



# Onderwijs

Hoofdstuk 4 van *De sociale staat van Nederland 2017*, ISBN 978 90 377 0847 9

De webversie van deze publicatie wijkt in opmaak iets af van de gedrukte, papieren versie. Bij verwijzingen naar pagina's van deze editie daarom vermelden dat naar de webversie is verwezen.

## 4 Onderwijs

Ria Vogels en Ralf Maslowski

---

- De Nederlandse bevolking is steeds hoger opgeleid; vrouwen halen vaker een diploma hoger onderwijs dan mannen (56% resp. 44%).
  - Tussen 1990 en 2016 is de bevolking in de leeftijd van 25-64 jaar met een laag opleidingsniveau bijna gehalveerd (van 45% naar 23%).
  - De Nederlandse bevolking neemt meer dan die in de meeste Europese landen deel aan een leven lang leren.
  - Reken- en wiskundevaardigheden in basis- en voortgezet onderwijs lopen terug, en zijn ook in het mbo voor verbetering vatbaar.
  - Passend onderwijs is niet voor alle kinderen even toegankelijk.
- 

### 4.1 Kwaliteit en toegankelijkheid

#### Focus op onderwijskwaliteit

Het onderwijsbeleid staat de laatste tien jaar sterk in het teken van prestaties en rendementen. Vanaf 2007 zijn door de overheid en het onderwijsveld gezamenlijk afspraken gemaakt om de kwaliteit van het onderwijs en van onderwijsgeevenden te verbeteren. De kwaliteitsagenda's en prestatieafspraken waarin deze werden vastgelegd, betekenden een hernieuwde aandacht voor de doelen en inrichting van het onderwijs (Bronneman-Helmers 2011). Deze volgden op een periode, vanaf het begin van de jaren negentig in de vorige eeuw, waarin de aandacht vooral uitging naar stelselwijzigingen, het overhevelen van verantwoordelijkheden vanuit de landelijke overheid naar gemeenten en schoolbesturen, en bestuurlijke vernieuwing.

De aandacht voor onderwijsprestaties komt voort uit zorgen over het niveau van kennis en vaardigheden van leerlingen en studenten. Hoewel het niveau van het onderwijs in ons land relatief hoog is, laten internationaal vergelijkende studies als PISA, TIMSS en PIRLS zien dat er sprake is van een dalende trend over de afgelopen twintig jaar (zie § 4.3). Een specifiek punt van zorg voor het beleid vormt het relatief geringe aantal leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs dat in ons land een excellent niveau weet te bereiken.

De afgelopen jaren is om die reden juist hierop sterk ingezet. Door een werkwijze te stimuleren waarin het verbeteren van leerresultaten van leerlingen centraal staat (opbrengstgericht werken), is geprobeerd de kwaliteit van het funderend onderwijs te verbeteren. Uit het toezicht van de onderwijsinspectie blijkt dat opbrengstgericht werken voor veel leraren lastig is (Inspectie van het onderwijs 2017). De nadruk op het verbeteren van de opbrengsten in taal en rekenen riep discussie op over de vraag of andere vaardigheden daardoor niet te veel in het gedrang kwamen. Daarbij gaat het om sociale competenties en

burgerschap, maar ook om de digitale geletterdheid van leerlingen (Platform Onderwijs2032 2016).

### Het beroep van de leraar verbeteren

In de afgelopen kabinetsperiode is het beleid ook gericht geweest op het verbeteren van de kwaliteit van leraren, en op het verhogen van de status van de leraar. Dat is gedaan door de vorming van een lerarenregister en door het verbeteren van de toegankelijkheid tot professionaliseringsactiviteiten via de lerarenbeurs en andere stimulerende maatregelen. Om leraren beter toe te rusten voor de uitoefening van hun beroep is de kwaliteit van de lerarenopleidingen verbeterd, zijn hogere toegangseisen gesteld en zijn hogescholen en universiteiten samen een academische lerarenopleiding primair onderwijs gestart. Tegelijkertijd zijn er zorgen om de werkdruk die leraren ervaren. Leraren moeten naast hun lessen een groot aantal administratieve taken vervullen, terwijl het lesgeven zelf door grotere niveauverschillen en de roep om maatwerk steeds complexer is geworden (Turkenburg en Herweijer 2016). Het gevoel dat er veel van hen wordt gevraagd, is in het primair en voortgezet onderwijs en in het mbo versterkt door de invoering van passend onderwijs. Docenten en scholen lijken nog niet goed toegerust voor de begeleiding van kinderen die extra of specifieke ondersteuning nodig hebben, en ervaren het lesgeven aan deze kinderen om die reden als een aanvullende belasting.

### Toegankelijkheid onder druk

Nederland heeft een van de meer egalitaire onderwijssystemen; verschillen tussen begaafde en minder begaafde leerlingen zijn kleiner dan in de meeste andere Europese landen. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat dit egalitaire karakter onder druk staat (oESO 2016a). De inspectie meldde in haar Onderwijsverslag dat niet alle leerlingen en studenten de kans krijgen het onderwijs te volgen dat past bij hun niveau (Inspectie van het onderwijs 2016b).

### Terugblik over 25 jaar

Beleid richt zich op de problemen die zich in het veld voordoen, of naar verwachting gaan voordoen. Dat kortetermijnperspectief ontnemt vaak het zicht op de verworvenheden. Hier bespreken we de ontwikkelingen in de afgelopen 25 jaar. We doen dat aan de hand van het gemiddelde opleidingsniveau van burgers, de mate waarin iedereen in staat is een startkwalificatie te behalen, en de mate waarin burgers na hun initiële opleiding aan scholing blijven deelnemen. Binnen dat kader leggen we de focus op meer recente vraagstukken van kwaliteit en toegankelijkheid. Het zwaartepunt ligt daarbij op de afgelopen paar jaren, maar waar mogelijk worden de ontwikkelingen in een langer tijdsperspectief geplaatst.

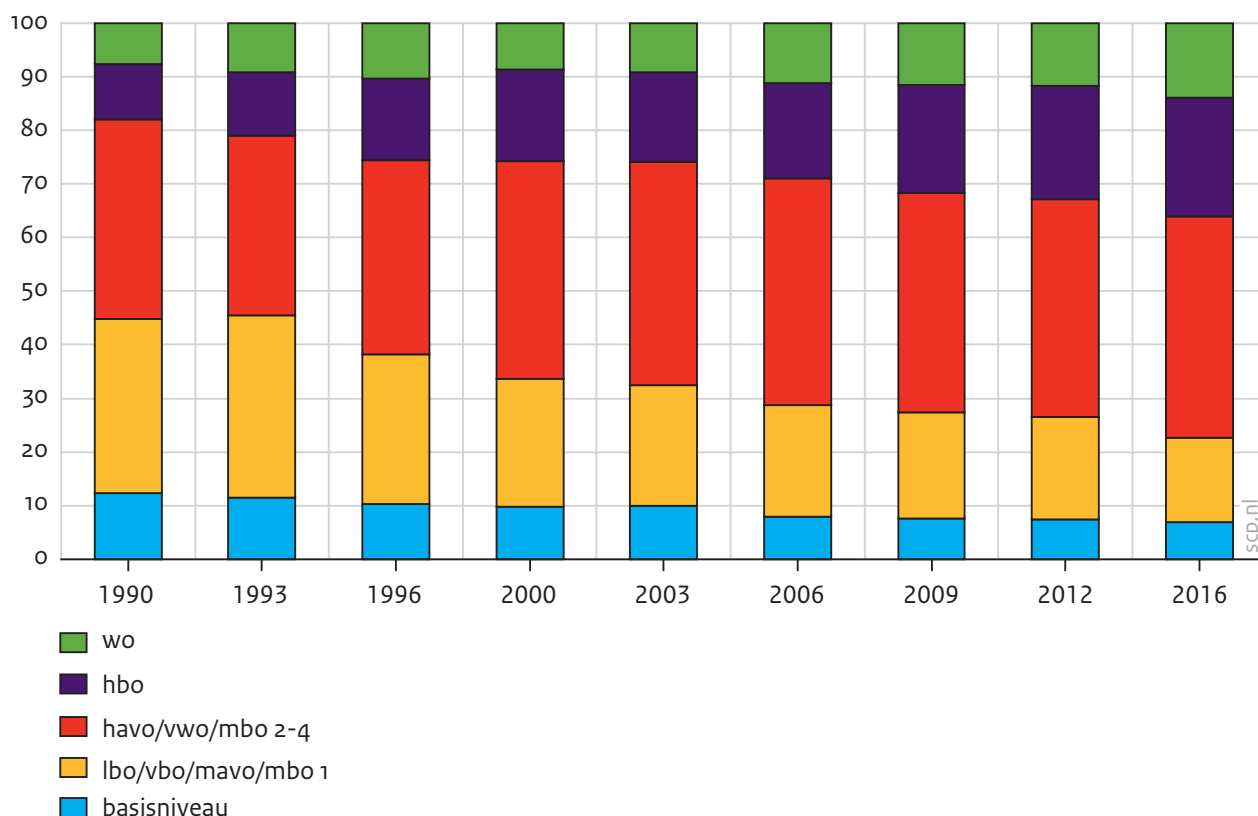
## 4.2 Bevolking steeds hoger opgeleid

Onderwijs is een belangrijke hulpbron van burgers voor (succesvolle) deelname aan de samenleving. Het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking zit al heel lang in de lift, maar ten opzichte van de onderwijsexpansie in de tweede helft van de vorige eeuw zijn de verschuivingen in de afgelopen 25 jaar minder groot. Niettemin stijgt het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking nog altijd gestaag (figuur 4.1).

Figuur 4.1

### Bevolking Nederland steeds hoger opgeleid

Gerealiseerd opleidingsniveau, personen van 25-64 jaar, 1990-2016 (in procenten)



Bron: CBS (EBB'90-'00); CBS (StatLine Onderwijsstatistieken 2017: '03-'16) SCP-bewerking

Was in 1990 nog 45% van de bevolking in de leeftijd van 25-64 jaar laag opgeleid (basisniveau of maximaal lbo/vbo/mavo/mbo-1), in 2016 was dat afgenomen tot 23%. Dit betekent dat een steeds kleiner deel van de bevolking het zonder startkwalificatie moet stellen. Een startkwalificatie, ofwel een diploma op havo/vwo- of minimaal mbo-2-niveau, is van groot belang voor de kans op een baan.

In 1990 had 37% van de bevolking een diploma op middelbaar niveau (havo/vwo/ mbo-2-4). Dit aandeel is sindsdien gestegen en schommelt sinds de eeuwwisseling rond de 40%-42%. Het overgrote deel hiervan zijn mbo'ers: 19% heeft mbo-2 of -3 en 16% mbo-4. Het aandeel met een hoog opleidingsniveau is in de afgelopen 25 jaar eveneens toegenomen. In 1990 had 10% van de bevolking van 25-64 jaar een hbo-diploma en bijna 8%

een universitaire graad. Het percentage hoogopgeleiden is sindsdien verdubbeld: in 2016 had 22% een hbo- en 14% een wo-diploma.

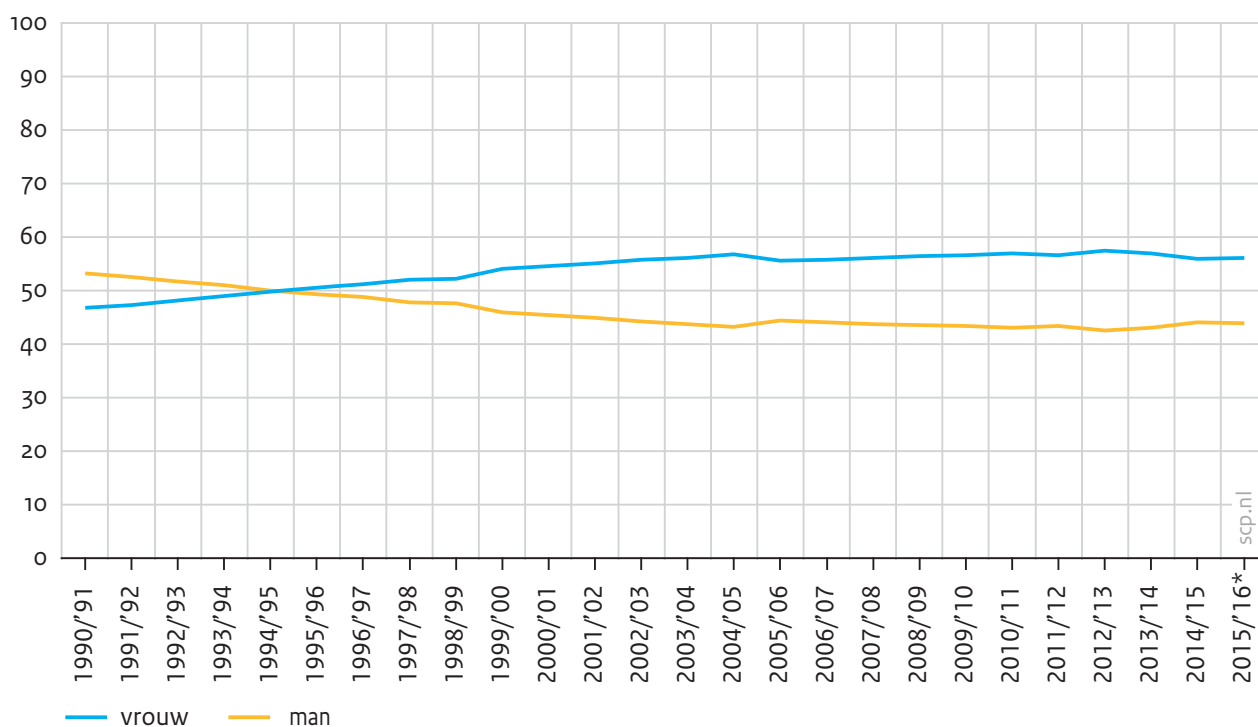
### Vrouwen halen vaker een diploma in het hoger onderwijs dan mannen

Opvallend is de ontwikkeling van het opleidingsniveau van vrouwen. In 1990/'91 was de verhouding man/vrouw in de groep die een (eerste) diploma in het hoger onderwijs behaalde nog 53%/47% (figuur 4.2). In 1994/'95 studeerden evenveel mannen als vrouwen af in hbo/wo, maar daarna liep het verschil snel op in het voordeel van vrouwen tot 44% man/56% vrouw. Vervolgens bleef de man-vrouwverhouding na de eeuwwisseling min of meer constant op dat niveau.

Figuur 4.2

#### Vrouwen halen vaker diploma hoger onderwijs dan mannen

Gediplomeerden hoger onderwijs<sup>a, b</sup> naar geslacht, 1990/'91-2015/'16 (in procenten)



a Benadering van eerste diploma hoger onderwijs, maar inclusief dubbeltelling van hbo-gediplomeerden die daarna een diploma in een universitaire opleiding hebben behaald.

b Omvat tot de invoering van de bachelor-masterstructuur (BaMa) in studiejaar 2002/'03 alle hbo-afgestudeerden (excl. vervolgoeding) en daarna hbo-bachelorgediplomeerden. Vanaf 2006/'07 ook inclusief gediplomeerden Associate degree (tweejarige programma's binnen hbo-bachelor). In het wetenschappelijk onderwijs alle voltooide universitaire opleidingen 'oude stijl' (doctoraal) en vanaf 2002/'03 wo-bachelorgediplomeerden.

\* Voorlopige cijfers.

Bron: CBS (StatLine Onderwijsstatistieken 2017) SCP-bewerking

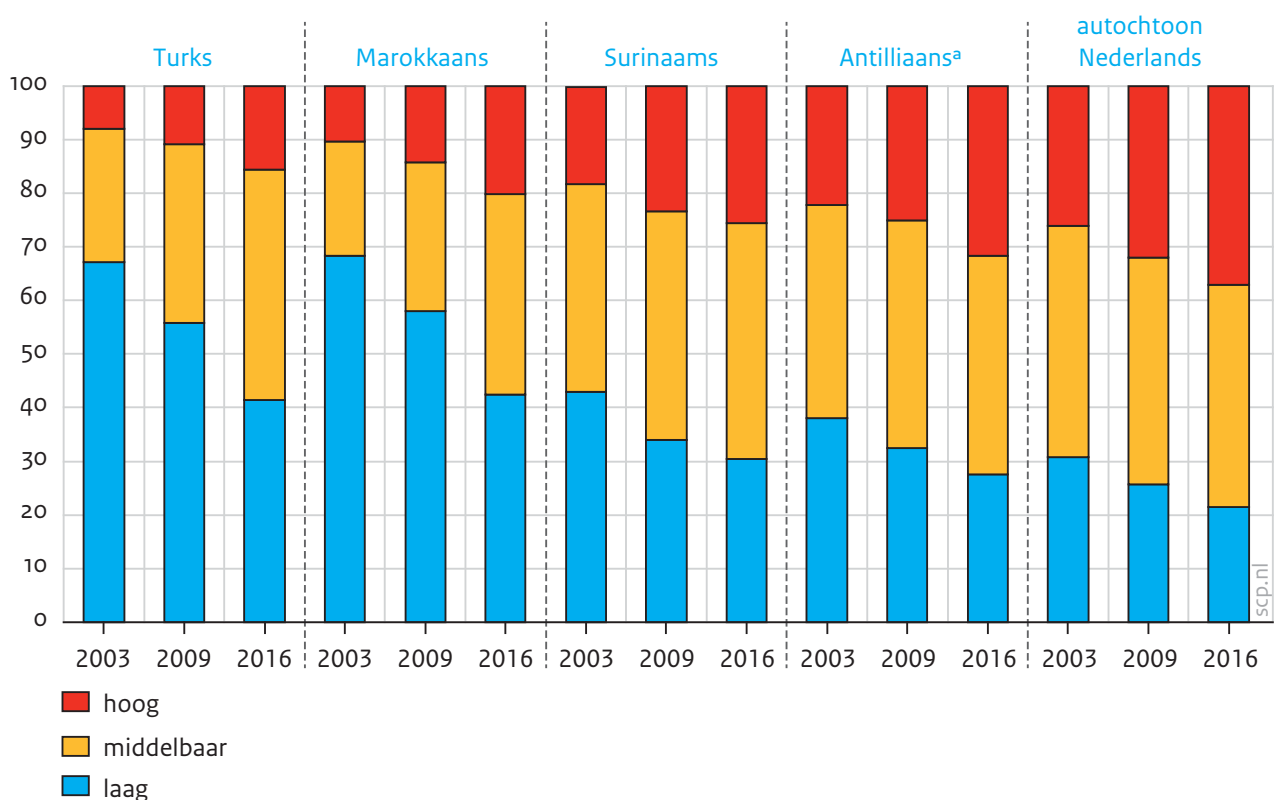
Nederlanders met een migratieachtergrond hebben nog steeds een onderwijsachterstand. Ondanks dat het opleidingsniveau van de bevolking in zijn geheel stijgt, zijn er wel verschil-

len tussen bevolkingsgroepen. Al jaren kampen de vier grootste groepen Nederlanders met een migratieachtergrond, te weten migranten afkomstig uit Turkije, Marokko, Suriname en de (voormalige) Nederlandse Antillen, met onderwijsachterstanden (figuur 4.3). Dankzij de onderwijsdeelname van de in Nederland geboren tweede generatie stijgt ook hun opleidingsniveau. Echter, doordat ook het opleidingsniveau van autochtone Nederlanders is gestegen, is de achterstand nog niet ingelopen. Vooral het opleidingsniveau van de migranten uit Marokko en Turkije en hun nakomelingen blijft, ondanks de sprong voorwaarts sinds 2003, op achterstand.

Figuur 4.3

Niet-westerse migranten, vooral degenen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond, hebben nog steeds een onderwijsachterstand

Gerealiseerd opleidingsniveau, personen van 25-64 jaar, naar herkomst, 2003-2016 (in procenten)



a 'Antilliaans' staat voor de (voormalige) Nederlandse Antillen en Aruba.

Bron: CBS (StatLine Onderwijsstatistieken 2017)

Ook ten opzichte van sommige andere migrantengroepen (niet in de figuur) hebben de vier genoemde groepen een achterstand. Het opleidingsniveau van migranten en hun nakomelingen afkomstig uit overige niet-westerse landen verschilt enorm. Het varieert van bijzonder hoogopgeleide groepen, ook ten opzichte van autochtone Nederlanders (migrantengroepen uit China, vluchtelingen uit Iran) tot bijzonder laagopgeleide groepen (vluchtelingen uit Somalië). Van een aantal groepen die recent naar Nederland zijn gekomen, is nog niet bekend wat het opleidingsniveau is of hoe dat zich ontwikkelt. Vanaf 2014 tot 2017 zijn vooral vluchtelingen uit Syrië en Eritrea naar Nederland gekomen (CBS 2017). De verwachting is dat

Syrische vluchtelingen lageropgeleid zijn dan de eerder gearriveerde en hoogopgeleide Iraanse vluchtelingen, en dat de Eritrese vluchtelingen meer overeen zullen komen met de laagopgeleide vluchtelingen uit Somalië (CBS 2017).

### Verdere afname voortijdig schoolverlaters

Dat het goed gaat met het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking blijkt ook uit de verdere afname van het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv'ers). Vsv'ers zijn jongeren die het funderend onderwijs verlaten zonder diploma van minimaal havo of vwo, of van mbo-2, het al eerder genoemde startkwalificatieniveau (commissie-Rauwenhoff 1990). In het schooljaar 2015/'16 telde men 23.000 nieuwe vsv'ers, dat is ruim 1400 minder dan het jaar ervoor (TK 2016/2017a) en circa 5000 minder dan in 2012/'13 (het jaar dat de vsv'ers volgens een nieuwe meetmethode werden geteld) (ocw 2017). In Europees verband streeft de Nederlandse overheid ernaar dat in 2020 ten hoogste 8% van de jongeren van 18-24 jaar de school zonder startkwalificatie verlaat. Dit doel was in 2016 met 8,2% al bijna bereikt (Eurostat 2017a). De minister wil daarom doorgaan met de aanpak en heeft een nieuw doel gesteld van ten hoogste 20.000 nieuwe vsv'ers in 2021 (TK 2016/2017a). Volledig tegengaan van de uitval is waarschijnlijk onmogelijk. Er zullen altijd jongeren blijven die om wat voor reden dan ook de opleiding niet willen afmaken, of voor wie het behalen van een startkwalificatie ondanks hun eigen of maatschappelijke inspanningen een brug te ver is.

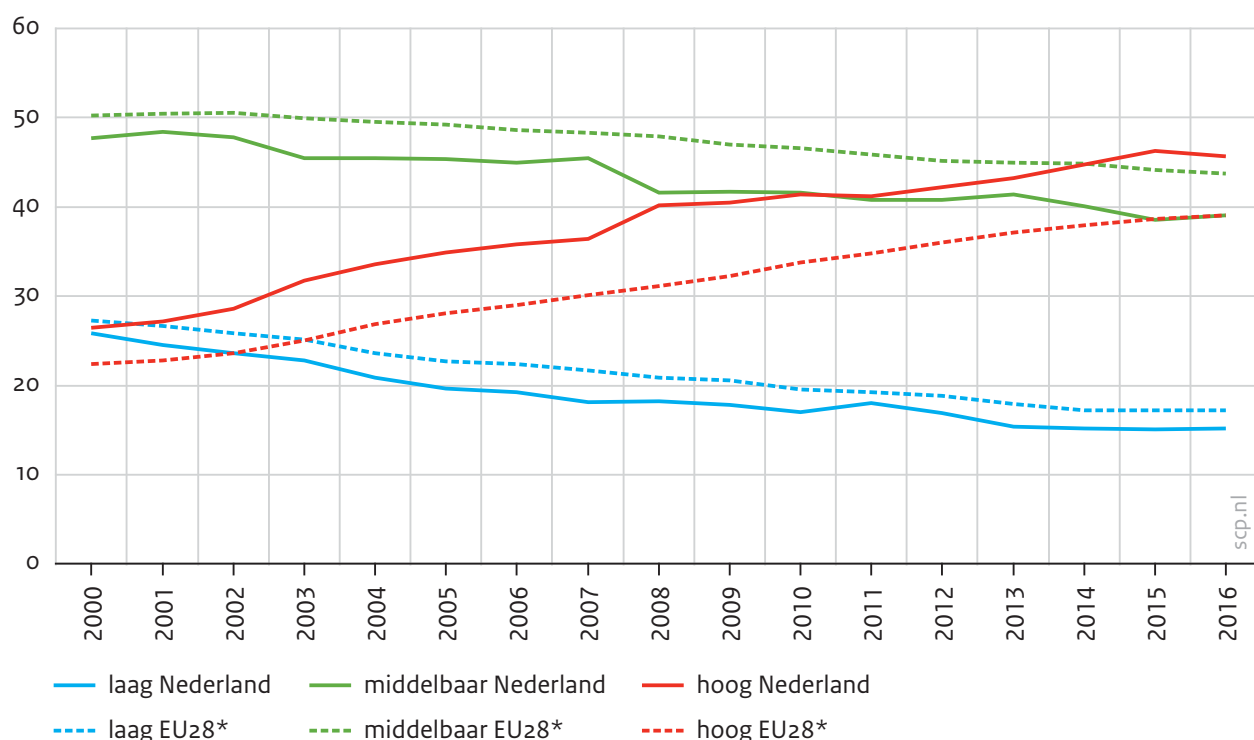
### Overall in Europa stijgt het opleidingsniveau van de bevolking; Nederland ligt boven het Europese gemiddelde

Ook in de andere landen van de Europese Unie stijgt het opleidingsniveau van de bevolking. In Europa is het aandeel jongvolwassenen (30-34 jaar) met een hoog opleidingsniveau tussen 2000 en 2016 gestegen van 22% naar 39% (in Nederland van 27% naar 46%; figuur 4.4). Het aandeel jongvolwassenen met een laag opleidingsniveau is in de Europese Unie gedaald van 27% naar 17%. In Nederland was deze daling nog iets groter (van 27% naar 15%). Vergelijkbaar hiermee is ook het aandeel van de middelbaar opgeleiden in Nederland sterker gedaald (van 48% naar 39%) dan in de Europese Unie als geheel (van 50% naar 44%).

In enkele Europese landen is inmiddels meer dan de helft van de 30-34-jarigen hoog opgeleid. Dit betreft vooral Noord-Europese landen. Litouwen gaat aan kop met 59% hoogopgeleiden, gevolgd door onder andere Zweden, Noorwegen, maar ook Luxemburg en Ierland. Daarentegen is in vooral Zuid- en Oost-Europese landen het aandeel hoogopgeleiden in die leeftijdscategorie veel lager. Roemenië en Italië vormen de achterhoede met 26% hoogopgeleide jongvolwassenen.

Figuur 4.4

Opleidingsniveau van jongvolwassenen in heel Europa stijgt, Nederland doet het beter dan EU-gemiddelde  
Hoogst gerealiseerde opleidingsniveau, personen van 30-34 jaar in Nederland en gemiddelde in Europa, 2000-2016 (in procenten)



\* In 2000 en 2001 betreft het 27 landen van de EU.

Bron: Eurostat (2017b) SCP-bewerking

### Deelname aan een leven lang leren stijgt licht

Naast een goede initiële opleiding vragen ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving erom dat burgers hun kennis en vaardigheden blijven ontwikkelen. Het kabinet heeft om die reden leven lang leren tot een van zijn speerpunten gemaakt (TK 2014/2015). In zowel het mbo als het hoger onderwijs zijn in het afgelopen jaar maatregelen genomen om flexibiliteit te bevorderen. Deze maatregelen beogen enerzijds de toegang tot het mbo en hoger onderwijs voor werkenden te vergemakkelijken door hen in staat te stellen gefaseerd deel te nemen aan afzonderlijke opleidingsonderdelen, en anderzijds meer maatwerk te bieden. De overheid heeft daarnaast recent het Levenlanglerenkrediet ingesteld. Dit krediet stelt mensen tot 55 jaar die geen recht meer hebben op studiefinanciering, in staat om een lening af te sluiten voor les- of collegegeld, wanneer zij een opleiding in het mbo of het hoger onderwijs willen volgen.

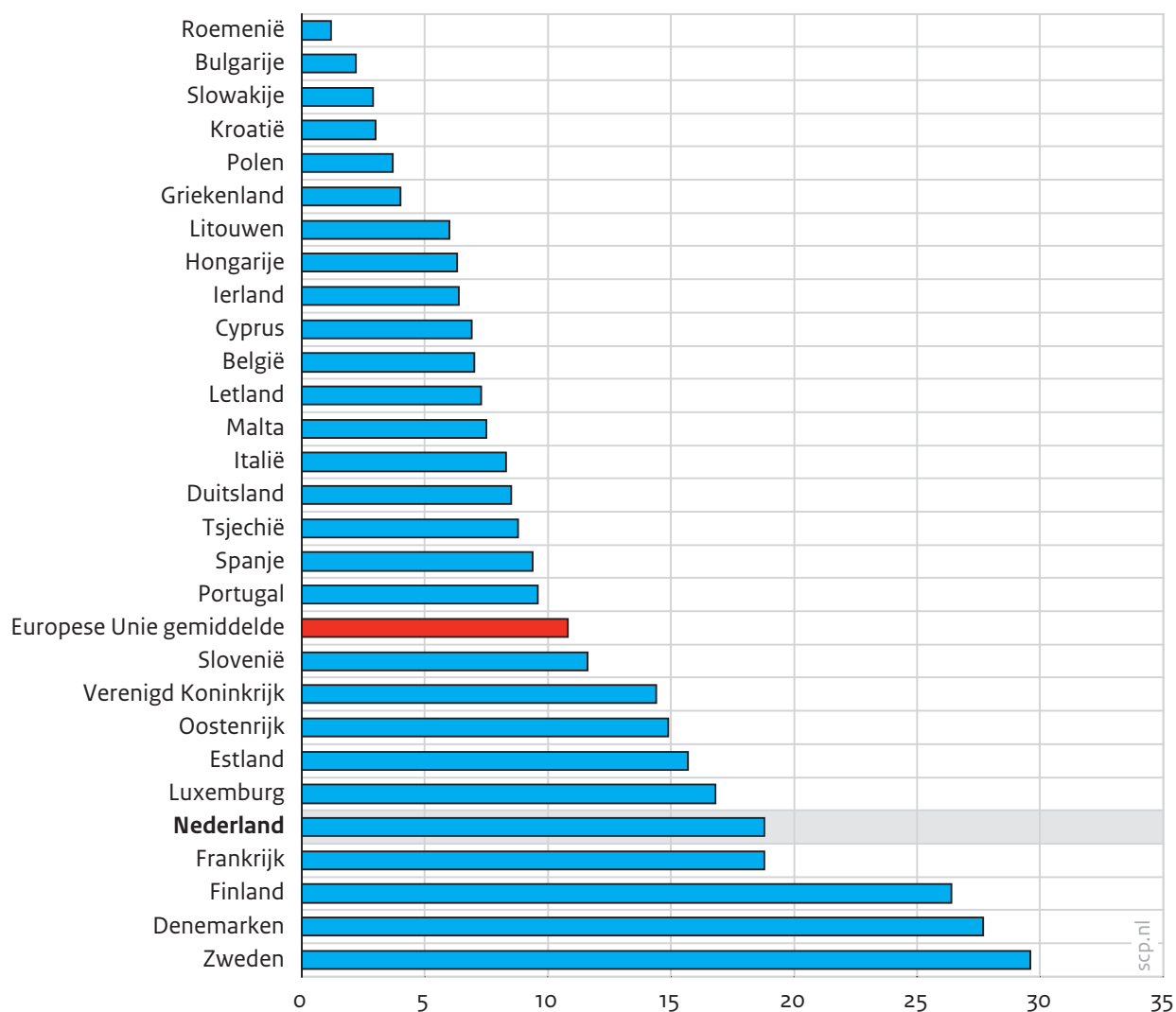
De voorgestelde maatregelen volgen op de bevinding dat het percentage van de beroepsbevolking dat deelneemt aan opleidingsactiviteiten al enkele jaren min of meer stabiel blijft, en dat maatregelen om de scholingsparticipatie te verhogen niet tot een duidelijke toename hiervan hebben geleid (Pleijers en Hartgers 2016).



Figuur 4.5

Deelname aan opleidingen en trainingen in Nederland relatief hoog (peilingsjaar 2016)

Deelname<sup>a</sup> aan formele en niet-formele opleidingsactiviteiten,<sup>b</sup> personen van 25-64 jaar, 2016 (in procenten)



a Deelname in de periode van vier weken voorafgaande aan het afnemen van de vragenlijst.

b Formele en niet-formele opleidingsactiviteiten betreffen in principe alle onderwijsactiviteiten (met uitzondering van informeel leren op de werkplek) waar door personen van 25 tot 65 jaar aan wordt deelgenomen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om korte werkgerelateerde opleidingen of workshops, maar ook initiële opleidingen in het mbo, hbo of wetenschappelijk onderwijs, of taalcursussen gevolgd in de vrije tijd.

Bron: Eurostat (2017c)

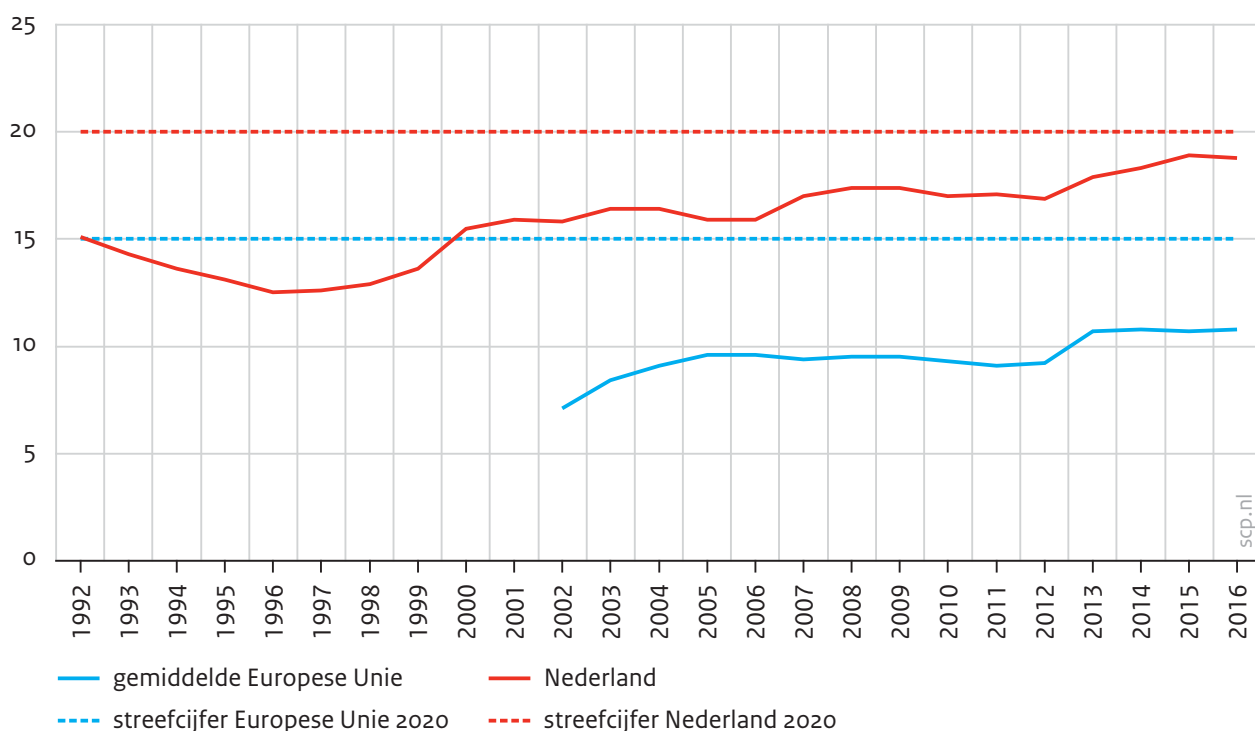
In Nederland nam in 2016 bijna 19% van de volwassenen recent (de afgelopen vier weken) deel aan een opleiding of training (figuur 4.5). Dat aantal ligt hoger dan in de meeste andere landen van de EU (gemiddeld bijna 11%), waaronder onze buurlanden België (7%) en Duitsland (9%). Binnen de Europese Unie ligt de deelname aan een leven lang leren alleen in de Scandinavische landen hoger dan in Nederland. In Finland, Denemarken en Zweden neemt tussen de 25% en 30% van de beroepsbevolking deel aan opleidings- en trainingsactiviteiten.

Nederland voldoet daarmee ruimschoots aan de doelstelling van 15% voor 2020 die door de Europese Unie voor de lidstaten is geformuleerd. Nederland heeft zichzelf de hogere doelstelling van 20% deelname per 2020 gesteld, dat met het huidige deelnamepercentage binnen bereik lijkt.

Figuur 4.6

Deelname aan een leven lang leren in Nederland neemt in afgelopen jaren licht toe

Ontwikkeling in deelname<sup>a</sup> aan formele en niet-formele<sup>b</sup> opleidingsactiviteiten, personen van 25-64 jaar, 1992-2016<sup>c, d</sup> (in procenten)



- a Deelname in de periode van vier weken voorafgaande aan het afnemen van de vragenlijst.
- b Formele en niet-formele opleidingsactiviteiten betreffen in principe alle onderwijsactiviteiten (met uitzondering van informeel leren op de werkplek) waar door personen van 25 tot 65 jaar aan wordt deelgenomen.
- c 2003 en 2004 exclusief Zweden.
- d Trendbreuk in 2013 door wijziging meting.

Bron: Eurostat (2017c) SCP-bewerking

Vanaf 2002 zijn voor alle EU-landen eveneens gegevens bekend over de deelname aan een leven lang leren. Figuur 4.6 laat zien dat in vergelijking met andere Europese landen de

trend voor Nederland niet sterk afwijkt. Weliswaar is de groei in deelnamepercentages in andere landen (+3,8 procentpunten) gedurende de periode 2002-2016 iets groter dan in ons land (+3,0 procentpunten), maar Nederland laat over de afgelopen vijf jaar juist een sterkere groei in deelname zien (+1,7 procentpunten) dan gemiddeld in de EU als geheel (+0,7 procentpunten).

De ontwikkeling in deelnamecijfers over de jaren verschilt echter sterk tussen landen van de Europese Unie. Waar in sommige EU-landen al jaren sprake is van een stabilisering van het aandeel volwassenen dat aan opleidingsactiviteiten deelneemt (of zelfs van een achteruitgang), is in Estland, Denemarken, Finland, Luxemburg en Zweden sprake van een min of meer geleidelijke groei. In Finland, Denemarken en Zweden, waar aan het begin van deze eeuw al relatief meer werd deelgenomen aan een leven lang leren dan in andere EU-landen, is de deelname tussen 2002 en 2016 nog verder toegenomen met respectievelijk 9, 10 en 11 procentpunten (Eurostat 2017c).

### 4.3 Zorg om de kwaliteit van het funderend onderwijs

Van Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn de leesvaardigheid en de vaardigheden in wiskunde en natuurwetenschappen beter dan in de meeste andere Europese landen. Leerlingen in ons land presteren daarmee in vergelijking met leerlingen uit andere landen nog steeds bovengemiddeld. Aan het eind van de basisschool beschikken de meeste leerlingen over voldoende lees- en rekenvaardigheden om goed het vervolgonderwijs te kunnen volgen. Dat neemt niet weg dat in zowel het basis- als het voortgezet onderwijs over de afgelopen vijftien tot twintig jaar sprake is van een lichte daling in vaardigheden, vooral waar het om rekenen en wiskunde gaat.

#### Teruglopende reken- en natuurwetenschappelijke kennis bij basisschoolleerlingen

In 2015 is in het TIMSS-onderzoek (Trends in International Mathematics and Science Study) de kennis van leerlingen in groep 6 van het basisonderwijs op het gebied van rekenen en natuuronderwijs (biologie, natuur- en scheikunde en fysische aardrijkskunde) in kaart gebracht (Mullis et al. 2016). Hoewel de prestaties boven het internationaal gemiddelde liggen, blijven Nederlandse leerlingen achter bij hun leeftijdgenoten in een groot aantal andere EU-landen (Meelissen en Punter 2016). Ten opzichte van 2011 zijn de prestaties van leerlingen in groep 6 op rekenen en natuuronderwijs bovendien gedaald. Deze daling in de afgelopen vier jaar weerspiegelt de ontwikkeling in prestaties over de afgelopen twintig jaar (Meelissen en Punter 2016). Van de 17 landen waarvoor deze ontwikkeling kan worden beschreven, is voor rekenen alleen in Nederland en Tsjechië sprake van een dergelijke dalende trend. In 14 van de 17 landen is er sprake van een stijging, waaronder Engeland, Ierland, Portugal en Slovenië (Mullis et al. 2016). Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor bij de kennis en vaardigheden van leerlingen in groep 6 op het gebied van natuuronderwijs.

### Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs behoren tot de Europese subtop

Ook in het voortgezet onderwijs is een licht neergaande trend zichtbaar. In het driejaarlijkse internationale PISA-onderzoek (Programme for International Student Assessment) onder 15-jarige scholieren blijkt dat Nederlandse scholieren ten opzichte van scholieren uit andere EU-landen nog steeds relatief goed presteren (Feskens et al. 2016). Van de 27 EU-landen die aan PISA'15 hebben meegedaan, neemt Nederland bij natuurwetenschappen een zesde positie in. Alleen Estse en Finse leerlingen doen het significant beter dan Nederlandse. In Ierland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Slovenië hebben leerlingen vergelijkbare prestaties als in Nederland. In de overige 20 EU-landen zijn de prestaties van 15-jarigen op dit gebied lager dan in ons land; tot deze landen behoren onder meer België, Denemarken, Zweden, Oostenrijk, Frankrijk en Spanje.

### Dalende trend in kennis en vaardigheden in het voortgezet onderwijs

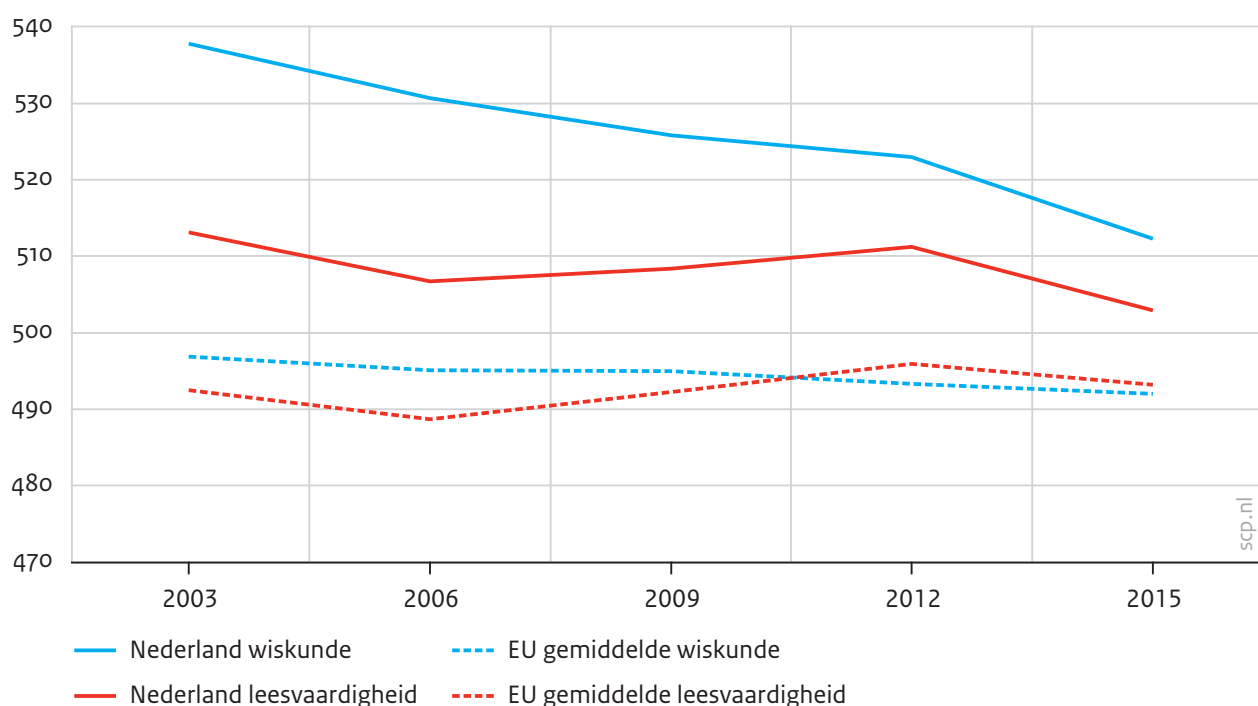
Uit het PISA-onderzoek komt echter ook naar voren dat er sprake lijkt van een daling van de kennis en vaardigheden over de afgelopen vijftien jaar. Voor natuurwetenschappen is dit, vanwege veranderingen in de inhoud, niet eenduidig vast te stellen, maar voor de leesvaardigheid en wiskundevaardigheden is er sprake van een licht dalende trend (Feskens et al. 2016). Voor leesvaardigheid wordt door de OESO weliswaar geen significante daling tussen 2003 en 2015 gerapporteerd, maar lag het gemiddelde in 2015 wel 10 scorepunten lager dan in 2003 (figuur 4.7). Dit vertaalt zich in de lagere positie die Nederland in 2015 ten opzichte van andere EU-landen inneemt. In 2003 en 2006 stond Nederland in EU-verband nog vierde achter Finland, Ierland en Polen en in 2009 zelfs tweede achter Finland. In 2015 was Nederland gezakt naar de zevende positie op de lijst met EU-landen, achter Slovenië, Polen, Duitsland, Estland, Ierland en EU-koploper Finland.

Ten aanzien van de leesvaardigheid zijn er bovendien verschillen tussen de schooltypen zichtbaar. Zo is de leesvaardigheid van havo- en vwo-leerlingen sinds 2006 op peil gebleven (Feskens et al. 2016), maar laat het vmbo een gelijkmatige daling zien. Vanaf 2006 is de leesvaardigheid van 15-jarigen in vmbo-gemengde/theoretische, vmbo-kaderberoepsgerichte en vmbo-basisberoepsgerichte leerweg met respectievelijk 21, 27 en 18 scorepunten achteruitgegaan. Deze ontwikkeling lijkt zich ook voor te doen bij de natuurwetenschappelijke kennis van leerlingen in het vmbo, waar de achterstand op havo en vwo groeit. Bij wiskunde is een tegengestelde trend zichtbaar. Hier zijn het juist de havo- en vwo-leerlingen van wie de prestaties achteruitgegaan zijn. De consistent neerwaartse trend in het gemiddelde vaardigheidsniveau van wiskunde sinds 2003 is hier voor een belangrijk deel aan toe te schrijven. De geleidelijke niveaudaling manifesteert zich ook bij de leerlingen die excelleren in wiskunde (van 7,3% in 2003 naar 3,2% in 2015).

Figuur 4.7

### Lees- en rekenprestaties van Nederlandse 15-jarigen dalen sinds 2003

Ontwikkeling van de gemiddelde leesvaardigheids- en wiskundescores, Nederlandse 15-jarige leerlingen, afgezet tegen het EU-gemiddelde,<sup>a</sup> 2003-2015 (in gestandaardiseerde scores)<sup>b</sup>



a Het EU-gemiddelde is berekend op basis van de 17 EU-landen (excl. Nederland) die tussen 2003 en 2015 aan alle metingen van PISA hebben deelgenomen (België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Luxemburg, Polen, Portugal, Spanje, Slowakije, Tsjechië, Zweden).

b Het internationaal gemiddelde voor zowel de leesvaardigheids- als wiskundescores is 500, met een standaardafwijking van 100.

Bron: OESO (2016b, 2016c) SCP-bewerking

### Ook in het mbo toegenomen aandacht voor prestaties taal en rekenen

In het middelbaar beroepsonderwijs is de laatste jaren veel veranderd. Het mbo leidt niet alleen op voor de arbeidsmarkt, maar ook voor doorstroming naar het hbo. Zowel de aansluiting van de opleidingen met de arbeidsmarkt als die met vervolgoopleidingen in het hbo verliep niet vlekkeloos en leidde tot hervormingen in het mbo. Er kwam een bindend studietoeladvies, de drempelloze instroom in mbo-2 verdween, opleidingen werden geïntensifieerd en verkort, landelijke examinering werd geïntroduceerd en er worden hogere eisen gesteld aan taal en rekenen (referentieniveaus) (TK 2010/2011).

Binnen het mbo is veel discussie over de referentieniveaus voor de basisvaardigheden.

Het zou het vakonderwijs, dat toch al in minder tijd moet worden onderwezen, onder druk zetten, en onvoldoendes voor deze algemene basisvaardigheden zouden jongeren belemmeren bij het halen van een beroepsdiploma (Turkenburg en Vogels 2017). De referentieniveaus taal en rekenen in het mbo zijn mede door deze kritiek (nog) niet voor alle niveaus verplicht. Nederlandse taal telt vanaf 2015/16 voor alle niveaus mee in de slaag-zakbeslis-

sing. Rekenen is weliswaar verplicht voor mbo-4, maar telt niet mee in de slaag-zakbeslissing. Engels voor mbo-4 is nog een vrijwillige pilot. Het grootste deel van de gediplomeerde mbo-studenten haalde in 2015/'16 een voldoende voor Nederlands, maar nog niet de helft van de gediplomeerde mbo-4-studenten haalde een voldoende voor rekenen (CvTE 2016).

### Maatschappelijke toerusting van leerlingen

De beleidsaandacht voor prestaties en rendementen heeft geleid tot een sterke gerichtheid op de basisvakken. Daarnaast was er in de afgelopen jaren ook steeds aandacht voor het bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie. Scholen hebben tot taak leerlingen vertrouwd te maken met de waarden en vaardigheden die nodig zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor en bij te dragen aan de kwaliteit van de samenleving. Centraal daarin staan democratische beginselen, gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid (Inspectie van het onderwijs 2016a). Uit eerder nationaal en internationaal onderzoek naar burgerschapscompetenties bleek dat relatief veel leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs over onvoldoende kennis en vaardigheden aangaande burgerschap beschikken (Maslowski et al. 2012; Wagenaar et al. 2011). Dit was terug te voeren op de onduidelijke opdracht die scholen dienden uit te voeren, waardoor zij geen duidelijke visie op burgerschap ontwikkeld hadden. In het primair en voortgezet onderwijs is dit sindsdien nauwelijks veranderd (Inspectie van het onderwijs 2016a); op de meeste scholen is het onderwijs over burgerschap nog steeds weinig planmatig en doelgericht. Daardoor is er ook weinig inzicht in de resultaten die scholen op dit terrein boeken. Alleen in het mbo hebben docenten een duidelijker beeld van burgerschap, en biedt het wettelijk verplichte kwalificatiedossier een structuur voor het formuleren van leerdoelen en de invulling van het curriculum rondom burgerschap (Elfering et al. 2017; Inspectie van het onderwijs 2016a).

Recent heeft de discussie over burgerschap in het primair en voortgezet onderwijs een nieuwe impuls gekregen door de plannen voor een toekomstbestendig curriculum, onder de noemer Onderwijs2032. Volgend op het brede maatschappelijke debat dat in 2014 is gevoerd over de vraag welke kennis en vaardigheden kinderen moeten leren om in 2032 zo goed mogelijk op hun toekomst voorbereid te zijn, is de commissie-Schnabel aan de slag gegaan om deze nader uit te werken. In januari 2016 presenteerde de commissie haar advies *Ons onderwijs2032*, waarin wordt gepleit voor een beter evenwicht tussen kennisontwikkeling, persoonsvorming en maatschappelijke toerusting in het onderwijs. In het advies wordt, naast het belang van burgerschap en de vakken Nederlands, wiskunde en Engels, gewezen op de noodzaak van digitale geletterdheid van leerlingen (Platform Onderwijs2032 2016). Om digitaal geletterd te worden, moeten leerlingen naast basis-kennis van ICT ook vaardigheden ontwikkelen om de betrouwbaarheid van informatie te beoordelen, de impact van media op hun eigen gedrag en dat van anderen te begrijpen, en moeten zij in staat zijn om ICT te gebruiken voor het oplossen van nieuwe problemen.

## Onderwijs in een veranderende samenleving

De plannen van het platform voor een ingrijpende wijziging van de vakkenstructuur in het voortgezet onderwijs kunnen – in ieder geval vooralsnog – op weinig bijval rekenen van leerlingen, ouders en instellingen, hoewel een aanpassing van de huidige vakken aan veranderingen in de samenleving wel door hen wordt ondersteund (Tholen et al. 2016).

Het vergroten van de mogelijkheid voor maatwerk wordt wel breed gedeeld, maar er is weerstand tegen het loslaten van de bestaande vakken (Vereniging Hogescholen et al. 2016). Het is de vraag op welke wijze de plannen voor Onderwijs2032 een vervolg krijgen, en op welke termijn een curriculumherziening geëffectueerd zal worden.

De besproken structurele en inhoudelijke veranderingen in het mbo beogen eveneens de studenten beter toe te rusten voor een toekomst in een ongewisse, veranderende arbeidsmarkt (Turkenburg en Vogels 2017). De invoering van het competentiegericht leren (rond 2010) in het mbo riep aanvankelijk ook discussie op. Intussen zijn betrokkenen in het mbo (docenten, schoolleiders, studenten en oud-studenten) het erover eens dat – naast vak-kennis en vakvaardigheden – generieke vaardigheden zoals samenwerken, communiceren, probleemoplossend vermogen en kritisch denken van groot belang zijn voor mbo'ers om in de snel veranderende arbeidsmarkt werk te vinden en te behouden.

### 4.4 Zorg om de toegankelijkheid van het onderwijs

Leerprestaties zijn in de afgelopen 25 jaar steeds belangrijker geworden. Hoogopgeleide ouders blijken vaker bij de keuze voor een basisschool rekening te houden met de prestaties van de school, en in gesprek te gaan met de leerkracht van groep 8 om een zo hoog mogelijk advies voor hun kind te krijgen (Korpershoek et al. 2016a). Zij maken ook vaker gebruik van private aanbieders om hun kind bijles te geven of het te ondersteunen bij het maken van het huiswerk. Laagopgeleide ouders maken hiervan niet alleen minder gebruik, maar hebben doorgaans ook lagere verwachtingen van hun kinderen (De Boer 2009). Zij remmen de ambitie van hun kind soms af door eerder te kiezen voor een kleine plattelandsschool in een naburig dorp dan voor een school in 'de grote stad'. Kinderen van laagopgeleide ouders beginnen daardoor vaker op een lager niveau in het voortgezet onderwijs dan kinderen van hogeropgeleide ouders. Leerlingen uit hogere sociaal-economische milieus stromen bovendien in de loop van het voortgezet onderwijs vaker op naar een hoger niveau dan leerlingen uit lagere milieus (TK 2016/2017g). Dit heeft op zijn beurt gevolgen voor de doorstroom naar het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Korthals (2015) laat zien dat leerlingen van hogeropgeleide ouders, bij gelijke prestaties, een beduidend grotere kans hebben om door te stromen naar het hoger onderwijs dan leerlingen van laagopgeleide ouders. Deze ontwikkelingen perken de toegankelijkheid in voor met name leerlingen uit sociaal-economisch zwakkere milieus (zie ook OESO 2016a; Onderwijsraad 2017).

### Trend naar meer selectieve toewijzing voortgezet onderwijs

De laatste jaren neemt de heterogeniteit van brugklassen in het voortgezet onderwijs af. In het onderwijsverslag over het schooljaar 2014/15 meldde de inspectie dat leerlingen steeds vaker in homogene brugklassen worden geplaatst (Inspectie van het onderwijs 2016b). Waar aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw nog, als gevolg van de Mammoetwet, op veel brede scholengemeenschappen een brede brugklas werd aangeboden (brugklassen met meer dan twee schooltypen), nam dat in de loop van de jaren negentig af ten gunste van dakpanklassen (brugklassen met twee aangrenzende schooltypen). Hoewel exacte gegevens ontbreken, is duidelijk dat het aantal dakpanklassen in de afgelopen tien jaar gedaald is. De inspectie geeft aan dat in 2005 rond twee vijfde van de brugklassen uit dakpanklassen bestond, terwijl dat in 2015 nog ongeveer een derde was (Inspectie van het onderwijs 2016b). Het aantal brede brugklassen is in dezelfde periode zelfs scherper gedaald, naar ongeveer een vijfde van alle brugklassen nu. Het aantal homogene brugklassen is daarentegen sterk gestegen in de afgelopen tien jaar. Besturen van scholen maken deze keuzes om zowel praktische als inhoudelijke redenen. Ouders geven, zeker in het geval van een gymnasium, vaak de voorkeur aan een homogene brugklas, omdat leerlingen daarmee direct onderwijs op hun eigen niveau krijgen aangeboden. Scholen sluiten daarop aan om te voorkomen dat ouders voor een andere school kiezen waar leerlingen wel in een homogene brugklas kunnen instromen (Korpershoek et al. 2016b). Een andere reden is dat veel scholengemeenschappen dusdanig groot zijn dat leerlingen verdeeld worden over verschillende locaties. Het is dan vaak praktisch, mede door verschillen in curricula tussen vmbo en havo/vwo, om dit langs de lijnen van schooltypen te organiseren (Inspectie van het Onderwijs 2015).

De vraag die hiermee samenhangt, is in hoeverre een verdergaande homogenisering de onderwijsloopbanen beïnvloedt, en daarmee het uiteindelijke opleidingsniveau dat behaald wordt, en of dat mogelijk anders uitwerkt voor specifieke groepen leerlingen. Homogene brugklassen lijken voor sommige leerlingen beter dan heterogene. Vooral vwo-leerlingen die moeite moeten doen om het vwo succesvol af te ronden, zijn gebaat bij plaatsing in een homogene brugklas (Kuyper en Van der Werf 2012; Van der Steeg 2011). Leerlingen met een migratieachtergrond en leerlingen met een lagere sociaal-economische achtergrond zijn daarentegen meer gebaat bij bredere klassen. Daarnaast laat onderzoek zien dat de betere mavo-leerlingen uit dakpanklassen vaker een hoger onderwijsdiploma weten te behalen dan leerlingen uit een categorale mavo-brugklas (Van Elk et al. 2011).

Aannemelijk is dat het toenemende aantal enkelvoudige adviezen (advies voor één specifiek schooltype) aan het eind van de basisschool de vorming van homogene brugklassen in het voortgezet onderwijs eerder bevordert dan belemmert. Hetzelfde geldt voor de scheiding van schooltypen over verschillende locaties. De consequentie daarvan is dat de selectie voor een schooltype in de praktijk nog vroeger plaatsvindt en de overgang naar een hoger schooltype bemoeilijkt wordt. Het gevaar is dat leerlingen uit lagere sociaal-



economische milieus en leerlingen met een migratieachtergrond zo minder kansen krijgen om door te stromen naar hogere vormen van onderwijs (Van Rooijen et al. 2016).

### Toegankelijkheid staat door krimp onder druk

Hoewel ouders in hun regio bijna altijd een school kunnen vinden met een heterogene brugklas, geldt dit niet voor alle regio's even sterk (DUO 2017). Met name in Friesland, Drenthe en Groningen, maar ook in Noordwest-Limburg is het aantal scholen met een vmbo-t/havo-brugklas bijvoorbeeld zeer beperkt, waardoor betere vmbo-t leerlingen een grotere kans hebben om in een vmbo-gt-brugklas of een brede vmbo-brugklas terecht te komen (DUO 2017).

Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de teruglopende instroom van leerlingen. Landelijk heeft ongeveer 40% van de middelbare scholen de afgelopen jaren te maken met leerlingendaling. De verwachting is dat in 2019 rond 80% van de scholen in het voortgezet onderwijs met een teruglopende instroom te maken heeft. De leerlingendaling is vooral in het vmbo merkbaar, doordat naast de demografische krimp in de afgelopen jaren ook relatief meer leerlingen naar het havo zijn gegaan. Om het opleidingsaanbod overeind te houden zijn in het vmbo met ingang van het schooljaar 2016/'17 bredere profielen ingevoerd. De teruglopende leerlingenaantallen hebben voorsnog niet geleid tot een vermindering van het aantal profielen, maar het gevaar bestaat dat door de afname van het aantal leerlingen per vestiging het aantal profielen waaruit leerlingen in de krimpregio's kunnen kiezen ingeperkt wordt (TK 2016/2017b).

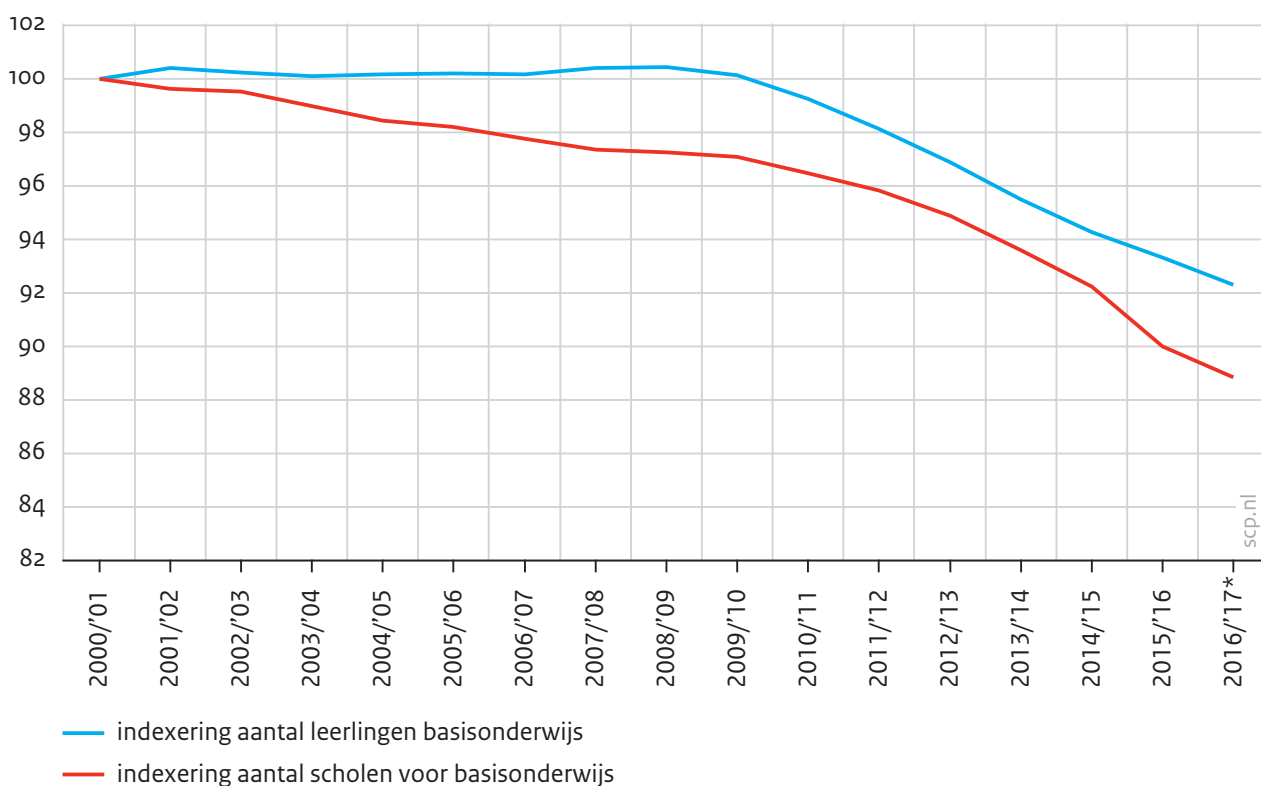
Ook in het mbo is de krimp in sommige regio's merkbaar, al zullen de studentenaantallen sectorbreed pas vanaf 2021 dalen (Inspectie van het onderwijs 2017). De verwachting is dat dit in het mbo, net als in het vmbo, gevolgen heeft voor de keuzevrijheid in het onderwijsaanbod op scholen. Studenten zullen daardoor niet altijd de opleiding kunnen volgen waarnaar hun voorkeur uitgaat, of zij zullen genoodzaakt zijn om verder te reizen voor de opleiding die zij graag willen volgen.

In het basisonderwijs is de krimp al sinds 2008 merkbaar (figuur 4.8). Waar in 2008/'09 nog iets meer dan 1.553.000 leerlingen naar het basisonderwijs gingen, is dat met 8,1% gedaald tot minder dan 1.428.000 leerlingen in schooljaar 2016/'17. De verwachting is dat dit aantal tot 2023 met rond 55.000 leerlingen verder daalt, waarna de instroom weer zal toenemen (ocw 2016). De teruglopende instroom raakt een groot deel van de gemeenten. Volgens prognoses krijgt ongeveer negen op de tien gemeenten de komende tien jaar te maken met een daling van het aantal leerlingen. Voor sommige gemeenten zijn dat drastische veranderingen, met verwachte dalingen van rond de 40%-50%. De krimp raakt vooral het platteland. In de vier grote steden is het aantal 4-12-jarigen de afgelopen jaren juist blijven groeien.

Figuur 4.8

Aantal leerlingen in basisonderwijs loopt sinds 2008/'09 terug

Veranderingen in aantallen leerlingen en scholen voor basisonderwijs, 2000-2016 (in procenten, schooljaar 2000/'01 = 100)



\* Cijfers voor 2016/'17 zijn nog voorlopig.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De teruglopende leerlingenaantallen hebben gevolgen voor het scholenaanbod in de krimpregio's. Tussen 2008 en 2016 zijn in het primair onderwijs 669 scholen gesloten (TK 2016/2017c). Hoewel sluiting niet altijd het gevolg is van krimp, speelt een teruglopende leerlinginstroom bij de meeste sluitingen wel een rol. In Groningen, Limburg en Zeeland zijn daardoor scholen in sommige dorpen verdwenen. Het verdwijnen van 'de' school uit hun dorp houdt de gemoederen van ouders sterk bezig. Voorstanders van het behoud van scholen beroepen zich met name op de gevolgen voor de leefbaarheid in het dorp (Steenbekkers et al. 2017). Voorstanders van sluiting menen dat kleine scholen onvoldoende kwaliteit kunnen bieden en dat gering contact met leeftijdgenoten sociale competenties en burgerschap onvoldoende stimuleren. Volgens de Inspectie van het onderwijs (2016b) bestaat op kleine scholen een groter risico dat de kwaliteit onder druk komt te staan. Kleine basisscholen hebben vaak combinatieklassen met twee of meer jaargroepen. Het vraagt het nodige van leerkrachten om goed te differentiëren naar alle leerlingen in de klas. Ook is er op kleinere scholen vaak maar een beperkt aantal uren voor de schoolleider beschikbaar en is er weinig ruimte om een intern begeleider of ondersteunend personeel in te zetten.

### Passend onderwijs, maatwerk dat nog niet goed past

De Wet passend onderwijs die in 2014 operationeel werd, beoogt dat alle kinderen een plek krijgen in het funderend onderwijs en het mbo die past bij hun kwaliteiten en hun mogelijkheden. Passend onderwijs houdt in dat kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld vanwege leer-, gedrags- of fysieke problemen, die ondersteuning daadwerkelijk krijgen, bij voorkeur in het reguliere onderwijs, maar als intensievere begeleiding nodig is, in het speciaal onderwijs (TK 2012/2013). In het mbo, waar geen speciaal onderwijs bestaat, richt passend onderwijs zich op versterking van de ondersteuning in de klas en is het doel het mbo toegankelijker te maken en de uitval te verminderen (Eimers en Kennis 2017). Scholen zijn verplicht om ervoor te zorgen dat het kind een passende plaats krijgt. De behoeften en mogelijkheden van het kind moeten daarbij leidend zijn, niet de (beperkingen van de) school. Evaluatie en monitoring van passend onderwijs in de praktijk laat zien dat nog niet alles goed gaat (Inspectie van het onderwijs 2017; Onderwijsraad 2016; TK 2012/2013, 2016/2017d en 2016/2017e).

### Kans op toenemende ongelijkheid door passend onderwijs

De Onderwijsraad (2016) waarschuwt voor een toename van ongelijke kansen voor kinderen. In regio's die nu naar verhouding minder geld krijgen voor specialistische ondersteuning dan voorheen, lopen kinderen een grotere kans in het reguliere onderwijs geplaatst te worden dan in regio's die nu meer geld krijgen. Financiën, en niet zozeer de behoeften van het kind, zijn soms bepalend voor de plaatsing in speciaal of regulier onderwijs. Ook het ondersteuningsaanbod verschilt per school, en hoewel maatwerk om verschillen vraagt, bestaat er volgens de Onderwijsraad om die reden eveneens een risico op ongelijkheid.

De middelen voor passend onderwijs gaan niet naar de begeleiding van het individuele kind, zoals voorheen gebeurde met de leerlinggebonden financiering (rugzakje), maar lopen via de regionale samenwerkingsverbanden van regulier en speciaal onderwijs en het bestuur naar de school, en worden bijvoorbeeld besteed aan scholing voor docenten. Daarmee is de invloed van de ouders afgenomen (Van der Meer 2016). Welke individuele arrangementen er nu naast de basisvoorziening wel mogelijk zijn voor het kind – bijvoorbeeld voorzieningen die betaald worden via de Wet jeugdzorg – is voor ouders én scholen nog vaak onduidelijk (Eimers et al. 2016).

Dat brengt ons op het punt van verschillen tussen ouders. Passend onderwijs realiseren voor hun kind vraagt van ouders allereerst om kennis van de problemen en behoeften van het kind en van de geschiktheid en beschikbaarheid van scholen. Echter, ouders kijken bij de keuze voor een passende school in de eerste plaats niet zozeer naar specifieke voorzieningen of kennis in de school, als wel naar een open houding, belangstelling voor hun kind en de wil om hun kind op te nemen (Van der Meer 2016). In de beleving van ouders staan de school en de klas nog te veel centraal, niet de specifieke behoeften en begeleiding van hun kind. Ouders die over assertieve en diplomatieke vaardigheden beschikken en kunnen netwerken, lukt het beter om invloed uit te oefenen op de plaatsing van hun kind

dan ouders die daar minder over beschikken. Ook daardoor is passend onderwijs niet voor ieder kind even toegankelijk (Van Eck en Rietdijk 2017; Ledoux 2017; Van der Meer 2016).

### Ondanks passend onderwijs nog veel thuiszitters

Er blijkt ruimte te zitten tussen wat de school volgens de docenten aankan (passend en werkbaar in de klas) en wat ouders verwachten (passend voor mijn kind). Dat vormt een potentiële bron van conflict tussen scholen en ouders. Het gevolg van de verschillende belangen kan zijn dat kinderen niet op de juiste plek terechtkomen of zelfs thuiszitten. Passend onderwijs moet ook het aantal kinderen dat thuiszit terugdringen. Thuiszitters zijn kinderen die langdurig niet naar hun school gaan en kinderen die niet op een school staan ingeschreven (al of niet met een vrijstelling van het volgen van onderwijs). De overheid streeft ernaar dat vanaf 2020 geen kind meer langer dan drie maanden thuiszit (TK 2015/2016). In het schooljaar 2014/'15 – het eerste jaar dat inzicht gaf in de omvang van deze groep – zaten bijna 4000 leerplichtige kinderen al langer dan drie maanden ongeoorloofd thuis. In het schooljaar 2016/'17 waren dat er 4200. Daarnaast is er een groep kinderen met vrijstelling voor het volgen van onderwijs (geoorloofd verzuim). Deze groep is de laatste jaren sterk toegenomen, tot 16.000 in het schooljaar 2015/'16 (Ingrado 2017). Vaak gaat het hier om kinderen met complexe (psychische en/of fysieke) problemen, waarbij het de vraag is of zij aan onderwijs deel kunnen nemen, maar passend onderwijs is ook voor hen bedoeld. Of het met de extra inspanningen zal lukken om ongeoorloofd en geoorloofd thuiszitten geheel uit te bannen, wordt evenwel betwijfeld (Eimers et al. 2016).

### Ongewenste effecten van de studievoorschotregeling in het hoger onderwijs?

Vanaf het studiejaar 2015/'16 is een nieuwe studiefinancieringsregeling in werking getreden. Een belangrijke wijziging was dat de studiebeurs voor studenten in het hoger onderwijs werd vervangen door een studievoorschot in de vorm van een lening. Al direct bij de introductie van de plannen (kabinet-Rutte II 2012) ontstond er discussie over mogelijk ongewenste effecten van deze regeling voor de toegankelijkheid van het onderwijs (Turkenburg et al. 2013). Gevreesd werd dat vooral jongeren met minder draagkrachtige ouders zouden afzien van een studie in het hoger onderwijs, vanwege hogere studiekosten en schulden, en de geringere mogelijkheden van hun ouders om financieel bij te springen. Ook werd als gedragsreactie verwacht dat jongeren meer zouden gaan bijverdienen om hun studie te betalen, met als mogelijk nadeel dat zij minder of te weinig tijd aan hun studie besteedden. De minister heeft de Kamer toegezegd de effecten van invoering te monitoren, om bij ongewenste ontwikkelingen het beleid te kunnen bijstellen. De monitor laat een hogere instroom dan normaal zien in de twee jaren voorafgaand aan de invoering van de nieuwe regeling (Van den Broek et al. 2017; TK 2016/2017f). Jongeren die anders wellicht een tussenjaar zouden hebben overwogen, begonnen in 2013/'14 en 2014/'15 aan een studie in het hoger onderwijs om nog van de basisbeurs gebruik te kunnen maken. Dit had tot gevolg dat in het eerste jaar van de nieuwe regeling, 2015/'16, de instroom van studenten daalde, om in het daaropvolgende jaar weer aan te trekken (het zgn. boeggolfeffect). De mbo-instroom in het hbo, die vóór de invoering van de

nieuwe regeling al daalde (Herweijer en Turkenburg 2016), ligt echter nog niet op het niveau van dat van eerdere studie jaren (Van den Broek et al. 2017). Dat lijkt voor een deel het gevolg van een grotere leenaversie onder mbo'ers. Zij geven vaker dan vwo'ers aan uit financiële motieven te overwegen af te zien van een vervolgopleiding in het hoger onderwijs (Van den Broek et al. 2017).

#### 4.5 Slotbeschouwing: verleden, heden en toekomst

Een terugblik op 25 jaar onderwijsbeleid laat zien dat het Nederlandse onderwijssysteem gedurende die periode voor een solide fundament onder de samenleving heeft gezorgd. Het opleidingsniveau van de bevolking is hoger dan dat in de meeste andere Europese landen; een groter deel van de bevolking haalt het niveau van de startkwalificatie en er is een sterkere gerichtheid om ook na de initiële opleiding door te blijven leren. Doordat het gemiddelde opleidingsniveau van de jongvolwassenen die nu op de arbeidsmarkt komen hoger is dan dat van degenen die met pensioen gaan, zal in de komende jaren het opleidingsniveau van de beroepsbevolking verder stijgen.

Tegelijkertijd zijn er zorgen over de kwaliteit van die niveaus. Prestaties van de huidige generatie scholieren in het basis- en voortgezet onderwijs zijn lager voor met name wiskunde en rekenen dan vijftien tot twintig jaar geleden. En dat terwijl er juist sterk is ingezet op verbetering van prestaties en excellentie. De toekomstige eisen die aan burgers gesteld worden in de veranderende samenleving, vragen bovendien eerder om meer dan om minder vaardigheden en vragen dus om verdere investeringen in de onderwijskwaliteit.

Om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, is het van belang dat het potentieel van iedereen benut wordt. Er zijn aanwijzingen dat het onderwijssysteem hierin de laatste jaren minder goed slaagt. Ondanks het gevoerde onderwijsachterstandenbeleid worden de laatste jaren de verschillen in kansen groter. Door de vroege selectie in het Nederlandse onderwijssysteem bepaalt het instroomniveau in het voortgezet onderwijs in belangrijke mate de route van de mogelijke vervolgopleidingen. Daarom proberen vooral hoogopgeleide ouders hun kinderen direct na de basisschool in een zo hoog mogelijk schooltype geplaatst te krijgen, hoger ook dan het door de basisschool afgegeven advies. De onderwijsinspectie constateert dat kinderen van hoogopgeleide ouders een drie keer zo grote kans maken om in het hoger onderwijs terecht te komen als kinderen van laagopgeleide ouders (Inspectie van het onderwijs 2016b).

Vooraf kwetsbare groepen in de samenleving (lage sociaal-economische milieus) blijken nadeel te ondervinden van een opeenstapeling van drempels bij de overgangen in de onderwijsloopbaan. Kinderen uit hogere sociaal-economische milieus zijn beter in staat de drempels te omzeilen en hun ouders zijn beter in staat voor de belangen van hun kinderen op te komen. Daarmee neemt het verschil tussen hoog- en laagopgeleiden, na de geleidelijke emancipatie van kinderen van laagopgeleide ouders in het onderwijs, weer toe.

In het rapport *De toekomst tegemoet* (Van den Broek et al. 2016) schetst het scp een aantal trends in de samenleving en trekt die lijnen door naar de toekomst. Het leven wordt meer dan nu getypeerd door dynamiek, door minder vaste kaders en dus meer maatwerk, en doet een groot beroep op de eigen regie. Het is een veel complexer leven geworden, dat eisen stelt aan individuen om zich staande te houden. Winnaars zullen naar verwachting degenen zijn die mee kunnen met de nieuwe vereisten en die verandering eerder als uitdaging dan als bedreiging zien. Winnaars (de *cans*) zijn toegerust met kwalificaties die in de toekomst (nog) belangrijker zullen zijn dan nu. Het gaat om leervermogen en intelligentie, om talent, vakmanschap, creativiteit en innovatievermogen. Het cognitieve aspect is zeker van belang, maar toch iets minder bepalend voor actieve participatie en maatschappelijk succes dan nu het geval is. Meer dan opleidingsniveau zal talent het onderscheidend vermogen worden. Zorgen zijn er om degenen die de slag lijken te verliezen (de *cannots*): de 'mindervaardigen', de laaggetalenteerden en de niet-leerbaren; voor hen ligt de lat mogelijk te hoog. Een mogelijke scheidslijn in de toekomst ligt dan ook niet zozeer tussen de *haves* en de *havenots*, maar tussen de *cans* en *cannots*.

## Literatuur

- Boer, H. de (2009). *Schoolsucces van Friese leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Broek, A. van den, C. van Campen, J. de Haan, A. Roeters, M. Turkenburg en L. Vermeij (red.) (2016). *De toekomst tegemoet. Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later. Sociaal en Cultureel Rapport 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den, F. Wartenbergh, J. Bendig-Jacobs, R. Tholen, S. Duysak en J. Nooij (2017). *Monitor beleidsmaatregelen 2016-2017. Studiekeuze, studiegedrag en leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2016*. Nijmegen: ResearchNed.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- cbs (2017). *Van opvang naar integratie. Cohortstudie van recente asielmigranten*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Commissie-Rauwenhoff (1990). *Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject; advies van de tijdelijke adviescommissie Onderwijs-arbeidsmarkt*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- CvTE (2016). *Rapportage referentieniveaus 2015-2016. Invoering centrale toetsing en examinering referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen en Engels mbo*. Geraadpleegd op 27 juli 2017 via [www.hetcvte.nl](http://www.hetcvte.nl) (College voor toetsen en examens).
- duo (2017). *Aanbod brede brugklassen*. Zoetermeer: Dienst Uitvoering Onderwijs.
- Eck, P. van en S. Rietdijk (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht/Rotterdam: Oberon/CEB-Groep (Evaluatie Passend Onderwijs 26).
- Eimers, T. en R. Kennis (2017). *Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans. Tweede meting monitor*. Nijmegen: KBA Nijmegen (Evaluatie Passend Onderwijs 29).
- Eimers, T., G. Ledoux en E. Smeets (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen (Evaluatie Passend Onderwijs 8).
- Elfering, S., K. den Boer en R. Tholen (2017). *LOB en burgerschapsonderwijs in het mbo. Eindrapport*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt/ResearchNed.
- Elk, R. van, M. van der Steeg en D. Webbink (2011). Does the timing of tracking affect higher education completion? In: *Economics of Education Review*, jg. 30, nr. 5, p. 1009-1021.

- Eurostat (2017a). *Early leavers from education and training by sex and labour status*. Geraadpleegd op 22 juni 2017 via <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>.
- Eurostat (2017b). *Population by educational attainment level*. Geraadpleegd op 9 juni 2017 via <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>.
- Eurostat (2017c). *Adult participation in learning*. Geraadpleegd op 28 maart 2017 via [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do;jsessionid=ajodaaqofkygajfthvwd4y1hxxelsjriy8\\_ltcgzydpohbg4vlo!-43650121?tab=table&plugin=1&language=en&rcode=tsdsc440](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do;jsessionid=ajodaaqofkygajfthvwd4y1hxxelsjriy8_ltcgzydpohbg4vlo!-43650121?tab=table&plugin=1&language=en&rcode=tsdsc440).
- Feskens, R., H. Kuhlemeier en G. Limpens (2016). *Resultaten PISA 2015. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Cito.
- Herweijer, L. en M. Turkenburg (2016). *Wikken en wegen in het hoger onderwijs. Over studieloopbanen en instellingsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ingrado (2017). *Informatie over thuiszitten*. Geraadpleegd op 30 juni 2017 via [www.vsvkompas.nl](http://www.vsvkompas.nl).
- Inspectie van het onderwijs (2015). *Staat van het onderwijs 2013/2014*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2016a). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2016b). *Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2017). *Staat van het onderwijs 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Kabinet-Rutte II (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord vvd-PvdA 2012*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Korpershoek, H., C. Beijer, M. Spithoff, H.M. Naayer, A.C. Timmermans, M. van Rooijen, J. Vugteveen en M.-C. Opendakker (2016a). *Overgangen en aansluitingen in het onderwijs. Deelrapportage 1: reviewstudie naar de po-vo en de vmbo-mbo overgang*. Groningen: GION Onderwijs/Onderzoek.
- Korpershoek, H., H.M. Naayer en R.J. Bosker (2016b). *De inrichting van de onderbouw. Onderzoek naar de motieven en beweegredenen van vo-scholen naar soort brugklas*. Groningen: GION Onderwijs/Onderzoek.
- Korthals, R.A. (2015). *Tracking students in secondary education. Consequences for student performance and inequality* (proefschrift). Maastricht: ROA.
- Kuyper, H. en M.P.C. van der Werf (2012). *Excellente leerlingen in het voortgezet onderwijs. Schoolloopbanen, risicofactoren en keuzen*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, GION.
- Ledoux, G. (2017). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders?* Amsterdam: Kohnstamm Instituut (Evaluatie Passend Onderwijs 30).
- Maslowski, R., M.P.C. van der Werf, G.H. Oonk, H.M. Naayer en M.M. Isac (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland*. Groningen: GION.
- Meelissen, M.R.M. en R.A. Punter (2016). *Twintig jaar TIMSS. Ontwikkelingen in leerprestaties in de exacte vakken in het basisonderwijs 1995-2015*. Enschede: Universiteit Twente.
- Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut (Evaluatie Passend Onderwijs 5).
- Mullis, I.V.S., M.O. Martin en T. Loveless (2016). *20 years of TIMSS. International trends in mathematics and science achievement, curriculum, and instruction*. Chestnut Hill (MA): TIMSS & PIRLS International Study Center/IEA.
- ocw (2016). *Referentieraming 2016*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw (2017). *Landelijke vsv cijfers*. Geraadpleegd op 22 juni 2017 via [www.onderwijsincijfers.nl](http://www.onderwijsincijfers.nl).
- OECD (2016a). *Netherlands 2016. Foundations for the future, reviews of national policies for education*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016b). *Table B1.4 – Results (tables): Reading performance among 15-year-olds* ([dx.doi.org/10.1787/9789264266490-table122-en](https://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-table122-en)).
- OECD (2016c). *Table B1.5 – Results (tables): Mathematics performance among 15-year-olds* ([dx.doi.org/10.1787/9789264266490-table123-en](https://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-table123-en)).

- Onderwijsraad (2016). *Advies passend onderwijs*. Brief aan de staatssecretaris van ocw d.d. 5 december 2016. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017). *Het bevorderen van gelijke onderwijskansen en sociale samenhang. Notitie gebaseerd op de adviezen van de Onderwijsraad (2007-2017) ten behoeve van het ministerie van ocw*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Platform Onderwijs2032 (2016). *Ons onderwijs2032. Eindadvies*. Den Haag: Platform Onderwijs2032.
- Pleijers, A., en M. Hartgers (2016). *Een leven lang leren in Nederland: een overzicht*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Rooijen, M. van, H. Korpershoek, J. Vugteveen, A. Timmermans en M.-C. Opdenakker (2016). *Overgangen en aansluitingen in het onderwijs. Deelrapportage 2: empirische studie naar de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen rondom de po-vo overgang*. Groningen: GION Onderwijs/Onderzoek.
- Steeg, M. van der (2011). *Invloed vroege selectie op bovenkant vaardigheidsverdeling. Achtergronddocument bij CPB Policy brief 05. Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Steenbekkers, A., L. Vermeij en P. van Houwelingen (2017). *Dorpsleven tussen stad en land*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tholen, R., F. Wartenbergh-Cras en N. Raaijmakers (2016). *Peiling Onderwijs2032. Peiling onder leerlingen, ouders en lerarenopleiders ten behoeve van de verdiepingsfase Onderwijs2032*. Nijmegen: ResearchNed.
- TK (2010/2011). *Beroepsonderwijs en volwassenen educatie*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 februari 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 31524, nr. 88.
- TK (2012/2013). *Passend onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 25 februari 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 31497, nr. 93.
- TK (2014/2015). *Leven lang leren*. Brief van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 november 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 30012, nr. 41.
- TK (2015/2016). *Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 3 februari 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 26695, nr. 108.
- TK (2016/2017a). *Voortijdig schoolverlaten*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 21 februari 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 26695, nr. 118.
- TK (2016/2017b). *Voortgezet onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 5 juli 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 31289, nr. 351.
- TK (2016/2017c). *Primair onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 oktober 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 31293, nr. 336.
- TK (2016/2017d). *Tiende voortgangsrapportage passend onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 6 december 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 31497, nr. 221.
- TK (2016/2017e). *Elfde voortgangsrapportage passend onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 juni 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 31497, nr. 242.
- TK (2016/2017f). *Studiefinanciering*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 1 juni 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 24724, nr. 164.
- TK (2016/2017g). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2017*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 31 oktober 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 43550 VII, nr. 16.
- Turkenburg, M. en L. Herweijer (2016). *Leren*. In: A. van den Broek, C. van Campen, J. de Haan, A. Roeters, M. Turkenburg en L. Vermeij (red.), *De toekomst tegemoet. Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later. Sociaal en Cultureel Rapport 2016* (p. 49-75). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Turkenburg, M. en R. Vogels (2017). *Beroep op het mbo. Betrokkenen over de responsiviteit van het middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Turkenburg, M., L. Herweijer en J. Dagevos (2013). *De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



Vereniging Hogescholen, vsnu en mbo Raad (2016). Brief aan de bewindslieden van ocw over Onderwijs2032, 8 april 2016. Te raadplegen via [www.vereniginghogescholen.nl/actueel/actualiteiten/mbo-raad-vsnu-en-vereniging-hogescholen-reageren-op-advies-onderwijs2032](http://www.vereniginghogescholen.nl/actueel/actualiteiten/mbo-raad-vsnu-en-vereniging-hogescholen-reageren-op-advies-onderwijs2032).

Wagenaar, H., F. van der Schoot en B. Hemker (2011). *Balans Actief burgerschap en sociale integratie. Uitkomsten van de peiling in 2009*. Arnhem: Cito.

## Bijlage A

### Gebruikte landcodes

AT	Oostenrijk
BE	België
BG	Bulgarije
CH	Zwitserland
CY	Cyprus
CZ	Tsjechië
DE	Duitsland
DK	Denemarken
EE	Estland
EL	Griekenland
ES	Spanje
EU	Europese Unie
FI	Finland
FR	Frankrijk
GE	Georgië
GR	Griekenland
HR	Kroatië
HU	Hongarije
IE	Ierland
IL	Israël
IS	IJsland
IT	Italië
PL	Polen
PT	Portugal
LT	Litouwen
LU	Luxemburg
LV	Letland
MT	Malta
NL	Nederland
NO	Noorwegen
RO	Roemenië
RU	Rusland
SE	Zweden
SI	Slovenië
SK	Slowakije
TR	Turkije
UK	Verenigd Koninkrijk