculum
2. Aanpassing examens
3. Bijscholing docenten
4. Extra jaar vmbo
5. Huisvesting

Het IBO concludeert dat elke optie zijn eigen voor- en nadelen heeft, en een grondig onderzoek en planning voor implementatie vereist. De keuze voor welke optie uitgevoerd wordt zal uiteindelijk afhangen van beleidsmakers en belanghebbenden, rekening houdend met de budgettaire gevolgen en langetermijndoelen voor het onderwijsstelsel.

## 4.5 Samenvatting literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek heeft laten zien dat de probleemanalyse van de Onderwijsraad grotendeels onderbouwd is met literatuur. Ook zijn er aanvullende bevindingen en onderzoeken (deels verschenen nadat het advies is gepubliceerd) die relevant zijn voor de probleemanalyse. Daarom stellen wij op basis van inzichten uit deze ex ante evaluatie een update van de probleemanalyse en verwachte effecten voor. Hierbij zijn de inzichten die uit de ex ante evaluatie naar voren zijn gekomen *schuingedrukt*.

### **Vroege selectie: Schooladvies groep 8**

Vroege selectie zorgt voor risico op plaatsing in een te laag niveau. *Dit komt onder andere door de ontwikkelingsfase waarin leerlingen zich bevinden in groep 8, waarop voorspellingen voor de toekomst onbetrouwbaar kunnen zijn.* Ook is het risico op onderschatting door leraren voor leerlingen met een lage-SES achtergrond en voor laatbloeiers hoger dan voor andere leerlingen.

*Ook zijn er leerlingen die weinig risico lopen op onder advisering: leerlingen die duidelijk een profiel hebben van 1) behoefte aan extra theoretische uitdaging (gymnasium, vwo+) of 2) behoefte aan praktische uitdaging (vmbo-basis), voor wie vaak de basisschool eerder te lang dan te kort duurt.* Ook lopen leerlingen die geen lage-SES achtergrond hebben minder risico op onder advisering.

De Onderwijsraad geeft ook aan dat schooladviezen waarbij het oordeel van de leraar bepalend is het ongelijke risico op onder advisering vergroten. *Per schooljaar 2023/2024 weegt vanwege de Wet Doorstroomtoetsen op het toetsresultaat van de doorstroomtoets zwaarder dan voorheen: bij een hoger toetsresultaat stelt de school het schooladvies in principe bij.*

Over het algemeen wijst onderzoek erop dat onderwijsstelsels met vroege selectie voor risicogroepen nadelige effecten hebben op de loopbanen en cognitieve prestaties. Vroege selectie lijkt wel gunstig voor (relatieve) hoogpresteerders. *Hierbij moet opgemerkt worden dat landen vaak op meer aspecten verschillen dan alleen onderwijsstelsel, waardoor niet helder is in welke mate hier sprake is van een oorzakelijk verband. Onderzoek naar landen die overstappen van vroege naar late selectie laat zien dat kansengelijkheid naar opleidingsniveau van ouders niet verbetert (wel de kansengelijkheid naar SES van ouders). Mogelijk komt dit door de invloed die hoogopgeleide ouders uitoefenen ongeacht het onderwijsstelsel.*

### **Sterke externe differentiatie**

Onderzoek naar prestaties tussen leerlingen in verschillende niveaus van het vo laten grote overlap zien in prestaties. Deze overlap is aanleiding om te twijfelen of de indeling in zoveel niveaus in het huidige stelsel wel recht doet aan de daadwerkelijke verschillen in capaciteiten van leerlingen.

Sterke externe differentiatie in het vo zorgt voor sociale segmentatie waarbij leerlingen met verschillende achtergrondkenmerken elkaar op school niet ontmoeten. Ook zorgt externe differentiatie voor verminderde toegankelijkheid en doorstroom in het geval van homogene brugklassen en als stapelen moeilijk wordt gemaakt. De Onderwijsraad spreekt van padafhankelijkheid. De padafhankelijkheid is groter voor leerlingen met lager opgeleide ouders vanwege hun grotere risico op onder advisering, wat gelijke kansen verder onder druk zet.

*De oorzaken van de groei van de padafhankelijkheid (steeds meer enkelvoudige schooladviezen, minder brede brugklassen en het minder stapelen van diploma's) zijn echter in de afgelopen jaren al gestopt of gekeerd. Momenteel zullen deze factoren de padafhankelijkheid dus niet meer vergroten. Ook zijn er verschillende beleidsmaatregelen die deze factoren vermoedelijk nog meer zullen indammen, zoals het stimuleren van brede brugklassen en doorstroomrecht na vmbo-t en havo.*

### **Gevolgen van padafhankelijkheid**

De Onderwijsraad benoemt een aantal negatieve gevolgen van padafhankelijkheid. *Daar moet bij aangetekend worden dat die padafhankelijkheid momenteel – zoals in de vorige paragraaf toegelicht- vermoedelijk kleiner (en niet groter) wordt, in tegenstelling tot wat de Onderwijsraad veronderstelde in 2021.*

De Onderwijsraad benoemt een 'opwaartse druk' voor leerlingen, ouders, leraren, schoolleiders om naar een 'zo hoog mogelijk niveau' te gaan in vo, met voorkeur voor algemeen vormend onderwijs boven beroepsonderwijs. Ook wordt in dit kader 'niveau-denken' genoemd als iets dat steeds sterker zou zijn geworden de laatste jaren. *In deze ex ante evaluatie is geen onderzoek gevonden waarin werd aangetoond dat deze opwaartse druk en het niveau-denken de afgelopen jaren gestegen zou zijn, anders dan opinie stukken en (kleinschalig) kwalitatief onderzoek. Hiermee kan uiteraard niet gesteld worden dat deze ontwikkeling er niet geweest is, maar wel dat er geen robuust onderzoek beschikbaar is dat dit aantoont.*

*Momenteel is er maatschappelijke discussie over de terminologie laag/hoog, en wordt voorgesteld om het over een 'waaier' te hebben in plaats van een ladder. Dit zou mogelijkerwijs in de toekomst kunnen zorgen voor minder opwaartse druk.*

De Onderwijsraad doet vanwege hun probleemanalyse in het advies een aantal samenhangende voorstellen.

- Overgang naar vo: Het schooladvies in groep 8 komt te vervallen. Leerlingen gaan in plaats daarvan na groep 8 zonder verdere selectie, met een 'warme overdracht', naar het voortgezet onderwijs. Hiermee wordt ook de eindtoets in groep 8 van het basisonderwijs afgeschaft.

*Uit de ex ante evaluatie blijkt dat vermoedelijk één op de tien leerlingen (10%) te maken heeft met onder advisering in groep 8. Door het laten vervallen van het schooladvies en de eindtoets is dit probleem opgelost. Echter, het laten vervallen van het schooladvies creëert een nieuw probleem: er zijn ook leerlingen die wel baat kunnen hebben bij selectie in groep 8 (vmbo-basis (zo'n 8%) en gymnasium-profiel (zo'n 7%). Ook komt hiermee een eventueel positief effect van de toets op onderpresteerders (extra hun best doen) te vervallen.*

- Driejarige brugperiode: In het voortgezet onderwijs wordt een driejarige brugperiode opgezet waarin leerlingen met uiteenlopende capaciteiten samen onderwijs volgen. Daarvoor richten de scholen een flexibel programma in om leerlingen onderwijs te bieden dat aansluit bij wat ze kunnen en dat past bij hun ontwikkeling. Vakken worden op verschillende cognitieve niveaus aangeboden. Leraren kunnen differentiëren op lesinhoud, proces en omgeving.
  - *Ook bij interne differentiatie bestaat er toch nog een risico op kansenongelijkheid als mogelijkheden van leerlingen worden onderschat, zij daardoor op een te laag niveau les*

krijgen en ze dienovereenkomstig presteren. De kwaliteit van de gestandaardiseerde toetsing – die nog ontwikkeld moet worden – speelt hierin een essentiële rol.

- Ook bij een samengevoegde onderbouw met interne differentiatie blijft padafhankelijkheid een risico, zeker ook als de mate van stimulans en ondersteuning afhangt van sociaaleconomische kenmerken van de ouder.
  - Uit de ex-ante evaluatie blijkt ook dat intern differentiëren niet vanzelfsprekend eenvoudig toe te passen is door alle leraren; daar is ondersteuning en bijscholing voor nodig.
  - Omdat het vmbo een tweejarige onderbouw heeft, moet nagegaan worden of bij de doorvoering van dit advies het vmbo vijf jaar moet gaan duren, of dat de onderbouw voor ieder een twee jaar wordt (en niet drie jaar zoals voorgesteld).
  - Vo-scholen scholen hebben te maken met een situatie waarin onderlinge concurrentie om leerlingen een rol speelt. Dit kan de (noodzakelijke) samenwerking tussen scholen in de weg staan.
  - De voorgestelde stelselwijziging is ingrijpend voor het curriculum, examens, bijscholing docenten, inrichting vmbo en huisvesting en heeft daarmee verstrekende budgettaire gevolgen.
- Selectie na brugperiode: aan het einde van de brugperiode vindt selectie plaats naar een van de, minder dan het huidige aantal, onderwijsvormen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Die selectie komt niet alleen later maar wordt ook anders georganiseerd. Toetsing wordt onderdeel van doorlopende leerlijnen en gestandaardiseerde toetsing wordt gecombineerd met een breed spectrum aan informatie.

*Het ligt het voor de hand dat er een betere inschatting kan worden gemaakt van capaciteiten van leerlingen als het moment van selectie wordt uitgesteld, omdat dit vanwege neurologische ontwikkeling op 14-15 jarige leeftijd beter mogelijk is dan op 11-12 jarige leeftijd. Onduidelijk is hoe voorkomen kan worden dat bij selectie in 3 vo overige mechanismen een rol spelen die ook in de overgang po-vo zorgen voor kansenongelijkheid, zeker als er ook subjectieve informatie wordt meegenomen (risico op onder advisering voor bepaalde groepen).*

#### **Verwachte effecten van het advies.**

Kansengelijkheid en toegankelijkheid wordt groter voor leerlingen met ouders met een lage SES of laag opleidingsniveau. Meer ontwikkelkansen voor alle leerlingen, verbeterde voorspelling leerprestaties en betere aansluiting bij capaciteiten en interesses

*Er is daarnaast op basis van onderzoek aanleiding om er rekening mee te houden dat late selectie voor cognitief sterke leerlingen juist ongunstig is voor onderwijsuitkomsten. Onduidelijk is hoe men beter kan aansluiten op de begeleiding van cognitief sterkere leerlingen binnen de voorgestelde driejarige brugklas. Ook voor zwakker presterende leerlingen is late selectie ongunstiger voor hun academisch zelfbeeld dan vroege selectie. Ook bestaat het risico dat het algehele gemiddelde prestatieniveau van een land door het uitstellen van selectie negatief beïnvloed wordt, hoewel onderzoek hier tegenstrijdige conclusies over trekt.*

*Ook is niet uit te sluiten dat de positieve relatie die gevonden wordt in niet-experimenteel onderzoek tussen late selectie (brede brugklassen) en onderwijsuitkomsten, deels gedreven worden door selectie-effecten. Het kan zo zijn dat ouders en leerlingen kiezen voor scholen met een inrichting van de onderbouw die goed aansluit bij de specifieke leerling.*

*Verder moet er rekening mee worden gehouden dat er ook andere factoren in het spel zijn die kansengelijkheid in stand kunnen houden, ook na een eventuele stelselwijziging. Hierbij kan gedacht worden aan de invloed van ouders (via cultureel kapitaal en schaduwonderwijs) en verschillen tussen scholen en kwaliteit (b.v. het lerarentekort). Deze oorzaken van kansengelijkheid worden met de voorgestelde wijziging niet aangepakt.*

Maatschappij:

- Socialisatiefunctie van het onderwijs verbetert

*De voorgestelde stelselwijziging zal de segregatie in het vo verminderen. Maar op basis van wat we uit onderzoek weten van de oorzaken van segregatie, zal deze stelselwijziging niet alle onderwijssegregatie opheffen. Met name vanwege keuzes van ouders voor bepaalde scholen en woonsegregatie. Of minder segregatie ook leidt tot meer sociale cohesie en minder stigmatisering hangt o.a. af van de kwaliteit van de interacties tussen leerlingen.*

- Minder niveau-denken en stigmatisering

*De voorgestelde stelselwijziging kan zorgen voor een vermindering van de reproductie van sociale scheidslijnen door het onderwijs, en daarmee zorgen voor een vermindering van niveau-denken en stigmatisering. In hoeverre dat lukt hangt onder andere ook af van de inrichting van de bovenbouw van het vo en diplomering. Onduidelijk is of het niveau denken (hoog is beter dan laag) verandert als de bovenbouw ongewijzigd blijft.*

*Een schijnbare tegenstelling in het advies van de OWR is dat niveau denken als negatief wordt benoemd, maar dat tegelijkertijd (impliciet en expliciet) toch het doel is om leerlingen op een zo hoog mogelijk niveau uit te laten komen. Een nadere reflectie hierop zou hebben geholpen om de gewenste effecten nog beter te duiden.*

## 5 Gesprekken over advies

Onderdeel van de ex ante evaluatie zijn kwalitatieve gesprekken met betrokkenen en experts. Er zijn 7 focusgroepgesprekken gevoerd met in totaal 16 deelnemers, en er zijn elf interviews afgenomen. In de focusgroepen werd zoveel mogelijk gekozen voor deelnemers met ervaring met (vormen van) brede brugklassen om zo concreet mogelijke informatie op te kunnen halen over wat implementatie van het advies in zou kunnen houden. Bij de interviews was dit niet het uitgangspunt, zodat in deze gesprekken meer ruimte voor was voor het onderwerp draagvlak. Vooraf is door de onderzoekers een lijst opgesteld met experts die uitgenodigd zijn om mee te doen met het kwalitatieve deel van het onderzoek. Vanwege het kwalitatieve karakter van de gesprekken en de mogelijkheid dat er selectie-effecten zijn opgetreden moeten we voorzichtig zijn met het generaliseren van de resultaten. Desondanks kwamen er gedachtegangen en signalen uit naar voren die informatief zijn voor het huidige onderzoek.

In bijlage 2 is een beschrijving van de aanpak en een uitgebreid verslag van de gesprekken opgenomen. We geven in dit hoofdstuk een samenvatting van de bevindingen. We benoemen hier aandachtspunten die vaker genoemd zijn en die ook resoneren met de gevonden literatuur.

Zowel in de focusgroepen als de interviews worden er diverse uitdagingen gesignaleerd in de aanpak en uitvoering. De deelnemers zien diverse uitdagingen als het gaat om het uitwerken van het advies van de Onderwijsraad.

- Er wordt gewaarschuwd voor het verplaatsen van sociale ongelijkheid naar een later stadium, op het moment dat de selectie alsnog plaatsvindt.
- Ook wordt gewezen op problemen voor laag en hoog presterende leerlingen, waar het voorstel mogelijk te weinig rekening mee houdt. Het is volgens een aantal respondenten van belang om uitzonderingen mogelijk te maken, vooral voor leerlingen die beter gedijen in een homogene leeromgeving op basis van hun leerniveau. Dit geldt bijvoorbeeld voor leerlingen die cognitief meer moeite hebben op school dan anderen en waarschijnlijk niet goed mee kunnen komen in een heterogene groep, zoals leerlingen in vmbo-basis. Daarnaast is het essentieel om aandacht te schenken aan leerlingen die al op jonge leeftijd duidelijk behoefte hebben aan meer uitdaging en daarom niet goed passen in een heterogene groep, zoals vwo+ / gymnasium leerlingen. Ook is het belangrijk oog te hebben voor de verschillen in behoeften tussen leerlingengroepen, zoals leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.
- De deelnemers aan de focusgroepen en interviews benadrukken dat een brede driejarige brugklas veel vraagt van leraren. Leraren moeten kunnen differentiëren, zowel pedagogisch als didactisch en moeten in staat zijn de ontwikkeling van leerlingen goed te kunnen volgen. Het lesgeven op meerdere niveaus vraagt voorbereidingstijd en tijdens de lessen vraagt het meer aandacht (werken in kleine groepjes). Belangrijke randvoorwaarden zijn dan ook extra scholingsmogelijkheden, personeel en financiële middelen (ook de Onderwijsraad noemt als randvoorwaarden voldoende personeel en middelen).
- Een extra uitdaging hierbij is het lerarentekort. Op scholen die hiermee kampen zijn grote wijzigingen mogelijk niet haalbaar.

- Om leraren te leren differentiëren zijn veranderingen nodig in de lerarenopleiding. Verder zijn aanpassingen nodig in schoolgebouwen en leermiddelen om het nieuwe onderwijsmodel te ondersteunen. Dit kan financiële en logistieke uitdagingen met zich meebrengen, zoals ook de Onderwijsraad benoemt in het advies.

#### *Punten die ontbreken in het advies*

- Hoe de bovenbouw er precies uit moet zien na deze stelselwijziging wordt in het advies niet duidelijk. Met name in het vmbo is niet helder hoe de tweejarige bovenbouw, die begint na leerjaar twee, vorm zou moeten worden gegeven bij een driejarige brugperiode.
- De rol van schoolbesturen is onderbelicht in het advies. Hoe ziet deze eruit?
- Er wordt opgemerkt dat het advies geen betrekking lijkt te hebben op praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Dit roept vragen op over hoe de overgang van regulier onderwijs naar praktijk en speciaal onderwijs zal plaatsvinden.
- Robuuste en objectieve toetsing aan het einde van de brugperiode is belangrijk, maar het advies geeft geen antwoord op de vraag welke toetsen hiervoor gebruikt kunnen worden. Dit vraagt nog om nadere uitwerking.

#### *Visie op mens en maatschappij*

De respondenten lijken het er unaniem over eens dat onderzoek erop wijst dat de vroege selectie gecombineerd met de sterke externe differentiatie in het vo in het huidige stelsel, voor een deel van de leerlingen niet gunstig is als het gaat om kansgelijkheid. Er zijn echter verschillen in de manier waarop de respondenten de verschillende risico's en opbrengsten wegen. Uiteindelijk gaat het hier om trade-offs die verschillend kunnen uitpakken, afhankelijk van de visie op mens en maatschappij. Zo wordt breed erkend dat het voor de *onderwijsresultaten* en het *welbevinden* van de expliciete hoog- en laagpresteerders (leerlingen in gymnasium resp. vmbo-basis) doorgaans gunstig is als zij in een homogene klas worden geplaatst in het vo, waar zij op hun eigen manier uitgedaagd worden en kunnen omgaan met leerlingen die op hen lijken. Echter, een deel van de respondenten vindt het gevolg daarvan dat deze leerlingen dus vanaf heel jonge leeftijd geen leerlingen met andere kenmerken meer ontmoeten op school heel zwaar wegen. Zó zwaar, dat zij de positieve effecten van vroege selectie voor deze groepen graag inleveren in ruil voor minder (sociale) segmentatie in het onderwijs.

Ook hebben we respondenten gesproken met vernieuwende ideeën over de toekomst van het onderwijs: het loslaten van niveaus, maatwerkdiploma's, en leerlingen aanmoedigen zich vooral te richten op waar zij goed in zijn in plaats van waar zij moeite mee hebben, zijn hier voorbeelden van. Voor deze respondenten sluit het advies van de Onderwijsraad goed aan op nog bredere en ingrijpende veranderingen die zij voor ogen hebben. Het feit dat er bijvoorbeeld nieuwe gestandaardiseerde toetsen ontwikkeld moeten worden voor het vo, wordt door deze respondenten gezien als kans om de vorm, frequentie, en doel van toetsing in het vo eens goed tegen het licht te houden. Ook wordt het invoeren van intern differentiëren in het vo gezien als goede basis om maatwerkdiploma's mogelijk te maken.

Wat echter ook voor de meer vernieuwend denkende respondenten wringt is dat in het advies van de Onderwijsraad nog steeds sprake is van niveau-denken waarbij hoger wordt neergezet als beter. Dit is zichtbaar in woordgebruik zoals lager en hoger niveau, waarbij er ook van uitgegaan wordt dat een hoger niveau beter en kansrijker is. Volgens deze respondenten zou het tijd worden dit hoog-laag denken achter ons te laten en alleen nog te kijken naar welk onderwijs het meest passend is voor welke leerling, wat eventueel ook per vak kan verschillen.

## 6 Beleidsalternatieven

Naast het advies dat is voorgesteld door de Onderwijsraad, zijn er ook beleidsalternatieven denkbaar.

De resultaten van de ex ante evaluatie laten zien dat er geen eenduidig antwoord is op de vraag wat de beste inrichting is van het stelsel in de overgang po-vo. De huidige inrichting heeft nadelen voor bepaalde groepen leerlingen, maar veranderingen kunnen weer voor nadelen zorgen voor andere groepen leerlingen. Ook is het huidige stelsel in principe zo ingericht dat een eventuele verkeerde inschatting in groep 8 in theorie later hersteld kan worden door opstroom, afstroom of stapelen. Als er sprake is van kansongelijkheid ligt dit mogelijk niet per se aan het stelsel zelf, maar aan de mate waarin reparatiemogelijkheden van het stelsel worden ingezet.

Ook is gebleken dat in een situatie met het huidige lerarentekort, en de gedaalde basisvaardigheden van leerlingen die aandacht vragen, geen ruimte lijkt te zijn voor grote wijzigingen. Daarmee zijn alle alternatieven die meer vragen van de aandacht en capaciteit van leraren op dit moment in principe niet haalbaar. Daarom is een verkenning uitgevoerd van maatregelen die minder ingrijpend zijn en toch effectief voor het bevorderen van kansengelijkheid. Hierbij is het van belang om bewust te zijn van onbedoeld hoog-laag waarvan inmiddels expliciet gezegd wordt dat dit achterhaald is<sup>30</sup>. Alternatieven zouden er tegenwoordig om moeten gaan dat zoveel mogelijk leerlingen op een voor hen meest passende plek in het onderwijs terecht komen, en niet op een zo 'hoog' mogelijke positie.

De alternatieven die we hier bespreken zijn deels aangedragen door respondenten (zie verslag van deze gespreksronde in Bijlage 3) en kwamen deels ook voort uit de literatuurstudie. We bespreken de vermoedelijke effectiviteit door naar de gewenste effecten van het advies van de Onderwijsraad te kijken: minder onder advisering en padafhankelijkheid en een verbeterde socialisatiefunctie van het onderwijs.

### *Beleidsalternatieven*

#### **1. Het advies overnemen, maar laat vmbo-basis/kader en gymnasium buiten beschouwing (alleen vmbo-t, havo en vwo).**

Wat zijn de verwachte effecten t.o.v. het huidige stelsel?

- Onder advisering groep 8: Het risico op onder advisering wordt kleiner behalve voor vmbo-basis/kader leerlingen.
- Padafhankelijkheid vo: deze wordt kleiner voor leerlingen met een vmbo-t, havo of vwo-advies en blijft gelijk voor vmbo basis/kader- en gymnasiumleerlingen.
- Socialisatiefunctie onderwijs: deze wordt beter voor leerlingen met een vmbo-t, havo of vwo-advies en blijft gelijk voor vmbo basis/kader- en gymnasiumleerlingen.

---

30 Zie bijvoorbeeld: Het vervolgonderwijs als waaier. Kamerbrief OCW 27 maart 2024.



Bij deze variant worden de vermoedelijk negatieve effecten die het advies van de Onderwijsraad mogelijk hebben voor vmbo-basis/kader en gymnasiumleerlingen vermeden. Bij deze variant gelden verder dezelfde kanttekeningen als bij het advies van de Onderwijsraad wat betreft ingrijpendheid en haalbaarheid (met name: in een context van lerarentekort en aandacht voor basisvaardigheden is een wijziging die meer aandacht vraagt van leraren niet haalbaar).

## **2. Het huidige stelsel behouden en tegelijk de oorzaken van onder advisering en padafhankelijkheid aanpakken. Het gaat dan om een combinatie van beleidsmaatregelen zoals de wet Doorstroomtoetsen po (reeds ingevoerd) het stimuleren van brede brugklassen en mogelijkheid tot stapelen**

Wat zijn de verwachte effecten t.o.v. het huidige stelsel?

- Onder advisering groep 8: Het risico op onder advisering is vermoedelijk kleiner geworden door de wet Doorstroomtoets. Daarnaast wordt stevig ingezet op het voorkomen van onder advisering (door een handreiking school advisering voor scholen en door extra onderzoek naar onder advisering). Ook hier is weer sprake van een trade-off, want een risico op over advisering lijkt hier wel mee gepaard te gaan<sup>31</sup>, hoewel nog moet blijken hoe de schoolloopbanen van het huidige cohort groep 8 leerlingen zullen verlopen.
- Padafhankelijkheid vo: door brede brugklassen en stapelen te stimuleren wordt de padafhankelijkheid kleiner. Door het optimaliseren van reparatiemogelijkheden binnen het stelsel wordt kansengelijkheid groter.
- Socialisatiefunctie onderwijs: deze wordt met brede brugklassen verbeterd.

Met deze variant wordt voorkomen dat er heel ingrijpende maatregelen nodig zijn, die bijvoorbeeld met het huidige lerarentekort moeilijk haalbaar zijn. Ook blijft bij deze variant de mogelijkheid open om wel voor een homogene brugklas te kiezen door leerlingen voor wie dit passend is.

## **3. Het afschaffen van categorale scholen**

Wat zijn de verwachte effecten t.o.v. het huidige stelsel?

- Onder advisering groep 8: Het afschaffen van categorale scholen heeft geen invloed op risico op onder advisering.
- Padafhankelijkheid vo: Als deze maatregel ertoe leidt dat scholen heterogene brugklassen inrichten, zal deze maatregel de padafhankelijkheid verminderen.
- Socialisatiefunctie onderwijs: deze wordt met brede scholengemeenschappen en brede brugklassen verbeterd<sup>32</sup>. Als brede scholen toch homogene brugklassen inrichten zal deze maatregel geen effect hebben op socialisatie.

In principe is het afschaffen van categorale scholen een onderdeel van het advies van de Onderwijsraad, omdat alle scholen een brede onderbouw moeten hebben. Maar door alleen dit element uit het advies over te nemen, wordt voor scholen wel de mogelijkheid in stand gehouden om de

---

31 Volkskrant 25 april 2024: Praktijkonderwijs en vmbo kampen met forse daling leerlingenaantallen, doorstroomtoets lijkt oorzaak

32 Seor en Oberon, 2024. De kantlijnen van het hokjespapier. Simulaties van beleidsmaatregelen voor het tegengaan van onderwijssegregatie

brugklasperiode toch kort en/of homogeen te maken en zal daarmee mogelijk niet het gewenste effect hebben. Ook worden hiermee keuzemogelijkheden voor leerlingen ingeperkt; Ook leerlingen die beter gedijen op een categorale school zijn dan genoodzaakt naar een brede school te gaan.

#### **4. Groep 9**

Groep 9 is een vorm van maatwerk: voor leerlingen voor wie de overstap naar het vo te vroeg komt kan de basisschool met een jaar worden verlengd. Wat zijn de verwachte effecten t.o.v. het huidige stelsel?

- Onder advisering groep 8: Het uitstellen van het schooladvies naar groep 9 zal het risico op onder advisering verkleinen omdat de oudere leeftijd van leerlingen het iets beter mogelijk maakt een goede inschatting te maken van het niveau van leerlingen. Het risico op onder advisering vanwege bijvoorbeeld vooroordelen door een lage-SES achtergrond wordt hiermee niet direct aangepakt.
- Padafhankelijkheid vo: Deze maatregel heeft geen invloed op de reparatiemogelijkheden in het vo en dus niet op de padafhankelijkheid.
- Socialisatiefunctie onderwijs: omdat het om een selectie van leerlingen gaat wordt de socialisatiefunctie niet verbeterd.

Deze variant heeft vermoedelijk positieve effecten op het verbeteren van de kwaliteit van de schooladviezen. Onderzoek laat zien dat Groep 9 een positief effect heeft op taalprestatief van leerlingen (veelal met migratieachtergrond)<sup>33</sup>. Effecten op andere vakken of vaardigheden is tot nu toe niet onderzocht.

De vraag is ook wat het vraagt van veranderingen in de organisatie (beschikbaarheid leraren) en huisvesting in po als deze maatregel genomen wordt.

#### **5. Advies van Onderwijsraad opvolgen + een vijfjarig vmbo**

Wat zijn de verwachte effecten t.o.v. het huidige stelsel?

Voor deze variant gelden in principe dezelfde verwachte effecten en kanttekeningen als voor het advies zoals het nu is. Aanvullend daarop is het nodig om na te denken over de inrichting van het vmbo, dat nu vier jaar duurt met een bovenbouw van twee jaar. Een driejarige gezamenlijke onderbouw is dus niet mogelijk binnen de huidige inrichting van vmbo, maar wel als vmbo met een jaar wordt verlengd. Hierbij is nog niet onderzocht in hoeverre leerlingen hier voorstander van zijn. Wat doet dit aanvullend met de drie uitkomstmaten die van belang zijn in het advies van de Onderwijsraad?

---

33 <https://www.kennisrotonde.nl/vraag-en-antwoord/tussenklassen-bij-overstap-van-po-naar-vo>

- Onder advisering groep 8: een vijfjarig vmbo draagt niet (extra) bij aan het verminderen van het risico op onder advisering
- P adafhankelijkheid vo: Een vijfjarig vmbo binnen het voorstel van de Onderwijsraad zou de p adafhankelijkheid kunnen verminderen, omdat leerlingen een jaar langer de kans krijgen om in de onderbouw flexibel van niveau te wisselen.
- Socialisatiefunctie onderwijs: omdat vmbo-leerlingen bij deze maatregel in de onderbouw een jaar langer bij alle andere leerlingen zitten wordt de socialisatiefunctie verbeterd.

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat het beroepsgerichte karakter van het vmbo een sterk punt is in het stelsel en deze leerlingen kansen biedt (Naaijer et al., 2016):

“De sterkere beroepsoriëntatie en de relatie met de arbeidsmarkt geeft daarnaast ook leerlingen die in de lagere niveaus zitten betere kansen in vergelijking met landen waar de beroepsoriëntatie pas later in de schoolloopbaan aan bod komt.”

Er is een risico dat deze kansen belemmerd worden als een niet-beroepsgericht onderbouw voor hen een jaar langer duurt. Het toevoegen van beroepsgerichte elementen in de onderbouw zou hiervoor wellicht een oplossing zijn.

## 7 Conclusie

In dit rapport hebben we verslag gedaan van de ex ante evaluatie kansrijk stelsel, waarbij we ons met een combinatie van onderzoeksmethoden hebben gericht op het advies van de Onderwijsraad 'Later selecteren, beter differentiëren' en tevens op alternatieven voor dit advies. In dit hoofdstuk gaan we terug naar de onderzoeksvragen waar we het onderzoek mee begonnen, en geven samenvattend aan wat de bevindingen zijn.

1. *Wat is de huidige situatie en wat zijn de te verwachten effecten bij voortzetting van het huidige beleid, dus inclusief de in te voeren wijzigingen met ingang van het schooljaar 2023/2024?*

In de afgelopen jaren zijn er enkele belangrijke veranderingen geweest in de adviesprocedure voor basisschoolleerlingen die naar het voortgezet onderwijs gaan. In 2014/2015 werd de Wet Eindtoetsing PO geïntroduceerd, wat leidde tot verplichte eindtoetsen en een leidend schooladvies. Vanaf 2018/2019 werden alleen nog dubbele adviezen gegeven op basis van de eindtoetscores. In 2019/2020 was er vanwege coronamaatregelen geen eindtoets, en werden scholen opgeroepen om 'kansrijk' te adviseren. Deze oproep werd in latere schooljaren herhaald. In 2023/2024 wordt de procedure voor advies en schoolkeuze gewijzigd, samen met de invoering van de Doorstroomtoets. Belangrijke wijzigingen zijn onder andere het sturen op bijstellen van schooladviezen op basis van doorstroomtoetsresultaten, één aanmeldmoment na adviesbijstelling, en het eerder afnemen van de doorstroomtoets.

Sinds 1 augustus 2020 is er een nieuwe wet Doorstroomrecht van kracht, waardoor leerlingen die het vmbo hebben afgerond en leerlingen die de havo hebben afgerond eenvoudiger kunnen doorstromen naar hogere onderwijsniveaus. Als vmbo-leerlingen slagen voor hun eindexamen met een extra vak, moet elke school hen toelaten tot havo 4. Havisten kunnen zonder speciale voorwaarden doorstromen naar vwo 5. Daarnaast bepaalt deze nieuwe regelgeving dat havo- en vwo-scholen geen onderscheid mogen maken tussen doorstromende leerlingen en andere leerlingen als het gaat om het beleid voor zittenblijven.

Ontwikkelingen in de laatste jaren met betrekking tot advisering ten opzichte van de eindtoets en plaatsing in het vo laten geen duidelijke trends of substantiële verbeteringen zien. Het stapelen van diploma's binnen het vo neemt wel toe. Echter lijkt de kansengelijkheid hierdoor niet toegenomen te zijn.

Over het algemeen wijzen de trends en veranderingen tot nu toe op voortdurende uitdagingen met betrekking tot gelijke kansen in het onderwijs. Dit benadrukt het belang van het aanpakken van ongelijkheid op basis van sociaaleconomische achtergrond en andere factoren bij het geven van schooladviezen en kansen in het voortgezet onderwijs.

### Verwachting effecten bij voortzetting van het huidige beleid

De maatregelen die al zijn genomen richten zich op kansengelijkheid bij de overgang van po naar vo, en op het verminderen van de padafhankelijkheid, maar er zijn belangrijke verschillen ten opzichte van het advies van de Onderwijsraad. Het belangrijkste verschil is de timing. De reeds genomen beleidsmaatregelen behouden in grote lijnen het vroege selectiemoment (en vervroegt die zelfs door de eindtoets iets eerder in het jaar te laten plaatsvinden), waarbij leerlingen al in

groep 8 van de basisschool worden geselecteerd. Dit staat in contrast met het advies dat bepleit dat selectie pas tijdens het derde jaar in het voortgezet onderwijs moet plaatsvinden.

Het advies van de Onderwijsraad gaat ook verder dan alleen het heroverwegen van het moment van selectie. Het streeft naar een flexibeler systeem waarin differentiatie en aanpassing van het onderwijs aan individuele behoeften van leerlingen centraal staan. De reeds genomen maatregelen leiden niet tot de ontwikkeling van diepgaande interne differentiatie. Ook hebben deze reeds genomen maatregelen geen effect op het verbeteren van de socialisatiefunctie van het onderwijs, zoals het advies van de Onderwijsraad beoogt, noch op stigmatisering van bepaalde schoolsoorten en/of 'niveau-denken'.

Het huidige beleid zal zorgen voor meer flexibiliteit bij het schooladvies (bijstelling), meer kansengelijkheid bij het schooladvies en bij de aanmelding voor vo, en meer kans op doorstromen naar een hoger niveau via stapelen. Tegelijk blijft met dit beleid de vroege selectie behouden, waarmee ook het risico op een verkeerde inschatting op jonge leeftijd behouden blijft (een risico dat groter is voor leerlingen met lager opgeleide ouders en laatbloeiers). Ook draagt dit beleid niet bij aan meer differentiatie en afstemming op individuele capaciteiten en interesses tijdens het vo. Bovendien zullen deze maatregelen er niet toe leiden dat leerlingen met verschillende achtergronden langer bij elkaar in een klas zitten, waardoor er ook geen effect verwacht kan worden op de socialisatiefunctie van het onderwijs of op het maatschappelijk 'niveau-denken'. Het stimuleren van heterogene brugklassen kan hier wel een bijdrage aan leveren, hoewel dit effect uiteraard minder groot zal zijn dan bij het invoeren van een meerjarige heterogene brugperiode voor iedereen.

2. *Wat zijn de te verwachten bedoelde en onbedoelde effecten van de door de Onderwijsraad geadviseerde stelselwijziging ten opzichte van het huidige beleid (inclusief aanpassing 2023/2024) en welke aanvullende maatregelen zijn eventueel nodig om de bedoelde effecten te bereiken en/of onbedoelde effecten te ondervangen?*

#### Gevolgen van het advies voor scholen

In het onderzoek hebben we met behulp van literatuuronderzoek (waaronder het IBO) en gesprekken met betrokkenen in kaart gebracht wat de gevolgen voor scholen zijn als de voorgestelde wijziging wordt ingevoerd. De belangrijkste gevolgen van de implementatie van het advies voor scholen zijn:

#### Curriculum

- Scholen moeten zich gaan bezighouden met het ontwikkelen van een curriculum dat geschikt is voor een brede 'brugklas'. Dit houdt in dat lesmaterialen, leermiddelen en lesplannen moeten worden aangepast om te voldoen aan de diverse onderwijsniveaus en leerbehoeften van de leerlingen. Dit vergt investeringen (tijd en geld) in de ontwikkeling van lesmateriaal dat geschikt is voor heterogene klassen.

#### Pedagogische en didactische kennis en vaardigheden

- Een brede brugperiode vraagt om een gedifferentieerd onderwijsaanbod dat aansluit op de verschillende onderwijsniveaus van de leerlingen in de klas. Docenten moeten daarom over sterke pedagogische en didactische vaardigheden beschikken om een intern gedifferentieerd en inclusief leerklimaat in de klas te creëren. Ze moeten in staat zijn om tegemoet te komen aan de verschillende leer- en onderwijsbehoeften.

- Het bieden van individuele ondersteuning aan leerlingen wordt belangrijker, aangezien er binnen klassen grote verschillen in niveaus en behoeften kunnen zijn. Docenten moeten in staat zijn om adaptief te reageren op de behoeften van elke leerling.
- Het effectief gebruiken van een volgsysteem om de voortgang van leerlingen bij te houden en hun prestaties aan te passen, vereist didactische vaardigheden. Docenten moeten in staat zijn om de gegevens uit het volgsysteem te interpreteren en deze informatie te gebruiken om hun onderwijsstrategieën aan te passen.

Uit het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) 'Koersen op kwaliteit. IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs' (2022), naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad, blijkt ook dat de door de Onderwijsraad voorgestelde stelselwijziging aanzienlijke implicaties hebben voor de implementatie door scholen. De implementatie zou van scholen vragen om hun aanbod uit te breiden, de onderwijsinhoud aan te passen, pedagogische en didactische kennis en vaardigheden te ontwikkelen, en mogelijk hun fysieke infrastructuur (gebouwen) aan te passen. Het IBO constateert dat deze veranderingen uitdagingen met zich meebrengen. Belangrijke uitdagingen zijn het waarborgen van effectieve interne differentiatie binnen gemengde brugklassen en het voorkómen van onderschatting van leerlingen bij interne differentiatie.

### *Draagvlak*

Onder de respondenten die in dit onderzoek zijn geraadpleegd lijkt er veelal draagvlak te zijn voor het voorstel van de Onderwijsraad, mits er eerst aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Er moeten voldoende leraren beschikbaar zijn: in regio's of op scholen waar dit een knelpunt is, lijkt een invoering op korte termijn niet haalbaar. Ook noemt iedereen het belang van het versterken en mogelijk maken van interne differentiatie in het vo, door leraren hierin (bij) te scholen en ervaring op te laten doen. Ook moet gestandaardiseerde toetsen ontwikkeld zijn voordat daar selectie in het vo op gebaseerd kan worden. Verder moet eerst duidelijk zijn hoe de bovenbouw van het vo eruit zal zien, met name als het gaat om vmbo.

Vervolgens is een deel van de respondenten van mening dat het voor bepaalde groepen leerlingen mogelijk moet blijven om wel direct naar een homogene klas te gaan in het vo, waarbij dan vooral aan vmbo-basis/kader en vwo+/gymnasium wordt gedacht. Ook moet het voor leerlingen die wel naar de brede brugklas gaan mogelijk zijn om later toch nog in te stromen in deze niveaus. Dit is voor deze respondenten een voorwaarde om achter de stelselwijziging te kunnen staan.

### Aandachtspunten en risico's

De volgende aandachtspunten en risico's komen in het onderzoek naar voren:

#### *Sociale ongelijkheid*

Een risico is dat, ondanks de goede bedoelingen van het advies, sociale ongelijkheid zich op andere manieren manifesteert of op latere leeftijd optreedt. Als het selectiemoment wordt verschoven, kunnen bepaalde leerlingen op een later moment nog steeds in een minder bevoorrechte positie terechtkomen, bijvoorbeeld op 15-jarige leeftijd wanneer er keuzes moeten worden gemaakt. Er moet aandacht worden besteed aan het voorkomen van nieuwe vormen van ongelijkheid.

### *Differentiatie-uitdagingen*

Het onderwijs aan leerlingen met diverse niveaus en behoeften kan voor docenten een uitdaging vormen. Het is mogelijk dat niet alle docenten over de benodigde pedagogische en didactische vaardigheden beschikken om effectief te differentiëren en passend onderwijs te bieden aan alle leerlingen.

### *Gebrek aan flexibiliteit*

Als er binnen het intern gedifferentieerde onderwijs onvoldoende flexibiliteit is om leerlingen naar verschillende niveaus over te plaatsen, kan dit leiden tot belemmeringen voor leerlingen om hun volledige potentieel te bereiken.

### *Segregatie*

Er moet worden onderzocht in welke mate de voorgestelde hervormingen daadwerkelijk segregatie verminderen. Als er sterke woonsegregatie is, of ouders bepaalde keuzes maken die afhankelijk zijn van sociaaleconomische achtergrond, dan kan onderwijssegregatie blijven bestaan, ook in een systeem met een brede brugklas. Ook is onduidelijk onder welke voorwaarden het verminderen van segregatie leidt tot minder stigmatisering.

### *Docentenbetrokkenheid*

Niet alle docenten zullen achter de nieuwe benadering staan. Sommige docenten geven mogelijk de voorkeur aan lesgeven aan leerlingen in homogene groepen en kunnen terughoudend zijn om in de brede brugklas te werken. Hierover komen verschillende geluiden naar voren in de interviews. Er zijn scholen en docenten die sterk voorlopen op de eventuele toekomstige ontwikkelingen, en al bezig zijn met o.a. brede brugklassen en laat selecteren. Op deze scholen is het draagvlak groot. Tegelijk wordt ook verwezen naar docenten die gewend zijn aan lesgeven aan homogene groepen (denk aan vmbo-basis of gymnasium) en niet zomaar over kunnen of willen schakelen naar een andere doelgroep en een andere manier van lesgeven.

### *Voorwaarden*

De volgende voorwaarden komen naar voren uit het onderzoek:

### *Initiële lerarenopleiding*

Het curriculum van lerarenopleidingen moet worden aangepast om meer nadruk te leggen op pedagogische vaardigheden, differentiatie en inclusief onderwijs. Leraren moeten worden voorbereid op het lesgeven aan diverse groepen leerlingen met verschillende behoeften en niveaus.

### *Professionalisering en nascholing*

Ook docenten die al werkzaam zijn in de onderwijspraktijk moeten toegang krijgen tot professionalisering en nascholing gericht op het omgaan met heterogene klassen en het effectief differentiëren. Scholen zullen moeten investeren in de voortdurende professionele ontwikkeling van hun personeel.

### *Toetsinfrastructuur*

Als de selectie voor de bovenbouw van het vo gaat afhangen van (deels gestandaardiseerde) toetsen in de eerste drie jaar van het vo, moeten die toetsen eerst ontwikkeld worden. Er moet een goed doordachte toetsinfrastructuur zijn die geschikt is om de voortgang van leerlingen te meten

en ervoor te zorgen dat docenten de benodigde informatie hebben om effectief onderwijs te geven en leerlingen te ondersteunen.

#### *Voldoende menskracht*

Scholen hebben voldoende gekwalificeerd personeel nodig om de nieuwe aanpak te ondersteunen, die mogelijk zelfs om meer personeel vraagt bij kleinere groepen leerlingen en/of meer leraren tegelijk voor één klas. Dit omvat docenten, maar ook ander onderwijspersoneel zoals onderwijsondersteunend personeel en schoolleiders.

#### *Samenwerking tussen en binnen scholen*

Samenwerking tussen en binnen scholen is een belangrijk voor het succesvol doorvoeren van de voorgestelde wijzigingen. Het is belangrijk dat alle belanghebbenden, waaronder beleidsmakers, schooldirecteuren, leraren, ouders en de bredere gemeenschap, samenwerken om ervoor te zorgen dat aan de geconstateerde voorwaarden wordt voldaan. Aandachtspunt is de samenwerking tussen vo-scholen: Vanwege de bekostiging concurreren scholen om leerlingen wat samenwerking bemoeilijkt.

#### *Financiële middelen*

De implementatie van een brede brugklas vereist financiële middelen voor zaken als professionalisering, ondersteuningsstructuur, aangepaste lesmaterialen en mogelijk aanpassingen aan schoolgebouwen. Er moet voldoende structurele financiering beschikbaar zijn om deze veranderingen mogelijk te maken en te behouden.

#### *Wetgeving*

Wetswijzigingen kunnen nodig zijn om het nieuwe onderwijssysteem juridisch te ondersteunen. Dit omvat aanpassingen van bestaande onderwijswetten en regelgeving om te zorgen voor een soepele overgang naar een brede brugklas. In het bijzonder moet ook gekeken worden naar licenties voor scholen om meerdere niveaus aan te bieden.



### Onderwijshuisvesting

Schoolgebouwen zouden mogelijk moeten worden aangepast om geschikt te zijn voor het lesgeven aan diverse groepen leerlingen. Dit kan variëren van klaslokaalinrichting tot het aanpassen van faciliteiten voor speciale onderwijsbehoeften.

Welke kennisvragen zijn er momenteel en wat zijn aanbevelingen voor vervolgonderzoek?

Uit de ex-ante evaluatie blijken nog 'blinde' vlekken in de literatuur, waarbij de voornaamste niet-onderzochte thema's zijn:

- Door welke mechanismen (naast onder advisering en padafhankelijkheid) is kansongelijkheid in de overgang po-vo en onderbouw vo een aanhoudend fenomeen (bv. schaduwonderwijs, verschil in kwaliteit scholen, verschil in lerarentekort tussen scholen) en wat is de relatieve bijdrage hiervan?
- De relatie tussen inrichting van de brugperiode en welbevinden van leerlingen en leraren, en ervaren sociale veiligheid;
- Gevolgen heel brede brugklassen (> 2 niveaus) voor prestaties en welbevinden
- Relatie tussen uitstellen selectie en het algehele prestatieniveau (daalt deze inderdaad?)
- Gevolgen van het verminderen van segregatie op stigmatisering en niveau-denken
- In hoeverre het mogelijk is te differentiëren naar (zeer) veel niveaus in het vo; hoe wordt omgegaan met plaatsing, toetsing, achterstanden en cognitief zeer sterke leerlingen?
- De mate waarin ook andere factoren dan de inrichting van het stelsel (zoals schaduwonderwijs, verschillen in kwaliteit scholen) de kansgelijkheid in de overgang po-vo bepalen.
- De mate waarin het een positieve bijdrage levert aan kansgelijkheid en onderwijsprestaties dat leerlingen in het huidige stelsel (in theorie) keuze hebben tussen verschillende inrichtingen van de onderbouw vo (selectie-effecten)
- Hoeveel leerlingen op dit moment geen keuze hebben tussen verschillende inrichtingen van de onderbouw en hoe dat eventueel opgelost kan worden.

### Invoeringsstrategie

Uit deze ex ante evaluatie volgt dat voor een succesvolle implementatie een aantal stappen gezet moet worden voorafgaand aan de invoering van de wijzigingen die de Onderwijsraad voorstelt.

- Het is belangrijk de kennisvragen die hiervoor benoemd zijn aan te pakken met robuust onderzoek en na te gaan wat dit betekent voor de voorgestelde wijziging.
- Ook moet nagegaan worden hoe de inrichting van het vmbo eruit zou gaan zien (de bovenbouw van het huidige vmbo begint in leerjaar 3 en de totale opleiding duurt vier jaar)

Bij invoering van het advies zoals voorgesteld door de Onderwijsraad moeten ook de volgende punten aangepakt worden voorafgaand aan de invoering:

- Initiële lerarenopleiding en bijscholing: Lerarenopleidingen moeten meer focus leggen op pedagogische vaardigheden, differentiatie en inclusief onderwijs, om leraren voor te bereiden op lesgeven aan diverse groepen leerlingen in de onderbouw van het vo. Docenten die al voor de klas staan moeten toegang hebben tot trainingen en nascholing voor het omgaan met heterogene klassen en effectief differentiëren.
- Toetsinfrastructuur: Ontwikkeling van (deels) gestandaardiseerde toetsen voor de eerste drie jaar van het voortgezet onderwijs is nodig voor eerlijke en correcte selectie voor de bovenbouw van het vo.

- Voldoende menskracht: Scholen hebben voldoende gekwalificeerd personeel nodig, mogelijk zelfs meer leraren dan nu het geval is als klassen kleiner worden. Voldoende leraren is een noodzakelijke voorwaarde om veranderingen door te kunnen voeren.
  - Financiële middelen: De implementatie van een brede brugklas vraagt om (deels structurele) financiering voor professionalisering, ondersteuningsstructuur en aanpassingen aan schoolgebouwen.
  - Wetgeving: Wetswijzigingen zijn nodig om het nieuwe onderwijssysteem juridisch te ondersteunen, inclusief licenties voor scholen om meerdere niveaus aan te bieden.
  - Onderwijshuisvesting: Sommige schoolgebouwen moeten mogelijk worden aangepast aan de wijziging.
  - Samenwerking tussen scholen: hoewel de stelselwijziging vraagt om samenwerking tussen vo-scholen, wordt dit bemoeilijkt door de huidige bekostigingsstructuur waarbij scholen concurreren om leerlingen. Het is raadzaam na te gaan of dit anders ingericht kan worden.
3. *Wat zijn mogelijke beleidsalternatieven voor de door de Onderwijsraad voorgestelde stelselwijziging, wat zijn de te verwachten bedoelde en onbedoelde effecten van die beleidsalternatieven ten opzichte van het huidige beleid (inclusief aanpassing 2023/2024), en welke aanvullende maatregelen zijn eventueel nodig om de bedoelde effecten te bereiken en/of onbedoelde effecten te ondervangen?*

In deze ex ante evaluatie is een aantal alternatieven van het advies van de Onderwijsraad verkend. Zoals ook is opgemerkt over het huidige stelsel en het advies van de Onderwijsraad, gaat het steeds om trade-offs: wat gunstig is voor de ene groep, is vaak ongunstig voor een andere groep en vice versa. Ook bij de verkenning van alternatieven is de algemene conclusie dat er geen variant te bedenken is die voordelig is voor alle leerlingen, of alle gewenste uitkomsten heeft.

Ook is het de vraag in hoeverre in een situatie met het huidige lerarentekort, en de gedaalde basisvaardigheden van leerlingen die aandacht vragen, ruimte is voor grote wijzigingen. Ingrijpende wijzigingen vragen nóg meer van de aandacht en capaciteit van leraren. Daarmee zijn alle alternatieven die meer vragen van de aandacht en capaciteit van leraren op dit moment in principe niet haalbaar. In deze ex ante beleidsevaluatie zijn daarom alternatieven verkend die minder ingrijpend zijn en mogelijk toch effectief voor het bevorderen van kansengelijkheid. De verkende alternatieven kwamen naar voren uit literatuuronderzoek en gesprekken. Het gaat dan met name om maatregelen die ervoor zorgen dat de reparatiemogelijkheden die het huidige stelsel biedt om eventuele onderschatting van leerlingen recht te zetten, gestimuleerd en gefaciliteerd worden.

Concluderend is daarom de aanbeveling die volgt uit deze ex ante evaluatie tweeledig. Het is het raadzaam om aan de slag te gaan met de gebleken kennishiaten met behulp van vervolgonderzoek. Tegelijkertijd, om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de belangen van alle leerlingen, en tegelijk rekening te houden met gebleken kennishiaten, en ook met (praktische) uitdagingen bij de invoering van wijzigingen (lerarentekort en meer aandacht voor basisvaardigheden), zou gedacht kunnen worden aan een strategie waarbij vooralsnog het huidige stelsel wordt behouden, en ondertussen vol wordt ingezet op het waarborgen van reparatiemogelijkheden in het vo om padafhankelijkheid in te dammen en op het verder tegengaan van onderadvisering in het po. Deels zijn hiertoe recent al maatregelen genomen (stimuleren brede brugklassen, doorstroomrecht vanuit vmbo-t en havo, verplichte bijstelling bij hoger toetsresultaat in groep 8, handreiking schooladvisering, onderzoek naar onderadvisering). Aanvullend zou gedacht kunnen worden aan maatregelen zoals het extra stimuleren van brede en langjarige brugklassen, het door-

ontwikkelen van interne differentiatie in de onderbouw van het vo, en het ontwikkelen van objectieve en betrouwbare toetsing in vo om ervoor te zorgen dat leerlingen eenvoudig van niveau kunnen wisselen en goed (betrouwbaar en eerlijk) worden ingeschat. Deze aanpak kan ook gezien worden als een (noodzakelijke) tussenstap in de invoeringsstrategie tussen het huidige stelsel en een eventuele toekomstige stelselwijziging.

## Bijlage 1 Kwantitatieve analyses

Een aanleiding voor het advies was dat leerlingen met een lage sociaaleconomische status in een te laag niveau voor voortgezet onderwijs terecht komen gezien hun prestaties. In dit hoofdstuk gaan we onder meer na in hoeverre daarin ontwikkelingen waren. Daarvoor benutten we cijfers van de Inspectie van het Onderwijs, DUO, CBS en het Dashboard Gelijke Kansen van OCW (owincijfers.nl). Om de cijfers beter te kunnen duiden, gaan we eerst in op veranderingen in de adviesprocedure (zie 4.1). Hiermee kunnen we zien of veranderingen in trends samenvallen met veranderingen in de procedure. Vervolgens tonen we cijfers van meerdere schooljaren over verschillende aspecten rond de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs waar ongelijkheid tussen groepen leerlingen is geconstateerd: in 4.2 het voorlopig advies (relatie tot eindtoets-score), in 4.3 bijstelling na heroverweging, in 4.3 plaatsing in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs en in 4.4 de onderwijspositie in jaar 3 ten aanzien van het definitieve advies, wat inzicht kan geven in hoe passend het definitieve advies was. Schooljaar 2019/2020 ontbreekt bij cijfers op basis van eindtoetsgegevens, omdat in dat jaar geen eindtoets is afgenomen in verband met coronamaatregelen. In 4.5 gaan we in op het stapelen van diploma's: dat na het behalen van een diploma in het voortgezet onderwijs, een diploma op een hoger niveau wordt behaald. In 4.6 worden de resultaten samengevat.

### B1.1 Veranderingen in de adviesprocedure

In de afgelopen jaren zijn er (soms tijdelijke) aanpassingen geweest in de adviesprocedure. Bovendien verandert de adviesprocedure vanaf 2023/2024. In deze paragraaf beschrijven we deze aanpassingen. In 2014/2015 werd de Wet Eindtoetsing PO ingevoerd, met een verplichte eindtoets en een leidend schooladvies. Vanaf dat schooljaar konden adviezen worden bijgesteld op basis van de eindtoetsscore. Sinds het schooljaar 2018/2019 volgen er uit de eindtoetsresultaten -met uitzondering van het vwo-advies- alleen nog dubbele adviezen: pro/vmbo-b, vmbo-b/k, vmbo-k/gt, vmbo-gt/havo en havo/vwo. In de periode voorafgaand aan 2018/2019 volgden er ook enkelvoudige adviezen uit de score op de eindtoets. De combinatieadviezen zijn ingevoerd met de idee leerlingen vanuit de resultaten op de eindtoets zoveel mogelijk kansen te bieden. Vanaf 2018/2019 leidde dit ertoe dat een enkelvoudig schooladvies (met uitzondering van vwo) daarvoor per definitie afwijkt van het toetsadvies.

In schooljaar 2019/2020 werd vanwege corona geen eindtoets afgenomen. Adviezen konden in dat schooljaar daarom per definitie niet worden bijgesteld op grond van de eindtoetsscore. Het ministerie van OCW riep scholen samen met de PO-Raad, VO-raad, AVS, AOb en het Lerarencollectief op om bij twijfel kwetsbare groep 8-leerlingen kansrijk te adviseren.

De oproep tot kansrijk adviseren werd in 2020/2021 en daarna herhaald. Ook deze leerlingen hadden in hun loopbaan met schoolsluitingen vanwege de coronapandemie te maken gehad. In 2020/2021 werd de eindtoets weer afgenomen en was er dus wel weer de mogelijkheid tot bijstelling op basis van de resultaten op deze toets. Het gemiddelde definitieve advies was in dat jaar op het niveau van de jaren daarvoor en voor leerlingen met een migratieachtergrond hoger dan de jaren daarvoor (Inspectie van het Onderwijs, 2021). De Onderwijsinspectie relateerde dit

laatste aan de oproep aan scholen in dat schooljaar om bij twijfel kwetsbare groep 8-leerlingen kansrijk te adviseren.

Het tijdspad rond advisering en schoolkeuze was sinds 2014/2015, toen de Wet Eindtoetsing PO werd ingevoerd, als volgt. Leerlingen kregen vóór 1 maart hun schooladvies en moesten zich vóór 1 april aan hebben gemeld bij het voortgezet onderwijs. Vervolgens werd tussen half april en half mei de eindtoets gemaakt. Als de toetsscore op een hoger niveau dan de toets wees, kon het advies naar boven worden bijgesteld. Dit was niet verplicht. De procedure bij de overgang van po naar vo verandert vanaf schooljaar 2023/2024 mede naar aanleiding van geconstateerde ongelijkheid rond de procedure die tot en met schooljaar 2022/2023 gold. In februari 2022 is namelijk het wetsvoorstel Doorstroomtoets aangenomen, wat onder meer het volgende inhoudt:

1. Er komt een aanmeldweek voor het voortgezet onderwijs, dat na het moment van bijstelling van adviezen valt. Daarvóór hadden kinderen met een bijgesteld advies minder kans op de school van hun keuze, bij beperkt beschikbare plaatsen, omdat het aanmeldmoment voor het moment van bijstelling viel.
2. De term 'eindtoets' wordt vervangen door 'doorstroomtoets'. De doorstroomtoets wordt op een eerder moment in het schooljaar afgenomen (tussen de laatste week van januari en de eerste twee volle weken van februari). Hierdoor is er vanaf 2023/2024 minder tijd tussen het advies en de eindtoets, wat toetstraining tegen zou kunnen gaan.
3. Tot en met schooljaar 2022/2023 moest het voorlopig advies voor 1 maart door de school vastgesteld worden. Vanaf 2023/2024 ontvangen leerlingen in januari hun voorlopig schooladvies.
4. Het schooladvies wordt bij een hogere score op de doorstroomtoets in beginsel naar boven bijgesteld. Een school mag hiervan afwijken, als de bijstelling niet in het belang van de leerling is. De school motiveert dit besluit.

Een complicerende factor bij het vergelijken van eindtoetsscores en adviezen is dat verschillende eindtoetsen, ondanks inspanningen gericht op vergelijkbaarheid zoals de invoering van een gezamenlijk anker, niet volledig uitwisselbaar zijn.<sup>34</sup> Bovendien kan het van jaar tot jaar verschillen voor welke toetsen scholen kiezen. De nieuwe regelgeving rond de doorstroomtoets zou een bijdrage kunnen leveren aan de onderlinge vergelijkbaarheid van toetsen van verschillende aanbieders door instelling van een eenduidige normering bij de toetsen. Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) bewaakt sinds 2023/2024 de kwaliteit van alle doorstroomtoetsen.

Samengevat zijn de volgende veranderingen met betrekking tot advisering relevant voor de interpretatie van de cijfers:

- de invoering van de Wet Eindtoetsing PO in 2014/2015;
- met uitzondering van het vwo-advies volgen vanaf 2018/2019 alleen nog dubbele adviezen uit de eindtoetsscore;
- geen afname van de eindtoets in 2019/2020;
- de oproep tot kansrijk adviseren en plaatsen vanaf 2019/2020;

---

34 Douma e.a. (2022) onderzochten of er verschillen zijn tussen de eindtoets die wordt gebruikt (dit waren er tijdens het onderzoek vijf) en de mate waarin sprake is van heroverwegingen. Er bleken grote verschillen te zijn in de percentages heroverwegingen, zowel tussen de eindtoetsen als tussen de schooljaren. Het verschilde per schooljaar bij welke eindtoets het hoogste of laagste percentage heroverwegingen plaatsvond.

Douma, N., Warrens, M. J., Fleur, E., Dijks, M., & Korpershoek, H. (2022). Verschillen in percentages heroverwegingen tussen de eindtoetsen in groep 8. *Pedagogische Studiën*, 99(2), 80-92.

- de nieuwe adviesprocedure vanaf 2023/2024, waarvan bijstelling van het schooladvies en het centrale aanmeldmoment de belangrijkste veranderingen vormen.

## B1.2 Voorlopig advies in relatie tot de eindtoetsscore

Het komt zoals aangegeven voor dat scores op de eindtoets niet corresponderen met het voorlopig schooladvies. Een eindtoetsscore die wijst op een hoger niveau dan het voorlopig advies, wordt ook wel gezien als indicator voor onder advisering. Als hier sprake van is -ook als het gaat om een half niveau verschil- moest de school het advies heroverwegen en eventueel naar boven bijstellen (situatie tot en met schooljaar 2022/2023). Op het Dashboard Gelijke Kansen van OCW ([ocwincijfers.nl](http://ocwincijfers.nl)) wordt voor vier ouderlijke opleidingsniveaus het aandeel leerlingen getoond met een eindtoetsscore die wijst op tenminste één schoolniveau hoger dan het gegeven advies in de schooljaren 2010/2011 t/m 2020/2021 (zie Tabel 4.1)<sup>35</sup>. In de tabel is te zien dat in schooljaar 2020/2021 16% van de leerlingen van wie de ouders ten hoogste een opleiding op mbo-2 niveau hebben afgerond een advies van ten minste een niveau lager ontvingen dan waar de toets op wees, terwijl dit voor 7% van de leerlingen met ouders met een universitaire studie geldt.

De percentages in Tabel B1.1 zijn in de schooljaren van voor 2014/2015 lager, omdat er toen nog geen verplichte eindtoets was. In die jaren werd het advies (indien afgenomen) mede gebaseerd op de eindtoets. De tabel laat sinds 2014/2015 bij alle opleidingscategorieën een lichte afname in percentages zien. Het verschil tussen het laagste en hoogste onderscheiden opleidingsniveau is in 2020/2021 9 procent, wat het laagst is sinds de invoering van de centrale eindtoets in 2014/2015. In de jaren ervoor was dit rond de 11 à 12 procent. Dit kan het gevolg zijn van de oproep tot kansrijk adviseren van kwetsbare leerlingen (wat hier tot uitdrukking komt in het gegeven voorlopig advies).

*Tabel B.1.1 – Voor de schooljaren 2010/2011 t/m 2020/2021: percentage leerlingen waarvan de eindtoetsscore ten minste één niveau hoger is dan het (voorlopig) adviesniveau, naar opleidingsniveau van de ouders*

| Opleidingsniveau ouders: | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| max mbo2                 | 13   | 16   | 13   | 13   | 22   | 21   | 19   | 19   | 19   | 16   |
| mbo3 en 4                | 11   | 11   | 12   | 13   | 21   | 19   | 18   | 18   | 17   | 15   |
| hbo                      | 8    | 8    | 8    | 10   | 16   | 14   | 13   | 13   | 12   | 11   |
| wo                       | 6    | 5    | 5    | 6    | 10   | 9    | 8    | 8    | 7    | 7    |

Bron: dashboard gelijke kansen [ocwincijfers.nl](http://ocwincijfers.nl)

In het meest recente Staat van het Onderwijs van de Inspectie (2023) is het percentage leerlingen met een eindtoetsscore wijzend op tenminste één niveau hoger dan het voorlopige advies

<sup>35</sup> Het in kaart brengen van heroverwegingen op basis van ten minste één niveau verschil, heeft als voordeel dat er een betere vergelijking mogelijk is tussen de schooljaren voor en vanaf 2018/2019. Vanaf 2018/2019 volgen naast een vwo-advies alleen nog dubbele adviezen uit de eindtoets. Bij leerlingen met een enkel voorlopig advies lager dan vwo moet het advies vanaf dat schooljaar per definitie worden heroverwogen, wat voor een stijging zorgt. Dit betreft echter heroverwegingen op basis van een half en niet heel niveau verschil.

weergegeven naar migratieachtergrond (zie Tabel B1.2). De percentages zijn het hoogst voor leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond die niet in Nederland zijn geboren. Voor deze groep is het aandeel in de afgelopen jaren stabiel gebleven, terwijl bij de andere groepen sprake was van een lichte afname. In 2021/2022 was er geen verschil meer tussen leerlingen met een westerse migratieachtergrond en leerlingen zonder migratieachtergrond.

Tabel B1.2 – Voor de schooljaren 2017/2018 t/m 2021/2022: percentage leerlingen met een heroverweging op basis van ten minste één niveau verschil, naar migratieachtergrond

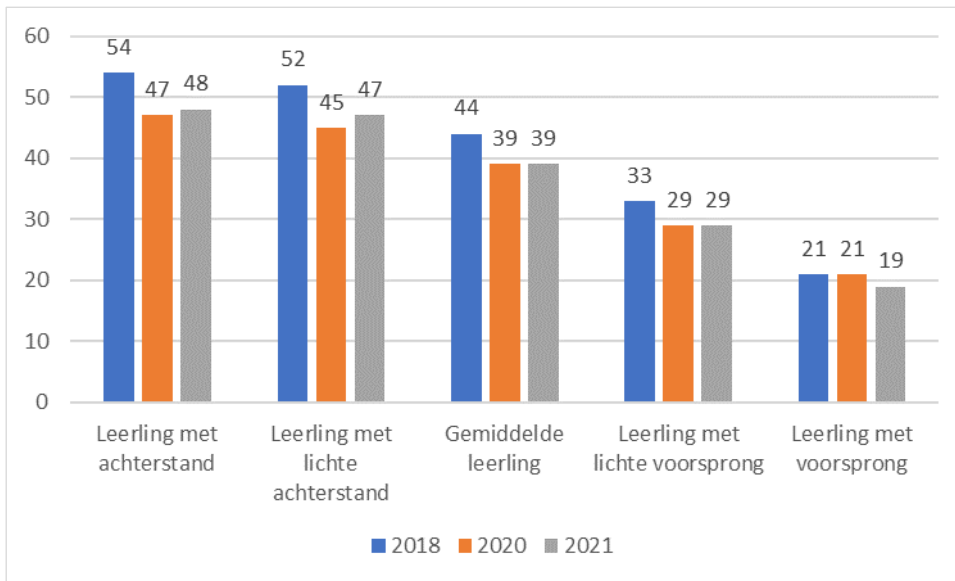
| Migratieachtergrond:           | 2017 | 2018 | 2020 | 2021 |
|--------------------------------|------|------|------|------|
| geen migratieachtergrond       | 13   | 13   | 11   | 11   |
| niet-westerse eerste generatie | 16   | 17   | 17   | 17   |
| niet-westerse tweede generatie | 16   | 15   | 13   | 13   |
| westerse                       | 12   | 12   | 12   | 11   |

Bron: Technisch rapport monitoring primair onderwijs – De Staat van het Onderwijs 2023 (Inspectie van het Onderwijs)

DUO maakte in een rapport naar aanleiding van het wegvallen van de eindtoets in 2019/2020 onderscheid naar de onderwijsscore van leerlingen als indicator voor hun sociaaleconomische achtergrond. Deze score beoogt de mate van verwachte onderwijsachterstand/onderwijsvoorsprong op basis van omgevingskenmerken te meten. Op basis van de aanwezigheid van leerlingen met een verwachte onderwijsachterstand op scholen wordt het onderwijsachterstandenbudget over scholen verdeeld. Het CBS berekent hiervoor jaarlijks een achterstandscore per school. Het wordt gebaseerd op het opleidingsniveau en herkomstland van de ouders, of ouders in de schuldsanering zitten, de verblijfsduur in Nederland van de moeder en het gemiddelde opleidingsniveau van moeders van leerlingen op school. In figuur B1.1 wordt het aandeel heroverwegingen getoond voor de schooljaren 2018/2019, 2020/2021 en 2021/2022 naar onderwijsscore. Het betreft hier het totaal aantal heroverwegingen, dus ook op basis van een half niveau hoger, vandaar dat de percentages duidelijk hoger zijn dan in Tabel B1.1 en Tabel B1.2.<sup>36</sup>

In alle jaren geldt dat naarmate de onderwijsscore op minder achterstand dan wel meer voorsprong wijst, heroverwegingen minder vaak voorkomen. Het aandeel heroverwegingen is in schooljaar 2021/2022 voor alle groepen lager dan in schooljaar 2018/2019. Ten aanzien van schooljaar 2020/2021 is er voor leerlingen met een (lichte) achterstand echter sprake van een (lichte) toename in het aandeel heroverwegingen, terwijl het voor de gemiddelde leerling en leerlingen met een lichte voorsprong gelijkgebleven is en het voor leerlingen met een voorsprong is afgenomen, wat op een toename van sociale ongelijkheid wijst van 2020/2021 naar 2021/2022.

<sup>36</sup> Wel zijn de cijfers tussen schooljaren te vergelijken ook al betreft het ook een half niveau verschil, omdat alleen gegevens vergeleken worden vanaf 2018/2019 (sinds dat schooljaar volgen naast een vwo-advies alleen dubbele adviezen uit de score op de eindtoets).



Figuur B1.1 – Voor de schooljaren 2018/2019, 2020/2021 en 2021/2022: aandeel leerlingen met een heroverweging naar verwachte onderwijsscore

### B1.3 Bijstelling van het advies

Op het Dashboard Gelijke Kansen van OCW ([ocwincijfers.nl](https://ocwincijfers.nl)) wordt vanaf schooljaar 2014/2015 -het beginjaar van bijstelling van adviezen- naar ouderlijk opleidingsniveau getoond voor welk deel van de leerlingen met een eindtoetsscore van een niveau hoger dan het voorlopig advies, het advies werd bijgesteld. In het meest recent weergegeven schooljaar 2020/2021 was het percentage bijstellingen binnen alle onderscheiden ouderlijke opleidingsniveaus hoger dan in de andere schooljaren, wat het gevolg lijkt van de (herhaalde) oproep tot kansrijk adviseren bij kwetsbare leerlingen. Wel was het percentage bijstellingen bij ten hoogste op mbo-2 niveau opgeleide ouders lager dan bij leerlingen met universitair geschoolde ouders. Dit terwijl het aandeel heroverwegingen op basis van minimaal één niveauverschil daar met 16% veel hoger was dan de 7% bij leerlingen met universitair geschoolde ouders.

Tabel B1.3 – Voor de schooljaren 2014/2015 t/m 2020/2021: percentage leerlingen met een heroverweging op basis van ten minste één niveau verschil van wie het advies werd bijgesteld, naar ouderlijk opleidingsniveau

| Opleidingsniveau ouders: | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|
| max mbo2                 | 11   | 20   | 23   | 26   | 24   | 28   |
| mbo3 en 4                | 8    | 18   | 22   | 23   | 22   | 25   |
| hbo                      | 10   | 19   | 23   | 22   | 23   | 26   |
| wo                       | 12   | 22   | 26   | 25   | 28   | 31   |

Bron: dashboard gelijke kansen [ocwincijfers.nl](https://ocwincijfers.nl)



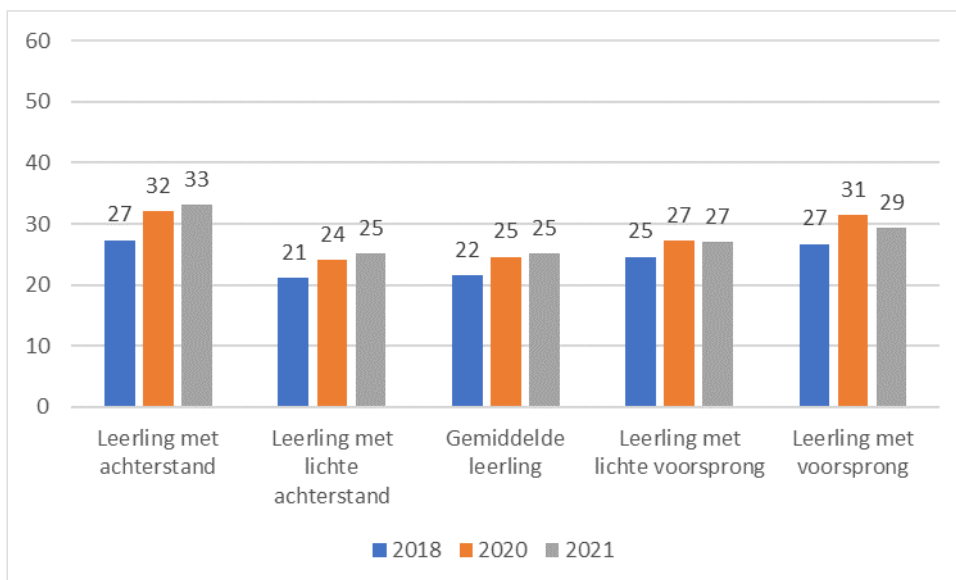
In het meest recente Onderwijsverslag (2023) wordt het aandeel bijstellingen vermeld naar migratieachtergrond. In Tabel B1.4 is het aandeel bijstellingen ten aanzien van de leerlingen met een heroverweging weergegeven naar migratieachtergrond voor de schooljaren 2018/2019, 2020/2021 en 2021/2022. Het betreft hier in tegenstelling tot in Tabel B1.3 het aandeel bijstellingen ten aanzien van het totaal aantal leerlingen met een heroverweging, dus niet alleen vanaf een niveau verschil. Te zien is dat adviezen van leerlingen met een migratieachtergrond vaker worden bijgesteld dan van leerlingen zonder migratieachtergrond. Het aandeel bijstellingen was over het geheel genomen in 2020/2021 en 2021/2022 hoger dan in 2018/2019. Dit betreft met name leerlingen zonder migratieachtergrond en leerlingen met een westerse migratieachtergrond.

Tabel B1.4 – Voor de schooljaren 2018/2019 t/m 2021/2022: percentage leerlingen met een heroverweging van wie het advies werd bijgesteld, naar migratieachtergrond

| Migratieachtergrond:           | 2018 | 2020 | 2021 |
|--------------------------------|------|------|------|
| geen migratieachtergrond       | 22   | 24   | 25   |
| niet-westerse eerste generatie | 31   | 41   | 40   |
| niet-westerse tweede generatie | 38   | 41   | 42   |
| westerse                       | 31   | 34   | 35   |

Bron: DUO 2023 (bewerking van cijfers uit rapport wegvallen eindtoets 2023)

De onderstaande figuur toont het percentage leerlingen met een heroverweging van wie het advies werd bijgesteld, naar onderwijsscore (bron: DUO, 2023). In 2020/2021 en 2020/2022 was het aandeel bijstellingen hoger voor leerlingen met achterstand dan voor leerlingen met voorsprong. Voor leerlingen met verwachte (lichte) achterstand is het aandeel bijgestelde adviezen de afgelopen jaren toegenomen. Dit kan het gevolg zijn van de oproep tot kansrijk adviseren.



Figuur B1.2 – Voor de schooljaren 2018/2019, 2020/2021 en 2021/2022: percentage leerlingen met een heroverweging van wie het advies werd bijgesteld, naar onderwijsscore (Bron: DUO 2023, bewerking van cijfers uit rapport wegvallen eindtoets)

Het CBS publiceert jaarlijkse cijfers over aantallen heroverwegingen en bijstellingen gesplitst naar vijf gelijke ouderlijke inkomensgroepen. In Tabel B1.5 staat voor de laagste en hoogste inkomenscategorie en voor het totaal per schooljaar het percentage leerlingen met een heroverweging en het percentage leerlingen met een heroverweging van wie het advies werd bijgesteld<sup>37</sup>. Leerlingen met ouders in de laagste opleidingscategorie komen vaker in aanmerking voor bijstelling van het advies (in 2021/2022 44% van de leerlingen vergeleken met 26% in de hoogste inkomenscategorie). Het advies van deze leerlingen uit de laagste inkomenscategorie wordt iets vaker bijgesteld dan het advies van leerlingen uit de hoogste inkomenscategorie (in 2021/2022 31% vergeleken met 28% in de hoogste inkomenscategorie). Het verschil tussen de laagste en hoogste inkomenscategorie in het aandeel leerlingen met een herziening van het advies fluctueert in de loop der jaren, maar is over het geheel genomen eerder toe- dan afgenomen. Het advies van leerlingen met een heroverweging van het advies uit de laagste inkomenscategorie wordt iets vaker bijgesteld dan dat van leerlingen met een heroverweging uit de hoogste inkomenscategorie. Dit verschil is sinds 2015/2016 stabiel rond de 2 à 3 procent.

Tabel B1.5 – Voor de schooljaren 2014/2015 t/m 2021/2022: percentage leerlingen met een heroverweging en van heroverwegingen dat werd bijgesteld, naar inkomen

|      | 20% laagste inkomens |              | 20% hoogste inkomens |              | totaal          |              |
|------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|-----------------|--------------|
|      | % in aanmerking      | % bijgesteld | % in aanmerking      | % bijgesteld | % in aanmerking | % bijgesteld |
| 2014 | 22                   | 14           | 15                   | 16           | 20              | 13           |
| 2015 | 38                   | 22           | 26                   | 20           | 34              | 19           |
| 2016 | 34                   | 27           | 26                   | 24           | 33              | 23           |
| 2017 | 36                   | 27           | 25                   | 24           | 33              | 23           |
| 2018 | 48                   | 26           | 29                   | 24           | 40              | 23           |
| 2020 | 43                   | 30           | 27                   | 28           | 36              | 27           |
| 2021 | 44                   | 31           | 26                   | 28           | 36              | 27           |

Bron: CBS

*Scholen zonder bijstelling.* De verandering van in beginsel bijstellen kan een merkbare verandering in adviezen opleveren. Verwacht kan worden dat adviezen vanaf 2023/2024 gemiddeld wat hoger zullen worden. Hoewel vrijwel alle scholen (97%) leerlingen hebben bij wie een advies moet worden heroverwogen op basis van de score op de eindtoets, worden namelijk op lang niet alle scholen adviezen bijgesteld op basis van de score op de eindtoets: 42% van de scholen stelt geen enkel schooladvies bij, 45% van de scholen stelt minder dan een kwart van de schooladviezen bij (13% meer dan een kwart) (DUO, 2023). Tabel B1.6 bevat het aantal en aandeel schoolvestigingen zonder bijstellingen en ten minste 25% heroverwegingen voor de schooljaren 2014/2015 t/m 2021/2022. Te zien is bijvoorbeeld dat in schooljaar 2021/2022 van de schoolvestigingen waar voor alle leerlingen het advies moest worden heroverwogen 53% (n=31) geen enkel advies bijstelde. Het aantal vestigingen met leerlingen met een heroverweging maar zonder

<sup>37</sup> Te zien is dat het aandeel heroverwegingen vanaf 2018/2019 hoger is dan in de jaren ervoor, wat te verklaren is door de verandering vanaf dat jaar dat naast een vwo-advies alleen nog dubbele adviezen volgen uit de score op de eindtoets.

bijstellingen is in de loop van de jaren afgenomen, hoewel het in 2018/2019 hoger was en ook in 2021/2022 iets hoger was dan het jaar ervoor. De lichte stijging in 2021/2022 ten aanzien van 2020/2021 betreft scholen met meer dan de helft heroverwegingen, bij scholen met 26-25% heroverwegingen is sprake van een daling.

Tabel B1.6 – Aantal en % schoolvestigingen zonder bijstelling naar percentage heroverweging en schooljaar

|      | 26-50% |      | 51-75% |     | 76-99% |     | 100% |    | Totaal (26-100%) |      |
|------|--------|------|--------|-----|--------|-----|------|----|------------------|------|
|      | n      | %    | n      | %   | n      | %   | n    | %  | n                | %    |
| 2014 | 63     | 1615 | 56     | 602 | 53     | 127 | 84   | 49 | 61               | 2393 |
| 2015 | 45     | 1150 | 37     | 474 | 34     | 95  | 59   | 37 | 42               | 1756 |
| 2016 | 41     | 1072 | 38     | 446 | 36     | 73  | 65   | 24 | 40               | 1615 |
| 2017 | 42     | 1073 | 32     | 362 | 43     | 95  | 56   | 24 | 39               | 1554 |
| 2018 | 42     | 1001 | 32     | 564 | 31     | 159 | 48   | 42 | 37               | 1766 |
| 2020 | 38     | 990  | 28     | 378 | 20     | 58  | 48   | 22 | 34               | 1448 |
| 2021 | 37     | 941  | 29     | 407 | 24     | 75  | 53   | 31 | 34               | 1454 |

Bron: DUO 2023 (bewerking van cijfers uit rapport wegvallen eindtoets)

De gegevens roepen de vraag op wat de redenen voor niet-bijstellen zijn. De Onderwijsinspectie (2022) deed bij ruim 200 basisscholen nader onderzoek naar hun adviesprocedure en vond dat de drie meest genoemde redenen voor het niet aanpassen waren: dat het voorlopig gegeven advies passender werd gevonden vanwege de thuissituatie; vanwege kenmerken als werkhouding, motivatie en zelfvertrouwen; en/of vanwege wat de leerling cognitief op school liet zien. Wat ook werd genoemd was dat bijstelling niet nodig of wenselijk was, omdat de leerling toch niet naar de school van het hogere niveau zou gaan. Bij dit onderzoek van de Onderwijsinspectie ging het niet specifiek om schoolvestigingen die helemaal niet bijstellen. Hier werd door DUO (2023) specifiek aandacht aan besteed. Er werd onder meer naar stedelijkheid van de locatie van de schoolvestiging gekeken. Er werd geen duidelijke relatie geconstateerd tussen het volledig niet-bijstellen op scholen en de mate van stedelijkheid. Daarnaast werd gekeken naar het aantal leerlingen op de schoolvestigingen zonder bijstelling. Bij ongeveer de helft van de scholen ging het om schoolvestigingen met meer dan 20 leerlingen die een eindtoets maakten, op grond waarvan werd geconcludeerd dat niet-bijstellen op deze scholen een beleidsmatige keuze lijkt in plaats van een individuele afweging.

#### B1.4 Plaatsing in jaar 1 van het voortgezet onderwijs

Een ander moment waarop systematische verschillen tussen groepen kunnen bestaan is bij de keuze voor een school voor voortgezet onderwijs. In het DUO-rapport uit 2023 gericht op het nagaan van effecten van het wegvallen van de eindtoets in schooljaar 2019/2020 wordt het adviesniveau voor leerlingen met verschillende schoolscores afgezet tegen het onderwijsniveau in het eerste jaar van voortgezet onderwijs (zie Figuur B1.3). Voor ongeveer 17% van de leerlingen bleek het niveau niet bekend, bijvoorbeeld omdat ze in een brede brugklas zijn geplaatst. Een onbekend schoolniveau komt minder vaak voor naarmate de onderwijsscore op minder

achterstand dan wel meer voorsprong wijst. In het rapport wordt aangegeven dat de cijfers over het onderwijsniveau in het eerste jaar niet volledig controleerbaar zijn en dat de hogere onderwijsniveaus beter geregistreerd worden. De resultaten moeten dus met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Leerlingen met een verwachte achterstand (dus met de hoogste, minst gunstige onderwijsscore) worden iets vaker hoger geplaatst in jaar 1 dan het advies dan leerlingen met een verwachte voorsprong (leerlingen met de laagste, meest gunstige onderwijsscore). Vanaf schooljaar 2020 lijkt dit iets hoger (2018/2019 +5%, 2019/2020 +4%, 2020/2021 +7%, 2021/2021 +6%), wat het gevolg kan zijn van de oproep tot kansrijk plaatsen. Er zijn verder weinig veranderingen te zien in de tijd.

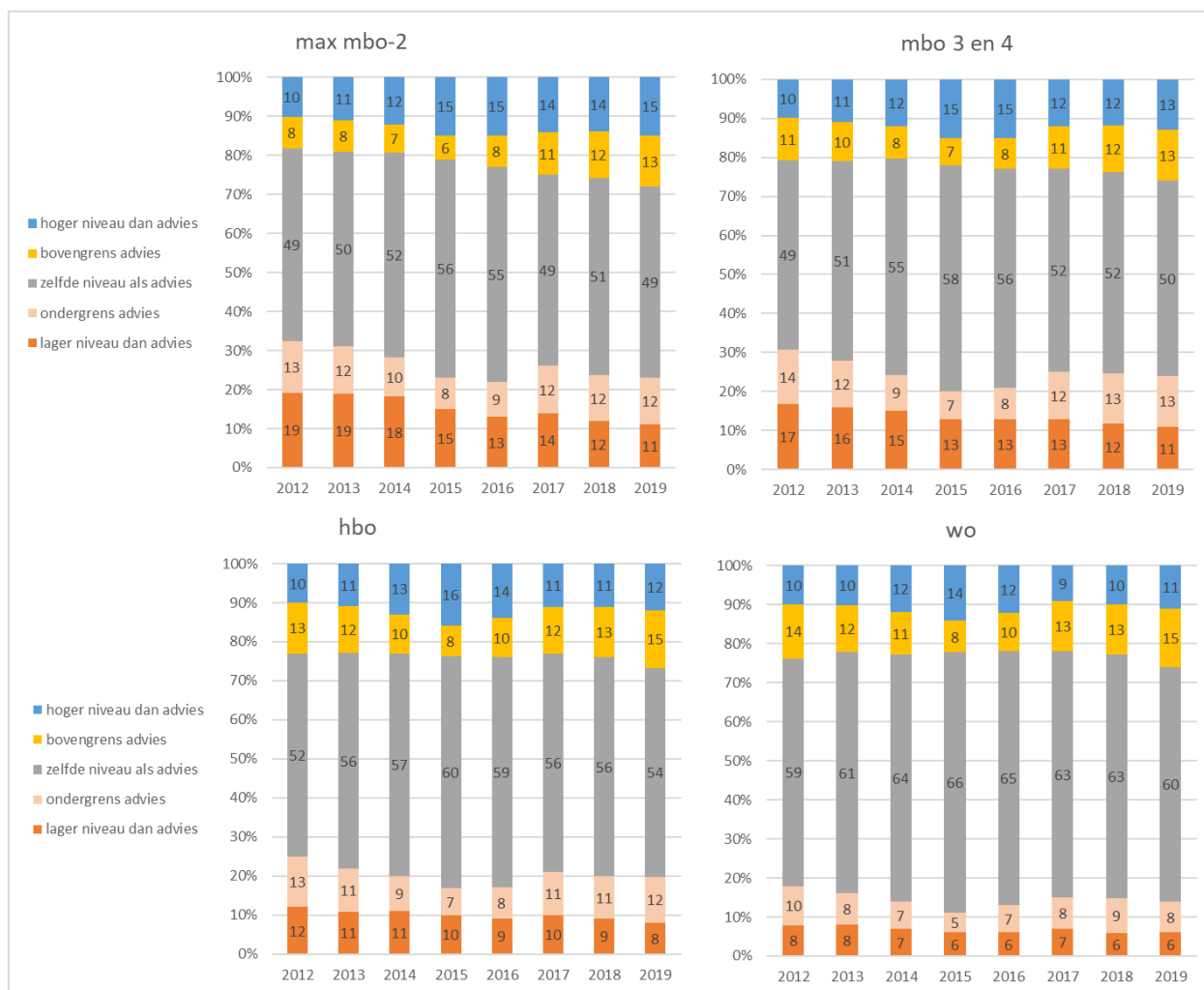


Figuur B1.3 – Voor leerlingen die in de schooljaren 2018/2019 t/m 2020/2021 naar groep 8 gingen: onderwijsniveau in jaar 1 ten aanzien van het advies naar schoolscore - Bron: DUO 2023 (rapport wegvallen eindtoets)

### B1.5 Positie in jaar 3 van het voortgezet onderwijs en relatie met het definitieve advies

Door naar de onderwijspositie na een aantal jaren in het voortgezet onderwijs te kijken, kan nauwkeuriger informatie verkregen worden over het verschil in niveau met het advies. Voor bijna alle leerlingen is dan namelijk een eenduidig niveau bekend bij DUO. Op het Dashboard Gelijke Kansen van OCW wordt de onderwijspositie in het derde jaar voortgezet onderwijs ten aanzien van het definitieve advies naar ouderlijk opleidingsniveau getoond. In de figuur B4.1 wordt dit voor acht leerlingcohorten weergegeven. Een onderwijsniveau lager dan het advies komt binnen alle onderscheiden ouderlijke opleidingsniveaus steeds minder vaak voor. Wel komt dit in alle jaren in sterkere mate voor bij leerlingen met maximaal mbo-opgeleide ouders dan bij leerlingen met hoger opgeleide ouders. Vanaf 2016/2017 komt een hoger niveau in jaar 3 vo dan het advies

relatief vaker voor bij leerlingen met ten hoogste mbo-opgeleide ouders dan bij leerlingen van wie de ouders hoger opgeleid zijn.



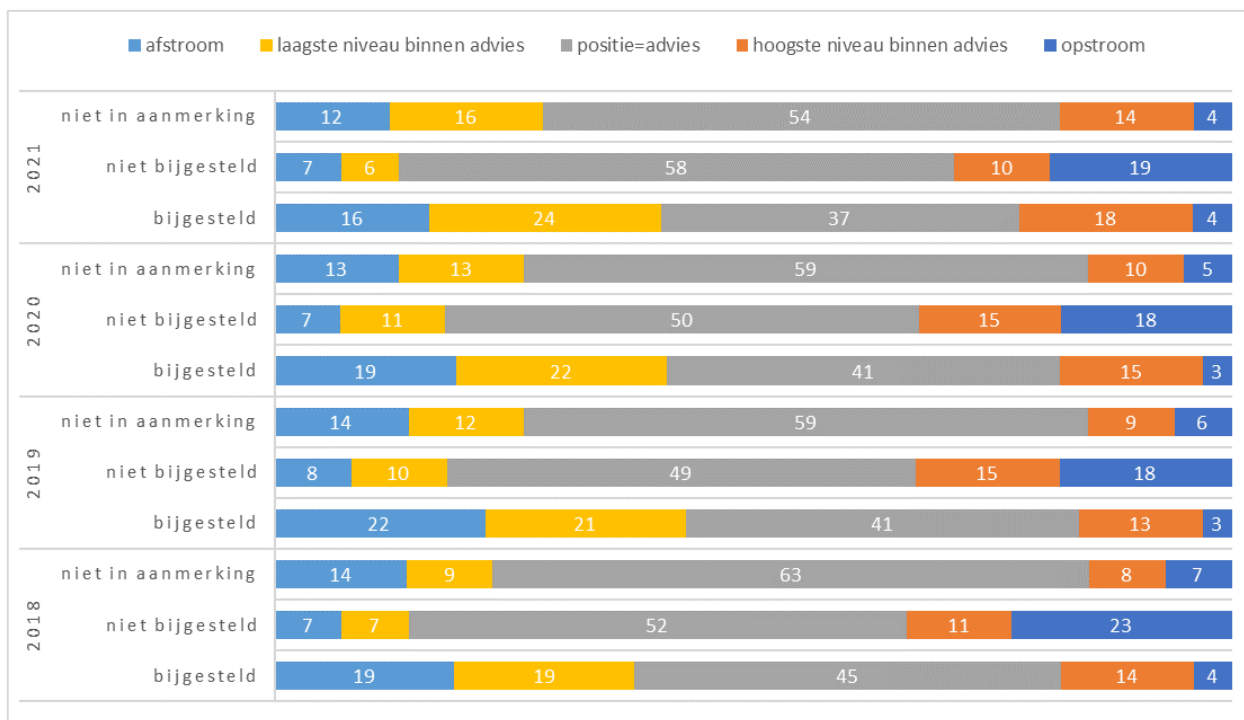
Figuur B1.4 – Voor leerlingen die in de schooljaren 2012/2013 t/m 2019/2020 naar groep 8 gingen: onderwijsniveau in jaar 3 vo ten aanzien van het advies naar ouderlijk opleidingsniveau

In het DUO-rapport over effecten van het wegvallen van de eindtoets in 2019/2020 wordt het onderwijsniveau ten aanzien van het advies naar onderwijsniveau vermeld voor de leerlingen die in de schooljaren 2016/2017 t/m 2019/2020 naar groep 8 gingen. De laatstgenoemde groep maakte vanwege corona geen eindtoets waardoor het advies niet naar boven kon worden bijgesteld. Dit laatste is in de cijfers terug te zien: voor alle onderscheiden groepen naar onderwijsniveau geldt dat het aandeel leerlingen met een onderwijspositie in jaar 3 dat hoger is dan het advies hoger is dan in eerdere jaren. Het percentage leerlingen dat is blijven zitten is in alle jaren hoger voor leerlingen met een achterstand dan voor leerlingen met een voorsprong.



Figuur B1.5 – Voor leerlingen die in de schooljaren 2016/2017 t/m 2019/2020 naar groep 8 gingen: onderwijsniveau in jaar 3 vo ten aanzien van het advies naar onderwijsscore

De vergelijking van de onderwijspositie in jaar 3 ten aanzien van het advies tussen leerlingen met en zonder bijstelling van het advies, kan inzicht bieden in hoe passend het definitieve advies was. In Figuur B1.6 wordt het onderwijsniveau in leerjaar 3 van het vo ten aanzien van het advies weergegeven, apart voor 1. leerlingen met een heroverweging en bijstelling, 2. met een heroverweging maar geen bijstelling en 3. leerlingen zonder heroverweging van het advies (bron: Inspectie van het Onderwijs, 2023). De schooljaren in de figuur betreffen het jaar in het derde jaar van het voortgezet onderwijs. Het betreft leerlingcohorten die vóór 2019/2020 naar groep 8 gingen. Leerlingen van wie het advies niet werd bijgesteld, stromen duidelijk vaker op en minder vaak af dan de overige leerlingen. De onderwijsinspectie maakte geen verdere uitsplitsing naar achtergrondkenmerken. In hoeverre er verschillen zijn naar sociaal-economische achtergrond is daarom niet bekend.



Figuur B1.6 – Voor leerlingen in leerjaar 3 in 2018/2019 t/m 2021/2022: onderwijsniveau ten aanzien van het adviesniveau naar bijstelling – Bron: Onderwijsinspectie 2023

## B1.6 Stapelen

De Inspectie van het Onderwijs constateerde in 2023 dat in het schooljaar 2021-2022 de trend zich voortzette waarbij meer leerlingen havo- en vwo-diploma's behalen. Dit komt deels doordat er meer leerlingen zijn die, na het afronden van hun vmbo-g/t-diploma, doorgaan naar havo, of met een havo-diploma doorstromen naar het vwo. In 2022 ging bijvoorbeeld 6,6% van de leerlingen met een havo-diploma door naar het vwo, terwijl dit percentage in 2018 nog op 4,9% lag. Ook onder leerlingen met een vmbo-g/t-diploma zien we een stijging, waarbij in 2022 16,6% de overstap maakte naar havo, vergeleken met 13,4% in 2018. Het recht op doorstroom, dat leerlingen meer mogelijkheden biedt om met hun diploma een hoger onderwijsniveau te volgen, lijkt dus daadwerkelijk te resulteren in meer doorstroom (Inspectie van het Onderwijs, 2023).

Het is interessant om na te gaan in hoeverre er verschillen naar sociaaleconomische achtergrond zijn in de genoemde doorstroom. Het Dashboard Onderwijskansen van OCW bevat hierover informatie tot en met schooljaar 2020/2021 (zie Tabel B1.7). Het aandeel leerlingen dat na afronding van de gemengde of theoretische leerweg van het vmbo doorstroomt naar havo was binnen alle opleidingsgroepen in 2020/2021 hoger dan in de eerdere jaren. Leerlingen met universitair opgeleide ouders maken deze keuze vaker (28% in 2020/2021) dan leerlingen met niet-universitair opgeleide ouders. Het verschil tussen leerlingen met ten hoogste mbo-2 en universitair opgeleide ouders is weinig veranderd in de loop der jaren. Het volgen van een vwo-opleiding na het afronden van een havo-opleiding wordt door leerlingen met vwo-opgeleide ouders ook vaker gedaan (11% in 2020/2021) dan door leerlingen met niet-universitair opgeleide ouders. Dit verschil is redelijk stabiel in de tijd. In 2020/2021 was dit aandeel binnen alle onderscheiden opleidingsgroepen hoger dan in eerdere jaren. Het lijkt er dus op dat het recht op doorstroom

kansengelijkheid niet bevorderd heeft. Hierover wordt meer duidelijk wanneer cijfers over meer recente schooljaren beschikbaar zijn.

Tabel B1.7 – Mate van doorstroom van vmbo-g/t naar havo en van havo naar vwo na het behalen van het diploma, naar ouderlijk opleidingsniveau

| opleidingsniveau ouders: | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>vmbo gt naar havo</i> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| max mbo2                 | 11   | 12   | 12   | 13   | 14   | 13   | 12   | 12   | 18   |
| mbo3 en 4                | 12   | 12   | 13   | 13   | 13   | 12   | 11   | 12   | 13   |
| hbo                      | 17   | 16   | 19   | 18   | 18   | 17   | 15   | 15   | 18   |
| wo                       | 21   | 23   | 24   | 26   | 26   | 24   | 23   | 23   | 28   |
| max mbo2 vs wo           | -10  | -11  | -13  | -13  | -13  | -10  | -11  | -10  | -11  |
| <i>havo naar vwo</i>     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| max mbo2                 | 2    | 3    | 4    | 5    | 5    | 4    | 5    | 5    | 7    |
| mbo3 en 4                | 3    | 3    | 4    | 5    | 4    | 4    | 4    | 4    | 6    |
| hbo                      | 4    | 4    | 6    | 6    | 6    | 5    | 5    | 5    | 7    |
| wo                       | 7    | 8    | 11   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 11   |
| max mbo2 vs wo           | -5   | -5   | -7   | -5   | -5   | -6   | -5   | -5   | -5   |

Bron: dashboard gelijke kansen ocwincijfers.nl

### Eindtoetsscore ten aanzien van het advies

Leerlingen met lager opgeleide ouders hebben vaker een eindtoetsscore die op een hoger niveau voor voortgezet onderwijs wijst dan het advies dat zij ontvangen. Dit verschil met leerlingen van hoger opgeleide ouders is in 2020/2021 iets kleiner, waarschijnlijk vanwege de oproep tot kansrijk adviseren van kwetsbare leerlingen. Op basis van de onderwijsscore van leerlingen, lijkt er echter in 2021/2022 sprake te zijn van een toename van het genoemde verschil. Daarnaast komen leerlingen met ouders met een inkomen dat tot de 20% laagste behoort duidelijk vaker in aanmerking voor herziening van het advies dan leerlingen met ouders met een inkomen dat tot de 20% hoogste behoort. Dit verschil is niet afgenomen. Over het geheel genomen kan geconcludeerd worden dat de sociale ongelijkheid bij de voorlopige adviezen de laatste jaren niet is afgenomen.

Verschillen naar migratieachtergrond wat betreft het behalen van een eindtoetsscore die op ten minste één schoolniveau hoger wijst dan het voorlopige advies zijn kleiner dan naar sociale achtergrond en nemen in 2021/2022 iets af ten opzichte van 2020/2021.

### Bijstelling van het advies

Adviezen van leerlingen met lager opgeleide ouders worden niet duidelijk vaker of minder vaak bijgesteld dan de adviezen van leerlingen met hoger opgeleide ouders. In het algemeen worden er sinds 2020/2021 relatief meer adviezen bijgesteld dan in de jaren daarvoor, maar dit verschilt niet of nauwelijks naar ouderlijk opleidingsniveau.

Het advies van leerlingen met een heroverweging uit de laagste inkomenscategorie wordt iets vaker bijgesteld dan dat van leerlingen met een heroverweging uit de hoogste inkomenscategorie. Dit kleine verschil is niet of nauwelijks veranderd in de afgelopen schooljaren.



Op basis van onderwijsscore is er recent wel een kleine afname in ongelijkheid. Adviezen van leerlingen met de minst gunstige onderwijsscore worden in 2020/2021 en 2021/2022 iets vaker bijgesteld dan van leerlingen met de meest gunstige onderwijsscore en dit verschil is iets toegenomen.

Adviezen van leerlingen met een migratieachtergrond worden duidelijk vaker bijgesteld dan de adviezen van leerlingen zonder migratieachtergrond.

### *Plaatsing in jaar 1 vo*

Ook bij de niveaukeuze voor een school voor voortgezet onderwijs kunnen er systematische verschillen bestaan tussen groepen leerlingen. Beschikbare gegevens hierover zijn niet zo nauwkeurig, maar wijzen erop dat leerlingen met de minst gunstige onderwijsscore iets vaker hoger dan het advies geplaatst worden in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs dan leerlingen met de meest gunstige onderwijsscore. Dit verschil is de laatste jaren iets toegenomen. Dit compenseert dus enigszins voor de relatief lagere adviezen die leerlingen met de minst gunstige onderwijsscore ontvangen.

### *Het derde jaar vo*

De vergelijking van de onderwijspositie in jaar 3 ten aanzien van het advies tussen leerlingen met en zonder bijstelling van het advies, kan inzicht bieden in hoe passend het definitieve advies was. Leerlingen van wie het advies niet werd bijgesteld terwijl ze daarvoor wel in aanmerking kwamen, stromen duidelijk vaker op en minder vaak af dan de overige leerlingen. Dit wijst erop dat van deze leerlingen het advies onterecht niet werd bijgesteld. Een deel hiervan betreft waarschijnlijk scholen die als onderdeel van hun beleid niet bijstellen. Dat vanaf schooljaar 2023/2024 in beginsel wordt bijgesteld, kan dus als een positieve verandering worden gezien.

Het is uiteraard interessant om te weten in hoeverre er verschillen zijn naar sociale en etnische achtergrond in de loopbanen van leerlingen met en zonder bijstelling van het advies, maar daar zijn geen gegevens over gepubliceerd. Wel zijn cijfers bekend over onderwijspositie ten aanzien van het definitieve advies in het derde jaar naar het opleidingsniveau van de ouders en naar onderwijsscore.

Een onderwijsniveau lager dan het advies komt in sterkere mate voor bij leerlingen met maximaal mbo-opgeleide ouders dan bij leerlingen met hoger opgeleide ouders. Dit betreft een verschil dat in de loop der jaren niet is veranderd. Wat wel veranderd is, is dat een onderwijsniveau lager dan het advies binnen alle onderscheiden ouderlijke opleidingsniveaus steeds minder vaak voorkomt. De laatste jaren (vanaf 2016/2017) komt een hoger niveau in het derde jaar van het voortgezet onderwijs dan het adviesniveau relatief vaker voor bij leerlingen met ten hoogste mbo-opgeleide ouders dan bij leerlingen van wie de ouders hoger opgeleid zijn. Dit kan het gevolg zijn van de relatief lagere adviezen ten aanzien van de eindtoets die zij hebben ontvangen.

Leerlingen die in 2019/2020 naar groep 8 gingen maakten vanwege corona geen eindtoets, waardoor hun advies niet naar boven kon worden bijgesteld. Deze leerlingen gaan relatief vaker naar een onderwijsniveau in jaar 3 dat hoger is dan het advies dan leerlingen uit eerdere jaren.

Het percentage leerlingen dat is blijven zitten is in alle jaren hoger voor leerlingen met de minst gunstige onderwijsscore dan voor leerlingen met de meest gunstige onderwijsscore.

### *Stapelen*

In het schooljaar 2021-2022 zette de trend van een toename in het aantal havo- en vwo-diploma's door, deels doordat meer vmbo-g/t-gediplomeerden naar het havo gingen en meer havo-

gediplomeerden doorstroomden naar het vwo. Het recht op doorstroom lijkt effectief te zijn in het bevorderen van doorstroom. Het lijkt er niet op dat het recht op doorstroom kansengelijkheid bevordert heeft. De toename in doorstroom verschilt namelijk niet naar ouderlijk opleidingsniveau. Hierover wordt meer duidelijk wanneer cijfers over meer recente schooljaren beschikbaar zijn.

## 7.1 Literatuurverwijzingen

DUO (2023). *Rapport wegvallen eindtoets 2022*. Den Haag: Dienst Uitvoering Onderwijs.

[https://duo.nl/open\\_onderwijsdata/images/rapport-wegvallen-eindtoets.pdf](https://duo.nl/open_onderwijsdata/images/rapport-wegvallen-eindtoets.pdf)

Inspectie van het Onderwijs (2022). *Heroverwegen en bijstellen van schooladviezen na de eindtoets*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2023). *Technisch rapport monitoring primair onderwijs – De Staat van het Onderwijs 2023*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Van Eck, D. & Meesters, I. (2020). *Rapport wegvallen eindtoets. Onderzoek naar de effecten van het wegvallen van de eindtoets in het basisonderwijs*. Den Haag: Dienst Uitvoering Onderwijs – Informatieproducten. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-61a53f55-333d-4ec4-838b-0507e8772edc/1/pdf/bijlage-1-rapport-wegvallen-eindtoets.pdf>

## Bijlage 2 Informatie gesprekken

### B2.1 Focusgroepen over advies

Onderdeel van de ex ante beleidsevaluatie van het advies 'Later selecteren, beter differentiëren' van de Onderwijsraad zijn twee rondes focusgroepgesprekken met verschillende groepen betrokkenen. Onderscheiden groepen voor deze gesprekken zijn wetenschappers en vertegenwoordigers van de onderwijspraktijk. De eerste ronde focusgroepen – waarover hierna wordt gerapporteerd - was gericht op het advies van de Onderwijsraad: wat zijn te verwachten effecten, wat is haalbaar, wat is nodig om het advies te implementeren en welke alternatieven zien de deelnemers. In de tweede ronde (zie hoofdstuk 6) werd met dezelfde deelnemers gesproken over de alternatieven die we in dit ex ante onderzoek in kaart brengen, met name over de te verwachten effecten, over de haalbaarheid en over de randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om deze alternatieven kans van slagen te geven.

De conceptreconstructie van de beleidstheorie van het advies van de Onderwijsraad, vormde de basis voor de ontwikkeling van de topiclijst die is gebruikt bij de uitvoering van de eerste ronde focusgroepen. Deelnemers aan de gesprekken ontvingen de topiclijst ter voorbereiding op het gesprek, evenals een schematische samenvatting van het advies. In het schema worden de aanleiding voor het advies, de door de Onderwijsraad voorgestelde interventie, verwachte effecten en resultaten en randvoorwaarden samengevat weergegeven.

De mate waarin deelnemers inbreng konden hebben over een onderwerp van de topiclijst, hing mede af van hun achtergrond. Aan de deelnemers werd daarom vooraf gevraagd om een of enkele punten uit de topiclijst te kiezen waarop zij vooral inbreng zouden willen hebben. Ter voorbereiding op de tweede ronde focusgroepen werd aan het eind van het gesprek gevraagd naar alternatieven voor het advies van de Onderwijsraad.

#### 7.1.1 B2.1.1 Deelnemers aan de gesprekken

Er zijn zeven gesprekken gevoerd met in totaal 16 deelnemers:

- Vier wetenschappers (disciplines onderwijskunde, onderwijssociologie, onderwijseconomie; expertise sociale onderwijsgelijkheid, schoolbeleid, onderwijsloopbanen);
- Drie lerarenopleiders: zowel primair als voortgezet onderwijs;
- Een manager van het Landelijk Expertisecentrum PO-VO (LEPOVO), gericht op de leeftijds-specialisatie acht tot veertien jaar binnen lerarenopleidingen;
- Drie voorzitters/managers schoolbesturen po en vo (twee met ervaring met 'middenscholen', brede brugklassen);
- Een bestuurder van een vwo-koepelorganisatie;
- Twee docenten en een teamleider van verschillende scholen, met meerdere jaren ervaring met lesgeven aan een brede brugklas of op een 10-14 school;
- Een projectleider brede brugklas van een school met meerdere jaren ervaring met een brede brugklas.

De focusgroepen zijn zoveel mogelijk zo samengesteld dat deelnemers van verschillende achtergronden op elkaar konden reageren. Ook is er zoveel mogelijk gekozen voor deelnemers met

ervaring met (vormen van) brede brugklassen om zo concreet mogelijke informatie op te kunnen halen over wat implementatie van het advies in zou kunnen houden. Een enkele keer is vanwege beperkte beschikbaarheid met afzonderlijke deelnemers gesproken. Onderdeel van de procedure is het voorleggen van de verslaglegging van de gesprekken aan de deelnemers.

Er zijn in totaal elf interviews afgenomen waarbij is ingegaan op het advies van de Onderwijsraad: vier met (vertegenwoordiging van) schoolleiders, vier met (vertegenwoordiging van) docenten, twee met vertegenwoordiging van ouders met leerlingen in het vo, en één met vertegenwoordiging van vo-leerlingen. De resultaten vertonen uiteraard overlap met de resultaten uit de focus groepen, en bieden ook aanvullende inzichten.

### B2.1.2 Resultaten eerste ronde focusgroepen.

We geven hier een uitgebreid verslag van de focusgroepen.

### B2.1.3 Verslag van de eerste ronde focusgroepen

In deze paragraaf geven we weer wat de deelnemers aan de focusgroepen naar voren brachten. We gaan in op de betekenis van invoering van het advies voor de organisatie van het onderwijs in de praktijk volgens de deelnemers van de focusgroepen, wat invoering van het advies in de praktijk voor het onderwijspersoneel zou betekenen, mogelijk negatieve neveneffecten volgens de focusgroepdeelnemers als het advies zou worden opgevolgd en mogelijk alternatieven volgens de deelnemers aan de focusgroepen.

## Betekenis van het advies voor de organisatie van het onderwijs in de praktijk

### *Rol van besturen onderbelicht*

Een wetenschapper geeft aan dat er onvoldoende aandacht is voor de positie van schoolbesturen in het advies van de Onderwijsraad. Het Nederlandse onderwijssysteem biedt een hoge mate van autonomie aan schoolbesturen en wijkt daarin af van andere landen. De Onderwijsraad maakt in het advies vergelijkingen met schoolsystemen in andere landen met een later selectiemoment, maar in die systemen is die bestuurslaag niet aanwezig. Schoolbesturen vormen in het Nederlandse onderwijsstelsel een schakel waar je niet omheen kunt: zij zijn nodig om de transitie te maken.

De periode na de brede brugklas onvoldoende uitgewerkt

Meerdere wetenschappers en bestuurders geven aan dat de uitvoering van het advies consequenties heeft voor het onderwijs na de brede brugperiode. Aangegeven wordt dat dit moet mee veranderen en ook goed aansluiten. Dat moet eerst uitgewerkt worden, voordat je een dergelijke wijziging kunt uitvoeren. Een bestuurder vraagt zich bijvoorbeeld af hoe het vervolg ingericht moet worden als leerlingen vakken op verschillende niveaus volgen. Ook is het de vraag hoe de bovenbouw van het vmbo vormgegeven moet worden: er is dan maar één jaar over. Dit blijft onderbelicht in het advies. Een schoolbestuurder geeft aan:

*“Als je wilt uitbreiden naar drie jaar, zul je ook de programma’s moeten aanpassen, bijvoorbeeld basis/kader. Die hebben praktijkvakken in leerjaar 3, dat past niet allemaal in het laatste jaar. Dus met een tweejarige brugperiode ben je eigenlijk ook al een flink eind op weg.”*

Eén van de bestuurders merkt op dat het een optie zou kunnen zijn om de duur van vmbo en havo te verlengen, bijvoorbeeld havo naar zes jaar.

### *Aandacht voor de 'bovenkant'*

Een wetenschapper en vo-schoolbestuurder vinden dat één van de belangrijkste opgaven bij implementatie van het advies ligt in het aantrekkelijk maken van het advies voor de leerlingen aan de 'bovenkant': deze leerlingen moeten de ruimte krijgen om te versnellen, verbreden en verdiepen. Ook voor draagvlak bij ouders van leerlingen met nu een vwo-advies moet goed zichtbaar zijn dat met een brede brugklas hetzelfde bereikt kan worden als binnen een categoriaal gymnasium. Een brede brugklas kan ook gunstiger zijn voor leerlingen die op een specifiek vak laag scoren. Nu komt het voor dat leerlingen op gymnasia hierdoor afstromen, waardoor zij van school moeten veranderen. De deelnemer van de vwo-koepelorganisatie merkt hierbij op dat het risico om van school te moeten veranderen ook juist een motivatie kan zijn voor een leerling om hard te werken.

### *Overdracht*

Vanuit het basisonderwijs kan een goede overdracht over de thuissituatie ervoor zorgen dat vo-scholen goed weten welke leerlingen extra ondersteuning nodig hebben. Belangrijk daarbij is wel dat dit ondersteunend en niet stigmatiserend moet zijn.

### *Goed schoolleiderschap*

Een wetenschapper en meerdere lerarenopleiders geven aan dat het nodig is om als schoolteam samen een visie te ontwikkelen, bijvoorbeeld wat betreft het toewerken naar einddoelen, in een open en professionele schoolcultuur. Hiervoor is goed schoolleiderschap nodig. "We moeten af van 'the teacher knows best'". Ook zijn volgens de lerarenopleiders docenten nodig binnen het team die het overzicht over leerlijnen hebben, wat vooral docenten met een masteropleiding zullen kunnen. Zij verwachten dat het vanwege het lerarentekort moeilijk zal zijn om een dergelijk team samen te stellen.

### *Schoolklimaat*

Een lerarenopleider wijst op het belang van het schoolklimaat. Hij benoemt dat in een brede brugklas een schoolklimaat moet zijn waarin zowel hoge eisen worden gesteld aan docenten om inhoudelijk goed kwalitatief onderwijs neer te zetten als een open pedagogisch klimaat op school en in de klas. Leerlingen moeten zich gezien voelen, ook tijdens leswisselingen en pauzes. Er moet een basis zijn voor afspraken in de klas en op schoolniveau, wat leraren helpt om hun werk te doen.

### *Praktijkonderwijs en vso buiten het advies*

De voorzitter van een vo-schoolbestuur geeft aan dat opvalt dat praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs niet betrokken zijn in het advies en vraagt zich af wat dit betekent voor de overgang van regulier onderwijs naar praktijkonderwijs. Deze voorzitter geeft aan dat de helft van hun leerlingen binnen het praktijkonderwijs afkomstig is uit het reguliere onderwijs.

### *Wetgeving*

Wijziging van meerdere wetten is nodig voor de stelselwijziging: de WPO, WVO 2020, WEB, WEC, WPO BES en Wet CVTE en onderliggende regelgeving. Dit vraagt een stapsgewijze aanpak, die meerdere jaren voorbereiding vraagt met het oog op het kiezen van werkzame oplossingen en draagvlak.

### *Financiën*

Het aanpassen van de wet- en regelgeving en wat daaruit voortvloeit vraagt forse investeringen. Het vergt bijvoorbeeld aanpassingen in de onderwijshuisvesting aangezien categorale scholen onderwijs van meer niveaus moeten gaan aanbieden.

### *Huisvesting*

Schoolgebouwen moeten wellicht aangepast worden vanwege een andere verdeling van leerlingen over locaties (uitbreiding van te kleine locaties, anders gebruiken van de ruimte op te grote locaties). Docenten geven aan dat de inrichting van de klas en van het schoolgebouw aandacht behoeft. Bijvoorbeeld een grote tafel in het midden van de klas, of aparte ruimtes voor verlengde of verdiepende instructie. Lokalen moeten geschikt (groot genoeg) zijn voor het werken in groepjes.

## **Curriculum, leermiddelen**

### *Lesmateriaal*

Het lesmateriaal is nu nog niet afgestemd op het lesgeven in brede brugklassen: er zijn vaak geen geschikte boeken voor alle niveaus samen. Dit lesmateriaal moet ontwikkeld worden, maar van leraren is het teveel gevraagd om dit zelf te ontwikkelen, ook gezien het lerarentekort. Een lerarenopleider merkt op dat er bovendien weinig uitwisseling van lesmateriaal plaatsvindt tussen scholen en dat dit ook niet wordt gefaciliteerd. Er wordt weinig gedaan aan borging. Het ontwikkelen van lesmateriaal kost veel energie die afleidt van de pedagogische opdracht, wat volgens de lerarenopleider een risico is van een brede brugklas. Eén van de lerarenopleiders geeft aan dat binnen zijn lerarenopleidingen nu vooral aandacht wordt besteed aan het volgen van methodes, niet aan het zelf ontwikkelen ervan. Een andere lerarenopleider geeft aan dat hier wel aandacht voor is binnen de opleiding. Zij geeft aan dat masterstudenten dit goed kunnen, bachelorstudenten minder goed.

### *Kerdoelen*

Docenten met ervaring met werken in de brede brugklas geven aan dat voor de eerste drie jaar kerndoelen moeten worden geformuleerd en dat moet worden bepaald hoe die doelen aansluiten bij de eindtermen aan het einde van de vmbo/havo/vwo-periode. Het vraagt heldere kennis van de leerlijnen, maar ook vaardigheden om het te vertalen naar de lesstof. Binnen de schoolorganisatie moeten sterke en concrete leerdoelen en succescriteria geformuleerd worden. De vertaling van kerndoelen naar de praktijk blijkt echter vaak lastig voor docenten. Er wordt aangegeven dat er weinig theorie bekend is en weinig praktijkvoorbeelden zijn over hoe aan het eind van de brugperiode het beste tot een niveaukeuze gekomen kan worden. De deelnemer van de vwo-koepelorganisatie voegt hieraan toe dat ook de aansluiting met het vervolgonderwijs belangrijk is: duidelijk moet zijn voor welke richting je welk eindniveau nodig hebt.

### *Toetsing/volgen leerlingen*

Het toetsen en volgen van leerlingen zoals in het advies staat, wordt door de deelnemers als erg belangrijk gezien. Wel vinden met name enkele wetenschappers dat dit in het advies onvoldoende is uitgewerkt. Zij vragen zich af welke toetsen zouden kunnen zorgen voor een objectieve vaststelling van capaciteiten. Ook bij deze toetsen kan subjectiviteit leiden tot minder kansen voor leerlingen met een lagere sociaaleconomische status. Het is ook de vraag welke aspecten gemeten zouden moeten worden, bijvoorbeeld ook studievaardigheden? Een goed volgsysteem betekent bovendien niet automatisch dat docenten hier goed gebruik van maken: zij hebben veel

klassen met veel leerlingen. De vraag is in hoeverre leraren in staat zijn de lesstof aan individuele leerlingen aan te passen op basis van dit volgsysteem.

Soms kan een toets zorgen voor een prikkel voor leerlingen om harder te werken. Continue toetsing en monitoring kan echter zorgen voor continue druk bij leerlingen. Ouders zien resultaten vaak ook en zien cijfers soms eerder dan leerlingen. Een wetenschapper merkt op dat onderzoek gedaan zou moeten worden naar de condities en randvoorwaarden waaronder toetsen het beste werkt. Leerlingen zouden het toetsen niet als zodanig moeten ervaren.

### *Motivatie*

Een wetenschapper wijst op de motivatie van leerlingen. Dat een leerling een hoger niveau aan zou kunnen moet niet alleen door de leraar gezien worden, ook de leerling moet het ervaren en willen. Bekend is namelijk dat de motivatie voor school afneemt na de overgang naar het voortgezet onderwijs.

### *Maatwerk*

Een vo-schoolbestuurder geeft aan dat er op de scholen binnen zijn bestuur sinds twee jaar met een systeem wordt gewerkt waarin elke leerling een digitale en papieren leer methode heeft. Hierin kan met leer methodes van verschillende niveaus gewerkt worden. Dit zorgt ervoor dat geen andere lesmethode nodig is als een leerling op een ander niveau wil werken. Ook de ontwikkeling van leerlingen kan gevolgd worden. Wel blijkt het veel van docenten te vergen om goed met zo'n methode om te kunnen gaan. Het vraagt van docenten dat zij op een andere manier hun lessen voorbereiden, wat zeker aan het begin meer tijd kost. Ook kost het tijd om het niveau van de leerlingen goed te monitoren en de voortgang in het team te bespreken.

Een teamleider van een 10-14-school geeft aan dat zij gebruik maken van een volgsysteem van Dia-toetsen met daaraan gekoppeld een digitaal programma, Numo, waar elke leerling op zijn/haar eigen niveau kan werken. Daarnaast worden producten vanuit thema's beoordeeld met rubrics waarin zij allerlei vaardigheden uitgeschreven hebben naar leerwegen en niveaus.

Een wetenschapper geeft aan dat er ruimte moet zijn voor leerlingen om te proberen en te groeien, waarbij het vermijden van risico's zoveel mogelijk moet worden tegengegaan. Er is nu nog te vaak sprake van risicomijding, 'bij twijfel niet doen' en kiezen voor het 'laagste' niveau als er sprake is van grote discrepantie tussen scores.

Docenten met ervaring met een brede brugklas geven aan dat op hun school geen cijfers gegeven worden, alleen 'feedback en feed forward' en er wordt drie keer per jaar een niveau-indicatie gegeven. Voor ouders blijkt dit lastig, maar voor leerlingen is de oriëntatie op het verder groeien prettig.

### *Grootte van de klas*

Docenten met ervaring met werken in een brede brugklas en ook lerarenopleiders geven aan dat kleinere klassen nodig zijn om maatwerk te kunnen bieden.

## **Betekenis van het advies in de praktijk voor het onderwijspersoneel**

### *Lerarenopleiding*

Meerdere wetenschappers, docenten met werkervaring in een driejarige brede brugklas, lerarenopleiders en de manager van het expertisecentrum wijzen erop dat in de lerarenopleiding veel veranderingen nodig zullen zijn, wat in het advies nog onvoldoende uitgewerkt is.

Lerarenopleidingen zullen meer gericht moeten zijn op het versterken van pedagogische vaardigheden, terwijl er nu vooral aandacht is voor kennisoverdracht. In het curriculum van de lerarenopleiding moet bijvoorbeeld meer aandacht voor differentiatie komen bij het lesgeven aan klassen met verschillende onderwijsniveaus. Dit vergt tijd, omdat ook in de praktijk geoefend moet kunnen worden, maar daarvoor zijn er nu nog te weinig heterogene brugklassen. Lerarenopleiders geven aan dat het programma in de opleiding al erg vol zit en dat aandacht voor differentiatievaardigheden ten koste zal gaan van aandacht voor de inhoud. De manager van het expertisecentrum geeft aan dat met name tweedegraads lerarenopleidingen meer moeten gaan samenwerken met de pabo.

#### *Intern differentiëren*

Leraren moeten voldoende ondersteuning krijgen om intern te kunnen differentiëren. Differentiëren gebeurt nu weinig. Dit komt door hoe het systeem is ingericht waardoor ze vaak leerlingen van één niveau in de klas hebben en omdat ze er nu weinig ruimte voor krijgen door hoge werkdruk en onderfacilitering. Differentiëren wordt nu ook lastig gevonden, zelfs bijvoorbeeld binnen het gymnasium met één onderwijsniveau, vanwege de aanwezigheid van meerbegaafde leerlingen. Docenten die lesgeven in de brede brugklas geven ook aan dat differentiëren uitdagend is. In een brede groep is het het lastigst om de laagste en hoogste niveaus voldoende aandacht te geven. Het vraagt meer voorbereidingstijd, omdat verschillende lessen voor één les voorbereid moeten worden. Het vraagt ook om het kunnen zorgen voor een goed pedagogisch klimaat in de klas en klassenmanagement: het onder controle hebben van de klas zodat in kleine groepjes uitleg gegeven kan worden.

Digitale hulpmiddelen, zoals nu ingezet bij een 10-14-school, kunnen hierbij helpen. De teamleider van een 10-14-school verwoordt dit als volgt:

*“Als je een goed digitaal programma hebt en je hebt alle leerlingen geleerd om zelf hulp te vragen, dan kun je leerlingen makkelijk in groepen bij elkaar hebben.”*

#### *Goede loopbaanbegeleiding geven*

Leraren moeten zorgen voor goede loopbaanbegeleiding waarin besproken wordt met leerlingen waar ze nu staan, waar ze naartoe willen en wat daarvoor nodig is.

#### *Volgsysteem kunnen gebruiken*

Bij aanwezigheid van een volgsysteem, moeten leraren ook in staat zijn dit goed te gebruiken en de lesstof op basis van de informatie uit dit volgsysteem aan kunnen passen. Dit blijkt nu ook al lastig voor leraren.

#### *Draagvlak onder leraren*

Veel leraren zijn gewend om aan leerlingen van één niveau les te geven. Het lesgeven aan meerdere niveaus vraagt ook andere vaardigheden van leraren. Mogelijk willen niet alle docenten deze vaardigheden leren of toepassen. Meerdere respondenten geven aan dat hiervoor eigenlijk een ander type docent nodig is. Een wetenschapper werpt de vraag op hoe je voorkomt dat veel docenten in het voortgezet onderwijs alleen nog aan leerlingen in het vierde jaar en hoger les willen geven. De teamleider van een 10-14 school geeft aan dat zij in het bestuur alleen te maken heeft met bevlogen leerkrachten die voor die visie hebben gekozen, en verwacht dat het omvormen van bestaande instituten een enorme klus zal zijn.



### *Leerkrachtverwachtingen*

Ook in brede brugklassen spelen leerkrachtverwachtingen een belangrijke rol. Een wetenschapper geeft bijvoorbeeld aan dat je leraren nodig hebt die begrijpen dat leerlingen die op het ene vak laag scoren, op het andere vak wel hoog kunnen scoren. En dat als een leerling minder goed Nederlands spreekt, hij/zij evengoed goed kan presteren. Een andere wetenschapper geeft aan dat het een groeigericht perspectief van leraren vraagt: zich continu blijven afvragen 'zit er nog meer in', in plaats van 'ik zie het niet' en 'deze leerling kan het niet'. Leerlingen moeten worden aangemoedigd in plaats van ontmoedigd.

## **Negatieve neveneffecten als het advies van de onderwijsraad wordt opgevolgd**

### *'Verplaatsing probleem'*

Meerdere wetenschappers, maar ook de docenten geven aan dat het verplaatsen van het selectiemoment ervoor kan zorgen dat sociale ongelijkheid zich op een andere manier of op een latere leeftijd zal manifesteren. Als voorbeeld wordt Finland genoemd waar veel naar gekeken wordt als een soort ideaalbeeld, maar waar alsnog op 15-jarige leeftijd veel prestatiedruk is wanneer er gekozen wordt. Aangegeven wordt dat goed nagedacht moet worden over hoe voorkomen wordt dat problemen die zich nu voordoen rond de po-vo overgang zich vervolgens drie jaar later alsnog voordoen. Een wetenschapper merkt in dit verband op dat ook wanneer het niveau-denken verdwijnt, er peer ranking effecten zijn die van invloed zijn op het zelfbeeld en verwachtingen van leerlingen. Er komt een andere manier van niveau-denken voor in de plaats.

### *Niet goed voor laag- en hoogpresteerders*

Enkele wetenschappers en een lerarenopleider merken op dat het voor de laagst- en hoogstpresterenden mogelijk niet goed werkt om naar een heterogene brugklas te gaan, zeker als er onvoldoende gedifferentieerd wordt. Dan is het bijvoorbeeld niet goed voor het zelfbeeld van laagpresterende leerlingen om bij hoger presterende leerlingen in de klas te zitten.

### *Vergroting particulier onderwijs*

Enkele wetenschappers geven aan dat particulier onderwijs een vluchtroute zou kunnen worden voor leerlingen van ouders met een hoge SES, zoals nu met schaduwonderwijs. Ouders moeten de zekerheid hebben dat hun kind dezelfde kansen heeft om door te stromen naar hoger onderwijs.

### *Gebrek aan flexibiliteit is het werkelijke probleem*

Een wetenschapper geeft aan dat het werkelijke probleem dat moet worden aangepakt, het gebrek aan flexibiliteit in het huidige systeem is. Opstroom wordt nu bijvoorbeeld belemmerd, omdat je soms maanden moet wachten voordat je mag overstappen. Voor het aanpakken van dit probleem zou de voorgestelde stelselwijziging niet nodig zijn. Er kan ook volstaan worden met aanbrengen van meer flexibiliteit in het huidige systeem.

### *Segregatie*

Aangenomen wordt dat segregatie afneemt na uitvoering van het advies. Een wetenschapper en bestuurder vragen zich af of dit daadwerkelijk het geval zal zijn. Er is namelijk ook sterke woonsegregatie die in theorie in het nieuwe onderwijsstelsel sterker zou kunnen zijn. De wetenschapper geeft aan dat dit vooraf nader onderzocht zou moeten worden door na te gaan hoeveel er sprake is van segregatie als je aanneemt dat iedereen naar de school in de buurt gaat.

### *Schaalvergroting*

De voorzitter van een vo-schoolbestuur geeft aan dat het bestuur drie kleine vmbo-scholen heeft, in een gebied met veel inwoners met een lage sociaal economische status, waar leerlingen dicht bij huis onderwijs kunnen volgen. Zijn vrees is dat door het brede aanbod in de onderbouw, kleine wijkscholen verdwijnen, waardoor schaalvergroting ontstaat.

## **Alternatieven**

### *Concurrentie*

Voor scholen met een brugklas met een combinatie van vmbo en havo/vwo blijkt het in de huidige praktijk vaak lastig om havo- en vwo-leerlingen te trekken, omdat hun ouders een voorkeur hebben voor scholen die alleen havo en/of vwo aanbieden. Soms lukt het (bijna) niet meer om het hoogste niveau aan te bieden in een brede brugklas, omdat het aantal leerlingen daarvoor te laag is. Daarom is er volgens enkele deelnemers een stelselwijziging nodig om te voorkomen dat concurrentie van andere scholen te veel een rol speelt. Zonder stelselwijziging zullen er volgens hen te veel eigen invullingen gegeven worden.

Door anderen worden alternatieven binnen het huidige stelsel benoemd:

### *Flexibele één/tweejarige brugklas*

Een eenjarige brugklas in de volle breedte met eventueel het laagste en het hoogste niveau apart. Alleen leerlingen van wie het niveau onduidelijk is kunnen ook in het tweede jaar nog naar een dakpanklas. Dan maak je het onderwijs flexibel waar het nodig is, maar homogeen waar het kan. Daarnaast kan er ook op andere punten meer flexibiliteit geboden worden. Zo kan het mogelijk worden gemaakt dat een leerling zodra het duidelijk is dat deze naar een hoger niveau kan, dit kan doen zodra dit duidelijk wordt en niet bijvoorbeeld na de kerst.

### *Vmbo meer aanzien geven*

Er is nu sterk sprake van niveaudenken, waarbij het vmbo wordt gekwalificeerd als het laagste niveau. Door te zorgen voor een andere manier van financiering, met meer middelen voor vmbo is het mogelijk het vmbo meer aanzien te geven.

### *Wel later selecteren maar niet later differentiëren*

Een wetenschapper is voorstander van latere definitieve selectie op 15-jarige leeftijd na keuze voor een specifiek uitstroomprofiel, maar, anders dan het advies van de Onderwijsraad, niet later differentiëren. De respondent stelt voor dat leerlingen vanaf leerjaar 1 in het voortgezet onderwijs de ruimte krijgen om onderwijs te volgen op het eigen niveau. Daarbinnen moet probeerruimte zijn om een stapje hogerop of een stapje terug te doen. Hierbij moet ook de koppeling tussen niveau en leeroriëntatie worden losgelaten, dus niet praktijk- of theoriegericht leren op basis van het relatieve prestatieniveau of de cognitieve vaardigheden. De wetenschapper is voorstander van een brede scholengemeenschap, maar niet van een brede brugklasperiode. Wel zijn er vakken waarbij heterogeniteit gerealiseerd kan worden en waarbij dat ook een meerwaarde heeft, bijvoorbeeld maatschappijleer of creatieve vakken. Volgens deze wetenschapper zie je op scholen die een brede brugklasperiode aanbieden toch dat vakken als Nederlands en Engels in meer homogene samenstellingen qua niveau worden gegeven.

### *Onderscheid theoretisch en praktijkgericht*

Een van de wetenschappers geeft aan dat veel leerlingen, ook die in havo/vwo, graag praktijkgericht zouden leren en werken. Dit is op dit moment al mogelijk, maar scholen passen dit vaak niet toe, onder meer omdat het de doorstroommogelijkheden naar het hoger onderwijs beperkt. De wetenschapper vindt dat we in de onderbouw van het vo ruimte meer toe zouden moeten naar combinaties van praktijk- en theoriegericht leren voor alle leerlingen.

### *Inhoud van het onderwijs is het belangrijkste*

Een manager van een schoolbestuur, de manager van het landelijke expertisecentrum en de teamleider van een 10-14-school geven aan dat de inhoud van het onderwijs het belangrijkste is, waarvoor niet per se een driejarige brede brugklas nodig is. Het onderwijs moet inhoudelijk goed aansluiten bij een moderne samenleving waarbij ontwikkelingsgericht werken, dus aansluiten bij wat een kind nodig heeft om zich te ontwikkelen, het uitgangspunt zou moeten zijn.

### *Een 10-14-school*

Gesproken is met een docent en teamleider van verschillende 10-14-scholen. De teamleider ziet de 10-14 school als oplossing voor het knellende leerstofjaarklassensysteem. In een 10-14-school zitten leerlingen van 10 tot en met 14 jaar (groep 7 t/m klas 2 vo) van alle niveaus bij elkaar. Met behulp van onder meer digitale middelen volgen leerlingen op hun eigen niveau taal, rekenen en Engels. Alle leerlingen ontvangen praktijkgericht onderwijs. Zij kunnen zich inschrijven voor vakken als techniek, zorg en welzijn en groen. De financiering gebeurt volgens het principe 'geld volgt kind'. De basisschoolleerlingen van deze school staan ingeschreven op een basisschool en vo-leerlingen op een vo-school. De 10-14-school maakt de roosters en koopt lessen in bij het vo met de afspraak dat lessen doorgaan tijdens docentenuitval, toetsweken en studiedagen. Op een andere 10-14-school financiert ook het samenwerkingsverband passend onderwijs mee, omdat de school veel leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften heeft. Voor vakken die leerlingen volgen op het vo (dat kan al vanaf groep 8) zitten ze in het vo-systeem en leren ze op basis van een of twee vakken de overgang naar het vo kennen. Gedurende het jaar kunnen ze er ook vakken bij nemen. De teamleider geeft aan: *“Dit maakt de po-vo overgang fluide voor leerlingen.”* De 10-14 school gaat vanaf het volgend schooljaar door als 8-14 school om de overgang nog flexibeler te maken: *“Sommige leerlingen zijn eerder klaar voor het vo.”*

Een respondent geeft aan dat voor het organiseren van 10-14-onderwijs uitkomsten van onderzoek naar het experiment teambevoegdheid relevant zijn. Aanleiding voor dit experiment was dat regels voor bevoegdheden en inzetbaarheid van leraren voor 10-14-scholen knelpunten vormden bij het organiseren van het onderwijs. Dit knelpunt werd voor deelnemende scholen (tijdelijk) opgelost door middel van teambevoegdheid, wat betekent dat een team dat 10-14-onderwijs geeft gezamenlijk bevoegd is om onderwijs te geven en dat die bevoegdheid niet per se bij de individuele leraar ligt.

### *Gymnasia*

Vanuit gymnasia wordt geëxperimenteerd met een instroomroute in klas 3, met leerlingen van scholen die nog geen klassieke talen hebben gehad. Ook wordt gewerkt aan uitwisseling tussen scholen. Bijvoorbeeld: gymnasiumleerlingen die vmbo-leerlingen helpen met Engels en vmbo-leerlingen die gymnasium leerlingen leren lassen. Vanuit gelijkwaardige verhoudingen leren leerlingen hierbij vanuit eigen expertise van elkaar.

### *Basisschool verlengen*

Een lerarenopleider noemt dat het verlengen van de basisschool met een jaar als alternatief, waardoor de overgang tussen po en vo minder groot wordt. Een schoolbestuurder geeft aan dat kopklassen voor bepaalde leerlingen die meer tijd nodig hebben om op niveau te komen een alternatief zijn. De kopklas is bedoeld voor leerlingen die sterker kunnen en willen worden in hun kennis van de Nederlandse taal, om aldus op een hoger niveau in het vo in te kunnen stromen.

## **B2.2 Interviews over advies**

### **Implementatie door scholen**

#### *Samenwerking*

Verschillende partijen benoemen het belang van samenwerking tussen en door scholen als het advies opgevolgd zou worden. Binnen de school zullen docenten meer met elkaar moeten afstemmen hoe het onderwijs vormgegeven wordt, ook om hun vaardigheden tot bloei te laten komen. Dit geldt vooral voor het voortgezet onderwijs, waar men nog minder ervaring heeft met het lesgeven aan klassen waar leerlingen van verschillende onderwijsniveaus bij elkaar zitten. Tussen scholen kan worden samengewerkt om de leerlingen van de juiste lessen te voorzien. Denk bijvoorbeeld aan leraren Frans die met elkaar bespreken hoe er gedifferentieerd Frans gegeven kan worden. Maar ook kunnen scholen van het primair onderwijs en voortgezet onderwijs afspraken maken en met elkaar samenwerken om ook de doorstroom tussen de onderwijssoorten soepel te laten verlopen.

#### *Differentiatie*

Alle respondenten benadrukken het belang van interne differentiatie binnen het voortgezet onderwijs. Tijdens de lessen moet bewaakt worden dat alle leerlingen worden uitgedaagd. Daarnaast is het belangrijk dat leerlingen niet onnodig worden vergeleken met de andere leerlingen. Er moet ook aandacht zijn voor de verschillen tussen doelgroepen leerlingen (leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte bijvoorbeeld). Dit kan bijvoorbeeld door sommige lessen met de gehele klas te volgen, en andere lessen met een deel van de klas te volgen. Flexibiliteit wordt daarbij benoemd als een sleutelwoord.

Hierbij wordt door een groot deel van de respondenten genoemd dat het mogelijk maken van uitzonderingen ook nodig is. Voor leerlingen die beter gedijen in een homogene leeromgeving (homogeen in leerniveau) moet dit ook mogelijk zijn. Het gaat dan om leerlingen die cognitief meer moeite hebben met school dan andere leerlingen en waarschijnlijk moeilijk meekomen in een heterogene groep (vmbo basis) en leerlingen voor wie juist al jong glashelder is dat zij meer uitdaging nodig hebben en daarom ook niet goed tot hun recht komen in een heterogene groep (vwo+ / gymnasium).

#### *Socialisatie en sociaalemotionele ontwikkeling*

Een deel van de respondenten verwacht dat het volgen van lessen samen met leerlingen die misschien iets minder lijken op elkaar goed kan zijn voor de socialisatie in de klas. Met socialisatie wordt dan het leren omgaan met verschillen in de samenleving bedoeld. In de klas leren de kinderen omgaan met mensen die andere (cognitieve) kenmerken en achtergronden hebben dan zichzelf. Ook verwacht een respondent dat het tegenkomen van leerlingen met andere

(achtergrond)kenmerken in de loopbaan zorgt voor het tegengaan van het ontwikkelen van vooroordelen en negatieve stereotypen<sup>38</sup>.

Ook voor het ontwikkelen van de sociaalemotionele vaardigheden van leerlingen zou het beter zijn als prestatiedruk niet te vroeg een rol gaat spelen. Eén respondent kaart aan dat het op- en afstromen, dat in het huidige systeem veel voorkomt, juist niet goed is voor de sociaalemotionele ontwikkeling van leerlingen. Immers, zo krijgen leerlingen impliciet de boodschap mee dat het niet goed is om een opleiding te volgen op een 'lager' niveau, wat kan leiden tot het gevoel van falen als dit toch gebeurt. Door het vormen van een heterogene en langjarige brugklas, wordt het op- en afstromen minder prominent, wat vanuit deze redenering gezien beter is voor de ontwikkeling van het kind.

### **Draagvlak voor het advies**

#### *Ervaring met heterogene klassen*

Voor zowel professionals als leerlingen in de interviews geldt dat, wanneer zij in aanraking zijn gekomen met onderdelen van het voorstel van de Onderwijsraad, zij hier positiever tegenover staan. Bijvoorbeeld leerlingen die in een brede brugklas hebben gezeten, of leraren die in een middenschool of vernieuwingschool onderwezen hebben, lijken positiever dan leerlingen en leraren die deze ervaring niet hebben. Onder de respondenten zijn ook medewerkers van scholen die sterk voorlopen op de eventuele toekomstige ontwikkelingen, en al bezig zijn met brede brugklassen en laat selecteren. Zij hebben de beleving dat er vanuit het onderwijs al langer een beweging gaande is, die door de Onderwijsraad wordt verwoord (en niet geïnitieerd). Op deze scholen is het draagvlak uiteraard groot.

Daarnaast wordt ook benoemd dat er leerlingen zijn die juist behoefte hebben aan een homogene lesomgeving. De vraag is hoe hiermee omgegaan kan worden binnen de brede brugklas en of daar dus uitzonderingen voor mogelijk moeten zijn, bijvoorbeeld door vmbo-basis en gymnasium buiten de interventie te houden.

Ook wordt benoemd dat er leraren zijn die nu in de onderbouw lesgeven aan homogene groepen (vmbo-basis, gymnasium) en niet zomaar over willen of kunnen schakelen naar een bredere doelgroep, ander lesinhoud en andere manier van lesgeven. Ook voor deze leraren zou het beperken van de stelselwijziging tot vmbo-t/havo/vwo een oplossing zijn.

#### *Haalbaarheid een zorgpunt*

Veel van de respondenten die aangeven dat de achterban twijfels heeft, hebben opmerkingen over de haalbaarheid van het advies. Dit betreft een minderheid van de respondenten. Het advies vraagt om drastische veranderingen, vooral in het voortgezet onderwijs, waarbij van leraren ook andere vaardigheden verwacht worden. Het belang van de leerlingen zou dan onder druk staan. De moeilijkheden rondom differentiatie die in het vorige blok benoemd worden, zijn hier ook een belangrijk punt. Hoe snel leren leraren om te differentiëren, en hoe hoog is de kwaliteit van deze differentiatie? Zonder juiste differentiatie is het plan niet haalbaar en kan het juist schadelijk zijn voor de onderwijskwaliteit, wordt gezegd in de gesprekken.

---

38 Uit onderzoek is bekend dat dit alleen het geval zal zijn als het om positieve ervaringen gaat, anders worden vooroordelen juist versterkt

Eén andere respondent geeft aan dat de stelselwijziging ook kan betekenen dat er meerdere docenten voor één klas moeten staan. Vanwege het lerarentekort en de financiering van scholen is dit niet altijd realistisch. Tegelijk wordt dit juist ook gezien als kans om het vak van leraren aantrekkelijker te maken. Als voorbeeld wordt genoemd dat op vernieuwingsscholen leraren meestal in teams voor een groep staan, en dat hier tegelijkertijd ook geen lerarentekort is. Zonder te willen claimen dat dit een causaal verband is, is het wel een interessante observatie aldus een respondent.

### *Onbekendheid*

Respondenten geven aan dat hun achterban (gedeeltelijk) niet bekend is met het advies. Ook wordt benoemd dat, ondanks dat men niet altijd het gehele rapport heeft gelezen, het wel mogelijk is dat (een deel van) de achterban wel een mening heeft over de onderwerpen in het advies. Een voorbeeld dat benoemd wordt, is de doorstroomtoets in groep 8. Onderwijsprofessionals praten hierover met elkaar en hebben hier een mening over, maar zijn zich niet bewust van de relatie van deze maatregel en het advies van de Onderwijsraad. Het gaat hierbij vooral om een klein onderdeel van het grote verhaal.

### **Risico's**

#### *Differentiatievaardigheden van leraren*

Zoals eerder benoemd zijn de differentiatievaardigheden- en mogelijkheden van leraren in het voortgezet onderwijs niet altijd goed genoeg op orde om de stelselwijziging nu door te voeren. Een risico hiervan is dat niet alle leerlingen kwalitatief goed genoeg onderwijs krijgen. Hierdoor kunnen er o.a. motivatieproblemen ontstaan bij leerlingen. Eén van de respondenten benoemt dan ook dat het een oplossing kan zijn om leraren minder les te laten geven op een dag, zodat leraren deze tijd kunnen benutten om zich bij te laten scholen op het vlak van differentiatie. Leerlingen hebben liever kwalitatief goede lessen, dan kwantitatief meer lessen.

#### *Opties behouden voor leerlingen*

Gerelateerd aan het vorige punt benoemen meerdere respondenten de noodzaak om alle opties open te houden voor leerlingen. Er moet volgens hen recht gedaan worden aan de diversiteit van de leerlingpopulatie. Er zijn leerlingen die beter gedijen in een homogene omgeving, waar ook ruimte voor moet zijn. Daarnaast moet er ruimte zijn voor alle leerlingen om zich te ontwikkelen in het eigen tempo, ook als dit betekent dat een leerling eerder moet doorstromen naar het voortgezet onderwijs of les moet krijgen in een homogene leeromgeving.

#### *Kleine verandering in de grote onderwijsketen*

Het advies zal zeker voor verandering zorgen, zo zeggen de respondenten, maar het is belangrijk dat er ook wordt gekeken naar het primair onderwijs en het vervolgonderwijs (mbo, hbo, wo). De aansluitingen moeten ook meebewegen met een nieuw stelsel. Daarbij benoemt één respondent ook de huidige mogelijkheid om al eerder over te stappen van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs als mogelijkheid die ook in een nieuw stelsel zou moeten worden behouden. Er is ook een rol weggelegd voor het primair onderwijs. In het huidige systeem merkt de basisschool het op wanneer een leerling een andere route wil volgen. Het is bijvoorbeeld mogelijk vroegtijdig in te stromen op een gymnasium. De respondent zou ook aanraden om in gesprek te gaan met het veld, om te kijken wat de mogelijkheden zijn voor een doorlopende leerlijn, die breder is dan alleen het voortgezet onderwijs.

Los hiervan, wordt ook benoemd dat er gekeken moet worden naar de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Deze zal ook anders vormgegeven moeten worden in een nieuw stelsel omdat dit nu niet aan zou sluiten. Sommige respondenten hebben een voorkeur voor maatwerkdiploma's, waarbij leerlingen op 'verschillende niveaus' vakken kunnen volgen. Ook dit vraagt om aanpassingen van het tertiair onderwijs: hoe bepaal je dan wie waar toelaatbaar is?

### *Verschillen tussen scholen*

Respondenten merken op dat scholen verschillen in bijvoorbeeld grootte, maar ook in geografische ligging. Deze twee kenmerken zijn van belang waar het gaat om de implementatie van het advies. Alle respondenten merken op dat het belangrijk is om voldoende leraren te hebben om het advies te kunnen implementeren, wat niet op alle scholen het geval is. Daarnaast ziet één respondent ook verschil tussen scholen die in de stad liggen, en scholen die in minder stedelijke gebieden liggen. De respondent maakt zich zorgen over de kwaliteit van het onderwijs in plattelandsgebieden bij doorvoering van het advies. Ook op kleine scholen zal het lastig worden om bijvoorbeeld alle niveaus aan te kunnen bieden in verband met het minder beschikbaar zijn van leraren.

## **Randvoorwaarden**

### *Lerarenopleiding*

Vanuit de lerarenopleiding kan er al aandacht worden besteed aan de verschillende vaardigheden die de leraren nodig zullen hebben in het nieuwe stelsel. Hierbij wordt vooral de focus gelegd op de differentiatievaardigheden van de leraren. Een andere respondent legt de nadruk op de pedagogische vaardigheden van de leraren. Deze vaardigheden zijn van belang voor het goed kunnen ondersteunen van alle leerlingen in hun ontwikkeling.

Twee respondenten benoemen ook dat er de mogelijkheid moet zijn voor leraren om tijdens hun loopbaan extra coaching of scholing te kunnen volgen. De kwaliteit van het onderwijs moet boven de kwantiteit van het onderwijs staan. Dit houdt in dat leerlingen een uur minder les krijgen, zodat de leraar dit uur kan gebruiken voor bijscholing.

### *Differentiatievaardigheden*

Het goed kunnen toepassen van differentiatie is volgens verschillende respondenten dé randvoorwaarde van het advies. Wanneer leraren onvoldoende beschikken over differentiatievaardigheden dit niet goed wordt uitgevoerd, zijn er grote risico's voor de kwaliteit van het onderwijs en de motivatie van leerlingen.

### *Toetsen*

Een respondent vraagt zich af of er met de huidige toetsinfrastructuur wel echt de capaciteiten van leerlingen gemeten worden. Vooral is de vraag of er met de toetsen echt kennis wordt gemeten of veeleer begrijpend leesvaardigheden. De respondent erkent het belang van meten, omdat het mogelijk moet zijn alarm te slaan wanneer leerlingen dreigen uit te vallen. Echter is de vraag dan of toetsen op een andere manier vormgegeven kan worden, bijvoorbeeld door niet summatief maar formatief te toetsen. De vraag is of hier rekening mee gehouden kan worden bij het inrichten van een nieuwe toetsinfrastructuur. Een andere respondent geeft aan dat leerlingen een groot aantal toetsen krijgen voorgelegd in één jaar en dat dit door leerlingen als niet wenselijk wordt gezien. Er moet dus ook nagedacht worden over de optimale hoeveelheid toetsen in een leerjaar. Ook wordt aangegeven dat de manier waarop toetsen nu worden ingezet, er vaak toe leidt dat leerlingen veel tijd besteden aan vakken waar zij niet goed in zijn (en die ze vaak niet leuk vinden),

en minder tijd aan vakken die zij wel leuk vinden en waar ze wel goed in zijn. Het is de vraag of dit wenselijk is en of je zo het beste uit leerlingen haalt.

Een voorbeeld dat genoemd wordt om anders met toetsen om te gaan dan nu het geval is, is het kijken naar de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen in plaats van ze onderling met elkaar te vergelijken. Vergelijking met de groep is alsnog mogelijk om bijvoorbeeld te determineren voor de bovenbouw, maar de persoonlijke groei kan ook daarin meegenomen worden.

#### *Financiële middelen*

Scholen hebben structurele middelen nodig om de stelselwijziging te kunnen doorvoeren. Meerdere respondenten benoemen dat scholen nu vaak moeten werken met tijdelijke financiering door middel van subsidies, waardoor structurele hervormingen lastig vorm te geven zijn.

#### *Huisvesting*

Eén van de respondenten geeft aan dat, als men een brede brugklas wil faciliteren, men ook een brede school moet worden. Dit is momenteel niet altijd mogelijk, waardoor het nodig is te investeren in duurzame schoolgebouwen. Dit is dan een plan voor de lange termijn.

Deze brede scholen zouden ook andere gevolgen hebben, zo zou doorstroom vergemakkelijkt worden en is de stap naar maatwerkdiploma's kleiner. Twee respondenten benoemen maatwerkdiploma's als een manier om recht te doen aan de verschillende ontwikkeling van leerlingen, waarbij leerlingen zich kunnen richten op hun talenten.

Een andere respondent benoemt daarnaast dat het gebruik maken van één locatie ook zorgt voor de aanwezigheid van faciliteiten zoals een praktijkruimte voor alle leerlingen, wat goed past bij de invoering van praktijkgerichte programma's voor alle leerlingen.

Een andere respondent plaatst hierbij een kanttekening. Het wordt als ideaal gezien om alle niveaus bij elkaar te zetten, maar dit kan ook zorgen voor problemen bij bijvoorbeeld het pedagogisch klimaat. Als een school te groot wordt, kan dit tot probleemgedrag bij leerlingen leiden. Ook zou er met wat creativiteit heel wat mogelijk zijn met de huidige schoolgebouwen.

Daarnaast geven andere respondenten aan dat het ook mogelijk moet blijven voor leerlingen om binnen de eigen 'bubbel' les te volgen, want voor sommige leerlingen is dit een veilige omgeving om zich in te kunnen ontwikkelen. Dit betekent dat men ook in een homogene omgeving les kan krijgen. Dit zorgt voor meer druk op de huisvesting, omdat zowel heterogeen als homogeen onderwijs mogelijk moet zijn. Eén respondent geeft als mogelijke oplossing dat er in sommige vakken wordt gewerkt met homogene klassen en in andere vakken met heterogene klassen.

### **Bereiken van effecten**

#### *Vaardigheden leraren*

Eén respondent benoemt dat de effecten van het voorstel zeker bereikt kunnen worden, maar dat het belangrijk is om leraren daarvoor wel het benodigde gereedschap te geven, zoals de eerder benoemde differentiatievaardigheden of pedagogische vaardigheden om de ontwikkeling van de leerlingen te kunnen ondersteunen. Ook wordt een doorlopende leerlijn met het primair onderwijs benoemt als een belangrijke voorwaarde.

Een andere respondent heeft een andere blik op de effecten. Deze kunnen worden bereikt, maar zouden ook voor schade zorgen bij een deel van de leerlingen die baat heeft bij homogene



onderwijs, namelijk leerlingen die goed gedijen in een omgeving met gelijkgestemden. Deze respondent zou eerder aanpassingen doen aan het huidige systeem, dan het helemaal omgooien. Doorstroom tussen verschillende niveaus zou bijvoorbeeld verbeterd kunnen worden.

#### *Verschillen tussen visie op effecten*

Eén respondent vraagt zich af of het erg is dat er gedifferentieerde uitkomsten zijn van de stelselwijziging voor leerlingen. Het huidige systeem is het meest voordelig voor leerlingen die een 'voordelige start' hebben (hoogopgeleide ouders), en de vraag is of het erg is als dit omdraait, aldus deze respondent.

Een andere respondent benoemt dat de sociaaleconomische status van ouders van leerlingen, net zoals ouderbetrokkenheid, in het voorgestelde stelsel nog steeds een rol speelt in de kansen van de leerlingen. Dit komt omdat de achterliggende gedachte nog steeds is dat het goed is om zo 'hoog' mogelijk te komen. Deze respondent geeft aan dat dit niet voor iedereen de juiste manier van ontwikkeling is. Het zou goed zijn om van het hoog/laag denken af te komen en leerlingen zicht te laten ontwikkelen op hun eigen manier en niveau, aldus deze respondent.

### **B2.3 Gesprekken over beleidsalternatieven**

Uit de literatuurstudie en de eerste ronde gesprekken met de focusgroep kwamen een aantal beleidsalternatieven naar voren. Deze alternatieven hebben we geordend naar enerzijds alternatieven die een variant op het advies zijn, en anderzijds alternatieven die gezien kunnen worden als 'bouwstenen', die in combinatie met elkaar ook tot gewenste effecten zouden kunnen leiden. In deze laatste categorie vallen ook maatregelen die al genomen zijn, zoals het stimuleren van heterogene brugklassen. Deze alternatieven en bouwstenen hebben we in een overzicht geplaatst (zie bijlage 3). Vervolgens hebben we – op basis van wat bekend is uit de literatuurstudie en focusgroepgesprekken - schematisch in kaart gebracht in hoeverre deze 25 alternatieven en bouwstenen effectief en ingrijpend zijn. De volgende aspecten zijn per alternatief of bouwsteen in kaart gebracht:

(Vermoedelijk) effect op:

- moment van selectie
- mate van externe differentiatie
- mate van interne differentiatie
- padafhankelijkheid
- kansengelijkheid
- segregatie
- niveau-denken en stigmatisering
- ingrijpendheid wijziging

De selectie leidde tot vijf voorstellen voor (groepen van) alternatieve maatregelen voor het advies van de Onderwijsraad:

#### **A.**

Varianten op het OR-advies:

1. OR-advies met de variant één – en tweejarige heterogene brugklas (i.p.v. driejarig)
2. OR-advies met variant vmbo bk en/of gymnasium buiten de interventie houden

3. OR-advies met daarbij ook vijfjarig vmbo en het verminderen van aantal niveaus naar drie (= ingrijpender dan het advies zelf).

#### B.

4. Niet het OR-advies, maar een combinatie van niet-ingrijpende maatregelen, die deels al zijn ingevoerd en die vermoedelijk in combinatie een bescheiden effect hebben:
  - Bijstellen schooladvies is uitgangspunt
  - Verplichte dubbele schooladviezen
  - Stimuleren heterogene brugklassen met subsidie
  - Landelijke richtlijn op – en afstroom
  - Verplichte herijking schooladvies in jaar 2
5. Niet het OR-advies, maar een combinatie van niet ingrijpende maatregelen (deels al ingevoerd) + ingrijpende maatregelen met groter effect:
  - Bijstellen schooladvies is uitgangspunt
  - Verplichte dubbele schooladviezen
  - Landelijke richtlijn op – en afstroom
  - Verplichte herijking schooladvies in jaar 2
  - Basisschool verlengen (groep 9), voor alle leerlingen of specifieke doelgroepen
  - Verplicht meerdere schoolsoorten onder één dak
  - Verplichte één- of tweejarige heterogene brugklas
  - In de onderbouw een combinatie van praktijk- en theorie (bijvoorbeeld technasium)
  - Verplichte toetsing leerlijn vo
  - Onderbouw op 1 locatie
  - Verminderen aantal leerroutes bovenbouw

Deze alternatieven zijn voorgelegd in focusgroepgesprekken met wetenschappers en vertegenwoordigers uit het onderwijs, en zijn besproken in interviews met (vertegenwoordiging van) leerlingen, ouders, docenten en schoolleiders.

## B2.4 Focusgroepen over beleidsalternatieven

Voor de tweede ronde focusgroepen ontvingen deelnemers ter voorbereiding van het gesprek een schematisch overzicht met alternatieven voor het advies en een topiclijst.

### *Alternatief 1: Advies opvolgen, met éénjarig- of tweejarige brugklas*

De meningen zijn verdeeld over een kortere heterogene brugperiode dan de drie jaar die de Onderwijsraad adviseert. Door sommigen wordt het gezien als 'slap aftreksel' van een driejarige heterogene brugperiode. Anderen benoemen dat een één- of tweejarige heterogene brugperiode een goede transitieperiode kan zijn naar een driejarige heterogene brugperiode, omdat een dergelijke wijziging geleidelijk zou moeten gaan. De vraag is in hoeverre met een kortere periode hetzelfde effect wordt bereikt als met het advies van de Onderwijsraad. Weer anderen zien een tweejarige periode als positief, ook omdat er voor vmbo-leerlingen na deze periode nog twee jaar overblijven.

Een wetenschapper heeft zelf onderzoek gedaan naar een één tot tweejarige heterogene brugklas, vond positieve effecten en vindt een kortere periode op grond hiervan een reëel alternatief. Ook op veertienjarige leeftijd lijkt het niveau van leerlingen al stabiel te zijn dan op dertienjarige leeftijd, volgens deze wetenschapper. Zoals ook uit het literatuuronderzoek blijkt, geeft ook een onderwijsbestuurder aan dat van een kortere brugperiode meer onderzoeksresultaten bekend zijn dan van een brugperiode van drie jaar. Dit wordt door deze bestuurder als argument gebruikt voor een kortere brugperiode. Ook wordt genoemd dat dit alternatief voor gymnasia haalbaar lijkt: “... omdat het vervolg overeind kan blijven.”

Benadrukt wordt dat al besproken bedenkingen en voorwaarden tijdens de eerste ronde focusgroepen met betrekking tot het advies van de Onderwijsraad ook voor dit alternatief gelden (zie hoofdstuk 5). Een wetenschapper wijst bijvoorbeeld op de noodzaak van een leerlingvolgsysteem (toetsing) op basis waarvan doorlopende loopbaanbegeleiding plaats kan vinden, zodat leerlingen op het juiste niveau les kunnen krijgen. Daarnaast zet een aantal wetenschappers vraagtekens bij volledig heterogene klassen met alle niveaus vanwege de te zware belasting voor leraren doordat er een groot beroep op hun differentiatievaardigheden wordt gedaan en vanwege twijfel of de hoogste en laagste niveaus dan wel voldoende goed bediend worden. Een te zware belasting van docenten wordt, zeker gezien het huidige lerarentekort als belangrijke belemmering gezien. Als mogelijke oplossing wordt genoemd dat het vak van leraar aantrekkelijker moet worden gemaakt. Zo zegt een bestuurder: “*Het aanzien van docentschap moet op hetzelfde niveau komen als luchtverkeersleider of medisch specialist. Docentschap betreft namelijk dezelfde manier van denken, gaat over enorm veel kennis in een juiste vaardighedenstructuur.*” Vanuit de praktijk wordt opgemerkt dat leerlingen die de praktische kant op willen, geen zin hebben om nog eens twee jaar samen met havo/vwo-leerlingen in een klas te zitten. Het kan dan belangrijk zijn om een combinatie van theorie en praktijk aan te bieden. Daarbij wordt aangegeven dat het ontwikkelen van een programma hiervoor zinvoller is voor een periode van drie dan voor een periode van één of twee jaar. Ook wordt in meerdere gesprekken gewezen op de aansluiting met de periode na de brugperiode: als die aansluiting niet optimaal kan verlopen, kan uitval/afstroom ontstaan waardoor de eerdere winst in de brugperiode tenietgedaan wordt. Ten slotte gewezen op verplaatsingseffecten qua kansengelijkheid: daaronder verstaat men het verschijnsel dat veel van de negatieve effecten van het huidige stelsel bij een vernieuwd stelsel in een andere vorm terug kunnen komen.

#### *Alternatief 2: Advies opvolgen, maar vmbo-b/k en gymnasia buiten de interventie houden*

Dat de uitdaging groter is voor leerlingen in vmbo-basis en gymnasium wordt onderkend, maar het buiten de interventie houden van de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo en het gymnasium wordt door respondenten veelal als (zeer) onwenselijk gezien. Men vindt dat het niet te verkopen is dat vroege selectie wel goed zou zijn voor de laagste en hoogste niveaus. Het staat haaks op de doelen, werkt juist averechts, werkt stigmatiserend, versterkt sociale segregatie, versterkt sociale ongelijkheid, omdat het niveaudenken wordt versterkt. Een schoolbestuurder merkt bijvoorbeeld op: “*Door deze interventie creëer je een nieuw selectiesysteem, doordat de onderkant (laag) en bovenkant (hoog) erbuiten vallen. Gymnasia buiten de route houden heeft niet te maken met de behoefte aan klassiek onderwijs, maar met de samenstelling van die scholen. Zitten die leerlingen daar vanwege de onderwijsrichting of vanwege status? Een doelgroep die over financiële middelen beschikt en het wellicht prettig vindt om geen andere doelgroepen tegen te komen op school. Als de bovenkant en onderkant weggelaten wordt, moet je niet beginnen aan een driejarige brugklas.*”

Deelnemers vanuit de schoolpraktijk geven aan dat voorafgaand aan de eventuele invoering van een driejarige heterogene brugperiode juist duidelijk moet worden uitgezocht wat nodig is om leerlingen in vmbo basis en gymnasium mee te nemen, onder meer door het vervolgonderwijs en de ouders hierbij te betrekken om weerstand en onbegrip te voorkomen. Ook wordt aangegeven dat de curriculumstructuur aanpassing behoeft. Een schoolbestuurder geeft aan: *“In de praktijk betekent dit dat de curriculumstructuur moet veranderen. Hier ligt een belangrijke rol bij universiteiten, hogescholen en lerarenopleidingen: hoe kun je contextrijk onderwijs ontwerpen dat de brede brugklas ondersteunt? Er moet veel meer ondersteuning (vanuit universiteit) komen bij curriculum design. Ondersteuning, opleiding en curriculum moeten op elkaar gaan reageren en samenwerken. Dat is complex en vergt veel van de praktijk, zoals stapsgewijze plannen doorvoeren in de school over hoe je dit gaat aanpakken. En opleidingen moeten anders ingericht worden. Er moet een duidelijk ontwikkelbeeld met heldere doelen gemaakt worden, die als randvoorwaarden moeten worden opgenomen. Mijn advies: Begin aan de achterkant de dingen zo in te richten dat het ideaal ook daadwerkelijk bereikbaar wordt.”*

### *Alternatief 3: Advies opvolgen, met ook een vijfjarig vmbo en het indikken van het aantal niveaus op het voortgezet onderwijs*

Alle deelnemers aan de gesprekken zien een vijfjarig vmbo als aanvulling op het advies van de Onderwijsraad, omdat als het advies zonder deze maatregel wordt opgevolgd, na de driejarige brugperiode nog maar één jaar vmbo overblijft. Een wetenschapper merkt op dat het implementeren van dit aanvullende advies niet nodig is bij een tweejarige brugperiode.

Deelnemers vanuit de schoolpraktijk (opleiders, schoolleiders, bestuurders en docenten) zien als voordeel van dit alternatief dat vmbo-leerlingen meer tijd krijgen om keuzes te maken voor vervolgonderwijs, wat uitval in het eerste jaar van het mbo en stapelen binnen het mbo kan verminderen. *“In de huidige situatie worden vmbo-leerlingen onder druk gezet, ze moeten in een korte periode belangrijke/verstrekkende keuzes maken”*. Een wetenschapper brengt als bedenking naar voren dat het met een vijfjarig vmbo nog langer duurt voordat leerlingen naar het mbo kunnen gaan en vraagt zich af wat dit voor effect heeft op hun sociale en identiteitsontwikkeling. Ook wordt opgemerkt dat een vijfjarige met vmbo vergelijkbare opleiding in het buitenland al wel bestaat, dus dat geleerd kan worden van de ervaringen.

Een wetenschapper wijst op de praktische implicaties van invoering van dit alternatief, omdat het mbo en vmbo onder andere wetgeving vallen. Deze respondent gaat ervan uit dat het eerste jaar van wat nu mbo is, dan onder de wet op het voortgezet onderwijs valt, wat consequenties heeft. *“Het is belangrijk dat er wordt nagedacht over wat het verschil is tussen beroepsvoorbereidend en beroepsopleidend onderwijs, want beroepsopleidend hoort nu thuis in tertiair onderwijs. Als dat verplaatst wordt, dan heeft dat veel consequenties voor de kwaliteit.”* Een opleider wijst op praktische implicaties voor gebouwen en lokalen waar er dan meer van nodig zijn binnen het vmbo, omdat er immers een jaar meer onderwijs gegeven wordt. Een lerarenopleider brengt naar voren dat de invoering van dit alternatief kan zorgen voor een nog groter lerarentekort in het vmbo, omdat er meer lessen gegeven moeten gaan worden.

Ook worden er meerdere voorwaarden voor een goede implementatie genoemd. Zo wordt als voorwaarde voor het slagen van dit alternatief gezien dat uitgeverijen worden verplicht om goede materialen te ontwikkelen. Een voorwaarde die in meerdere gesprekken naar voren komt is dat de aansluiting naar het mbo goed moet worden vormgegeven, wat onder meer goede samenwerking met het mbo inhoudt. Er wordt bijvoorbeeld gedacht aan het deels combineren van het vmbo en mbo. Docenten opperen dat voor het vijfde jaar: *“Er is winst te behalen door het laatste jaar*

*een combinatie te maken met mbo met makkelijkere/duidelijkere overgangen.*” Een wetenschapper geeft aan dat invoering van dit advies zou moeten inhouden dat het vmbo verlengd wordt tot startkwalificatieniveau. Hierdoor zou het mbo veel sterker een functie krijgen voor de arbeidsmarkt en minder een ‘doorstroomluik’ zijn naar het hbo.

Daarnaast wordt genoemd dat praktijkgerichte programma’s onderdeel zouden moeten zijn van een vijfjarig vmbo om motivatieproblemen bij leerlingen te voorkomen.

Een aantal deelnemers vanuit de praktijk is voor het in *alle* schooltypen hanteren van één methode met een integraal karakter met duidelijke doelen. Daarbij wordt aangegeven dat de kloof tussen bovenbouw- en onderbouwdocenten en tussen eerste en tweedegraadsdocenten moet verdwijnen, zodat alle docenten zicht krijgen op doorlopende leerlijnen. Over of dit een verlenging van de lerarenopleiding inhoudt zijn de meningen verdeeld. Een genoemd argument voor het verlengen van de lerarenopleiding is dat leraren extra moeten worden geschoold in een eerste-graads doorlopend curriculum. Een genoemd argument voor het niet verlengen van de lerarenopleiding is dat de pabo ook niet langer duurt en dat pabo-studenten ook leren om zicht te hebben op alle leerlijnen en te differentiëren op alle niveaus. Ten slotte wordt aangegeven dat een andere invulling van de lerarenopleiding nodig is. Aangegeven wordt dat een specialisatie in één van drie pijlers ‘curriculum, opleider en ondersteuning’ mogelijk moet worden gemaakt. Ook wordt genoemd dat in de opleiding aandacht moet zijn voor ‘het puberbrein’: *“Deze inzichten zijn namelijk enorm belangrijk voor coaching van leerlingen. Goede coaching hangt samen met kwalitatief goed onderwijs.”*

In de gesprekken kwam een aantal alternatieven in aanvulling op een vijfjarig vmbo in combinatie met de implementatie van het Onderwijsraadadvies naar voren. Een daarvan is dat de leerling na een driejarige brugklas direct in de onderbouw van het mbo komt. Een ander aanvullend alternatief is om (ook) een zesjarige havo in te voeren, omdat na vijf jaar havo een deel van de leerlingen nog niet rijp zou zijn om de overstap naar het hbo te maken. Genoemd wordt dat veel hbo’ers tussentijds naar het mbo gaan en dat met een zesjarige havo leerlingen meer tijd hebben om een passende keuze te maken.

#### *Alternatief 4: Behouden huidig stelsel en minder ingrijpende maatregelen doorvoeren: dubbele schooladviezen, stimuleren heterogene brugklassen en landelijke richtlijn op- en afstroom*

Alternatief 4 wordt door meerdere deelnemers (bestuurders, opleiders en wetenschappers) als positief gezien, maar ook als een set maatregelen om van te leren of als tussenstappen. Het wordt dus niet als voldoende gezien. Wetenschappers brengen naar voren dat dit maatregelen zijn die al genomen zijn, en waar dus lessen uit getrokken zouden kunnen worden over in hoeverre en waar iets wel en niet werkt. Schoolbestuurders benoemen dat deze maatregelen mogelijk wel een effect hebben, maar dat bij het stimuleren van heterogene brugklassen met een subsidie de vrijblijvendheid te groot is. *“Als de ene school het wel doet en de andere school niet, dan wordt het een kansloos geheel. Deze maatregel toevoegen gaat niet veel helpen bij kansengelijkheid.”* Benoemd wordt verder dat een heterogene brugklas minder kans van slagen heeft of averechts kan werken als de school in een kwetsbare situatie verkeert.

#### *Alternatief 5: Behouden huidig stelsel en minder ingrijpende maatregelen doorvoeren: verplicht meerdere schoolsoorten onder één dak, verplicht één- of tweejarige heterogene brugklas, verplichte herijking schooladvies in jaar 2 vo en verminderen aantal leerroutes*

Wetenschappers zijn kritisch over alternatief 5. Het wordt gezien als een mengelmoes aan maatregelen waarvan niet duidelijk is hoe deze samenhangen met de doelen en die behoorlijk ingrijpend zijn. Er wordt naar voren gebracht dat de maatregelen niet per se inhouden dat de groep

kinderen van 12- tot 15-jarige leeftijd langer bij elkaar blijft. Daarnaast wordt genoemd dat draagvlak nodig is, ook bij docenten.

Hierna beschrijven we de reacties op enkele specifieke maatregelen uit alternatief 4 en 5 afzonderlijk.

#### Verplichte herijking schooladvies in jaar 2

Schoolbestuurders zich af of leerjaar 2 de juiste periode is om het advies te herzien, vanwege de puberteit, en of deze maatregel dezelfde uitkomsten zou hebben voor jongens als voor meisjes. Ook vragen zij zich af hoe deze maatregel zou moeten worden uitgevoerd: *“Hoe wordt deze herijking gedaan? Als dit wordt gedaan aan de hand van een bepaalde standaard, worden kinderen weer in een bepaald plaatje gestopt. Ze moeten weer aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het is beter om naar de ontwikkeling van het kind te kijken.”* Wetenschappers wijzen op de praktische consequenties bij op- en afstroom. Als bij opstroom het aantal vakken van het nieuwe niveau hoger is dan van het vorige niveau, bemoeilijkt dit de opstroom. De leerling heeft dan een deel van het onderbouw curriculum van dat vak of die vakken gemist. *“Om herijking zinvol te maken, is een wat minder gedifferentieerd onderbouwprogramma nodig.”* Wetenschappers noemen dat dit verschil in aantal vakken in een brede brugklas niet speelt, omdat het verschil in aanbod van vakken van voor en na verandering van niveau in principe niet geldt.

Een bestuurder geeft aan dat ook een andere methode van advisering kan worden gebruikt, bijvoorbeeld door leerlingen zelf een rol te geven in het schooladvies: *“Dat het wordt gekoppeld aan ‘wie ben ik en wat/wie wil ik later zijn. Op deze manier wordt het schooladvies constructief ingezet in plaats van defensief”.*

#### Basisschool verlengen (groep 9), voor alle leerlingen of specifieke doelgroepen

Door wetenschappers, bestuurders en opleiders wordt aangegeven dat dit alleen voor een deel van de leerlingen, waarschijnlijk voor ongeveer een vijfde, nuttig zou kunnen zijn en dat de meerderheid van de leerlingen hierdoor juist vertraging op zou lopen. Ook wordt genoemd dat het grote praktische implicaties heeft met betrekking tot onderwijshuisvesting.

Lerarenopleiders en een bestuurder vinden positief aan deze maatregel dat samenwerking tussen het voortgezet en primair onderwijs wordt afgedwongen. Wel geven zij aan dat het voor specifieke doelgroepen moet gelden en dat verschillende paden mogelijk moeten zijn. Met andere woorden: niet alleen het volgen van een negende groep, maar ook het (deels) al eerder met het voortgezet onderwijs starten moet mogelijk zijn.

#### Verplicht meerdere schoolsoorten onder één dak

Voorstanders van deze maatregel geven aan dat dit voor alle schooltypen zou moeten gelden, zonder uitzondering. Een lerarenopleider geeft aan dat wanneer deze optie wordt geïmplementeerd, ook geen nieuwe categorale gymnasia bekostigd moeten worden.

Een wetenschapper is voorstander van een brede school waarin alle niveaus op een school worden aangeboden en kinderen pas op hun 15<sup>e</sup> jaar de definitieve route kiezen. Dit betreft een brugperiode van drie jaar, waarin wel in homogene niveaugroepen wordt gewerkt. Bij een aantal vakken, zoals maatschappijleer, gym en creatieve vakken, zitten leerlingen dan wel in heterogene groepen bij elkaar om sociale integratie te bevorderen. *“Uitstel van selectie is niet per definitie uitstel van differentiatie in de vorm van tracks/niveaugroepen. Oplossing is dat er meer mogelijkheden moeten zijn om te wisselen tussen routes. Tot je 15<sup>e</sup> ruimte krijgen om dingen te proberen*

*en wisselen, daarna een definitieve keuze. Daarbij ben ik voorstander van dat er zowel praktische vakken als theoretische vakken worden aangeboden op alle niveaus.”*

Een bestuurder benoemt ook als voorwaarde van slagen van deze optie dat leerlingen elkaar wel moeten kunnen ontmoeten, bijvoorbeeld doordat pauzes overlappen. Nu is dat op scholen met alle niveaus onder één dak niet altijd het geval: daar hebben bijvoorbeeld vmbo-leerlingen op een ander moment pauze dan havo/vwo-leerlingen.

Een wetenschapper geeft als voorwaarde van het slagen van deze optie dat een doorlopend leerlingvolgsysteem t/m 15 jaar nodig is. *“Ik ben geen voorstander van het stoppen met toetsen. Maar het gebruik van toetsen kan anders worden gedaan. Ik ben bijvoorbeeld tegen het op slot zetten van een schoolloopbaan op basis van een toets. Ik ben wel voorstander van doorlopende loopbaanbegeleiding, permanent samen met het kind de voortgang bekijken. Tussentijds bevorderen moet de standaard worden. Ook de verbinding met theoretische en praktijkgerichte voor alle leerlingen op alle niveaus is hierbij belangrijk. Door onderwijs flexibel in te richten is er meer ruimte voor leerlingen om dingen uit te proberen en meer kans om samen te vallen met een route waar leerlingen uiteindelijk terecht komen. Op dit moment zijn we risicomijdend ingericht, en geven we bij twijfel geen kans. Een heterogene brugklas met alle leerlingen bij elkaar is niet flexibel onderwijs en leerlingen een kans geven.”*

Een risico dat door enkele deelnemers uit de praktijk wordt genoemd, is de toegenomen schaalgrootte: *“Een risico is dat de schaalgrootte op deze manier toeneemt. Dit kan in de scholen problemen opleveren omtrent veilig klimaat, maar aan de andere kant wil je dat de leerlingen met elkaar mengen dus zal de toename getolereerd moeten worden. Hier moet over nagedacht worden.”*

In de onderbouw een combinatie van praktijk- en theorie

Deze maatregel wordt gezien als een kans om niveaudenken te doorbreken vanwege de socialisatiefunctie die ervan uitgaat, wat goed bij een brede brugklas past. Een docent verwoordt het als volgt: *“In een brede brugklas heb je alle niveaus samen, daardoor kan je juist praktijk en theorie combineren. Hierdoor kunnen de verschillende talenten van alle kinderen naar voren komen, wat bijdraagt aan de sociale functie, eigen persoonlijke ontwikkeling en zelfvertrouwen van de kinderen. Ik denk dat deze maatregel ook een mooie aanvulling is op alternatief 3.”* Het wordt gezien als nuttig voor en als kans voor leerlingen met verschillende cognitieve niveaus om van elkaar te leren. Ook wordt genoemd dat het imago van het mbo erdoor versterkt kan worden en dat het niet beperkt zou moeten worden tot de onderbouw. Daarnaast wordt genoemd dat (ook) hier belangrijk is dat afgestemd wordt met het vervolgonderwijs. Een wetenschapper geeft aan: *“Als het een verandert, moet ook het ander worden meegenomen.”*

Enkele deelnemers vanuit de praktijk brengen naar voren dat zij niet zien hoe deze maatregel een plek heeft in het bevorderen van kansengelijkheid.

Verplichte toetsing leerlijn vo

Aangegeven wordt dat het uitmaakt hoe deze toetsing wordt ingezet. Gewezen wordt op het belang van heldere communicatie over niveaukeuze. Een docent zegt bijvoorbeeld: *“Er moet meer uniformiteit en transparantie zijn binnen de Nederlandse scholen over hoe niveaukeuzes tot stand komen, waarin onderbouwd wordt welke bepaalde factoren tot een bepaald niveau leiden. Op dit moment ontbreekt het aan een landelijke richtlijn waarop niveaukeuzes gebaseerd zouden moeten worden.”*

Genoemd wordt dat de verplichte toetsing goed kan zijn met het oog op het bepalen van het juiste niveau, met mogelijkheid tot op- en afstroom. Hierbij komt de discussie over de toetscultuur naar voren. Een schoolleider verwoordt dit als volgt: *“Hebben we last van de toetscultuur die ontstaan is of last van het feit dat kinderen worden beoordeeld op wat ze kunnen? Ik denk dat deze maatregel veel losmaakt als dit bijvoorbeeld centraal schriftelijk wordt ingevoerd in jaar 3. Met de toetscultuur die we nu hebben, ben ik niet voor. Maar als de toets ingezet wordt als opbrengstgericht leren, scholen echt de voortgang van kinderen in kaart brengen, stimuleren van formatief handelen, dan ben ik voor landelijk invoeren in jaar 3.”* Daarnaast wordt door een deelnemer uit de praktijk de vrees uitgesproken dat er naar de toetsen toegewerkt gaat worden, wat hij onwenselijk vindt.

#### Onderbouw op 1 locatie

Het wordt door sommigen (bestuurder en opleider) als ongunstig gezien. Een opleider verwoordt dit als volgt: *“Vanuit pedagogische oogpunt, denk ik: “Doe maar niet.” De aanwezigheid van oudere leerlingen in de turbulente onderbouw fase heeft ook een positieve werking, zoals dat het zorgt voor demping en rust bij onderbouwleerlingen. Ook bieden ze een perspectief voor de onderbouwleerlingen.”*

Een wetenschapper geeft aan dat belangrijk is om te bedenken wat het doel hiervan zou zijn. *“Als je het belangrijk vindt dat oudere leerlingen en jonge leerlingen met elkaar omgaan, dan is het onlogisch om de onderbouw apart te zetten.”* De wetenschapper wijst erop dat dit raakt aan de onderwijsvisie waar scholen een eigen vrijheid in hebben, wat zo zou moeten blijven.

#### Verminderen van het aantal leerroutes in het vmbo

Enkele deelnemers aan de gesprekken (een bestuurder en een wetenschapper) wijzen op de consequenties voor de aansluiting met het mbo. De maatregel zou alleen zinvol zijn als het mbo mee verandert. *“De ingangseisen van het mbo voeren druk uit op het vmbo. Zolang niks verandert in het mbo, is er geen enkele aanleiding om minder leerwegen in het vmbo te realiseren, want ze moeten uiteindelijk toch op die 4 niveaus uitstromen. Het ontvangende onderwijs is heel bepalend voor wat middelbare school moet afleveren.”*

## B2.5 Interviews over beleidsalternatieven

Er zijn in totaal tien interviews afgenomen waarbij is ingegaan op de beleidsalternatieven: vier met (vertegenwoordiging van) schoolleiders, vier met (vertegenwoordiging van) docenten, één vertegenwoordiging van ouders met leerlingen in het vo, en één met vertegenwoordiging van vo-leerlingen. De resultaten vertonen, net als bij de gesprekken over het advies, overlap met de resultaten uit de focusgroepen, en bieden ook aanvullende inzichten. Deze vatten we samen in paragraaf 6.4.

#### *Alternatief 1: Advies opvolgen, met éénjarig- of tweejarige heterogene brugklas*

Een deel van de respondenten geeft aan het jammer te vinden wanneer het advies wordt afgewakt naar één of tweejarige brede brugklas. Dit komt op sommige scholen al voor, en het raakt volgens hen niet geheel aan de kern van het advies, omdat er geen langdurige uitstel van determinatie is. Eén respondent benoemt dat dit wel raakt aan het advies, wanneer er bijvoorbeeld gekozen kan worden voor twee jaar heterogeen onderwijs, gevolgd door een jaar onderwijs waarin leerlingen op één niveau onderwijs volgen maar nog wel de mogelijkheid krijgen om te wisselen. Het belangrijkste is dat het determinatiemoment wordt uitgesteld naar het derde jaar



van de middelbare school, omdat dit zorgt voor minder stress bij leerlingen en een betere keuze. Het stelsel moet rechtdoen aan het feit dat de ontwikkeling van ieder kind anders verloopt.

Eén respondent geeft aan dat het voor leraren lastig kan zijn om alle verschillende leerlingen in een klas te hebben. In het Nederlandse onderwijssysteem zijn leraren daar niet op voorbereid. De respondent ziet een goed voorbeeld in Ierland, waar leerlingen bij sommige vakken bij elkaar zitten (zoals koken en gym), maar bij andere vakken niet of in homogenere of kleinere samenstellingen.

#### *Alternatief 2: Advies opvolgen, maar vmbo-b/k en gymasia buiten de interventie houden*

Een deel van de respondenten is geen voorstander van deze optie. Ze vinden dat het ervoor zorgt dat leerlingen in vmbo-bk en gymasia niet de vruchten plukken van de verandering van het onderwijssysteem. Ook zij zouden profijt hebben van het socialisatieproces dat plaatsvindt in de driejarige heterogene brugklas. De nadelen van het huidige systeem worden voor deze leerlingen niet opgelost als ze buiten de interventie worden gehouden.

Andere respondenten vinden dit alternatief wel een optie, omdat het rechtdoet aan leerlingen die baat hebben bij homogeen onderwijs. Een belangrijke toevoeging van enkele respondenten aan deze variant is dat alle opties moeten openblijven voor de leerlingen. Dus dat er ook de mogelijkheid moet zijn voor leerlingen die in de brede brugklas zitten om later in te stromen in het gymnasium.

#### *Alternatief 3: Advies opvolgen, met ook een vijfjarig vmbo en het verminderen van het aantal niveaus op het voortgezet onderwijs*

Kijkend naar het vijfjarig vmbo geeft één respondent aan dat hierbij de vraag gesteld moet worden waarmee dit extra jaar gevuld wordt. Deze respondent zou dit willen opvullen met meer praktijkgericht onderwijs. Ook vraagt deze respondent zich af wat deze verandering betekent voor de eindtermen in het vmbo. Op het vmbo zijn leerlingen vaak te jong om een specifiek vakkenpakket te kiezen en zich voor te bereiden op een examen, geeft een andere respondent aan. Deze respondent zou de extra tijd gebruiken om meer beroepsgericht aan het werk te gaan met de jongeren, ook om de aansluiting om het mbo te verbeteren.

Als het gaat om het idee om het aantal niveaus op het voortgezet onderwijs te verminderen, wordt aangegeven dat het belangrijk dat er ruimer de tijd genomen wordt om te determineren. Dit doordat er minder overlap is tussen de verschillende niveaus, waardoor de determinatie nog grotere gevolgen heeft. Daarnaast vindt een andere respondent dat we af moeten van het 'hokjes denken', want hierdoor krijgen kinderen niet de volledige vrijheid om hun sterke kanten te ontwikkelen. Het verminderen van het aantal niveaus op het voortgezet onderwijs zal dit niet verbeteren. Aansluitend denkt ook een andere respondent dat het beter is om gebruik te maken van maatwerkdiploma's, waarbij hokjes en niveaus minder belangrijk worden.

#### *Alternatief 4: Behouden huidig stelsel en combinatie van minder ingrijpende maatregelen doorvoeren: dubbele schooladviezen, stimuleren heterogene brugklassen en landelijke richtlijn op- en afstroom*

Bij dit voorstel wordt door één respondent duidelijk gemaakt dat dit alternatief niet genoeg is. Het is belangrijk dat er een doorlopende leerlijn ontstaat voor zowel de onder- als bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Dit zal ook bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, de leerlingen en de determinatie. Met de minder ingrijpende alternatieven gebeurt dit net niet volgens de

respondent. Een andere respondent noemt deze alternatieven 'het plakken van een pleister'. Ze hebben liever een duidelijke (rigoureuze) keuze. Bij verplichte dubbele schooladviezen zien ze het risico dat men alsnog op het hoogste niveau van de adviezen geplaatst wordt, ze vragen zich af of dit goed is voor het welbevinden van de leerling. Daarnaast zien ze dat heterogene brugklassen al gefaciliteerd worden. Een derde respondent geeft aan dat dit alternatief niet het doel achter het advies van de Onderwijsraad gaat bereiken, want het zorgt er niet voor dat leerlingen meer tijd hebben om een keuze te maken voor het onderwijsniveau dat zij gaan volgen. Wel is het een verbetering van het huidige systeem volgens deze respondent.

In het algemeen lijkt de tendens te zijn dat dit alternatief niet sterk genoeg is om recht te doen aan het advies van de Onderwijsraad, maar dat het wel een stap in de goede richting is. Men wil echter niet dat dit een 'eindstation' wordt, maar dat er daarna verder wordt doorgepakt.

*Alternatief 5: Behouden huidig stelsel en combinatie van minder ingrijpende maatregelen doorvoeren: verplicht meerdere schoolsoorten onder één dak, verplicht één- of tweejarige heterogene brugklas, verplichte herijking schooladvies in jaar 2 vo en verminderen aantal leerroutes*

Als het advies niet wordt doorgevoerd, dan is dit alternatief een optie om het zo veel mogelijk te benaderen, geeft één respondent aan. Deze respondent benadrukt wel dat dit een tussenstap moet zijn, waarbij er wel ooit een stelselwijziging moet komen. De respondent denkt dat de maatregelen in dit alternatief effect zullen hebben, als ze allemaal samen worden doorgevoerd. Een andere respondent benoemt ook deze optie 'het plakken van een pleister'. Het verplichten van meerdere schoolsoorten onder één dak kan een uitkomst zijn, maar hierbij moet het wel mogelijk zijn om in de bovenbouw te kunnen specialiseren. Deze specialisatie in de bovenbouw zorgt ervoor dat leerlingen nog steeds worden klaargestoomd voor de vervolgopleidingen, en dat leerlingen zich verder kunnen ontwikkelen binnen het voortgezet onderwijs. Een andere respondent denkt dat alle schoolsoorten onder één dak er wel aan kan bijdragen dat leerlingen makkelijker op- en afstromen. Daarnaast worden de brugklassen langer en breder en het keuzemoment wordt iets uitgesteld. Dit kan voor een grote groep leerlingen een voordeel zijn. Echter raakt dit nog niet aan het advies van de onderwijsraad. Daar zat een andere intentie in, waarbij op- en afstromen niet mogelijk was. Dit alternatief houdt ook het hoog/laag denken in stand. Onderdelen van dit alternatief vatten wel de punten uit de stelselwijziging samen, geeft een respondent aan, maar het is niet geheel waar zij voor staan.

## Bijlage 3 Beleidsalternatieven in gesprekken

Uit de ex ante evaluatie voor het advies 'Later selecteren, beter differentiëren' van de Onderwijsraad, kwam vanuit verschillende bronnen een aantal beleidsalternatieven naar voren. Deze alternatieven hebben we hier geordend naar alternatieven die een variant op het advies zijn, en alternatieven die gezien kunnen worden als 'bouwstenen', die in combinatie met elkaar ook tot gewenste effecten zouden kunnen leiden, waarbij het advies als geheel niet wordt opgevolgd. In deze laatste categorie vallen ook maatregelen die inmiddels genomen zijn, zoals het stimuleren van heterogene brugklassen.

### ***Inventarisatie alternatieven voor OR-advies en/of alternatieve bouwstenen***

Alternatieven voor het advies (of: varianten daarop)

1. Wijzigingen beperken tot eerste jaar vo
2. Wijzigingen beperken tot eerste twee jaar vo
3. Wijzigingen beperken tot enkele vakken
4. Wijzigingen beperken tot vmbo-t tot en met vwo (en alleen vmbo basis/kader apart)
5. Wijzigingen beperken tot vmbo-t tot en met vwo (en vmbo basis/kader + gymnasium apart)
6. 11-jarige basisschool
7. Advies + 5-jarig vmbo
8. Advies + aantal niveaus in vo terugbrengen naar drie

Alternatieven (of: bouwstenen) die in combinatie met elkaar ook tot gewenste effecten kunnen leiden, waarbij het advies als geheel niet wordt opgevolgd:

9. Bijstellen schooladvies is uitgangspunt
10. Verplichte dubbele schooladviezen
11. Basisschool verlengen (groep 9), voor alle leerlingen of specifieke doelgroepen
12. Verplicht meerdere schoolsoorten onder één dak
13. 10-14 school
14. Verplichte één- of tweejarige heterogene brugklas
15. Instroomroute in klas 3 gymnasium
16. In de onderbouw een combinatie van praktijk- en theorie
17. Aanzien vmbo verhogen
18. Stimuleren heterogene brugklassen met subsidie
19. Regionale samenwerking po-vo en vo-vo stimuleren i.v.m. de overgang po-vo
20. Verplichte toetsing leerlijn vo
21. Landelijke richtlijn op – en afstroom
22. Verplichte herijking schooladvies in jaar 2
23. Verplicht institutioneel fuseren tot brede scholengemeenschappen
24. Onderbouw op 1 locatie
25. Verminderen aantal leerroutes (vmbo-b, vmbo-k, vmbo-gl, vmbo-tl, havo, vwo)

**Selectie van (combinaties van) alternatieven die zijn besproken in de focusgroepen en interviews**

**A.**

Varianten op het OR-advies:

6. OR-advies met de variant één – en tweejarige brugklas (i.p.v. driejarig) (1+2 uit tabel 1)
7. OR-advies met variant vmbo bk en/of gymnasium buiten de interventie houden (4+5 uit tabel 1)
8. OR-advies met daarbij ook vijfjarig vmbo en het verminderen van aantal niveaus naar drie (7+8 uit tabel 1)

**B.**

9. Niet het OR-advies, maar een combinatie van niet-ingrijpende maatregelen, die deels al zijn ingevoerd, die vermoedelijk in combinatie een bescheiden effect hebben (zie tabel 2)
  - Bijstellen schooladvies is uitgangspunt
  - Verplichte dubbele schooladviezen
  - Stimuleren heterogene brugklassen met subsidie
  - Landelijke richtlijn op – en afstroom
  - Verplichte herijking schooladvies in jaar 2
10. Niet het OR-advies, maar een combinatie van niet ingrijpende maatregelen (deels al ingevoerd) + ingrijpende maatregelen met groter effect (zie tabel 3)
  - Bijstellen schooladvies is uitgangspunt
  - Verplichte dubbele schooladviezen
  - Landelijke richtlijn op – en afstroom
  - Verplichte herijking schooladvies in jaar
  - Basisschool verlengen (groep 9), voor alle leerlingen of specifieke doelgroepen
  - Verplicht meerdere schoolsoorten onder één dak
  - Verplichte één- of tweejarige heterogene brugklas
  - In de onderbouw een combinatie van praktijk- en theorie (bijvoorbeeld technasium)
  - Verplichte toetsing leerlijn vo
  - Onderbouw op 1 locatie
  - Verminderen aantal leerroutes

## Bijlage 4 Klankbordgroepen

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn voorlopige resultaten en conceptversies op verschillende momenten met twee verschillende klankbordgroepen gedeeld en besproken. Het ging om een klankbordgroep met vertegenwoordiging van het onderwijsveld en beleid, en een klankbordgroep met wetenschappelijk experts. Het doel was om kennis en input te verzamelen vanuit verschillende invalshoeken die relevant zijn voor het onderzoek.

De klankbordgroep met vertegenwoordiging van het onderwijsveld en beleid bestond uit vertegenwoordiging van PO-Raad, VO-raad, Stichting Platforms Vmbo (SPV), Ouders en onderwijs, Inspectie van het onderwijs, en directie van gymnasia en een brede schoolgemeenschap.

De klankbordgroep met wetenschappelijke experts bestond uit onderzoekers werkzaam aan Nederlandse universiteiten (Universiteit Leiden, Universiteit van Amsterdam, Maastricht University, Erasmus Universiteit Rotterdam, Radboud Universiteit) die expertise en ervaring hebben met het thema vanuit diverse disciplines (sociale wetenschappen, onderwijssociologie, ontwikkelingspsychologie, onderwijs economie, neuropsychologie).

### *Reflectie op reactie vanuit klankbordgroepen*

De wetenschappelijke klankbordgroep heeft suggesties gedaan voor aanvullingen op de literatuurstudie, en heeft meegedacht over de (nadruk in) redeneerlijnen in het rapport. Deze input is meegenomen in het eindrapport.

De klankbordgroep met vertegenwoordiging van het onderwijsveld en beleid heeft suggesties geleverd voor het rapport vanuit de eigen expertise, invalshoek en visie. Hierbij was duidelijk dat het onderzoek om een fel bediscussieerd politiek en maatschappelijk vraagstuk gaat met voor- en tegenstanders. Voor zover mogelijk is in het rapport de input van deze klankbordgroep verwerkt en is rekening gehouden met gevoeligheden rondom deze discussie. Tegelijkertijd constateren we dat de conclusies uit deze ex ante evaluatie en de diverse toekomstvisies van de partijen op bepaalde punten niet helemaal op elkaar aansluiten.