

Vergaderjaar 2016–2017

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 344

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2017

1. Aanleiding

Alle leerlingen verdienen onderwijs dat aansluit bij hun capaciteiten, ambities en leerstijl. Leerlingen verschillen daarin. Daarom is het van belang dat ouders van kinderen die in groep 8 van de basisschool zitten en straks naar het voortgezet onderwijs zullen gaan echt wat te kiezen hebben. Voor de ene leerling is het eerder duidelijk waar hij of zij in het voortgezet onderwijs het best op zijn of haar plaats is dan voor de andere leerling. De ene leerling gedijt het best als hij na de basisschool meteen kan instromen in een homogene brugklas op zijn eigen niveau, een klas waar hij niet voortdurend op zijn tenen moet lopen of juist onvoldoende wordt uitgedaagd. De andere leerling heeft juist het meeste baat bij een breder samengestelde brugklas.¹

Zulke brede of heterogene brugklassen kunnen een instrument zijn om kansengelijkheid te bevorderen, om (te) vroege selectie te voorkomen, om voor sommige leerlingen de kansen om op te stromen te vergroten, om ervoor te zorgen dat leerlingen met verschillende achtergronden elkaar ontmoeten en om leerlingen onderwijs op maat te bieden.² Dergelijke brugklassen zijn klassen waarin leerlingen van meer dan één onderwijsniveau in het voortgezet onderwijs tezamen in de brugklas zitten (bijvoorbeeld havo- en vwo-leerlingen in een havo-/vwo-brugklas). De definitieve keuze voor een bepaalde schoolsoort kan met heterogene brugklassen worden uitgesteld, waarmee de overgang van primair naar

¹ Van der Steeg, Vermeer & Lanser (2011). *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*. CPB Policy Brief 05. Zie ook de Kamerbrief over het stimuleren van brede brugklassen in het voortgezet onderwijs: Kamerstuk 31 289, nr. 288.

² In deze brief wordt met de naast elkaar gebruikte termen «brede brugklas» en «heterogene brugklas» geduid op een brugklas waarin leerlingen uit minimaal twee naastgelegen onderwijsniveaus (bijvoorbeeld vmbo-t en havo) bij elkaar in één klas zitten. Onder «homogene brugklas» of «categorale brugklas» wordt verstaan een brugklas met één onderwijsniveau, bijvoorbeeld een havo-brugklas.

voortgezet onderwijs een minder scherpe cesuur vormt in de leerloopbaan van leerlingen. Die overgang is vooral voor leerlingen met minder ondersteuning en stimulans van huis uit soms problematisch, waardoor talenten onbenut blijven. Voldoende aanbod van heterogene brugklassen is dan ook van grote waarde voor gelijke kansen in het onderwijs.

Er zijn signalen, die onder andere naar voren komen in de Onderwijsverslagen van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie), dat het aantal heterogene brugklassen afneemt. Dat zou onder meer samenhangen met het vaker categoriaal organiseren van het onderwijs: het vmbo wordt dan bijvoorbeeld op een andere locatie aangeboden dan havo en vwo.³ Om te bevorderen dat er een toereikend aanbod van brede brugklassen is en blijft heeft uw Kamer de regering met een motie van de leden Grashoff en Vermue verzocht om «te onderzoeken hoe meer brede brugklassen te realiseren zijn, wat daar financieel voor nodig is en hierover een voorstel naar de Kamer toe te zenden voor 1 februari 2017.»⁴ Aan dit verzoek voldoe ik met deze brief. Met deze brief wordt ook invulling gegeven aan enkele voornemens die zijn opgenomen in de recente Kamerbrief over gelijke kansen in het onderwijs:⁵

- het in kaart brengen van het feitelijke aanbod van brede brugklassen in Nederland;
- het onderzoeken van de motieven en beweegredenen die scholen hebben om al dan niet brede brugklassen in te richten.

2. Analyse

Naar aanleiding van de motie- Grashoff c.s. van 29 oktober 2015 inzake brede brugklassen heeft het aan de Rijksuniversiteit Groningen verbonden onderzoeksinstituut GION in opdracht van OCW onderzocht welke motieven en beweegredenen scholen hebben om hun onderwijs in de onderbouw te organiseren in homogene brugklassen, heterogene brugklassen of beide.⁶ In paragraaf 2.2 zal ik bij dit onderzoek stilstaan. Eerst zal ik ingaan op het feitelijke aanbod van brede brugklassen in het voortgezet onderwijs.

2.1. Dekkingsgraad

In een eerdere brief aan uw Kamer over het stimuleren van brede brugklassen in het voortgezet onderwijs heb ik aangegeven dat ik het beeld van de feitelijke inrichting van de onderbouw (welke soorten brugklassen worden er per school aangeboden?) scherper wil krijgen.⁷ De destijds door de inspectie geconstateerde toename van het aandeel homogene brugklassen was namelijk gebaseerd op het aandeel in BRON (BasisRegistratie Onderwijs) geregistreerde enkelvoudige inschrijvingen van leerlingen in de eerste leerjaren in het voortgezet onderwijs. De *inschrijving* van leerlingen in een bepaald soort brugklas komt echter niet één op één overeen met de feitelijke *inrichting* van de onderbouw in de praktijk. Een leerling kan bijvoorbeeld geregistreerd worden als een brugklasleerling in het eerste leerjaar havo of vwo, zonder dat daarbij aangegeven wordt of de leerling feitelijk in een havo-brugklas, een havo-/vwo-brugklas of een vwo-brugklas zit.

³ Inspectie van het Onderwijs (2013, 2014, 2015). *De staat van het onderwijs*. Onderwijsverslagen 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014.

⁴ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 40.

⁵ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 16.

⁶ Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 58.

⁷ Kamerstuk 31 289, nr. 288.

De constatering van de inspectie dat het aandeel in BRON enkelvoudig geregistreerde inschrijvingen van leerlingen is toegenomen is een indicatie dat het aandeel heterogene brugklassen is afgenomen. Om beter inzicht te krijgen in trends wat betreft het *feitelijke* aanbod van (brede) brugklassen heeft DUO op mijn verzoek de inrichting van de onderbouw in de praktijk in beeld gebracht. Hiertoe heeft DUO aan alle vo-scholen de, op basis van de bij haar bekende informatie over inschrijvingen van leerlingen in BRON en over de inroostering van leraren in de Integratie Personeelstelling Onderwijs (IPTO), voor de desbetreffende school verwachte inrichting van de onderbouw voorgelegd. Wanneer deze *verwachte* inrichting niet overeenkwam met de *feitelijke* inrichting, konden scholen dit aan DUO laten weten. Op basis van deze uitvraag bij scholen is nu voor de eerste keer een redelijk nauwkeurig landelijk beeld beschikbaar van de feitelijke inrichting van de onderbouw op dit moment. Anders dan bij de gegevens over de registratie van leerlingen, die meerjarig in beeld zijn en op basis waarvan een trend signaleerd kan worden, kan over de feitelijke inrichting van de onderbouw nu nog geen «film» van de ontwikkeling getoond worden. Op dit moment beschikken we alleen nog over de eerste «foto». In overleg met de VO-raad zal DUO de komende periode BRON dusdanig aanpassen dat de feitelijke inrichting van de onderbouw in de praktijk *structureel* in beeld gebracht kan worden. Zo kunnen ontwikkelingen op dit gebied beter worden gevolgd, en kan in beeld worden gebracht in hoeverre er sprake is van bepaalde trends. Uit het genoemde, en als bijlage bij deze brief gevoegde, onderzoek van DUO komt naar voren dat leerlingen momenteel in nagenoeg geheel Nederland binnen een straal van hemelsbreed 7 kilometer (een redelijke fietsafstand voor leerlingen in deze leeftijd) van hun huis naar een school (meestal ook naar meerdere scholen) kunnen gaan waar zij kunnen instromen in een voor hen passende heterogene brugklas.⁸ Verreweg de meeste ouders die voor hun kind een school met een heterogene brugklas zoeken, kunnen op redelijke afstand terecht bij één of meer scholen die (ook) zulke brugklassen aanbieden.

2.2. Motieven en beweegredenen

Er zijn geen wettelijke voorschriften over groepssamenstelling in het voortgezet onderwijs. Scholen hebben verregaande autonomie ten aanzien van de inrichting van hun onderwijs. Een hoofdconclusie die uit het onderzoek van GION, dat als bijlage bij deze brief is gevoegd, getrokken kan worden is dat scholen niet louter een keuze maken voor homogene dan wel heterogene brugklassen.⁹ De inrichting en samenstelling van (brug)klassen hangt samen met een complex samenspel van factoren en is een *resultante* van verschillende afwegingen en factoren. Het gaat daarbij zowel om professionele onderwijskundige afwegingen (bijvoorbeeld de pedagogisch-didactische overtuigingen van het team) als om praktische randvoorwaarden (zoals huisvesting, formatie en financiën). Ook de keuzemotieven van ouders spelen mee. In de regel baseren scholen hun keuzes die leiden tot een bepaalde inrichting van de onderbouw (heterogene of homogene brugklassen of beide) op bewuste, integere, en professionele afwegingen. Zij maken die in het belang van de leerlingen en in lijn met de wensen van de ouders.

⁸ DUO (2017, 19 januari), *Aanbod soorten brugklassen*. Zoetermeer: DUO. Er zijn blijkens dit onderzoek weinig plekken op de landkaart van Nederland waar de afstand tot een middelbare school met een heterogene brugklas groter dan 7 kilometer is.

⁹ Korpershoek, H., Naayer, H.M. & Bosker, R.J. (2016), *Inrichting van de onderbouw. Onderzoek naar de motieven en de beweegredenen van vo-scholen naar soort brugklas*. Groningen: GION Onderwijs / Onderzoek. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Dezelfde afwegingen kunnen bij verschillende scholen evenwel tot een volkomen tegengestelde uitkomst leiden. Zo komt de ene school op basis van professionele afwegingen, wensen van ouders en praktische randvoorwaarden tot een aanbod van alleen homogene brugklassen, de andere school tot een aanbod van alleen heterogene brugklassen en de derde school tot een combinatie van beide. Scholen zorgen er bovendien ook op andere manieren dan met heterogene brugklassen voor dat te vroege selectie wordt voorkomen en opstroom wordt gefaciliteerd. Zo wil de VO-raad stimuleren dat middelbare scholen alle leerlingen na twee jaar opnieuw een advies zullen geven.¹⁰ Ook zijn er scholen die ervoor kiezen om leerlingen met verschillende basisschooladviezen (bijvoorbeeld vmbo-t/havo, havo en havo/vwo) juist te plaatsen in een homogene brugklas (bijvoorbeeld havo), waarbinnen leraren differentiëren naar niveau. *In naam* is zo'n brugklas dan weliswaar homogeen, maar *in de praktijk en ervaring* van de leraren en leerlingen is de klas wel degelijk heterogeen van aard.¹¹

De financiële, personele en organisatorische randvoorwaarden worden min of meer als gegeven beschouwd. Indien het financiële kader ruimer zou zijn, en er voldoende onderwijspersoneel beschikbaar zou zijn, zouden veel scholen die ruimte graag aangrijpen om meer en kleinere klassen in te richten. Financiën vormen in de regel echter niet het primaire motief om de brugklassen op een bepaalde manier samen te stellen. Zo worden financiële overwegingen in het GION-onderzoek zowel genoemd door scholen die vooral kiezen voor homogene brugklassen, als door scholen die juist voor heterogene brugklassen kiezen. Heterogene brugklassen kunnen duurder zijn dan homogene brugklassen, aangezien daar een groter beroep gedaan moet op de differentiatievaardigheden van leraren of bijvoorbeeld op ondersteuning van de leraar daarbij door een onderwijsassistent. Maar het kan ook voorkomen dat een heterogene brugklas kostenefficiënter is, bijvoorbeeld wanneer er vijftien havoleerlingen en vijftien vwo-leerlingen worden aangemeld: dan is één heterogene brugklas goedkoper dan twee homogene brugklassen.

2.3. Tussenbalans

De inspectie signaleerde dat er minder heterogene brugklassen worden samengesteld. Het *huidige* aanbod van heterogene brugklassen lijkt in kwantitatieve zin echter toereikend te zijn. Ook sluit het aanbod momenteel in kwalitatieve zin aan bij de professionele inzichten van leraren en bij de (huidige) wensen van ouders en leerlingen. Leerlingen kunnen in nagenoeg geheel Nederland in hun omgeving op fietsafstand naar een school waar zij kunnen instromen in een heterogene brugklas. Het is zaak dat dit zo blijft.

Op 1 november 2016 schreef ik uw Kamer dat het aantal meervoudige basisschooladviezen in schooljaar 2015–2016 na een jarenlange daling, mede naar aanleiding van het hierop door ons gevoerde beleid, weer is toegenomen.¹² Naar verwachting zal deze trend dit en komende schooljaren doorzetten. Wanneer er meer leerlingen met een meervoudig advies instromen in het voortgezet onderwijs, zal ook de vraag naar heterogene brugklassen toenemen. Hierop zullen middelbare scholen

¹⁰ Vissers, P. (2017), *Elke leerling nieuw advies na twee jaar middelbare school*. Trouw, 25 januari 2017, p. 1.

¹¹ Dit kan een verklaring zijn voor het relatief grote aantal scholen dat in het genoemde DUO-onderzoek wordt gezien als een school die een indeling in schoolsoorten in zijn geheel loslaat en een vmbo-havo-vwo brugklas zou aanbieden. Bij de doorontwikkeling van BRON zal dit beter in beeld worden gebracht.

¹² Kamerstuk 31 289, nr. 340.

moeten anticiperen. De door de inspectie gesignaleerde ontwikkeling dat het aantal brede brugklassen afneemt, zal omgebogen moeten worden om het evenwicht tussen vraag naar en aanbod van brede brugklassen te behouden. Als het aanbod van heterogene brugklassen zich niet mee ontwikkelt met de vraag ernaar – of zelfs een tegenovergestelde ontwikkeling laat zien – dreigt op korte termijn een mismatch.

3. Brede brugklassen bereikbaar voor alle leerlingen

Daarom is het nodig om stappen te zetten om een blijvend toereikend aanbod van brede brugklassen te realiseren. Daarbij is het niet per se noodzakelijk dat elke school altijd het volledige aanbod van alle mogelijke brugklassen «in huis» heeft. In het GION-onderzoek komt naar voren dat vo-scholen ook nu al onderling afspraken maken over de samenstelling van de klassen in de eerste twee leerjaren. Door dergelijke afspraken (verder) te bevorderen, of desgewenst voor te schrijven, kan gewaarborgd worden en blijven dat alle leerlingen op fietsafstand naar een school kunnen gaan waar zij onderwijs in een voor hen passende heterogene brugklas kunnen volgen.

In onze brief aan uw Kamer over het bevorderen van kansengelijkheid in het onderwijs hebben de Minister en ik geschreven dat we willen bevorderen dat lokaal of regionaal afspraken worden gemaakt over een lokaal of regionaal dekkend aanbod van voldoende heterogene brugklassen.¹³ Daarbij denken we aan (bestuurlijke) afspraken tussen scholen voor voortgezet onderwijs, waarbij ook de regionale plannen onderwijsvoorzieningen (RPO's) worden betrokken. Het maken van deze afspraken zullen we betrekken in de regio-aanpak van de Gelijke Kansen Alliantie, waarin we met de 39 RMC-regio's tot gezamenlijke agenda's komen voor het bevorderen van gelijke kansen. De gesprekken hierover zullen uiterlijk aan het eind van dit jaar in al deze regio's gevoerd zijn. Ik zie ook dat schoolbesturen in het voortgezet onderwijs zélf het belang erkennen van dergelijke afspraken en van andere maatregelen om kansengelijkheid in het voortgezet onderwijs te bevorderen. De VO-raad heeft de intentie uitgesproken dat haar leden zullen zorgen voor een toereikend aanbod in de regio, zodat elke leerling het onderwijs krijgt dat bij hem of haar past.¹⁴

Uitvoering van dergelijke afspraken vergt een relatief beperkte investering ter dekking van de administratieve lasten om die afspraken te maken. Scholen ontvangen in de lumpsum middelen om in een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) afspraken te maken over het regionale aanbod van onderwijsvoorzieningen. Afspraken over een voldoende aanbod van heterogene brugklassen zouden hier goed onder kunnen vallen. Eén en ander zal worden ondersteund door de eerder in deze brief genoemde doorontwikkeling van BRON. Daarbij zal per school inzichtelijk worden gemaakt welke soorten brugklassen zij aanbieden. Op deze wijze zal de feitelijke inrichting van de onderbouw in de praktijk *structureel* op lokaal en regionaal niveau in beeld gebracht worden.

4. Afronding

Alle leerlingen die er baat bij hebben het voortgezet onderwijs in een heterogene brugklas te beginnen, moeten hiertoe in de gelegenheid gesteld worden. In deze brief heb ik beschreven hoe ik dit wil waarborgen: door samen met de VO-raad te zorgen voor bestuurlijke afspraken over

¹³ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 16.

¹⁴ Vissers, P. (2017), *Elke leerling nieuw advies na twee jaar middelbare school*. Trouw, 25 januari 2017, p. 1.

een lokaal of regionaal toereikend aanbod van heterogene brugklassen. Zo zorgen we er structureel voor dat vraag naar en aanbod van heterogene brugklassen in evenwicht is, zodat alle leerlingen het voortgezet onderwijs kunnen beginnen in een brugklas die het beste bij hen past.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker