

# HET MYSTERIE VAN DE VERSPILDE ONDERWIJSMILJARDEN

Een analyse van de Onderwijsraad als  
case study over een falend  
onderwijssysteem



# Het mysterie van de verspilde onderwijsmiljarden

Een analyse van de Onderwijsraad als case study over een  
falend onderwijssysteem

## Colofon

### Het mysterie van de verspilde onderwijsmiljarden

*Een analyse van de Onderwijsraad als case study over een falend onderwijssysteem*

© 2026

*De Nieuwe Denktank*

✂ (in alfabetische volgorde)

*W.P. ten Berge*

*A.M. den Hartogh*

*J.A.H. Heine*

*F.L. Huygen*

*Q.F. Pluymaekers*

*W.S.J. Post*

*J. Tammenga*

*W. Zwartkruis*

ISBN 9789083280523

Uitgeverij SSC

Vormgeving omslag: L. Zwiép

Vormgeving binnenwerk: G.J.M.E. van Hedel

[www.denieuwedenktank.nl](http://www.denieuwedenktank.nl)

[www.uitgeverij-ssc.nl](http://www.uitgeverij-ssc.nl)

[www.beteronderwijsnederland.nl](http://www.beteronderwijsnederland.nl)

# Inhoudsopgave

|                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inhoudsopgave</b>                                                     | <b>3</b>  |
| <b>Hoofdstuk 1 Introductie – Het onderwijs onder druk</b>                | <b>7</b>  |
| 1.1 De onderwijsparadox                                                  | 7         |
| 1.2 Meer geld, meer beleid, geen zichtbaar herstel                       | 8         |
| 1.3 De bestuurlijke spaghetti                                            | 9         |
| 1.4 De Onderwijsraad                                                     | 10        |
| 1.5 Opbouw van het onderzoek                                             | 11        |
| <b>Hoofdstuk 2 – Casus 1 – Het rapport ‘Talige Diversiteit Benutten’</b> | <b>13</b> |
| 2.1 Inleiding                                                            | 13        |
| 2.2 Het rapport                                                          | 14        |
| 2.2.1 Afbakening van het probleem                                        | 14        |
| 2.2.2 Onderbouwing                                                       | 16        |
| 2.2.3 Aanbevelingen                                                      | 19        |
| 2.2.4 Kosten, neveneffecten en praktijkeffecten                          | 20        |
| 2.2.5 Conclusie                                                          | 22        |
| 2.3 Het rapport in de context van de beleidsdynamiek                     | 23        |
| 2.3.1 De langjarige discussie over talige diversiteit                    | 23        |
| 2.3.2 De politieke doelstelling van het herzien van de kerndoelen        | 26        |
| 2.3.3 Het feitelijke proces van het herzien van de kerndoelen            | 27        |
| 2.3.4 De rol van ‘Talige diversiteit benutten’ binnen het debat          | 31        |
| 2.3.5 Conclusie                                                          | 32        |

|                                                                                     |               |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Hoofdstuk 3 – Casus 2 – Het rapport ‘Later selecteren, beter differentiëren’</b> | <b>35</b>     |
| 3.1 Inleiding                                                                       | 35            |
| 3.2 Van terugkerend ideaal naar diagnose                                            | 36            |
| 3.2.1 Een oud debat                                                                 | 36            |
| 3.2.2 De probleemanalyse                                                            | 37            |
| 3.3 Van correctie naar stelselwijziging                                             | 39            |
| 3.4 Uitvoering, onderbouwing en alternatieven                                       | 41            |
| 3.4.1 Uitvoering: interne differentiatie als zwakke schakel                         | 41            |
| 3.4.2 Onderbouwing & bewijs                                                         | 43            |
| 3.4.3 Selectie verdwijnt niet, maar verschuift                                      | 43            |
| 3.4.4 Alternatieven en doelmatigheid                                                | 45            |
| 3.5 Politieke doorwerking: veel debat, weinig route                                 | 46            |
| 3.6 Conclusie                                                                       | 48            |
| <br><b>Hoofdstuk 4 – Van rapport naar patroon</b>                                   | <br><b>51</b> |
| 4.1 Inleiding                                                                       | 51            |
| 4.1.1 De kennisbasis is te smal voor het gezag waarmee wordt geadviseerd.           | 52            |
| 4.1.2 De praktijk wordt selectief geraadpleegd                                      | 53            |
| 4.1.3 Kosten en randvoorwaarden in de marge                                         | 54            |
| 4.1.4 Neveneffecten en risico's worden te weinig doordacht                          | 56            |
| 4.1.5 Adviezen zonder geheugen                                                      | 56            |
| 4.1.6 Haalbaarheid als bijzaak                                                      | 58            |
| 4.1.7 Alleen de voorkeursrichting komt serieus aan bod                              | 59            |
| 4.2 Conclusie                                                                       | 61            |
| <br><b>Hoofdstuk 5 - Van patroon naar systeem</b>                                   | <br><b>63</b> |
| 5.1 Inleiding                                                                       | 63            |
| 5.2 VO-raad                                                                         | 65            |
| 5.3 SLO                                                                             | 66            |
| 5.4 De wetenschap                                                                   | 68            |
| 5.5 Ministerie van OCW                                                              | 70            |

|                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.6 De Tweede Kamer                                                       | 71        |
| 5.7 Conclusie                                                             | 73        |
| <b>Hoofdstuk 6 – De kosten van de Onderwijsraad</b>                       | <b>75</b> |
| <b>Hoofdstuk 7 – Hoe andere stelsels verantwoordelijkheid organiseren</b> | <b>77</b> |
| 7.1 Frankrijk                                                             | 78        |
| 7.2 Vlaanderen                                                            | 78        |
| 7.3 Estland                                                               | 79        |
| 7.4 Inzichten internationale vergelijking                                 | 80        |
| <b>Hoofdstuk 8 – Conclusies &amp; Aanbevelingen</b>                       | <b>83</b> |
| 8.1 Conclusie: Verantwoordelijkheid als voorwaarde voor succes            | 83        |
| 8.2 Aanbevelingen                                                         | 85        |
| 8.2.1 Aanbevelingen over de Onderwijsraad                                 | 86        |
| 8.2.2 Aanbevelingen over het stelsel                                      | 88        |
| 8.3 Tot slot                                                              | 92        |
| Literatuurlijst                                                           | 93        |

# Hoofdstuk 1

## Introductie – Het onderwijs onder druk

### 1.1 De onderwijsparadox

Er is iets vreemds aan de hand in het Nederlandse onderwijs. Er gaat meer geld in, er komen meer plannen uit, er verschijnen meer rapporten, monitors, adviezen, herstelprogramma's en bestuurlijke tafels dan ooit. Toch worden de basisvaardigheden van leerlingen niet beter. Sterker nog: op de belangrijkste onderdelen gaat het al jaren achteruit.

Dat is de paradox die centraal staat in wat u nu gaat lezen. Nederland is geen arm land, het onderwijs is niet vergeten door de politiek en er is geen gebrek aan goede bedoelingen. Integendeel. Het onderwijs is waarschijnlijk een van de meest besproken, gemeten en van advies voorziene sectoren van het land. Maar precies daarom wordt de vraag ongemakkelijk: hoe kan een systeem dat zo veel aandacht, geld en expertise krijgt, steeds slechter presteren?

De feiten zijn inmiddels moeilijk weg te lachen. Uit het meest recente PISA-onderzoek blijkt dat Nederland voor leesvaardigheid voor het eerst onder het OESO-gemiddelde scoort.<sup>1</sup> De Inspectie van het Onderwijs waarschuwde in 2023, op basis van cijfers uit 2018, dat ongeveer een kwart van de 15-jarigen het risico loopt het onderwijs te verlaten met een taalniveau dat onvoldoende is om volwaardig aan de samenleving deel te nemen.<sup>2</sup> Deze val duurt voort: ettelijke maanden na deze waarschuwing bleek het percentage van een kwart naar een derde van de 15-jarigen te zijn gestegen.<sup>3</sup>

Ook bij wiskunde en natuurwetenschappen is al langer sprake van een neerwaartse

---

<sup>1</sup> OECD 2023a, p. 54-58.

<sup>2</sup> Inspectie van het Onderwijs 2023, p. 12-15.

<sup>3</sup> OECD 2023a, p. 156.

trend.<sup>4</sup> Die daling is niet gelijk verdeeld. Sommige leerlingen presteren nog steeds goed, maar de verschillen tussen leerlingen en scholen nemen toe. Vooral scholen met een leerlingenpopulatie met een lagere sociaaleconomische achtergrond staan onder druk.<sup>5</sup>

Daar komt bij dat de werkvloer zelf kraakt. Leraren krijgen te maken met hoge werkdruk, administratieve lasten, overuren en een steeds bredere stapeling van verwachtingen. Ze moeten taal en rekenen verbeteren, burgerschap vormgeven, kansengelijkheid bevorderen, passend onderwijs bieden, digitalisering begeleiden, ouders betrekken, mentale problemen signaleren en ondertussen ook 'gewoon' lesgeven.<sup>6</sup> Op zichzelf zijn al deze doelen goed te verdedigen en zelfs nobel. Het probleem is dat ze in de rigide werkelijkheid van de klas allemaal op het bordje van de vaak al overbelaste leraar terechtkomen.

## 1.2 Meer geld, meer beleid, geen zichtbaar herstel

Het wrange is dat deze ontwikkeling zich niet voordoet tegen de achtergrond van verwaarlozing. Het funderend onderwijs is de afgelopen decennia juist steeds nadrukkelijker onderwerp geworden van beleid, investeringen, programma's en herstelplannen. Zowel de totale uitgaven als de uitgaven per leerling zijn de afgelopen 20 jaar gestegen.<sup>7</sup> Ook het aantal fte per leerling is toegenomen.<sup>8</sup> De salarissen van de leraren zijn de afgelopen jaren verhoogd.<sup>9</sup> Daarnaast zijn er in korte tijd grote programma's opgetuigd, zoals het Masterplan Basisvaardigheden en het Nationaal Programma Onderwijs, waarvoor na de coronapandemie ruim 8,5 miljard euro beschikbaar werd gesteld.

Toch heeft deze opeenstapeling van geld, beleid en ondersteuning vooralsnog niet geleid tot vooruitgang in de klas.<sup>10</sup> Dat maakt de zaak ingewikkeld. Of, zoals de Algemene Rekenkamer het stelde: "Lerarentekort terugdringen, gelijke kansen bevorderen en ervoor zorgen dat kinderen beter kunnen lezen en rekenen. Dat zijn doelen die de minister van OCW belangrijk vindt en waaraan hij veel geld

4 OECD 2023a, p. 54-58.

5 Inspectie van het Onderwijs 2024, p. 11-14, p. 42-45.

6 Inspectie van het Onderwijs 2024, p. 22-26, p. 164-168.

7 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 2024: Uit deze data blijkt dat de totale overheidsuitgaven aan het (pre)primair onderwijs tussen 2005 en 2023 zijn gestegen van ca. € 9,6 miljard (gecompenseerd voor inflatie 14,3 miljard) naar € 18,0 miljard per jaar, en voor het voortgezet onderwijs van ca. € 13,7 miljard (gecompenseerd voor inflatie 20,4 miljard) naar € 25,0 miljard. De uitgaven per leerling stegen in het primair onderwijs van circa €5.500 (omgerekend €8.400) naar circa €11.000, en in het secundair onderwijs van circa €9.000 (omgerekend €13.400) naar circa €14.500 tussen 2005 en 2023. Voor inflatiecijfers is Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Consumentenprijzen; prijsindex 1900=100' geraadpleegd.

8 Ministerie van OCW 2026 (geraadpleegd op 6 juni 2026): De hoeveelheid totale fte's van in het onderwijs werkzame personen per leerling neemt toe, terwijl het aantal fte's van leraren per leerling redelijk constant is gebleven.

9 Inspectie van Onderwijs 2024, p. 44-46.

10 Bijvoorbeeld CPB 2026: Hierin wordt gesteld dat positieve effecten van het masterplan basisvaardigheden, waarvoor 1,5 miljard was uitgetrokken, ontbreken.

uitgeeft. Maar het is vaak niet goed te volgen waar het geld naartoe gaat.”<sup>11 12</sup>

Als het probleem simpelweg een gebrek aan geld was, was de oplossing overzichtelijk. Als het probleem alleen bij luie leraren, slechte schoolbesturen of een onverschillige politiek lag, was het ook makkelijk geweest: iemand aanwijzen, corrigerende maatregelen nemen, klaar.

Zo simpel is het hier helaas niet. Het Nederlandse onderwijsprobleem lijkt eerder op een bestuurlijke whodunit waarin iedereen een alibi heeft. Het ministerie wijst op schoolbesturen. Schoolbesturen wijzen op tekorten, regelgeving en maatschappelijke druk. Leraren wijzen op werkdruk en onuitvoerbare verwachtingen. Adviesorganen wijzen op de politiek. De politiek wijst terug naar het veld. En ondertussen verschijnt er weer een nieuw rapport waarin staat dat het allemaal anders moet.

De centrale vraag is daarom niet of er genoeg wordt geïnvesteerd, maar wat er met die investeringen gebeurt. Waar verdwijnt de aandacht? Wie vertaalt beleid naar praktijk? Wie bewaakt of nieuwe ambities nog uitvoerbaar zijn? En waarom blijft een stelsel dat zichzelf voortdurend onderzoekt, adviseert en bijstuurt schijnbaar niet in staat om zijn problemen op te lossen?

Dit onderzoek is een poging om die vraag niet abstract te beantwoorden, maar via een concrete route. We onderzoeken niet het hele onderwijsveld tegelijk, maar nemen één speler: de Onderwijsraad. Het onderwijsveld is namelijk zo wijdvertakt dat het onmogelijk is iedereen tegelijk te onderzoeken.

### 1.3 De bestuurlijke spaghetti

Het Nederlandse onderwijs wordt aangestuurd via een complex samenstel van wettelijke regelingen, subsidies, pilots en tijdelijke programma's. Het ministerie van OCW stelt budgetten vast en formuleert beleidskaders, maar de minister bepaalt niet rechtstreeks wat er dinsdagochtend in 3 havo gebeurt. Tussen Den Haag en de klas bevindt zich een uitgebreid en soms verwarrend netwerk van actoren, die ieder op hun manier invloed uitoefenen op het onderwijsbeleid. Naast landelijke en lokale overheden, die verantwoordelijk zijn voor wetgeving, financiering en uitvoering, spelen sectorraden zoals de PO-Raad en de VO-raad een belangrijke rol als belangenbehartiger en gesprekspartner van de overheid. Adviesorganen zoals de Onderwijsraad beïnvloeden het debat met

<sup>11</sup> Algemene Rekenkamer 2025, p. 4.

<sup>12</sup> RTL Nieuws/ANP 6 november 2014: Dit werd pijnlijk duidelijk toen bleek dat Dekker niet wist waar de 150 uitgetrokken miljoenen waren gebleven.

beleidsadviezen, terwijl SLO via curriculumontwikkeling richting geeft aan wat leerlingen leren. De Inspectie van het Onderwijs beïnvloedt scholen en beleid door haar toezicht, beoordelingen en signalen over de staat van het onderwijs.

Daarnaast leveren onderzoeksinstellingen, lectoraten en universiteiten kennis die beleidskeuzes kan ondersteunen en legitimeren. Vakbonden oefenen invloed uit door op te komen voor de belangen van onderwijsprofessionals of door zich te mengen in maatschappelijke en politieke discussies. Onderwijsregio's geven vorm aan regionale samenwerking rond vraagstukken als personeelstekorten en professionalisering. Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek stuurt mede de onderwijsagenda door te bepalen welke onderwijskundige onderzoeken worden gefinancierd. Ten slotte beschikken grote schoolbesturen, die soms honderden scholen aansturen, over aanzienlijke invloed doordat zij beleid vertalen naar de praktijk en als gesprekspartner van overheid en sectororganisaties optreden. Voor leraren betekent het dat zij onderaan een lange keten van ambities en sturing staan.

Veel van de organisaties in dit netwerk zijn opgericht om goede redenen. Onderwijs is ingewikkeld en ingewikkelde systemen hebben kennis, afstemming en ondersteuning nodig. Maar het heeft ook nadelen. In dat netwerk overlappen verantwoordelijkheden voortdurend. Veel partijen produceren beleid, rapporten, monitors, adviezen, kwaliteitskaders en handreikingen. Maar wanneer resultaten uitblijven, is vaak onduidelijk wie werkelijk aanspreekbaar is. Iedereen heeft bijgedragen, niemand heeft het gedaan.

## 1.4 De Onderwijsraad

De Onderwijsraad staat, als gezaghebbend adviesorgaan, op het kruispunt van praktijk, wetenschap, beleid en politiek, midden in het onderwijsnetwerk. De raad maakt geen wetten, geeft geen les en bestuurt geen scholen. Maar hij helpt wel bepalen welke problemen politiek zichtbaar worden, welke taal daarbij hoort en welke oplossingsrichtingen als serieus gelden.

De Onderwijsraad werd opgericht in 1919, één jaar na de instelling van het Ministerie van Onderwijs in 1918. De raad heeft sindsdien de taak om de regering<sup>13</sup> – en later ook het Parlement<sup>14</sup> – te adviseren over de hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het terrein van onderwijs.

<sup>13</sup> Art. 4 Wet op de Onderwijsraad 1919.

<sup>14</sup> Art. 2 Wet op de Onderwijsraad 1997.

De raad bestaat uit leden die op persoonlijke titel bij Koninklijk Besluit worden benoemd. Zij doen hun werk onafhankelijk en worden aangesteld vanwege hun gezag, expertise en ervaring.<sup>15</sup> De leden worden ondersteund door een stafbureau dat de adviezen inhoudelijk en organisatorisch voorbereidt.

De adviezen van de Onderwijsraad zijn niet bindend. Dat maakt zijn positie ambivalent. Formeel kan de raad niets afdwingen. Hij schrijft, adviseert, ordent, waarschuwt en agendeert. De politiek beslist. Scholen voeren uit. Als een advies niet wordt overgenomen, kan de raad zeggen dat het aan de politiek ligt. Als een advies wel wordt overgenomen en in de praktijk schuurt, kan de raad wijzen op de uitvoering. Precies in die tussenpositie zit zijn macht én zijn probleem.

## 1.5 Opbouw van het onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel de adviezen van de Onderwijsraad te analyseren om de oorzaak van de onderwijsparadox - steeds meer beleid en steeds meer geld, maar steeds minder resultaat - beter te begrijpen. We hebben een groot aantal rapporten van de Onderwijsraad bestudeerd. Twee rapporten zullen we in dit onderzoek in detail bespreken.

In hoofdstuk 2 behandelen we het rapport *Talige diversiteit benutten* uit 2025. Dat advies laat zien hoe een reëel verschijnsel – meertaligheid in de klas – wordt vertaald naar een aantrekkelijke, maar in algemeenheden gestoken beleidsrichting: benutten, erkennen, professionaliseren. We behandelen dit onderzoek niet alleen omdat het één van de meest recente adviezen van de Onderwijsraad is, maar ook omdat het een goed inzicht geeft in de positie van de Onderwijsraad in de hele beleidsdynamiek.

In hoofdstuk 3 bespreken we *Later selecteren, beter differentiëren* uit 2021. Dit rapport adviseert een totale stelselwijziging in het voortgezet onderwijs om kansenongelijkheid tegen te gaan. We besteden bijzondere aandacht aan dit rapport omdat de Onderwijsraad zelf een buitengewoon belang lijkt te hechten aan dit thema<sup>16</sup> en anderzijds vanwege de verstrekkendheid van het advies. De raad benoemt een werkelijk probleem: vroege selectie kan ongelijkheid versterken. Juist omdat de diagnose serieus is, moet het advies ook overtuigend

<sup>15</sup> Het betreft geen vrijwilligerswerk: de voorzitter ontvangt naar schatting zo'n €150.000 bruto per jaar (arbeidsduurfactor 0,87, berekend over het maximum van schaal 18) voor zo'n 32 uur (vier dagen) per week; gewone leden ontvangen tussen de € 16.000 en € 32.000 bruto per jaar voor tussen de halve en hele dag per week (arbeidsduurfactor tussen de 0,13 en 0,23 berekend over het maximum van schaal 16). Wet vergoedingen adviescolleges en commissies; art. 4 lid 2 Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies jo. art. 1 Vergoedingenregeling Onderwijsraad 2020.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld de nadruk op dit rapport in Onderwijsraad, Brief aan de informateur (20 november 2025).

aantonen waarom een ingrijpende stelselwijziging de juiste, uitvoerbare en proportionele oplossing is.

In hoofdstuk 4 kijken we over de twee casussen heen. Dan verschuift de vraag van afzonderlijke rapportanalyse naar patroonherkenning. Hoe gaat de Onderwijsraad om met probleemdefinitie, bewijs, praktijkinformatie, kosten, risico's, politieke haalbaarheid en uitvoeringsdruk? Wat gebeurt er wanneer adviezen wel normatief aantrekkelijk zijn, maar onvoldoende duidelijk maken wat scholen, leraren en leerlingen er onder bestaande omstandigheden daadwerkelijk mee opschieten? Hierbij kijken we niet alleen naar *Talige diversiteit benutten* en *Later selecteren, beter differentiëren*, maar richten we onze blik ook op andere, recente rapporten van de onderwijsraad.

Van daaruit maken we in hoofdstuk 5 de sprong naar de bredere onderwijswereld, bestaande uit overheden, de inspectie, curriculumontwikkelaars, sectorraden, lectoraten, universiteiten, onderzoeksfinanciers, adviseurs en schoolbesturen. In dat netwerk worden problemen steeds opnieuw beschreven, onderzocht, geagendeerd, vertaald en doorgeschoven. Van daaruit stellen we een grotere vraag: waarom produceert het Nederlandse onderwijsbestel zoveel kennis, plannen en adviezen, maar zo weinig merkbare verbetering in de klas?

De Onderwijsraad is in dit onderzoek het eerste aanknopingspunt. Niet de enige speler, niet de hoofdverantwoordelijke, maar wel een gezaghebbende producent van de taal waarin het onderwijs over zichzelf nadenkt. Wie wil begrijpen waarom het Nederlandse onderwijs steeds beter wordt in het formuleren van problemen, maar steeds minder goed in het oplossen ervan, moet kijken naar de adviezen die dat denken richting geven – en daarna naar het bredere systeem dat zulke adviezen ontvangt, legitimeert, verspreidt en zelden hard genoeg toetst aan de praktijk. Via deze speler zullen we proberen de bestuurlijke spaghetti te ontrafelen en zo de oorzaak van de paradox bloot te leggen.

## Hoofdstuk 2

### Casus 1 – Het rapport ‘Talige Diversiteit Benutten’

#### 2.1 Inleiding

In 2025 heeft de Onderwijsraad het rapport *Talige diversiteit benutten* gepubliceerd.<sup>17</sup> Dit rapport wil, zo stelt de Onderwijsraad in de inleiding, een antwoord geven op de vraag wat er nodig is voor een betere omgang met talige diversiteit in het onderwijs. Met de term ‘talige diversiteit’ wordt doorgaans de situatie bedoeld dat er bij leerlingen thuis een andere taal dan het Nederlands wordt gesproken.

De Onderwijsraad adviseert talige diversiteit beter te benutten door middel van drie acties: ‘aanscherping’ van het taalbeleid op scholen, ‘betere toerusting van leraren en pedagogisch medewerkers’ en tot slot meer aandacht voor de ‘wettelijke ruimte die er al is om talige diversiteit te benutten’.

Waar is dat advies op gebaseerd en wat houdt dat advies eigenlijk in? In het eerste deel van dit hoofdstuk proberen we deze vragen te beantwoorden. Dat bleek moeilijker dan gedacht, voornamelijk omdat de kwaliteit van het rapport laag is. Termen krijgen voortdurend een andere inhoud, betooglijnen lopen door elkaar heen, er wordt geen onderscheid gemaakt tussen zeer verschillende onderwerpen, de selectie van bronnen is discutabel en de verantwoording ervoor ontbreekt.

Desondanks is het rapport het bespreken waard, niet vanwege de inhoud, maar vanwege de rol die het rapport speelt in de beleidsdynamiek. Bij de bestudering van de bronnen en de beleidsdocumenten en personen waar in het rapport naar verwezen werd, ontvouwde zich voor ons een web van instituten, ideeën, belangen en individuen, waarvan wij het bestaan niet hadden vermoed, maar die een bepalende rol blijken te spelen in de totstandkoming van het Nederlandse

---

<sup>17</sup> Onderwijsraad 2025.

onderwijsbeleid. In het tweede deel van dit hoofdstuk bestuderen we deze beleidsdynamiek.

## 2.2 Het rapport

### 2.2.1 Afbakening van het probleem

Rapporten en beleidsadviezen beginnen doorgaans met een afbakening, zodat duidelijk wordt welk maatschappelijk fenomeen of probleem nu precies onderwerp van studie is. Een opvallende eigenschap van dit rapport is dat een dergelijke afbakening ontbreekt, althans onduidelijk is. Het rapport gaat over ‘talige diversiteit’, maar gedurende het rapport worden verschillende invullingen aan dit fenomeen gegeven, invullingen die elkaar vaak maar deels en soms zelfs helemaal niet overlappen.

De Onderwijsraad opent het rapport met de constatering dat talige diversiteit een onmiskenbaar feit is. De Onderwijsraad hanteert hierbij een brede definitie: ook als thuis een streektaal – zoals het Limburgs – wordt gesproken, is er sprake van ‘talige diversiteit’. Om de omvang van het fenomeen te schetsen, constateert de Onderwijsraad dat bijna alle scholen en opleidingen ermee te maken hebben.

Vervolgens betoogt de Onderwijsraad dat docenten zich niet toegerust voelen om met talige diversiteit om te gaan: “In gesprekken met de raad zeggen leraren niet goed te weten hoe zij moeten omgaan met leerlingen die het Nederlands onvoldoende beheersen om het onderwijs goed te kunnen volgen”, zo meldt het rapport.

Waar het een alinea eerder nog ging over talige diversiteit als het gegeven dat een aanzienlijk deel van de leerlingen thuis niet het Algemeen Nederlands spreekt waar op school les in wordt gegeven, gaat het hier enkel over de gevallen waar de leerling, ongeacht de thuistaal, onvoldoende Nederlands spreekt om Nederlandstalig onderwijs te kunnen volgen. Dat is een probleem van een heel andere orde.

In de volgende zin betoogt de Onderwijsraad met een verwijzing naar een enquête dat “veel leraren zich door hun initiële opleiding niet voorbereid [voelen] op lesgeven aan multiculturele of meertalige groepen.” Ook hier wordt weer een andere invulling gegeven aan het begrip ‘talige diversiteit’. Niet langer gaat het alleen om taalverschillen, maar ook over cultuurverschillen.

Op de eerste pagina van het rapport lopen dus reeds drie verschillende fenomenen door elkaar: in eerste instantie de niet problematische talige diversiteit in de brede zin des woords, daarnaast de reële problematiek dat sommige leerlingen het Nederlands onvoldoende machtig zijn om onderwijs te kunnen volgen en tot slot de problematiek die het gevolg is van verschillende culturele achtergronden. In de rest van het rapport blijven deze drie verschillende onderwerpen – die in principe een andere benadering nodig hebben – door elkaar lopen, zonder dat de Onderwijsraad zich daar rekenschap van lijkt te geven of moeite doet er orde in aan te brengen. In het vervolg van het rapport komen er zelfs nog andere invullingen bij.<sup>18</sup>

Ook over de omvang van het probleem is het rapport vaag. Het rapport geeft alleen inzicht in de omvang van het bestaan van talige diversiteit in bredere zin,<sup>19</sup> maar dit is zoals gezegd op zichzelf geen probleem, maar een gegeven.

Daarnaast wordt het geconstateerde deelprobleem dat leraren zich onvoldoende voorbereid voelen op het lesgeven aan multiculturele en meertalige groepen cijfermatig onderbouwd: het zou hier gaan om 85% van de leraren in het primair onderwijs.

De raad ontleent dit cijfer aan een enquête. Bestudering van de andere onderwerpen in deze enquête plaatst dit cijfer in een ander perspectief. Nog meer Nederlandse leraren voelen zich bijvoorbeeld onvoorbereid om kinderen te begeleiden bij de overgang van groep 2 naar groep 3.<sup>20</sup>

In deze enquête werd er bovendien niet alleen aan leraren, maar ook aan schoolleiders een vraag over talige diversiteit gesteld. De vraag was of het vermogen van hun school om hoogwaardig onderwijs te bieden aanzienlijk wordt belemmerd door een tekort aan leraren die in staat zijn les te geven aan leerlingen in een multiculturele of meertalige omgeving. Slechts 6% van de schoolleiders antwoordde daarbij bevestigend, 94% vond van niet. Het had voor de hand gelegen dat de Onderwijsraad deze opvallende en voor het rapport relevante uitkomst eveneens had vermeld. Dat is niet gebeurd.<sup>21</sup>

18 Onderwijsraad 2025. Zo wordt talige diversiteit op p. 15 weergegeven als het gegeven dat "elke leerling heeft een eigen repertoire van een of meer talen of taalvariëties" heeft. Hier wordt onder talige diversiteit dus niet meer het spreken van een andere (streek)taal thuis begrepen, maar elke taalvariatie, dus ook een voorkeursvocabulair of uitspraakvormen. Ook de problematiek wisselt, zonder dat er inzicht wordt gegeven in de omvang van de problematiek en hoe deze zich verhouden tot talige diversiteit. Zo gaat het op p. 23 en p. 33 opeens over de kennelijk bestaande problematiek van "onvoldoende waardering voor de thuistaal", waarvoor het beter benutten van talige diversiteit als oplossing wordt gepresenteerd.

19 Onderwijsraad 2025, p. 9, in het bijzonder voetnoot 3.

20 Wartenbergh e.a. 2020.

21 Een wat ons betreft nog meer opvallende uitkomst van deze enquête is dat 34% van de Nederlandse leraren in het primair onderwijs van mening is dat zij onvoldoende zijn voorbereid op de inhoud van de vakken die ze moeten geven. Het betreft bij primair onderwijs dan voornamelijk taal en rekenen. Dit cijfer wordt onvermeld gelaten in het rapport van de Onderwijsraad. Wartenbergh e.a. 2020.

Er ontbreken aldus een adequate probleemomschrijving en een beschrijving van de omvang van het probleem. Het is dus onduidelijk wat en hoe groot precies het probleem is waar het rapport met behulp van het beter ‘benutten van talige diversiteit’ een oplossing voor zegt te bieden.

Ook de interventie zelf – het ‘benutten van talige diversiteit’ – ziet het rapport doorlopend als iets anders. De ene keer gaat het over het gebruik van de thuistaal als instructietaal of als toetstaal,<sup>22</sup> de andere keer over het organiseren van (niet noodzakelijk taalgerelateerde) activiteiten om intercultureel begrip te vergroten.<sup>23</sup> Soms gaat het over het aanleren van een tweede taal als (economisch) voordeel,<sup>24</sup> dan weer over het verwerven van inzicht in meertaligheid om je beter te kunnen bewegen in een multicultureel Nederland.<sup>25</sup> De ene keer focust het rapport op het gebruik van de eigen taal als instructietaal voor het leren van Nederlands,<sup>26</sup> twee zinnen later gaat het over het al dan niet toestaan dat leerlingen onderling een andere taal gebruiken,<sup>27</sup> alvorens het gebruik van elektronische hulpmiddelen of speciale methoden voor kinderen die moeite hebben met de Nederlandse taal te behandelen.<sup>28</sup> Al deze varianten worden slechts anekdotisch behandeld en niet gekoppeld aan een bepaalde onderbouwing of aan een bepaald probleem: alles wordt op één hoop gegooid.

Vijfentwintig jaar geleden waarschuwde de Onderwijsraad dat het belangrijk is de verschillende doelstellingen van onderwijs in eigen taal niet te vermengen. De doelstelling beter Nederlands als tweede taal te leren is dermate verschillend van de culturele vorming of het sociale aspect, dat ze eigen beleid nodig hebben.<sup>29</sup> Deze eigen aanbeveling is de Onderwijsraad in 2025 vergeten.

## 2.2.2 Onderbouwing

Door de vermenging van argumenten, definities en maatregelen – die vaak onderling geen direct verband hebben – ontbreekt in het rapport een duidelijke connectie tussen de waargenomen verschijnselen en de aanbevelingen. De vaagheid van de aanbevelingen (‘beleid’, ‘betere opleiding’ en ‘gebruik de bestaande ruimte’) nodigt ook niet uit tot het onderbouwen ervan. De Onderwijsraad lijkt dan ook geen poging daartoe te doen.

22 Onderwijsraad 2025, p. 15; p. 27; p. 28; p. 29; p. 30; p. 33; p. 38; p. 41; p. 42.

23 Onderwijsraad 2025, p. 15; p. 16; p. 17; p. 22; p. 24; p. 28; p. 29; p. 33; p. 34; p. 43.

24 Onderwijsraad 2025, p. 18; p. 19; p. 20; p. 21; p. 22; p. 23; p. 24; p. 27; p. 28; p. 36; p. 41; p. 43.

25 Onderwijsraad 2025, p. 15; p. 23; p. 24; p. 27; p. 29.

26 Onderwijsraad 2025, p. 15; p. 17; p. 18; p. 20; p. 21; p. 29; p. 37.

27 Onderwijsraad 2025, p. 16; p. 17; p. 19; p. 27; p. 28; p. 29.

28 Onderwijsraad 2025, p. 22; p. 27; p. 28; p. 29; p. 33; p. 34; p. 35; p. 37; p. 38.

29 Onderwijsraad 2001, p. 30.

Het rapport bevat veel anekdotische voorbeelden van mogelijke interventies op het gebied van talige diversiteit. Er wordt in die gevallen echter geen nadere informatie gegeven over de effectiviteit van de interventies of aan welke randvoorwaarden er moet zijn voldaan. Er wordt in de regel slechts gesteld dat dergelijke maatregelen nut kunnen hebben.

“Onderzoek laat zien dat de talen die iemand beheerst, elkaar kunnen versterken.”<sup>30</sup>

“Leerlingen *kunnen* zich meer verbonden voelen met de leraar en met hun klasgenoten, wanneer hun taalachtergrond wordt erkend”<sup>31</sup>

“Onderzoek laat zien dat translanguaging het leren van nieuwe vakinhoud *kan* ondersteunen, de samenwerking tussen leerlingen *kan* bevorderen en *kan* zorgen dat leerlingen met een andere thuistaal zich meer welkom voelen op school.”<sup>32</sup>

De Onderwijsraad is zeer selectief in het citeren van onderzoek. Enkel publicaties die het betoog van de Onderwijsraad ondersteunen worden genoemd. Onderzoeken waaruit het tegengestelde blijkt worden verzwegen.<sup>33</sup> Ook studies waarin geconcludeerd wordt dat de meeste onderzoeken naar het gebruik van ‘talige diversiteit’ in het onderwijs methodologisch van te lage kwaliteit zijn om oorzakelijke verbanden aan te tonen, lijken voor de Onderwijsraad niet te bestaan.<sup>34</sup>

De wél geciteerde wetenschappelijke bronnen hebben de effectiviteit van interventies vaak in een zeer specifieke context onderzocht. Er is bijvoorbeeld sprake van een specifieke tweetalige context, waarin alle leerlingen én leraren dezelfde ‘thuistaal’ spreken.<sup>35</sup> Daarnaast gaat het vaak om onderzoeken die

30 Onderwijsraad 2025, p. 18 [Cursief DND].

31 Onderwijsraad 2025, p. 21 [Cursief DND].

32 Onderwijsraad 2025, p. 22 [Cursief DND].

33 Bijvoorbeeld Driessen 2013 of Hopp, H. et al. 2021. Hierin werd een controlegroep vergeleken met studenten die wel onderwijs kregen in hun thuistaal. De interventiegroep met translanguaging presteerde niet significant beter dan de controlegroep op Engelse woordenschat, grammatica en op metalinguïstische en fonologische bewustheid. Zie voor een uitgebreide inhoudelijke behandeling van alternatieve onderzoeksresultaten en kritiek Breetvelt 2025.

34 Zie bijvoorbeeld Huang & Chalmers 2023. Deze studie behandelt tien publicaties over het gebruik van meertaligheid in Engelstalige klas waarbij leerlingen een andere thuistaal dan Engels hadden. Hierin concluderen de auteurs dat, alhoewel er waarschijnlijk gevallen zijn waarin meertaligheid benut kan worden als pedagogisch instrument, de methodologische lage kwaliteit van de onderzoeken het moeilijk maakt om oorzakelijke verbanden hard te maken. Zie ook Driessen 2005.

35 Zo stelt het rapport op p. 22 “Onderzoek laat zien dat translanguaging het leren van nieuwe vakinhoud kan ondersteunen”, een en ander onder verwijzing naar Ünsal, Z., Jakobson, B., Molander, B.O., & Wickman, P.O. (2018). Science education in a bilingual class: problematising a translational practice. *Cultural Studies of Science Education*, 13, 317-340. Dit betreffende onderzoek is gedaan in de context van één klas waarin alle leerlingen Turks als thuistaal hebben. Het artikel schetst overigens vooral hoe problematisch het is als leerlingen de onderwijstaal niet goed genoeg begrijpen, en hoe translanguaging een beperkte rol kan spelen bij het oplossen van dit probleem. In het tweede deel van de zin wordt uiteengezet dat translanguaging de samenwerking tussen leerlingen kan bevorderen, onder verwijzing naar Morales, H., & DiNapoli, J. (2018). Latinx bilingual students' perseverance on a mathematical task: A rehumanizing perspective. *REDIMAT*

plaatsvonden binnen een heel ander onderwijssysteem dan het Nederlandse. In het rapport worden de conclusies van dergelijke onderzoeken stilzwijgend en zonder enig voorbehoud toepasbaar geacht in de meertalige Nederlandse context.

Relevant onderzoek binnen de Nederlandse context wordt daarentegen niet genoemd, bijvoorbeeld een overzichtsstudie uit 2013. Die concludeerde dat er tussen Nederlandse scholen grote verschillen bestaan bij het verkleinen van de taalachterstand van leerlingen met een andere thuistaal, maar dat er geen sprake was van een positieve samenhang tussen de prestatieontwikkeling en de schoolkenmerken op het gebied van talige diversiteit, zoals aparte uren Nederlands als tweede taal, gespecialiseerde leraren of speciale leermiddelen. De studie suggereert dat de verschillen in prestatieontwikkeling daarom het gevolg zijn van de algemene, niet ‘talige diversiteit’-gerelateerde kwaliteitsverschillen tussen scholen en leraren.<sup>36</sup> Dezelfde overzichtsstudie constateert dat het beleid gericht op het wegwerken van alle taalachterstand, dus niet specifiek aandacht voor meertalige leerlingen, grotere successen had.<sup>37</sup> Deze overzichtsstudie en de daarin geciteerde onderzoeken worden in het rapport van de Onderwijsraad niet vermeld.

Ook probeert het rapport de waarde van het benutten van talige diversiteit aan te tonen door praktijkvoorbeelden te geven. Het is daarbij vaak niet duidelijk of, en zo ja, op welke manier talige diversiteit hier wordt benut.<sup>38</sup> Dat vormt voor de Onderwijsraad geen rem op het benadrukken van de voordelen van het benutten van talige diversiteit: er wordt zelfs een verband gesuggereerd met een lager ziekteverzuim onder het onderwijzend personeel.<sup>39</sup>

Het rapport blikt kort terug op de beleidsgeschiedenis van dit onderwerp. In de periode 1970-2004 is talige diversiteit volop benut, in de vorm van

---

– Journal of Research in Mathematics Education, 7(3), 226-250. Ook in deze studie hebben alle (vier) gevolgde studenten dezelfde thuistaal (i.c. Spaans).

36 Driessen 2013: "Uit enkele effectstudies bleek dat er geen positieve samenhang bestond tussen de prestatie-ontwikkeling bij taal en schoolkenmerken, zoals het aantal uren NT2-onderwijs en de deskundigheid van de leerkracht. De schoolvorderingen van zij-instromers leken vooral samen te hangen met leerlingkenmerken (intelligentie, SES en leeftijd). Van uitsluitend extra NT2-onderwijs zou daarom niet al te veel verwacht mogen worden. Uit longitudinaal onderzoek bleek dat de inzet van een NT2-leerkracht in het basisonderwijs niet samenhangt met de leerwinst op het gebied van de Nederlandse taal, en evenmin met de dagelijkse duur van de NT2-lessen en het gebruik van aparte NT2-leermiddelen, maar wel met de school, waar bleek dat een belangrijk deel van de variatie in leerwinst tussen leerlingen voor woordenschat en technisch lezen schoolgebonden is en waarschijnlijk verklaard kan worden door kwaliteitsverschillen tussen scholen en tussen leerkrachten".

37 Driessen 2013.

38 Ter illustratie kan het "Talige diversiteit op gymnasium: een voorbeeld" (p. 28) dienen: "In de gymnasiumstroom van de Johan de Witt Scholengroep in Den Haag spreken leerlingen thuis verschillende talen. Eén leerling heeft geen Grieks gekozen maar Latijn, vanwege de overeenkomsten met haar moedertaal, het Roemeens. Zij komt net als een aantal anderen uit een internationale schakelklas (ISK). Deze leerlingen krijgen meestal te horen dat zij eerst hun Nederlands op orde moeten hebben en daarna pas 'moeilijke dingen' mogen doen. Maar volgens de school plukken deze leerlingen juist de vruchten van hun meertaligheid. Leerlingen zetten hun thuistaal actief in bij het leren van klassieke talen en het leren van deze talen verbetert volgens de leraar ook hun Nederlands." Het is onduidelijk waar het benutten van talige diversiteit in dit voorbeeld nu uit bestaat.

39 Onderwijsraad 2025, p. 17.

overheidsbeleid en financiering voor onderwijs in ‘eigen taal en cultuur’. Eerst in plaats van het reguliere onderwijs (Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur, OETC), later aanvullend op het reguliere onderwijs (Onderwijs in Allochtone Levende Talen, OALT).<sup>40</sup>

De Onderwijsraad wijdt echter geen woord aan de resultaten van deze jarenlange programma's. Dat is des te opvallender omdat de effectiviteit van dit beleid wel in kaart is gebracht, ook door de Onderwijsraad zelf. In zijn rapport ‘Samen naar de taalschool’ uit 2001 concludeert de raad dat er na ruim 35 jaar onderwijs in eigen taal de (beperkt beschikbare) onderzoeken geen effecten laten zien op de beheersing van het Nederlands.<sup>41</sup> Een overzichtsstudie uit 2005 concludeert hetzelfde.<sup>42</sup> De Onderwijsraad had deze ervaringen beter wel kunnen vermelden.

Ook het vermelden waard geweest, was de dikwijls aanwezige kloof tussen de theorie en de praktijk. Zo kreeg een groot deel van de OETC-leerlingen niet les in hun thuistaal, maar in de officiële taal van het land van herkomst. Leerlingen van Marokkaanse afkomst kregen bijvoorbeeld les in het voor hen vreemde Standaard-Arabisch. Hun thuistalen waren vaak zeer verschillende Berbertalen.<sup>43</sup> Aan het nut van de inspanningen kon daarom worden getwijfeld.<sup>44</sup> De Onderwijsraad vermeldt deze mogelijke valkuilen niet.

### 2.2.3 Aanbevelingen

Het rapport sluit af met drie aanbevelingen, die een antwoord moeten vormen op de hoofdvraag: “Wat is er nodig van leidinggevend en overheid om in het onderwijs goed om te gaan met talige diversiteit?”. De Onderwijsraad komt in zijn eerste aanbeveling met een eenvoudig antwoord: ‘beleid’. Er is beleid nodig om goed om te gaan met talige diversiteit. Over de inhoud van dit beleid is het rapport uiterst vaag,<sup>45</sup> los van vrijblijvende suggesties. “Het is aan scholen zelf te bepalen op welke manier zij daaraan invulling geven.”<sup>46</sup>

Zo vaag als de raad is over de inhoud van dat beleid, zo specifiek is hij over de

40 Het beleid had deels een ideologische inslag. Leerlingen zouden door kennis van hun eigen culturele achtergrond zelfbewuster kunnen integreren en participeren, terwijl de toentertijd door de overheid nagestreefde ‘culturele verscheidenheid in Nederland behouden en bevorderd’ zou worden. Turkenburg 2001, p.11. Zie ook Onderwijsraad 2001, p. 13-14. Het is een weerspiegeling van het destijds breed gedeelde idee van ‘integratie met behoud van eigen identiteit’. Deels was er ook sprake van een pedagogische inslag, de gedachte dat onderwijs in de eigen taal een snelle verwerving van het Nederlands mogelijk maakt. Driessen 2009, p. 11 en Oosterbaan 1992.

41 Onderwijsraad 2001, p. 23 & 24.

42 Driessen 2005.

43 Driessen 2013, p. 10.

44 Zie bijvoorbeeld de ervaringen van minister Van Kemenade opgetekend in Oosterbaan 1992.

45 Het beleid kan er ook uit bestaan dat scholen niet inzetten op talige diversiteit. Scholen moeten immers “per context een [...] keuze maken of ze alleen Nederlands aanhouden, verschillende talen toestaan, talige diversiteit waarderen, dan wel inzetten.” aldus Onderwijsraad 2025, p. 28.

46 Onderwijsraad 2025, p. 5.

bureaucratische vorm waarin dat beleid gegoten moet worden: scholen dienen een taalbeleidsplan te schrijven en hierin moet aandacht worden besteed aan talige diversiteit.<sup>47</sup> Ook over de handhaving heeft de Onderwijsraad een duidelijke mening. De wet dient op dit punt te worden ‘aangescherpt en aangepast’ voor alle onderwijsinstellingen. De Inspectie van Onderwijs moet er vervolgens op toezien dat deze verplichting tot het maken van beleid wordt uitgevoerd, zo besluit de Onderwijsraad.

De tweede aanbeveling die de Onderwijsraad doet in antwoord op de hoofdvraag is “Investeer in ondersteuning, opleiding en verdere professionalisering”.<sup>48</sup> Leraren en pedagogisch medewerkers moeten immers zijn “toegerust om talige diversiteit te kunnen benutten.” De raad is vaag over wat de die expertise zou moeten inhouden. Over het verplichtende karakter ervan is de raad echter weer zeer specifiek: het ‘benutten van talige diversiteit’ moet standaard worden opgenomen in de bekwaamheidseisen van pedagogisch medewerkers en leraren<sup>49</sup> en ook daarop moet toezicht worden gehouden.

Tot slot adviseert de raad om de wettelijke ruimte die scholen reeds hebben om ‘talige diversiteit te benutten’ beter onder de aandacht van scholen te brengen.

## 2.2.4 Kosten, neveneffecten en praktijkeffecten

Omdat het rapport eigenlijk geen concrete aanbevelingen doet over mogelijke interventies, maar deze slechts anekdotisch behandelt, komen randvoorwaarden, kosten en neveneffecten nauwelijks aan bod. De vrijblijvendheid hierbij is aanzienlijk. Het rapport suggereert soms ingrijpende maatregelen, maar laat vervolgens alle consequenties voor de praktijk onvermeld.

Zo behandelt de raad de mogelijkheid om kinderen de eerste jaren in hun thuistaal les te geven in de volgende twee zinnen: “Er bestaan geen situaties waarin bijvoorbeeld Turkstalige leerlingen de eerste jaren van hun schoolloopbaan in Nederland in het Turks les krijgen. Uit internationaal onderzoek blijkt echter dat tweetalig onderwijs een goede manier is om een nieuwe taal te leren.”<sup>50</sup> Het rapport lijkt hier de indeling van onderwijs op basis van thuistaal als een (aanbevelenswaardige) mogelijkheid te zien. Het rapport wijdt geen enkel woord aan de segregerende gevolgen die dit heeft voor de praktijk en in hoeverre dit gewenst is. Over kosten en randvoorwaarden wordt evenmin nagedacht.

47 Onderwijsraad 2025, p. 30.

48 Onderwijsraad 2025, p. 32.

49 Onderwijsraad 2025, p. 33.

50 Onderwijsraad 2025, p. 21.

In plaats daarvan gaat de volgende zin weer over iets heel anders, namelijk over de voordelen van het beheersen van de thuistaal door de docent. Ook daar wordt op geen enkele manier doordacht of en hoe dit in de Nederlandse praktijk – met diverse klassen met een groot aantal verschillende thuistalen – mogelijk zou zijn.

Het rapport noemt enkele mogelijke nadelen van het inzetten op talige diversiteit. Volledig Nederlandstalige leerlingen zouden bijvoorbeeld het idee kunnen krijgen dat *zij* er niet meer bij horen, en de extra aandacht voor de anderstaligen zou ten koste gaan van de aandacht voor eentalige leerlingen.<sup>51</sup> Het rapport neutraliseert deze mogelijke nadelen op een zeer eenvoudige manier, namelijk door te stellen dat die nadelen vermeden moeten worden,<sup>52</sup> overigens zonder aan te geven hoe dat in de praktijk vorm kan krijgen.

Dit is het meest zichtbaar bij de bespreking van de extra inspanning die docenten moeten leveren om talige diversiteit te benutten. Die extra inspanning bestaat volgens de Onderwijsraad onder meer uit (bij)scholing,<sup>53</sup> het aanpassen en aanvullen van het leermateriaal<sup>54</sup> en het mee opstellen van het taalbeleid.<sup>55</sup> “Omgaan met talige diversiteit voelt voor veel leraren als een extra opgave”, zo constateert de raad. “Het is dan ook zaak leraren hierin voldoende te faciliteren.”<sup>56</sup> “Voorop moet staan dat nascholing en ondersteuning voor leraren en pedagogisch medewerkers geen extra belasting vormen.” Ook hier geeft de Onderwijsraad geen inzicht in de wijze waarop het volgens hem mogelijk zou zijn om het takenpakket van de leraar wel uit te breiden, maar tegelijkertijd de belasting van de leraar niet te doen toenemen. Dat de Onderwijsraad zelf, in een ander recent rapport,<sup>57</sup> heeft geconstateerd dat gezien het lerarentekort er geen extra taken aan het pakket van de leraar moeten worden toegevoegd, laat hij hier onvermeld.

Voor de Onderwijsraad zelf is de eigen vrijblijvende omgang met de effectiviteit, de kosten en de nadelen geen probleem. Die verantwoordelijkheid ligt volgens de raad bij de scholen. Zij moeten ‘beleid’ maken dat de kansen van talige diversiteit

51 14% van de leerlingen heeft een niet-Nederlandse achtergrond, 67% hiervan geeft aan thuis een andere taal dan Nederlands te spreken. Met een minder brede definitie dan de Onderwijsraad is de groep die thuis geen Nederlands spreekt dus een kleine minderheid. OECD 2023a.

52 Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad 2025, p. 21: “Leerlingen kunnen zich meer verbonden voelen met de leraar en met hun klasgenoten, wanneer hun taalachtergrond wordt erkend en gewaardeerd door de leraar in de klas. Het luistert wel nauw. Aandacht voor iemands thuistaal kan soms een gevoel van ongemak oproepen, bijvoorbeeld omdat leerlingen daardoor als ‘anders’ worden neergezet.” Het rapport zegt over hoe die negatieve gevolgen kunnen worden vermeden, behalve dan door te stellen dat het ‘nauw luistert’. Eveneens p. 28: “Leerlingen die alleen Nederlands beheersen, mogen zich niet buitengesloten voelen als klasgenoten een andere taal spreken. Het onderstreept dat laissez-faire-beleid niet wenselijk is.”; daarnaast merkt het rapport over de noodzaak tot bijscholing voor docenten op p. 33 op: “Voorop moet staan dat nascholing en ondersteuning voor leraren en pedagogisch medewerkers geen extra belasting vormen.” maar zet niet uiteen hoe extra bijscholing kan op een manier dat dat geen extra inspanning van de docent vraagt.

53 Onderwijsraad 2025, p. 33.

54 Onderwijsraad 2025, p. 33.

55 Onderwijsraad 2025, p. 28.

56 Onderwijsraad 2025, p. 33.

57 Onderwijsraad 2023.

op efficiënte wijze benut en zonder dat het nadelen meebrengt.

## 2.2.5 Conclusie

Het rapport voldoet niet aan de vereisten die aan een adviesrapport moeten worden gesteld. Het kent fundamentele tekortkomingen in problemafakening, onderbouwing en uitwerking. Verschillende vormen van talige en culturele diversiteit worden door elkaar gebruikt zonder duidelijk onderscheid, waardoor onduidelijk blijft welk probleem precies wordt geadresseerd. De aanbevelingen zijn zwak en eenzijdig onderbouwd, terwijl relevante tegenargumenten, historische ervaringen en alternatieven grotendeels buiten beschouwing blijven. Kosten, uitvoerbaarheid, neveneffecten en de spanning met andere opgaven in het onderwijs krijgen daarbij nauwelijks aandacht.

Het rapport voegt praktisch en inhoudelijk weinig tot niets toe aan de bestaande kennis. Het biedt geen overzicht van de stand van de wetenschap op het gebied van talige diversiteit. Daarvoor kan men beter te rade gaan bij andere publicaties.<sup>58</sup> Het biedt evenmin een inzicht in de mogelijke strategieën voor het benutten van talige diversiteit, noch praktische handvatten hiervoor. Ook op dit gebied zijn er veel betere en concretere bronnen beschikbaar.<sup>59</sup> Het rapport biedt ook geen inzicht in ervaringen uit het Nederlandse verleden of een blik over de grens; ook hiervoor zijn betere studies beschikbaar.<sup>60</sup>

Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen zelf. Op de vraag ‘wat is er nodig voor het beter benutten van talige diversiteit’ geeft de Onderwijsraad – kort samengevat – het antwoord: goed beleid en toegeruste leraren. Deze conclusie is dermate leeg dat zij als antwoord kan dienen op elke mogelijke beleidsvraag in het onderwijs: Wat is er nodig om het rekenen en de taalbeheersing weer op niveau te brengen? Hoe zorgen we voor een veilige omgeving voor leerlingen? Hoe brengen we de leerlingen digitale vaardigheden bij? Met goed beleid en toegeruste leraren komen we er. Dat is een ware, maar lege conclusie. Zolang we niet weten wat goed beleid en goede toerusting inhoudt, zijn we geen stap dichterbij de verbetering van het onderwijs.

Beleidsmakers hebben weinig aan een advies dat geen helder omschreven probleem presenteert en geen evenwichtige weging van argumenten bevat.

58 Bijvoorbeeld de in de literatuurlijst van het rapport opgenomen Veerman e.a. 2025 of het kritische en niet in de literatuurlijst van het rapport opgenomen Huang & Chalmers 2023.

59 Bijvoorbeeld via de website van Nuffic over dit onderwerp: <https://www.nuffic.nl/onderwijssectoren/primair-onderwijs/meertaligheid-in-de-klas/aandacht-voor-meertaligheid>

60 Driessen 2013, Driessen 2005.

Een advies moet besluitvorming mogelijk maken: het moet inzicht geven in de beleidskeuzes die voorliggen, de voor- en nadelen ervan en de kosten en gevolgen die ermee gepaard gaan. Dat alles ontbreekt. Regering en parlement krijgen door hun adviseur wel een normatieve voorkeur aangereikt, maar niet de analyse die nodig is om een verantwoord beleidsbesluit op te baseren.

## 2.3 Het rapport in de context van de beleidsdynamiek

### 2.3.1 De langjarige discussie over talige diversiteit

Het rapport *Talige diversiteit benutten* heeft inhoudelijk dus weinig te bieden. Het is niet geschikt als advies, verdiept de kennisbasis niet en ondersteunt evenmin de praktijk. Op zichzelf zou dat nog kunnen wijzen op een onvoldoende geslaagde uitwerking. Daarvan lijkt echter geen sprake. Het rapport toont nergens de ambitie om op deze punten meerwaarde te creëren. De conclusie is daarom niet dat de poging is mislukt, maar dat zij nooit werkelijk is ondernomen.

Daarmee rijst een fundamentele vraag: wat is de bestaansreden van dit rapport? Waarom is het dan wél geschreven? Om dat te begrijpen moeten we het rapport binnen de hele beleidsdynamiek bekijken. Het rapport *Talige diversiteit benutten* komt niet uit het niets, maar is een onderdeel van een langlopende discussie. Voor- en tegenstanders van het gebruik van thuistalen in het onderwijs twisten al sinds de jaren vijftig.

In die discussie spelen argumenten van allerlei aard een rol: taalkundig, pedagogisch, cultureel en psychologisch,<sup>61</sup> maar het belangrijkste lijkt hier het politieke aspect. De tegenstelling tussen voor- en tegenstanders van het gebruik van thuistalen in het onderwijs hangt politiek – maar ook wetenschappelijk – grotendeels samen met een dieper liggende opvatting over de integratie van minderheden. Hoe meer er gestreefd wordt naar assimilatie, hoe minder onderwijs in thuistalen als wenselijk wordt gezien.<sup>62</sup>

Het beleid is hier een reflectie van. In het laatste kwart van de twintigste eeuw was integratie met behoud van eigen identiteit en cultuur politiek de norm. Dat ging samen met beleid en subsidiëring voor onderwijs in de thuistaal.<sup>63</sup> Na de Fortuyn-revolte in 2001 is de norm verschoven van multiculturaliteit naar aanpassing aan

61 Onderwijsraad 2001; zeer uitgebreid hierover ook Lucassen & Köbben 1992.

62 Lucassen & Köbben 1992.

63 Lucassen & Köbben 1992; Driessen 2009.

de Nederlandse taal en cultuur. In 2004 is er, mede als gevolg daarvan, een einde gekomen aan het beleid voor en subsidiëring van onderwijs in de thuistaal.<sup>64</sup>

Sindsdien is er vanuit de politiek geen initiatief meer genomen om hier opnieuw mee te beginnen. De algemene politieke opvattingen over integratie zijn in de tussentijd nog verder naar de andere kant bewogen. De roep om het ‘benutten van talige diversiteit’ is echter gebleven. Die roep komt vooral uit academische kring, met name van onderzoekers en docenten die werkzaam zijn aan universiteiten en hogescholen en zich beroepsmatig bezighouden met talige diversiteit.

Die groep is aanzienlijk. Aan diverse universiteiten zijn er speciale leerstoelen waarbij de hoogleraren zich vrijwel uitsluitend focussen op talige diversiteit.<sup>65</sup> Daarnaast is er een lectoraat meertaligheid & geletterdheid aan de NHL Stenden Hogeschool, een Lectoraat Meertaligheid en Onderwijs aan de Hogeschool Utrecht en een lectoraat Taalontwikkeling en Meertaligheid aan de Hogeschool van Amsterdam.

De NWO, de organisatie die namens de overheid onderzoeksgelden tussen universiteiten en hogescholen verdeelt, heeft de afgelopen jaren miljoenen euro’s verstrekt voor onderzoek naar talige diversiteit.<sup>66</sup> ‘Omgang met meertaligheid in het onderwijs’ maakt bovendien deel uit van de ‘Nationale wetenschapsagenda’ van NWO.<sup>67</sup> Ook in de toekomst zijn er dus nog aanzienlijke geldstromen te verwachten.

De activiteiten beperken zich niet tot onderzoek. Zeker vier Nederlandse universiteiten bieden een apart masterprogramma talige diversiteit aan.<sup>68</sup> De Universiteit Utrecht ‘levert specialisten af op het gebied van meertaligheid,

64 Enerzijds omdat er – ook volgens de Onderwijsraad zelf – geen bewijs was voor voldoende positief effect op leerprestaties, anderzijds omdat de politieke en maatschappelijke wind op het gebied van immigratie en integratie was gekeerd. Driessen 2009, p. 10; zie ook Onderwijsraad 2001, p. 29 over het ontbreken van resultaten.

65 Zo is Prof. dr. Elma Blom hoogleraar Language Development and Multilingualism in Family and Education aan de Universiteit Utrecht, Prof. dr. Joana Duarte hoogleraar onderwijswetenschappen met als expertise meertalig onderwijs, inclusie en talige diversiteit in het onderwijs aan de Rijksuniversiteit Groningen en Prof. dr. Catherine van Beuningen hoogleraar Wereldburgerschap en Tweetalig Onderwijs aan de Universiteit van Amsterdam.

66 <https://www.nko.nl/onderzoeksprojecten> (geraadpleegd 6 juni 2026). Enkele voorbeelden: Helma Blom, hoogleraar aan de Universiteit Utrecht, ontving een Vici-beurs van 1,5 miljoen euro voor onderzoek naar meertaligheid in onderwijs. <https://site.uit.no/acqva/2020/02/26/elma-blom-receives-vici-award/> (geraadpleegd 6 juni 2026); Multi-STEM, een ‘onderzoeksproject dat beoogt de participatie van meertalige kinderen in het reken- en W&T onderwijs te bevorderen’, ontving 1,6 miljoen euro onderzoeksgeld. <https://www.nwo.nl/cases/thuistaal-integreren-in-leren> (geraadpleegd 6 juni 2026); De Rijksuniversiteit Groningen ontving subsidie voor het onderzoek: “Teaching toward linguistic equity: multilingualism in the poetry writing classroom”. Volgens de toelichting is dit onderzoek nodig omdat “het kunnen delen van de eigen taalidentiteit [ervoor zorgt dat studenten] zich meer thuis kunnen voelen op de universiteit.” <https://www.nko.nl/onderzoeksprojecten/teaching-toward-linguistic-equity-multilingualism-in-the-poetry-writing-classroom> (geraadpleegd 6 juni 2026)

67 <https://www.nwo.nl/onderzoeksprogrammas/nationale-wetenschapsagenda> (geraadpleegd 6 juni 2026)

68 De UvA heeft een masterprogramma ‘Nederlands als tweede taal en meertaligheid’, de Radboud Universiteit ‘Language Variation and Multilingualism’, de Rijksuniversiteit Groningen de master ‘Multilingualism’. De carrière mogelijkheden als taligediversiteitsspecialist liggen ook bij deze master open: “This Multilingualism Master’s track trains you to become a diversity manager specialized in linguistic and cultural diversity. You will develop expertise on bilingualism and multilingualism from a variety of angles: sociolinguistic, educational, cognitive, cultural, historical, management and policy. You will learn how to do your own linguistic research, but also how to manage linguistic diversity in various settings, such as the workplace, in education, and on regional, national and transnational levels. <https://www.rug.nl/masters/multilingualism/>

taalverwerving en taalbeleid.<sup>69</sup> Deze specialisten kunnen een antwoord bieden op de ‘in onze maatschappij levende vragen’ zoals “Is het een goed idee op school het gebruik van andere talen te verbieden?”<sup>70</sup> Het zijn precies die vragen die, als het aan de Onderwijsraad ligt, verplicht door elke school in het taalbeleidsplan dienen te worden beantwoord.

Personen uit het ‘talige diversiteit’-netwerk vinden ook hun weg elders, als curriculumontwikkelaar, beleidsambtenaar of adviseur,<sup>71</sup> tot in de hoogste regionen aan toe. Prof. dr. Ağirdağ, onderzoeker gespecialiseerd in talige diversiteit, was tot 2024 docent aan de Universiteit van Amsterdam en is momenteel hoogleraar aan de KU Leuven. Ten tijde van het rapport *Talige diversiteit benutten* was hij lid van de Onderwijsraad.<sup>72</sup>

Binnen de beleidsvorming over talige diversiteit staan aldus verschillende opvattingen tegenover elkaar. Aan de ene kant staat een politiek klimaat waarin aandacht voor thuistalen in het onderwijs veelal ontbreekt, hetzij omdat dit als onwenselijk worden beschouwd, hetzij omdat dit niet als prioriteit wordt gezien. Aan de andere kant staan onderzoekers en andere deskundigen die pleiten voor prioriteit voor talige diversiteit in het onderwijsbeleid.

De wisselwerking tussen deze opvattingen biedt inzicht in de manier waarop onderwijsbeleid in Nederland tot stand komt. Beleidsvorming is immers niet uitsluitend het resultaat van politieke voorkeuren, maar ook van de invloed van wetenschappelijke inzichten, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden.

Deze dynamiek wordt bijzonder zichtbaar bij de totstandkoming van de nieuwe kerndoelen Nederlands. In discussies over talige diversiteit verwijst de Onderwijsraad herhaaldelijk naar deze kerndoelen als grondslag voor de stelling dat alle scholen aandacht zouden moeten besteden aan dit onderwerp. Daarmee krijgen de kerndoelen een belangrijke legitimerende functie binnen het debat.

69 <https://www.uu.nl/masters/meertaligheid-en-taalverwerving> (geraadpleegd 6 juni 2026)

70 <https://www.uu.nl/masters/meertaligheid-en-taalverwerving> (geraadpleegd 6 juni 2026)

71 Het aantal commerciële onderwijsadviseurs is de afgelopen jaren explosief gestegen, van 435 ondernemingen in 2008 naar 3360 in 2026, waarvan ruim 3000 eenpitters en voor het overige ondernemingen met tussen de 2 en 100 werknemers. Dat zal niet minder zijn voor het aantal adviseurs op het gebied van talige diversiteit. bron: CBS, bedrijven en instellingen naar economische hoofdactiviteit (SBI 2008, categorie 8560 Dienstverlening voor het onderwijs).

72 <https://www.orhanagirdag.com/bio> (geraadpleegd 6 juni 2026)

### 2.3.2 De politieke doelstelling van het herzien van de kerndoelen

De kerndoelen vormen, samen met de examenprogramma's, het kader van het Nederlandse onderwijscurriculum. Een kerndoel is een wettelijk doel dat beschrijft waar leerlingen in primair onderwijs en in de onderbouw voortgezet onderwijs “mee in aanraking moeten komen, welke inspanning van hen wordt verwacht met het oog op ervaringen, of wat ze uiteindelijk moeten beheersen.”<sup>73</sup> De kerndoelen worden door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur door de regering vastgesteld.<sup>74</sup>

In april 2022 kondigde minister van primair en voortgezet onderwijs Dennis Wiersma aan dat hij de kerndoelen wilde herzien. In de eerste plaats moesten de kerndoelen bij de tijd worden gebracht, zeker op het gebied van digitalisering. Ook waren de bestaande kerndoelen te vaag en wisten scholen daardoor niet precies wat ze moesten doen. “Dit kan en moet concreter”, aldus de minister.<sup>75</sup>

Mede op verzoek van de Tweede Kamer kwam de focus van de herziening op lezen, schrijven en rekenen te liggen.<sup>76</sup> Vrijwel elke Kamerfractie wees hierbij op de teruglopende onderwijsresultaten en de noodzaak om deze trend te keren. Het moest erom gaan dat “we, wat er ook gebeurt, [...] rekenen en taal op orde krijgen [...] zodat kinderen fatsoenlijk leren lezen en schrijven.”<sup>77</sup>

De Tweede Kamerleden gaven de minister nog meer duidelijke aanwijzingen mee. Hij diende ervoor te zorgen dat de verbetering van taal en rekenen “op geen enkele manier gehinderd wordt door een [...] onderwijskundige integrale herziening”, te voorkomen dat er andere “dingen insluipen” en dat hij zich liet “meezuigen in het bestuurlijke onderwijsmoeras”.<sup>78</sup> Meer in het algemeen moet ervoor worden gezorgd dat er een einde zou komen aan de “overladenheid van het curriculum”, “dat het niet te vol moet zijn.” Rekenen, lezen en schrijven zijn, aldus Kamerleden, “de echte basisvaardigheden”,<sup>79</sup> en de rest moet “van ondergeschikt belang” worden verklaard.<sup>80</sup>

73 <https://www.slo.nl/thema/meer/actualisatie-kerndoelen-examenprogramma/actualisatie-kerndoelen/>

74 Art. 9 lid 5 Wet op het primair onderwijs.

75 Kamerstukken II 2021/22, 31 293, nr. 615 (Brief van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van 4 april 2022 inzake voortgang curriculum funderend onderwijs).

76 Kamerstukken II 2021/22, 31 293, nr. 620 (Brief van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van 25 april 2022 inzake toezegging debat curriculum funderend onderwijs van 6 april 2022). Eerst wilde de minister bij de herziening de focus leggen op wat hij de basisvaardigheden noemt – ‘taal, rekenen/wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid’, maar op verzoek van de Tweede Kamer werd dit echter beperkt tot taal en rekenen. Kamerstukken II 2021/22, 31 293, nr. 615 (Brief van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van 4 april 2022 inzake voortgang curriculum funderend onderwijs).

77 Aldus Lid Kwint (SP), Kamerstukken II 2021/22, 31 293 en 31 289, nr. 617, p. 33.

78 Aldus Lid Kwint (SP), Kamerstukken II 2021/22, 31 293 en 31 289, nr. 617, p. 33, die dit als de “rode draad” van het debat aanwijst.

79 Aldus Lid Van Meenen (D66), Kamerstukken II 2021/22, 31 293 en 31 289, nr. 617 (Verslag van een commissiedebat, gehouden op 6 april 2022, over Curriculum funderend onderwijs po/vo), p. 23.

80 Aldus Lid Peters (CDA), Kamerstukken II 2021/22, 31 293 en 31 289, nr. 617, p. 44.

### 2.3.3 Het feitelijke proces van het herzien van de kerndoelen

Minister Wiersma gaf vervolgens op 29 april 2022 opdracht aan SLO (Stichting Leerplanontwikkeling) om nieuwe kerndoelen te ontwerpen.<sup>81</sup> Hierbij worden drie aandachtspunten meegegeven: 1) de kerndoelen moeten concreter en compacter; 2) de focus moet liggen op de verbetering van het onderwijs in lezen, schrijven en rekenen; 3) de kerndoelen moeten beter aansluiten bij het huidige digitale tijdperk.

SLO heeft de wettelijke taak de minister te ondersteunen bij leerplanontwikkeling en wordt volledig gefinancierd door de overheid.<sup>82</sup> Bij het herzien van kerndoelen treedt SLO op als begeleider “in het proces waarin leraren die excelleren in hun kennis en praktijkervaring en andere experts/wetenschappers hun bijdrage leveren.”<sup>83</sup> SLO ontwerpt deze kerndoelen dus niet zelf en ziet zichzelf ook niet als verantwoordelijk voor de inhoud ervan.

Dat wil niet zeggen dat SLO er geen invloed op heeft. Nog voor de externe leraren en andere experts en wetenschappers bij het herzieningsproces van de kerndoelen Nederlands werden betrokken, publiceerde SLO in juli 2022 een startnotitie. Deze notitie beschrijft de probleemstelling en schetst de aanpak van het ontwerpproces.<sup>84</sup> Daarnaast worden “ontwikkelingen binnen onderwijsbeleid, onderzoek, onderwijspraktijk en samenleving in kaart gebracht”.

Opvallend bij deze startnotitie is dat over de politieke opdracht om de kerndoelen concreter te maken met geen woord wordt gerept. Ook de opdracht te focussen op “fatsoenlijk lezen en schrijven” lijkt bij SLO niet te zijn overgenomen, integendeel. De startnotitie spreekt van een disbalans in het bestaande curriculum omdat er ‘vooral’ veel tijd besteed wordt ‘aan spelling, begrijpend lezen en woordenschat’, ‘terwijl we weten dat het schoolsucces van leerlingen in belangrijke mate wordt bepaald door hun mondelinge taalvaardigheid.’<sup>85</sup> Die disbalans moet volgens SLO worden hersteld. Alleen de politieke opdracht om de kerndoelen aan de moderne, digitale tijd aan te passen, komt terug in de startnotitie.

Wat er ook in de startnotitie is opgenomen, is aandacht voor talige diversiteit. “In de huidige curriculumdocumenten voor het leergebied Nederlands is in de uitwerking van de doelen weinig tot geen aandacht voor het meertaligheidsperspectief”,

81 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Opdracht voor de ontwikkeling van kerndoelen basisvaardigheden po en onderbouw vo (brief aan SLO, t.a.v. de heer Divis), 29 april 2022.

82 Art. 2 Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013.

83 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Opdracht voor de ontwikkeling van kerndoelen basisvaardigheden po en onderbouw vo (brief aan SLO, t.a.v. de heer Divis), 29 april 2022.

84 SLO 2022.

85 SLO 2022, p. 12.

zo stelt SLO, en dat is een gebrek. “Door het taal- en cultuurbewustzijn van leerlingen te vergroten, ontwikkelen ze sensitiviteit en een open houding ten aanzien van deze talige diversiteit en culturele identiteit en bouwen ze kennis op om de wereld te begrijpen en waarderen, contact met anderen te maken en een maatschappelijke positie te vinden.”

Deze startnotitie dient als ‘solide basis’ voor de ontwikkeling van de kerndoelen.<sup>86</sup> De notitie geeft niet alleen informatie, maar stelt de facto de kaders waarbinnen de leraren en andere experts aan het werk gaan. Die kaders hebben weinig gemeen met de originele opdracht van de minister en de discussie in de Tweede Kamer.

Die kaders hebben wel veel gemeen met de eigen opvatting van SLO. SLO is niet alleen procesbegeleider, maar schrijft uit eigen initiatief analyses over uitdaging en ontwikkelingen binnen een vakgebied. Vanaf 2017<sup>87</sup> zien we in deze analyses opeens een duidelijke opvatting over het feit dat er meer aandacht voor talige diversiteit moet komen: gebruik van de thuistaal “kan prestaties in de Nederlandse taal of de thuistaal bevorderen en tot attitudeverbetering leiden”<sup>88</sup>. Ook kan het “leerlingen gevoelig maken voor en bewust maken van het bestaan van een verscheidenheid aan talen, alsmede de daarbij horende culturen en referentiekaders.” Het rapport concludeert: “Er moet daarom meer aandacht komen voor Nederlands als tweede taal, voor meertalig onderwijs en voor anderstaligheid.” Een jaar later, in 2018, publiceerde SLO de volledig aan dit onderwerp gewijde notitie waaraan deze stellingen worden herhaald en uitgewerkt.<sup>89</sup> Het zijn precies deze opvattingen die we in de startnotitie zien terugkomen.

In 2024 publiceerde SLO de eerste versie en in 2025 het definitieve concept kerndoelen Nederlands. In de toelichting worden de redenen voor de

<sup>86</sup> Aldus SLO 2022, p. 4.

<sup>87</sup> In eerdere trendanalyses is er wel aandacht voor meertalige studenten, maar op een minder ideologische en veel concretere manier. In de trendanalyse Nederlands 2015 wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat het zogenaamde ‘referentiekader taal’, dat door de overheid en scholen wordt gebruikt om de taalprestaties van leerlingen te meten, “niet doordacht [is] vanuit de mogelijkheid dat leerlingen het Nederlands als tweede taal leren, na en naast een reeds verworven andere moedertaal. Het Referentiekader Taal is ongeschikt voor het beschrijven en begrijpen van de plurilinguale situatie waarin de leerlingen verkeren”. Hier wordt een concreet, onderwijskundig probleem gesignaleerd – personen die een tweede taal leren, volgen vaak een ander leerpad – waar een aanpassing van het referentiekader misschien gepast voor zou zijn. SLO 2015. Vanaf 2017 wordt ‘talige diversiteit’ in al haar vormen als iets belangrijks aangeprezen.

<sup>88</sup> SLO 2017, p. 43 onder verwijzing naar één PhD-onderzoek (Jordens 2016). In dit onderzoek wordt slechts het proces van gebruik van thuistalen in het onderwijs onderzocht: welke taal gebruiken meertalige leerlingen in welke situatie, wat is de functie van dat taalgebruik en hoe combineren de leerlingen talen. Vervolgens worden aan de hand van interviews de ervaringen van leerlingen in kaart gebracht. Leerpresetaties worden niet gemeten. Dat het gebruik van de thuistaal de prestaties in de Nederlandse taal of de thuistaal verbetert, blijkt – anders dan SLO hier suggereert – dan ook niet uit het onderzoek, om de eenvoudige reden dat dit onderwerp buiten het bereik van het onderzoek ligt.

<sup>89</sup> Nederlof & Smit 2018. Opvallend is dat ook deze notitie nauwelijks is onderbouwd. Alleen het gegeven dat meertaligheid als zodanig voordelen heeft en dat meertalige personen alle talen gebruiken – allebei voor de hand liggend – wordt met uitgebreide literatuurverwijzingen onderbouwd. Voor de onderbouwing van de verstrekkende aanbevelingen voor curriculumverandering vanwege talige diversiteit wordt volstaan met een literatuurlijst zonder toelichting en de mededeling dat de aanbevelingen zijn gebaseerd op “interviews met experts over meertaligheid, een uitgebreid literatuuronderzoek naar meertaligheid en diverse adviezen en ervaringen vanuit de onderwijspraktijk”, zonder dat dit verder is uitgewerkt.

curriculumherziening opgesomd. Deze zijn in lijn met de kaders die door de startnotitie zijn geschetst: de toelichting meldt als een van de redenen voor de curriculumherziening dat er is sprake van een meertalige en pluriforme, multiculturele samenleving, waar het bestaande curriculum niet bij aansluit.<sup>90</sup>

In de nieuwe concept kerndoelen is dan ook aandacht voor talige diversiteit als verplichting opgenomen, meer specifiek in de kerndoelen 1A, 7A en 7B:<sup>91</sup>

*Kerndoel 1A: De school zorgt voor een rijke taal- en leesomgeving.*

In de uitwerking van dit leerdoel 1A staat verder dat de school onder andere ‘ruimte [moet] bieden aan verschillende talen en taalvariëteiten van leerlingen’

*Kerndoel 7A: De leerling verkent hoe je met taal uiting geeft aan identiteit.*

*Kerndoel 7B: De leerling verkent taalvariatie en taalverandering in het Nederlandse taalgebied.*

De gewone lezer van deze kerndoelen zal uit deze teksten niet afleiden dat scholen nu ‘verplicht hun onderwijs moeten aanpassen’ aan talige diversiteit, zoals de Onderwijsraad later zal betogen.<sup>92</sup> Dat de Tweede Kamerleden dit hieruit ook niet destilleren, valt af te leiden uit het Kamerdebat over de concept-kerndoelen op 16 oktober 2024.<sup>93</sup> Ook in dat debat wordt, door zowel staatssecretaris als door Kamerleden, stevast gehamerd op het herstellen van het onderwijs en lezen, schrijven en rekenen. Er wordt geen woord gewijd aan meertaligheid of talige diversiteit.

Dat geldt ook voor de schriftelijke bespreking door de Tweede Kamer en de staatssecretaris van het concept ‘Besluit vernieuwde kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde’. Ook daar wordt met geen woord gerept over talige diversiteit of het invoeren van een verplichting tot het benutten daarvan. In antwoord op de vraag van een Kamerlid hoe de nieuwe kerndoelen nu inhoudelijk verschillen van de vorige, noemt de staatssecretaris twee punten: enerzijds is er de kennis over “bijvoorbeeld burgerschap, digitale geletterdheid, media-wijsheid, ethiek en omgaan met data” aan de kerndoelen toegevoegd, anderzijds zijn “(deel-)vaardigheden die in de huidige kerndoelen vooral impliciet verondersteld werden, nu ook geëxpliciteerd”<sup>94</sup> Van een besluit of een

<sup>90</sup> SLO 2025, p.9

<sup>91</sup> SLO 2025.

<sup>92</sup> Aldus Onderwijsraad 2025, p. 3.

<sup>93</sup> Handelingen II 2024/25, commissiedebat Curriculumherziening en Masterplan Basisvaardigheden, 16 oktober 2024.

<sup>94</sup> Kamerstukken II 2025/26, 31 332, nr. 111 (Verslag van een schriftelijk overleg over de voorhang AMvB vernieuwde

koerswijziging op het gebied van talige diversiteit is vanuit de politiek dan ook geen sprake.

We zien hier dus iets opmerkelijks gebeuren. Enerzijds is talige diversiteit zo verdekt in de vernieuwde kerndoelen opgenomen dat dit ongemerkt door het politieke besluitvormingsproces heen glijpt. Anderzijds zit het er wel zodanig in verwerkt dat partijen zoals academici en Onderwijsraad op een later moment kunnen zeggen: talige diversiteit is nu onderdeel van de kerndoelen, scholen moeten er verplicht mee aan de slag.

Tegelijkertijd is het maar de vraag of de echte, politieke doelstellingen van de herziening van de kerndoelen wel zijn bereikt. Dat geldt in het bijzonder voor de niet in de startnotitie terugkomende uitgangspunten: het concreter maken van de kerndoelen en de focus op lezen en schrijven.

Een vergelijking tussen de kerndoelen uit 2006 en de nieuwe kerndoelen laat zien dat dat niet het geval is. Zo luidt kerndoel 11 uit de kerndoelen Nederlands voor het primair onderwijs uit 2006 als volgt:

*De leerlingen leren een aantal taalkundige principes en regels. Zij kunnen in een zin het onderwerp, het werkwoordelijk gezegde en delen van dat gezegde onderscheiden.*

*De leerlingen kennen:*

- *regels voor het spellen van werkwoorden;*
- *regels voor het spellen van andere woorden dan werkwoorden;*
- *regels voor het gebruik van leestekens.*

In de nieuwe kerndoelen is dit vervangen door formuleringen zoals ‘de school stimuleert de taalcompetentie van leerlingen’ (kerndoel 1), ‘de leerling produceert teksten’ (kerndoel 3), of ‘de leerling toont inzicht in taal als systeem’ (kerndoel 6). Het is moeilijk om dit als een stap op de goede weg te beschouwen als men streeft naar concretere en minder vage kerndoelen.

Ook waar het overladenheid van het curriculum betreft, lijken de nieuwe kerndoelen Nederlands het tegengestelde te doen van wat werd beoogd. Waar basisschoolleerlingen in de kerndoelen uit 2006 nog konden volstaan met het leren “naar inhoud en vorm teksten te schrijven met verschillende functies, zoals: informeren, instrueren, overtuigen of plezier verschaffen”, in de nieuwe kerndoelen moeten ze ook nog ‘taalvariatie en taalverandering in het Nederlandse taalgebied’ verkennen (7B), ‘de relatie tussen vorm en betekenis van taal’ beschouwen (6A) en ‘op het proces van een taalactiviteit reflecteren

en het product ervan evalueren' (5A). Dat zijn weer extra taken die deel moeten uitmaken van het curriculum en van de gebruikte methodes. De vraag is gerechtvaardigd of deze veranderingen de manier zijn om de focus weer terug te brengen naar 'lezen en schrijven' en hier het niveau weer omhoog te brengen, zoals door de politiek is beoogd.

Dit alles wijst erop dat de inhoudelijke koers van de curriculumherziening veel meer is bepaald door de uitgangspunten die SLO in zijn startnotitie formuleerde dan door de politieke doelstellingen waarmee het proces werd ingezet. Tegelijkertijd stelt SLO zich op het standpunt slechts procesbegeleider te zijn.

### 2.3.4 De rol van 'Talige diversiteit benutten' binnen het debat

Het rapport *Talige diversiteit benutten* van de Onderwijsraad moet in deze context worden begrepen. Het is een volgende stap in deze dynamiek waarbij het belang van 'talige diversiteit' toeneemt. De vaag geformuleerde kerndoelen worden nu zo geïnterpreteerd dat het benutten van talige diversiteit 'niet langer vrijblijvend' maar verplicht is. Deze boodschap wordt door de Onderwijsraad zo belangrijk geacht dat zij in het rapport zeven keer wordt herhaald.<sup>95</sup> Die uiterst betwistbare stap<sup>96</sup> was tot dan toe door niemand zo expliciet gezet.

Ook de specifieke aard van de aanbevelingen van de Onderwijsraad wijzen deze kant op. Zoals gezegd stelt de raad dat talige diversiteit beter moet worden benut, maar hoe dat in de klas vorm moet of kan krijgen laat hij in het midden, afgezien van wat losse voorbeelden en suggesties. Het rapport is tegelijkertijd zeer gedecideerd over het feit dat scholen zich er op beleidsniveau verplicht mee moeten gaan bezighouden en dat docenten verplicht hierin geschoold moeten worden. Dat betekent gegarandeerd werk en relevantie voor degenen die beroepsmatig bezig zijn met talige diversiteit, er beleid voor opstellen en er (bij)scholing in geven.

Het is het enige waar het rapport iets nieuws toevoegt. Het is een betoog of misschien zelfs een lobby voor verplichtstelling, verplicht talige diversiteit benutten, verplicht beleid, verplichte scholing. Hierin lijkt de echte functie te liggen van *Talige diversiteit benutten*.

<sup>95</sup> Onderwijsraad 2025, p. 3; p. 4; p. 5; p. 10; p. 24; p. 33; p. 35.

<sup>96</sup> De staatssecretaris heeft een heel andere opvatting over waar de kerndoelen toe zouden verplichten. In reactie op het rapport van de onderwijsraad stelt hij dat onderdompeling in de Nederlandse taal nog steeds de kern is en talige diversiteit indien gewenst een bijrol speelt: "Leerlingen met een anderstalige achtergrond moeten op school zoveel mogelijk in aanraking komen met de Nederlandse taal en hierin goed onderwijs krijgen. Het benutten van talige diversiteit kan hierbij desgewenst worden ingezet als hulpmiddel." Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Beleidsreactie op advies Onderwijsraad *Talige diversiteit benutten*, 13 november 2025.

Het rapport wordt in ieder geval als dusdanig ingezet door academici die zich bezighouden met talige diversiteit. Niet lang na het verschijnen ervan wordt er een petitie opgesteld die oproept tot een daadkrachtige uitvoering van het advies van de Onderwijsraad. Die heeft immers een “helder, realistisch en uitvoerbaar perspectief”<sup>97</sup> geschetst dat benut moet worden. Opstellers van de petitie zijn hoogleraren, lectoren en andere deskundigen op het gebied van talige diversiteit. Zij sluiten af met de mededeling dat ze hierbij graag bereid zijn hun diensten te verlenen.

### 2.3.5 Conclusie

Het rapport *Talige diversiteit benutten* stelt ons aldus in staat om een grove schets te maken van de krachten die het Nederlandse onderwijs bepalen. Aan de ene kant staat de politiek waar er een zelden geziene, Kamerbrede consensus is over een terugkeer naar de basis, dat wil zeggen weer beter ‘lezen, schrijven en rekenen’. De politiek is echter niet de enige kracht. Een belangrijke machtsfactor is de academische wereld. Deze heeft, zoals we hierboven hebben gezien, vaak een andere opvatting over welke kant we op moeten bewegen en wat prioriteit moet hebben.

Bij de herziening van de kerndoelen Nederlands hebben we gezien wie er, in ieder geval in de context van talige diversiteit, meer invloed heeft op het uiteindelijke beleid. Via de weg van onderzoekssubsidie, wetenschappelijke publicaties, SLO en de Onderwijsraad is talige diversiteit de kerndoelen binnen gesijpeld. Vanuit de wetenschap wordt – onder verwijzing naar de kerndoelen en de Onderwijsraad – nu aangedrongen op verdere maatregelen. De door de politiek gewenste vereenvoudiging en focus op lezen en schrijven is er niet gekomen.

Hierbij valt de scheiding tussen invloed en verantwoordelijkheid op. Degenen die verantwoordelijk zijn – de politieke ambtsdragers – hebben weinig invloed. Degenen die veel invloed hebben, zeggen niet verantwoordelijk te zijn. SLO presenteert zichzelf slechts als procesbegeleider en wijst naar de politiek en de wetenschap. De Onderwijsraad wijst naar de kerndoelen en de wetenschap. De wetenschap wijst naar de Onderwijsraad en naar de kerndoelen.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Verrips 2025.

<sup>98</sup> Rollen lopen hier dikwijls door elkaar, zoals bijvoorbeeld bij dr. Jantien Smit. Zij richt zich in haar wetenschappelijk werk voornamelijk op “de vraag hoe we andere talen dan het Nederlands [...] kunnen benutten in het onderwijs, en wat daarvoor nodig is.” Als curriculumontwikkelaar was zij auteur van de twee SLO-publicaties waarin gepleit werd voor opname van talige diversiteit in het curriculum, die doorwerkten in de startnotitie van de herziening kerndoelen. Zij is eveneens een van de deskundigen die door de Onderwijsraad geraadpleegd zijn voor het rapport ‘Talige diversiteit benutten’ dat daarop volgde. In haar hoedanigheid van Lector Meertaligheid en Onderwijs aan de Hogeschool Utrecht is Smit een van de opstellers van de petitie waarin op krachtige uitvoering van het advies van de Onderwijsraad wordt aangedrongen.

De beweging naar ‘talige diversiteit’ in het onderwijs is er niet een van grote stappen, van een kloek politiek besluit of een stiekeme, gecoördineerde actie. Zij is een beweging door constante druk vanuit steeds hetzelfde gezichtspunt. Gevoed door een blijvende stroom onderzoeksfinanciering en een toenemend aantal deskundigen zal talige diversiteitsbeleid buiten de politiek om uiteindelijk op de werkvloer terechtkomen, waarbij het echte extra werk – in de vorm van extra beleid, extra verplichte bijscholing en extra taken – op het bord van de docent belandt.

De casus *Talige diversiteit benutten* laat zien hoe groot de invloed van de onderwijswetenschap – en bij uitbreiding: de financiering hiervan – op het beleid is. Hoe meer onderzoek in talige diversiteit, hoe meer deskundigen, hoe meer publicaties, hoe groter die druk. De wijze waarop in Nederland het hoger onderwijs en onderzoek wordt gefinancierd is een belangrijke kracht in de vormgeving van het primair en secundair onderwijs.

De prioriteiten die hierbij gesteld worden, werken uiteindelijk door in de praktijk. Inmiddels zijn in heel Nederland masteropleidingen ontstaan die opleiden tot beleidsmedewerker of onderzoeker ‘talige diversiteit’. Tegelijkertijd worden de academische opleidingen Frans en Duits gesloten<sup>99</sup> of leiden zij een kwijnend bestaan.<sup>100</sup> In de toekomst zullen dan ook steeds minder academisch in hun vak geschoolde leraren worden geconfronteerd met steeds meer beleid voor talige diversiteit.

99 Bronkhorst 2024a.

100 AOb 2025 en Bronkhorst 2024b.



## Hoofdstuk 3

### Casus 2 – Het rapport ‘Later selecteren, beter differentiëren’

#### 3.1 Inleiding

In de vorige casus zagen we hoe de Onderwijsraad een reëel verschijnsel – talige diversiteit in de klas – vertaalt naar een aantrekkelijke beleidsrichting: benutten, erkennen, professionaliseren. Het advies klinkt op papier redelijk, maar maakt onvoldoende duidelijk welk probleem precies wordt opgelost, welke aanpak werkt, wat die aanpak van scholen vraagt en wat daarvoor moet wijken.

In deze tweede casus gebeurt iets vergelijkbaars, maar op grotere schaal. We onderzoeken *Later selecteren, beter differentiëren*. Dat advies gaat niet over één pedagogisch thema, maar over de inrichting van het voortgezet onderwijs zelf. De Onderwijsraad stelt een ingrijpende stelselwijziging voor: het selectiemoment moet verschuiven van 12 naar 15 jaar. Niet meer aan het einde van de basisschool, maar pas na het derde jaar op de middelbare school.

Het advies kwam niet uit de lucht vallen. De bewindslieden van OCW vroegen de Onderwijsraad om een vervolg te geven aan “De stand van educatief Nederland” uit 2019, met bijzondere aandacht voor differentiatie en selectie “in het licht van kansengelijkheid en onderwijskwaliteit”.<sup>101</sup>

Ook bij deze casus kijken we niet alleen naar het advies, maar ook naar hoe het daarna verder gaat: hoe het politiek wordt ontvangen, welke stappen er volgen en waar het advies uiteindelijk toe leidt.

---

<sup>101</sup> Onderwijsraad 2021, p. 15.

## 3.2 Van terugkerend ideaal naar diagnose

De Onderwijsraad stelt een stelsel voor waarin leerlingen niet al rond hun twaalfde definitief worden verdeeld over verschillende onderwijsniveaus, maar langer samen onderwijs volgen. In plaats van op twaalfjarige leeftijd naar het vmbo, havo of vwo te gaan, krijgen leerlingen drie jaar extra de tijd om zich te ontwikkelen binnen een gemeenschappelijk schooltype. Pas daarna wordt er geselecteerd. Binnen dit gemeenschappelijke schooltype zal er ruimte zijn voor interne differentiatie, dat wil zeggen het verschillend begeleiden en onderwijzen van leerlingen binnen dezelfde klas. Leerlingen die het moeilijk vinden krijgen meer uitleg en leerlingen die het makkelijk vinden krijgen meer uitdaging.

Het idee daarachter is dat talent, werkhouding en leerpotentieel zich niet bij alle kinderen op hetzelfde moment tonen. Later selecteren moet voorkomen dat een vroeg schooladvies te snel een schoolloopbaan vastlegt. Interne differentiatie moet ervoor zorgen dat iedereen op zijn eigen niveau onderwijs krijgt.

### 3.2.1 Een oud debat

Het debat over later selecteren is niet nieuw. In de jaren zeventig gingen er stemmen op voor de invoering van de middenschool: geen verschillende schooltypen meer voor leerlingen van 12 tot 16 jaar, maar één school met interne differentiatie. Vanaf 1976 zijn in dit kader verschillende experimenten gestart met heterogene klassensamenstelling, waarin leerlingen van verschillende cognitieve niveaus ook op de middelbare school bij elkaar werden gezet.<sup>102</sup>

Dat deze voorstellen telkens terugkeren, zegt iets over een blijvende spanning in het Nederlandse stelsel. Leerlingen worden in vergelijking met andere landen relatief vroeg geselecteerd. Die selectie vindt bovendien plaats in een stelsel met stevige scheidingen: praktijkonderwijs, de verschillende leerwegen van het vmbo, havo en vwo. Het eerste selectiemoment is niet zomaar een voorlopig advies. Het is het begin van een route die niet altijd eenvoudig kan worden bijgesteld.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> SLO, Langer gemeenschappelijk onderwijs, 2010, p. 7.

<sup>103</sup> Duitsland en Oostenrijk kennen een vergelijkbaar model, met selectie rond tien jaar (na groep 6 in Nederlandse termen), verdeeld over Hauptschule, Realschule en Gymnasium. In Duitsland verschilt de precieze inrichting sterk per deelstaat, omdat onderwijs daar een bevoegdheid van is. Zwitserland kent eveneens vroege selectie, die verschilt per kanton. Vlaanderen selecteert formeel pas na het tweede jaar voortgezet onderwijs, maar in de praktijk lopen leerlingen al vanaf de brugklas uiteen via een systeem van richtingen, wat in internationale vergelijkingen vaak als vroege selectie wordt meegeteld. Daartegenover staan landen met een lange gemeenschappelijke onderbouw. Scandinavische landen als Zweden, Finland, Noorwegen en Denemarken houden leerlingen tot ongeveer hun zestiende in één schooltype bij elkaar, met interne differentiatie binnen de klas in plaats van aparte schoolsoorten. Canada en het Verenigd Koninkrijk kennen grotendeels middelbare scholen zonder vroege opsplitsing naar niveau. Frankrijk selecteert pas na de "collège", rond het vijftiende jaar. Zie voor een volledig overzicht Eurydice, Eurypedia, [eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia](http://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia) (geraadpleegd 17 juni 2026).

De vraag of selectie op 12-jarige leeftijd “te vroeg” is, kan immers niet los worden bekeken van de vraag hoeveel ruimte het stelsel biedt om een verkeerde indeling later nog te corrigeren. Wie op 12-jarige leeftijd te laag wordt geplaatst, moet daarna opstroom, stapelen of via andere routes alsnog op een passender niveau terechtkomen. In theorie bestaat die mogelijkheid. In de praktijk is die route niet voor alle leerlingen even toegankelijk.

In de media kreeg het probleem een gezicht via de HUMAN-serie “Klassen”, waarin de overgang van de basisschool naar het voortgezet onderwijs werd getoond als het moment waar kansenongelijkheid zichtbaar wordt.<sup>104</sup> In beleidsteksten werd vroege selectie gekoppeld aan ongelijke schoolloopbanen.<sup>105</sup> In de onderwijspraktijk groeide ondertussen de discussie over brede brugklassen, onderadvisering en beperkte doorstroom tussen niveaus.<sup>106</sup>

Het verleden laat zien dat later selecteren geen nieuwe vondst is, maar een terugkerende belofte: als leerlingen langer bij elkaar blijven, worden kansen eerlijker verdeeld.

### 3.2.2 De probleemanalyse

In het rapport stelt de Onderwijsraad dat gelijke onderwijskansen onder druk staan door de manier waarop selectie en differentiatie in Nederland zijn georganiseerd. Volgens de raad kan vroege selectie nadelig uitpakken voor specifieke groepen: leerlingen die vroeg in het schooljaar jarig zijn, leerlingen uit een minder gunstig sociaal-economisch milieu en laatbloeiers hebben een grotere kans om terecht te komen in onderwijs dat niet bij hun capaciteiten past.<sup>107</sup>

Tegelijkertijd brengt de raad ook nuance aan. Hij erkent dat vroege selectie ook voordelen kan hebben. Vroeg geselecteerde vwo-leerlingen presteren in sommige studies beter op taal- en rekentoetsen en halen vaker een universitair diploma dan vergelijkbare leerlingen die eerst in een gemengde brugklas instromen.<sup>108</sup> Latere selectie is niet vanzelfsprekend voor iedere leerling beter.

Ook de huidige schooladvisering is volgens de Onderwijsraad een probleem. Hij stelt dat verschillen in verwachtingen een belangrijke oorzaak kunnen zijn van verschillen in schooladviezen bij gelijke prestaties. Leraren kunnen lagere verwachtingen hebben van leerlingen met een minder gunstige sociaal-

<sup>104</sup> Sylbing & Gould 2020/2021.

<sup>105</sup> SER 2021.

<sup>106</sup> DUO 2025.

<sup>107</sup> Onderwijsraad 2021, p. 22.

<sup>108</sup> Onderwijsraad 2021, p. 22.

economische achtergrond. Daarnaast worden in adviezen niet alleen cognitieve prestaties meegewogen, maar ook kenmerken als studiehouding, zelfregulering en motivatie.<sup>109</sup>

Dat klinkt logisch: niemand wil een kind beoordelen op toetsscores alleen. Maar zulke kenmerken zijn minder objectief dan ze lijken. Dezelfde werkhouding kan bij de ene leerling worden gelezen als zelfstandigheid en bij de andere als gebrek aan ondersteuning thuis. Terughoudendheid kan bij de ene leerling rustig of serieus heten en bij de andere onzeker of weinig ambitieus. De raad vraagt zich daarom terecht af in hoeverre zulke kenmerken schoolsucces goed voorspellen en of zij bij leerlingen uit verschillende sociale milieus wel op dezelfde manier worden beoordeeld.

Deze manier van selecteren leidt niet noodzakelijk tot een goede indeling. De prestaties binnen één onderwijsniveau lopen sterk uiteen en er is een grote overlap tussen leerlingen van verschillende niveaus. Volgens de raad heeft de beste helft van de havo-leerlingen vergelijkbare leesprestaties als de gemiddelde vwo-leerling en scoort de beste helft van de vmbo-kaderleerlingen vergelijkbaar met de gemiddelde havo-leerling.<sup>110</sup>

Volgens de raad leidt deze vroege en harde indeling tot padafhankelijkheid. Een vroege plaatsing bepaalt niet alleen het niveau waarop een leerling begint, maar beïnvloedt ook de verwachtingen van leerlingen, ouders en leraren. Die verwachtingen sturen vervolgens het verdere verloop van de schoolloopbaan. Het oorspronkelijke label krijgt daardoor steeds meer gewicht. Wie eenmaal op een route zit, blijft daar relatief gemakkelijk op zitten.

De raad onderbouwt dit met cijfers. Leerlingen met lager opgeleide ouders stromen vaker af en minder vaak op dan leerlingen met hoger opgeleide ouders. Ongeacht het oorspronkelijke schooladvies is de kans op opstroom voor leerlingen met laagopgeleide ouders ongeveer de helft kleiner, terwijl hun kans op afstroom ongeveer drie keer zo groot is. Ook bij het stapelen van diploma's ziet de raad verschillen: leerlingen met wo-opgeleide ouders stromen na een vmbo-gt- of havo-diploma vaker door naar een hoger niveau dan leerlingen met lager opgeleide ouders.<sup>111</sup>

Het huidige stelsel heeft dus wel correctieroutes, maar die correctieroutes zijn niet gelijk verdeeld. Opstroom, stapelen en bijstellen zijn formeel mogelijk, maar in de praktijk vraagt het kennis van het systeem, steun van school, steun

<sup>109</sup> Onderwijsraad 2021, p. 23.

<sup>110</sup> Onderwijsraad 2021, p. 24.

<sup>111</sup> Onderwijsraad 2021, p. 27–29.

thuis, goede timing en een zekere mate van zelfvertrouwen.

Daarnaast noemt de Onderwijsraad gebrekkige socialisatie als probleem. Door leerlingen al vroeg te verdelen over vmbo, havo en vwo, ontmoeten zij minder vaak leerlingen met andere achtergronden, capaciteiten en toekomstperspectieven. Schoolsoorten worden vaak op gescheiden locaties aangeboden, waardoor die scheiding niet alleen administratief maar ook fysiek wordt. De raad ziet dat als verlies voor de socialiserende functie van onderwijs: school is immers ook een publieke plek waar kinderen leren omgaan met verschillen.<sup>112</sup>

De diagnose is realistisch. De Onderwijsraad laat goed zien dat vroege selectie, sterke externe differentiatie, schooladvisering, padafhankelijkheid en ongelijk verdeelde correctieroutes samen een stelsel vormen waarin een verkeerde indeling op twaalfjarige leeftijd te lang kan doorwerken.

### 3.3 Van correctie naar stelselwijziging

Op basis van deze analyse concludeert de Onderwijsraad dat verbeteringen binnen het bestaande stelsel onvoldoende zijn. Volgens de raad ligt het probleem niet alleen in de manier waarop selectie wordt uitgevoerd, maar in de structuur van het stelsel zelf.

De raad adviseert daarom geen eenvoudige correctie binnen het bestaande stelsel, maar een ingrijpende onderwijshervorming. Het huidige schooladvies en de eindtoets in groep 8 vervallen. Leerlingen gaan na groep 8 zonder selectie naar het voortgezet onderwijs en volgen daar een brede brugperiode. Selectie voor een specifieke onderwijsvorm vindt pas plaats na de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs.<sup>113</sup>

De gedachte daarachter is helder: later selecteren moet voorkomen dat een verkeerde inschatting op 12-jarige leeftijd te lang doorwerkt in de verdere schoolloopbaan. Leerlingen krijgen meer tijd om hun capaciteiten te ontwikkelen, terwijl het stelsel meer ruimte krijgt om hen op een passend niveau te plaatsen.

De betekenis volgens de raad is niet dat leerlingen drie jaar lang allemaal hetzelfde onderwijs moeten volgen. De brede brugperiode is nadrukkelijk geen wachtruimte. Het voorstel rust juist op interne differentiatie: leerlingen blijven langer samen in één bredere onderwijsomgeving, maar krijgen daarbinnen onderwijs op verschillende niveaus. Dat kan via verschillen in instructie, opdrachten, leertijd,

<sup>112</sup> Onderwijsraad 2021, p. 30.

<sup>113</sup> Onderwijsraad 2021, p. 21.

vakniveaus, groeperingsvormen en begeleiding. Sterke leerlingen moeten verrijking en verdieping krijgen; leerlingen die meer ondersteuning nodig hebben, moeten extra tijd en begeleiding krijgen.<sup>114</sup>

Hier zit de kern van het advies. De raad wil minder externe differentiatie – minder vroege scheiding tussen schoolsoorten – en meer interne differentiatie. De leerling wordt minder snel in een hokje gezet, maar krijgt nog wel onderwijs op maat. Iedereen blijft langer bij elkaar, maar niemand hoeft hetzelfde te krijgen.

Ook de selectie aan het einde van de brugperiode moet anders worden georganiseerd. De basisschool geeft geen schooladvies meer. In plaats daarvan komt er een warme overdracht via een onderwijskundig rapport en gesprekken tussen leraren. Dat rapport kan informatie bevatten over leerresultaten, onderwijsloopbaan, sociaal-emotionele ontwikkeling en ondersteuningsbehoeften, maar geen advies over een specifieke onderwijsroute.<sup>115</sup>

Tijdens de brugperiode moeten leerlingen vervolgens regelmatig worden gevolgd. Toetsing krijgt daarin een andere functie: niet als vroeg selectiemoment, maar als onderdeel van doorlopende leerlijnen. Aan het einde van de driejarige brugperiode volgt alsnog selectie, maar dan op basis van een breder informatiebeeld: toetsresultaten, portfolio's, observaties van leraren en informatie over motivatie en inzet.<sup>116</sup>

Het voorstel werkt volgens de raad alleen wanneer het hele stelsel meebeweegt. Als sommige scholen drie jaar brede brugklassen aanbieden, terwijl andere scholen categoriaal vwo of gymnasium blijven aanbieden, zullen veel ouders van cognitief sterke leerlingen alsnog kiezen voor de route die zekerheid biedt. Dan ontstaat er geen brede gezamenlijke brugperiode, maar een nieuw onderscheid tussen scholen die breed werken en scholen die aantrekkelijk blijven voor leerlingen die al vroeg hoog presteren. Juist die leerlingen zijn in het model van de raad belangrijk, omdat zij binnen heterogene groepen ook een academisch stimulerende werking zouden kunnen hebben. Als zij massaal verdwijnen naar categorale routes blijft er van het ideaal weinig over.

Het voorstel heeft daarom ingrijpende gevolgen voor de praktijk. In dit voorstel moeten schoollocaties breed genoeg zijn om meerdere, zo niet alle onderwijsroutes onder één dak te organiseren. Als leerlingen fysiek gescheiden worden, blijft selectie natuurlijk gewoon bestaan. Landelijke invoering van het advies zou dus niet alleen iets vragen van didactiek en toetsing, maar ook van

<sup>114</sup> Onderwijsraad 2021, p. 31–43.

<sup>115</sup> Onderwijsraad 2021, p. 40.

<sup>116</sup> Onderwijsraad 2021, p. 34–42.

schoollocaties, samenwerkingsstructuren, huisvesting en aanbod. Dit betekent een grote, landelijke herinrichting: in 2020 zat slechts ongeveer één op de vijf brugklasleerlingen op een locatie waar alle schoolsoorten aanwezig waren.<sup>117</sup>

De Onderwijsraad erkent dat er naast aangepaste huisvesting ook aan andere randvoorwaarden moet zijn voldaan om van de stelselherziening een succes te maken. Leraren en schoolleiders moeten worden geprofessionaliseerd. Scholen moeten een breed aanbod kunnen organiseren. Leerlingen moeten goed worden gevolgd. Sterke leerlingen moeten voldoende uitdaging krijgen, terwijl zwakkere leerlingen genoeg ondersteuning houden.<sup>118</sup>

### 3.4 Uitvoering, onderbouwing en alternatieven

Als we kritisch kijken naar het voorstel zien we drie belangrijke punten waar de raad niet genoeg aandacht aan besteedt: uitvoering, onderbouwing en alternatieven.

#### 3.4.1 Uitvoering: interne differentiatie als zwakke schakel

De zwakste plek van het advies zit bij de dragende voorwaarde ervan: interne differentiatie. De Onderwijsraad wil leerlingen langer samen onderwijs laten volgen, terwijl scholen binnen die gezamenlijke onderwijsomgeving wel recht moeten doen aan grote verschillen tussen leerlingen. Dat vraagt genoeg leraren, sterke didactische vaardigheden, passend lesmateriaal, flexibele roosters, goede toetsing, teamoverleg en tijd om leerlingen nauwkeurig te volgen.<sup>119</sup> Als interne differentiatie niet goed wordt georganiseerd, is later selecteren geen versterking van kansengelijkheid, maar een organisatorische gok. Leerlingen zitten dan langer bij elkaar, maar krijgen daardoor nog geen beter onderwijs. Sterke leerlingen

<sup>117</sup> Onderwijsraad 2021, p. 51.

<sup>118</sup> Onderwijsraad 2021, p. 34–42.

<sup>119</sup> SEO Economisch Onderzoek en Sardes publiceerden in 2024 "Meer(waarde) heterogene brugklassen en capaciteitentesten? - Monitor subsidieregelingen heterogene brugklassen en capaciteitentesten." Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW. Aanleiding vormden twee subsidieregelingen: de subsidieregeling capaciteitentesten, die liep van 2021 tot en met 2023, en de subsidieregeling heterogene brugklassen, die liep van 2022 tot en met 2023. Beide regelingen maakten deel uit van het Nationaal Programma Onderwijs en hadden twee doelen: leerlingen helpen op het best passende onderwijsniveau terecht te komen en bijdragen aan het terugdringen van leervertragingen en kansengelijkheid na de coronacrisis. Het onderzoek beantwoordt de vraag of scholen met behulp van deze regelingen die doelen weten te bereiken en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor toekomstig beleid rond heterogene brugklassen. Methodisch gaat het om een mixed-methodonderzoek in vijf fasen: analyse van 684 subsidieaanvragen en voortgangsrapportages, analyse van openbare registratiedata van scholen met en zonder subsidie, een enquête onder 225 brugclascoördinatoren van scholen die deelnamen aan de regeling heterogene brugklassen, verdiepende schoolbezoeken bij 17 scholen en vier focusgroepen. Het rapport onderzoekt niet rechtstreeks de landelijke invoering van een driejarige brede brugperiode zoals de Onderwijsraad die voorstelt, maar is relevant omdat het laat zien welke uitvoeringsproblemen, randvoorwaarden en praktijkervaringen ontstaan wanneer scholen al werken aan heterogene brugklassen. De bevindingen over differentiatie, visieontwikkeling, lesmateriaal, docentvaardigheden en organisatorische belasting vormen daarom een belangrijke realitycheck voor de uitvoerbaarheid van het advies *Later selecteren, beter differentiëren*.

kunnen te weinig uitdaging krijgen, zwakkere leerlingen kunnen onvoldoende ondersteuning krijgen, en leraren moeten in één klas verschillen opvangen die het huidige stelsel via aparte routes probeert te organiseren.

Juist op dit punt is het advies kwetsbaar. Differentiëren binnen heterogene klassen blijkt in de praktijk een van de grootste uitdagingen. In een pilot waar scholen subsidie ontvingen om heterogene brugklassen (verder) te ontwikkelen, gaf ongeveer de helft van de onderzochte scholen aan in staat te zijn om te differentiëren; de andere helft gaf aan dat dit slechts beperkt lukt.<sup>120</sup> Scholen noemen daarbij steeds dezelfde voorwaarden voor succes: een duidelijke visie op heterogeen onderwijs, concrete didactische strategieën om op meerdere niveaus tegelijk les te geven, passend lesmateriaal en voldoende tijd om deze werkwijze in de school te verankeren.<sup>121</sup>

Het gaat dus niet alleen om de wenselijkheid van later selecteren, maar ook om de uitvoerbaarheid. Een driejarige brede brugperiode werkt alleen wanneer scholen voldoende capaciteit hebben om leerlingen op verschillende niveaus passend onderwijs te bieden. Precies die capaciteit staat onder druk. Middelbare scholen moeten al meerdere problemen tegelijk opvangen: dalende basisvaardigheden, lerarentekorten, en groeiende verschillen.<sup>122</sup> In het voortgezet onderwijs bedroeg het tekort aan leraren op peildatum 1 oktober 2024 gemiddeld 5,1 procent van de werkgelegenheid, met grote verschillen tussen regio's en scholen.

Ook is het relevant om te benoemen dat tekorten gemiddeld zwaarder drukken op scholen met een complexere leerlingenpopulatie.<sup>123</sup> Juist scholen met een complexere leerlingenpopulatie hebben vaak de minste ruimte om zo'n hervorming te dragen.<sup>124</sup> Dat maakt het voorstel namelijk riskanter dan het advies zelf suggereert, omdat het de kansenongelijkheid juist zou kunnen vergroten in plaats van verkleinen.

De praktijkmonitor laat bovendien zien dat heterogene brugklassen niet alleen een organisatorische aanpassing zijn. Scholen geven aan dat het ook gaat om een bredere cultuurverandering. De subsidieperiode was volgens de meeste scholen te kort om die verandering volledig te verankeren; veel scholen bevonden zich nog aan het begin van het proces.<sup>125</sup> Dat is een belangrijk signaal. Als zelfs scholen die vrijwillig subsidie aanvragen en dus in beginsel bereid zijn hiermee aan de slag te gaan, aangeven dat differentiatie, visieontwikkeling, lesmateriaal en tijd

<sup>120</sup> SEO Economisch Onderzoek & Sardes 2024, p. 3.

<sup>121</sup> SEO Economisch Onderzoek & Sardes 2024, p. 3, 56-60.

<sup>122</sup> Inspectie van Onderwijs 2020, p. 86.

<sup>123</sup> Rijksoverheid/OCW 2024, p. 5-6.

<sup>124</sup> Onderwijsraad 2021, p. 47-48.

<sup>125</sup> SEO Economisch Onderzoek & Sardes 2024.

knelpunten blijven, is landelijke invoering zonder grote frictie onaannemelijk.

### 3.4.2 Onderbouwing & bewijs

Een tweede zwakte is het bewijs voor de verwachte opbrengst. De praktijk laat zien dat scholen stappen kunnen zetten: 57 procent van de onderzochte scholen in de hiervoor genoemde pilot gaf aan het bestaande aanbod te hebben verbeterd of doorontwikkeld. Dat toont nog niet aan dat een landelijke driejarige brugperiode werkt. Over effecten op leerprestaties of kansengelijkheid kunnen op basis van deze gegevens geen conclusies worden getrokken.<sup>126</sup>

Het advies bepleit een grote stelselwijziging. Dan zou overtuigend moeten worden aangetoond dat deze route beter en effectiever is dan minder ingrijpende alternatieven. Dat het huidige stelsel duidelijke nadelen voor bepaalde groepen leerlingen heeft, legitimeert een verandering nog niet. Veranderingen kunnen nieuwe nadelen veroorzaken voor andere groepen. Latere selectie kan sommige leerlingen helpen, terwijl een andere studie over latere selectie stelt dat hoogpresteerders of praktisch georiënteerde leerlingen er juist nadeel van kunnen ondervinden.<sup>127</sup> Het rapport weegt deze risico's en de verwachte opbrengst niet tegen elkaar af.

### 3.4.3 Selectie verdwijnt niet, maar verschuift

Daar komt een derde probleem bij. Later selecteren betekent niet dat selectie uit het stelsel verdwijnt. Zij wordt uitgesteld. Dat kan leerlingen meer tijd geven om hun capaciteiten te ontwikkelen en op een passend niveau terecht te komen. Maar dezelfde extra tijd kan ook een langere voorbereidingsperiode worden op het latere selectiemoment.

Ouders die het systeem goed kennen en over de juiste (financiële) middelen beschikken, kunnen bijles regelen, toetsvoorbereiding inkopen, strategisch een

<sup>126</sup> SEO Economisch Onderzoek & Sardes 2024.

<sup>127</sup> Kohnstamm Instituut en KBA Nijmegen publiceerden in 2024 "Doorstroom in een kansrijk stelsel. - Ex ante evaluatie van het advies van de Onderwijsraad 'Later selecteren, beter differentiëren'." Het rapport is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW en op 26 oktober 2024 als bijlage bij een Kamerbrief gepubliceerd. Aanleiding was het advies van de Onderwijsraad uit 2021, waarin werd voorgesteld om het schooladvies in groep 8 als selectiemechanisme af te schaffen en in het voortgezet onderwijs een driejarige brugperiode met flexibel programma en interne differentiatie in te voeren. Omdat de gevolgen van zo'n stelselwijziging groot zijn, onderzoekt de ex ante evaluatie vóór eventuele invoering wat de verwachte effecten, randvoorwaarden, risico's, neveneffecten en beleidsalternatieven zijn. Het onderzoek gebruikt literatuuronderzoek, kwantitatieve data-analyse, focusgroepen en interviews met betrokkenen uit wetenschap, bestuur, schoolleiding en vertegenwoordiging van docenten, ouders en leerlingen. Daarnaast worden alternatieve beleidsmaatregelen verkend. Voor deze casus is het rapport vooral van belang omdat het niet alleen vraagt of latere selectie normatief wenselijk is, maar of de voorgestelde stelselwijziging uitvoerbaar, doelmatig en effectief te maken is onder de omstandigheden waarin het Nederlandse onderwijs feitelijk verkeert: lerarentekort, dalende basisvaardigheden, verschillen tussen scholen en beperkte organisatorische capaciteit.

school kiezen, druk zetten op adviezen en portfolio's begeleiden. Ouders met minder tijd, geld, taalvaardigheid of institutionele kennis kunnen dat veel minder.

Ook binnen scholen verdwijnt selectie niet zomaar. Veel scholen gebruiken aanvullende instrumenten om leerlingen te volgen, waaronder capaciteitentesten. Volgens de praktijkmonitor gebruikt ongeveer negen op de tien scholen nog steeds een vorm van capaciteitentest in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs nadat latere differentiatie is ingevoerd.<sup>128</sup> Dat hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Een capaciteitentest kan scholen helpen om een breder beeld van een leerling te krijgen. Maar het laat wel zien dat selectie niet verdwijnt; zij verplaatst zich naar andere beoordelingsmomenten, met andere instrumenten en andere interpretaties. Als scholen zulke instrumenten verschillend gebruiken, kunnen vergelijkbare leerlingen op verschillende scholen alsnog verschillend worden ingeschat.

De Onderwijsraad onderkent dat selectie aan het einde van de driejarige brugperiode zorgvuldig moet worden ingericht. Daarom pleit de raad voor gestandaardiseerde toetsing, een breder informatiebeeld en transparante normen, juist om impliciete selectie en het meewegen van achtergrondkenmerken te beperken. Wat buiten beeld blijft, is de sociale dynamiek die vóór dat latere selectiemoment ontstaat. Het advies behandelt selectie daarmee vooral als procedureel probleem, terwijl de ongelijkheid zich ook kan verplaatsen naar de voorbereiding op selectie.<sup>129</sup>

Zo kunnen de verschillen tussen scholen groter worden. Een brede brugperiode op een goed georganiseerde school met sterke docenten, passend materiaal en actieve ouders is iets anders dan een brede brugperiode op een school met openstaande vacatures, hoge werkdruk en een leerlingenpopulatie met een gemiddeld lagere sociaal-economische status score. Juist op zulke scholen is interne differentiatie moeilijker vol te houden, terwijl de gevolgen van mislukte differentiatie daar zwaarder neerslaan. Leerlingen die thuis minder kunnen terugvallen op bijles, huiswerkbegeleiding of ouders die het systeem strategisch kennen, zijn dan sterker afhankelijk van wat de school zelf kan bieden. Als die school minder organisatorische ruimte heeft, wordt later selecteren geen correctie op kansenongelijkheid, maar versterkt het die juist.<sup>130</sup>

<sup>128</sup> SEO Economisch Onderzoek & Sardes 2024, p. 60-66.

<sup>129</sup> Onderwijsraad 2021, p. 40-42.

<sup>130</sup> De ex ante evaluatie wijst op dat risico. Sociale ongelijkheid kan zich ondanks de goede bedoelingen van het advies op andere manieren manifesteren of op latere leeftijd optreden. Cultureel kapitaal en schaduwonderwijs blijven mechanismen waardoor kansrijke gezinnen voordeel kunnen behouden, ook wanneer het officiële selectiemoment later komt. Kohnstamm Instituut & KBA Nijmegen 2024, p. 67.

### 3.4.4 Alternatieven en doelmatigheid

Een beleidsadvies mag niet uitgaan van de beste versie van de werkelijkheid. Het moet ook bestand zijn tegen de andere, meer realistische omstandigheden: personeelstekorten, volle klassen, ongelijke ouderlijke steun en scholen die al moeite hebben hun bestaande taken uit te voeren.

Een advies dat scholen meer interne differentiatie laat organiseren, moet daarom niet alleen zeggen dat professionalisering, breed aanbod en huisvesting ‘nodig’ zijn. Het moet duidelijk maken waar die capaciteit vandaan komt, wat de invoering kost en wat scholen in de tussentijd moeten laten liggen.

Daarom verdienen minder ingrijpende routes meer gewicht dan de Onderwijsraad eraan geeft.<sup>131</sup> De perverse prikkels die er nu in het stelsel zitten, zouden kunnen worden aangepast. Scholen worden bijvoorbeeld door de overheid negatief beoordeeld op afstroom. Dit zorgt er weer voor dat zij gestimuleerd worden terughoudend te zijn met ambitieuzere plaatsing. Dan ontstaat een verkeerd signaal: een leerling een kans geven wordt riskant, omdat een latere correctie naar beneden als falen kan tellen.<sup>132</sup>

Daarnaast zou het verbeteren van schooladvisering, het ontwikkelen van objectievere toetsing en het versoepelen van doorstroom tussen niveaus overwogen kunnen worden. Daarbij moet worden erkend dat sommige correcties binnen het bestaande stelsel al zijn geprobeerd. Het toezicht op onderwijsresultaten is aangepast en de doorstroom van vmbo naar havo en van havo naar vwo is wettelijk gelijk(er) geregeld. Daarmee zijn verdere verbeteringen niet uitgeput. De Onderwijsraad stelt terecht dat correctieroutes in het huidige stelsel nog tekortschieten.<sup>133</sup>

De raad kan tegenwerpen dat zijn opdracht beperkt was tot differentiatie en selectie,<sup>134</sup> maar overtuigend is dat niet. Juist een strategisch adviesorgaan moet laten zien hoe een voorgestelde stelselwijziging zich verhoudt tot andere routes, zeker wanneer die routes directer aansluiten bij bekende knelpunten en minder vragen van scholen. Dat geldt temeer omdat structurele onderwijsproblemen niet los van elkaar bestaan. Een advies over selectie kan niet losstaan van lerarentekort, basisvaardigheden, schoolorganisatie en uitvoeringscapaciteit. Een driejarige brede brugperiode vraagt niet alleen een andere visie, maar ook een andere infrastructuur. Scholen moeten leraren opleiden, teams anders

<sup>131</sup> Kohnstamm Instituut & KBA Nijmegen 2024, p. 69.

<sup>132</sup> Kohnstamm Instituut & KBA Nijmegen 2024.

<sup>133</sup> Onderwijsraad 2021, p. 28–30.

<sup>134</sup> Interview met raadadviseurs van de Onderwijsraad, 9 april 2026.

organiseren, roosters aanpassen, lesmateriaal ontwikkelen of inkopen, nieuwe toetsing invoeren, leerlingen intensiever monitoren en mogelijk schoollocaties of samenwerkingsstructuren aanpassen. Er moet worden nagedacht over doorlopende leerlijnen, portfolio's, warme overdracht, vakniveaus, groepsvorming, verrijking, ondersteuning en selectie aan het einde van leerjaar drie.

De raad benoemt professionalisering, breed aanbod en huisvesting als voorwaarden, maar rekent niet door wat dit kost en weegt die (financiële) kosten niet af tegen de verwachte baten. Daardoor blijft onduidelijk welke investeringen nodig zijn, wie die kosten moet dragen en wat er in de tussentijd blijft liggen. Geld kan maar één keer worden uitgegeven. Tijd van leraren ook. Een studiedag over interne differentiatie is geen studiedag over leesdidactiek. Een teamoverleg over flexibele brugklasroutes is geen teamoverleg over rekenproblemen.

Dat betekent niet dat later selecteren nooit de investering waard kan zijn. Maar een advies van deze omvang moet aantonen waarom juist deze route beter is dan de eveneens mogelijke, minder ingrijpende alternatieven. De Onderwijsraad laat goed zien wat er mis is met het huidige stelsel, maar onvoldoende waarom deze stelselwijziging het meest effectieve en proportionele antwoord daarop is.

### 3.5 Politieke doorwerking: veel debat, weinig route

De politieke behandeling van het advies laat de spanning tussen mooie idealen en harde uitvoeringrealiteit zien. *Later selecteren, beter differentiëren* werd niet genegeerd, maar ook niet overgenomen. Het advies ging het politieke systeem in als groot stelselwijzigingsvoorstel en kwam eruit als onderwerp voor onderzoek, debat en kennisopbouw.

Na het verschijnen van *Later selecteren, beter differentiëren* liet de staatsecretaris een ex ante evaluatie van dit rapport maken. De boodschap is daarmee al terughoudend: niet invoeren, eerst onderzoeken. Deze ex ante evaluatie concludeerde dat er beter kon worden gestreefd naar verbeteringen binnen het huidige stelsel dan naar een stelselwijziging. Op 25 oktober 2024 liet staatssecretaris Paul weten de aanbevelingen van deze evaluatie te volgen.<sup>135</sup>

De Onderwijsraad bleef daarentegen lobbyen voor een stelselwijziging. Op 19 november 2024 vroeg de Onderwijsraad in een brief aan de Tweede Kamer opnieuw aandacht voor *Later selecteren, beter differentiëren*. De raad

<sup>135</sup> Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 758.

vroeg om doortastendheid en politieke moed om toch een stelselwijziging tot stand te brengen: “De belemmeringen voor goed onderwijs aan iedereen zijn ingebakken in het huidige onderwijsstelsel. Structuuraanpassingen zijn daarom noodzakelijk.”<sup>136</sup>

De kabinetsreactie kwam op 6 maart 2025. Staatssecretaris Paul reageerde met opnieuw een afwijzing van de beoogde stelselwijziging. De inzet bleef gericht op maatregelen binnen het bestaande stelsel, zoals betere doorstroom, passende adviezen, samenwerking tussen scholen en kennisopbouw.<sup>137</sup>

In het commissiedebat Onderwijskansen van 26 maart 2025 werd vervolgens zichtbaar hoe het advies politiek ging functioneren: niet als uitgewerkte uitvoeringsroute, maar als munitie in een breder debat over kansengelijkheid, brede brugklassen en de grenzen van stelselwijziging.<sup>138</sup> Kamerlid Rooderkerk (D66) vroeg bijvoorbeeld naar de logica achter het afschaffen van de subsidie voor brede brugklassen, juist in het licht van het advies van de Onderwijsraad dat later geselecteerd moet worden

Tegenstanders gebruikten de evaluaties om te wijzen op uitvoerbaarheid, lerarentekort en risico's voor specifieke groepen leerlingen. Kisteman (VVD) stelde dat wanneer vwo-, havo- en vmbo-leerlingen in één klas worden gezet, de lat voor vwo-leerlingen niet hoger komt te liggen. Oostenbrink (BBB) verwees naar de beleidsevaluatie en stelde dat uitstel van selectie ongunstig kan zijn voor lager presterende en praktisch georiënteerde leerlingen. Ook wees hij op het lerarentekort en de dalende basisvaardigheden als redenen waarom er geen ruimte is voor grote wijzigingen die extra capaciteit van leraren vragen. Soepboer (NSC) stelde dat latere selectie niet zaligmakend is en dat leerlingen ook na selectie mogelijkheden moeten krijgen om door te stromen.

Er tekende zich een duidelijke politieke meerderheid af tegen een stelselwijziging. Zelfs de motie-Ergin over het hernieuwen van subsidies voor bredere brugklassen werd verworpen.<sup>139</sup> Dat is veelzeggend, omdat het hier niet ging om de volledige stelselwijziging van de Onderwijsraad. Het ging om een beperkte maatregel in dezelfde richting: het voortzetten van subsidie voor brede brugklassen. Zelfs daarvoor was geen meerderheid. Daarmee werd zichtbaar hoe smal de politieke ruimte voor het advies was.

Dat het advies geen meerderheid kreeg, is op zichzelf niet het grootste probleem.

<sup>136</sup> Onderwijsraad, Brief aan de Tweede Kamer over advies Later selecteren, beter differentiëren, 19 november 2024.

<sup>137</sup> Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 783.

<sup>138</sup> Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 801.

<sup>139</sup> Alleen SP, GroenLinks-PvdA, PvdD, DENK, Volt en ChristenUnie stemden voor; de overige fracties stemden tegen. Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 824

Adviezen hoeven niet altijd te worden overgenomen. Het probleem is dat *Later selecteren, beter differentiëren* het debat tot een extreme vraag beperkt: wel of geen fundamentele verbouwing van de onderbouw van de middelbare school.

Daardoor verdwijnen minder aantrekkelijk klinkende, maar mogelijk beter uitvoerbare maatregelen naar de achtergrond. Betere doorstroommogelijkheden, minder risicovolle opstroom voor scholen, aanpassing van inspectieprikkels, verbetering van schooladvisering, objectievere toetsing en gerichte steun aan scholen met grote tekorten werden allemaal nauwelijks besproken.

Dat is de politieke schade van een groot advies dat onvoldoende is doordacht. Voorstanders kunnen zich beroepen op het gezag van de Onderwijsraad. Tegenstanders kunnen het advies juist wegzetten als wereldvreemd, duur en riskant. Het resultaat is geen helder beleidsplan, maar een oeverloos onderwijsdebat: iedereen heeft gelijk en ondertussen verbetert er niets in de klas.

Juist de Onderwijsraad had het debat verder kunnen helpen door de spanning tussen kansengelijkheid, uitvoerbaarheid, basisvaardigheden en lerarentekort scherp te ordenen. De raad had kunnen zeggen: dit is het probleem, dit zijn de mogelijke routes, dit kosten ze, dit leveren ze waarschijnlijk op, dit zijn de risico's, en onder deze omstandigheden is dit de verstandigste volgorde.

In plaats daarvan presenteert de raad een groot, kwetsbaar voorstel dat politiek draagvlak mist en ambtelijke energie vraagt zonder een duidelijke uitvoeringsroute te bieden. Dat is niet gratis. Ook wanneer het advies niet wordt overgenomen, kost het tijd en leidt het tot onderzoek, evaluatie, Kamerbrieven, debatten en beleidsaandacht. Die middelen hadden ook kunnen gaan naar concretere vragen: hoe verbeteren we schooladvisering, hoe halen we verkeerde prikkels uit het systeem, hoe versterken we basisvaardigheden, hoe helpen we scholen waar lerarentekort en kansenongelijkheid samenkomen?

Dat mogen we de Onderwijsraad kwalijk nemen. De raad heeft invloed op de beleidsagenda. Zijn adviezen bepalen mede waar de bestuurlijke aandacht naartoe gaat. Als een adviesorgaan met publiek gezag een slecht uitvoerbare stelselwijziging normaliseert en actief aanbeveelt, kan dat het debat vertroebelen, middelen verspillen en de aandacht afleiden van wel bereikbare verbeteringen.

### 3.6 Conclusie

De kern is niet dat de Onderwijsraad een verkeerd probleem aanwijst. Integendeel: de probleemanalyse is sterk. Vroege selectie, harde externe differentiatie, ongelijke

advisering, padafhankelijkheid en beperkte correctieroutes vormen samen een serieus probleem. De raad laat overtuigend zien dat het huidige stelsel leerlingen te vroeg kan vastzetten en dat die vroege plaatsing niet voor alle groepen even gemakkelijk te corrigeren is.

Later selecteren klinkt op het eerste gezicht als een bijna vanzelfsprekend idee: meer tijd voor kinderen, minder vroege labels, eerlijkere kansen. Wie kan daartegen zijn? De zwakte zit in de stap daarna. De Onderwijsraad presenteert een ingrijpende stelselwijziging als serieuze beleidsroute, terwijl de uitvoerbaarheid onwaarschijnlijk is, de kosten onduidelijk zijn en de risico's ongelijk verdeeld worden. Juist de leerlingen die het meest afhankelijk zijn van goed, stabiel onderwijs lopen risico wanneer brede brugperiodes worden ingevoerd op scholen waar de randvoorwaarden ontbreken. In dat geval verschuift selectie wel naar later, maar krijgen leerlingen op zwakkere scholen drie extra jaren onderwijs waarin interne differentiatie onvoldoende van de grond komt. Het neveneffect kan dan zijn dat ongelijkheid niet afneemt, maar juist groeit: leerlingen op sterke scholen profiteren van meer ontwikkeltijd, terwijl leerlingen op kwetsbare scholen langer afhankelijk blijven van onderwijs dat hen onvoldoende gericht voorbereidt op vervolgonderwijs en arbeidsmarkt.

De raad had zijn voorstel scherper moeten positioneren: als langetermijnrichting, als gedachte-experiment, of als route die alleen denkbaar is onder strenge voorwaarden. Maar dat doet hij onvoldoende. Hij vraagt politieke aandacht voor een richting die in de praktijk zwaar op scholen zou drukken, zonder overtuigend te laten zien wie het moet uitvoeren, wat het kost en wat ervoor moet wijken.

Deze casus legt daarmee een zwakke plek bloot in de werkwijze van de Onderwijsraad. Het lijkt alsof hij niet zozeer bezig is met de beste oplossing vinden om kansengelijkheid te vergroten. Er ontstaat eerder een beeld van een Onderwijsraad die vanuit een academische blik een goed klinkende, maar onhaalbare stelselwijziging betoogt. De Onderwijsraad beperkt zich tot het schetsen van een ideaal en vergeet de werkelijkheid.



## Hoofdstuk 4

### Van rapport naar patroon

#### 4.1. Inleiding

Twee rapporten van de Onderwijsraad hebben we in de voorgaande hoofdstukken uitgebreid geanalyseerd. Ze staan niet op zichzelf, maar zijn representatief voor de werkwijze van de raad. Ook in andere, recente rapporten troffen we vaak soortgelijke gebreken aan.

In dit hoofdstuk ordenen we de zwakkere punten in de adviespraktijk van de Onderwijsraad aan de hand van zeven patronen.

1. De kennisbasis is te smal voor het gezag waarmee wordt geadviseerd.
2. De praktijk wordt selectief geraadpleegd.
3. Kosten in tijd, arbeid en geld worden niet of onvoldoende concreet uitgewerkt.
4. Neveneffecten en risico's worden te weinig doordacht.
5. Adviezen bouwen onvoldoende op elkaar voort en spreken elkaar soms tegen.
6. Een onderzoek naar haalbaarheid is afwezig of te beperkt.
7. Alleen de voorkeursrichting komt serieus aan bod

Deze zeven patronen bespreken we aan de hand van *Talige diversiteit benutten* en *Later selecteren, beter differentiëren*. Waar dat verhelderend is, verwijzen we ook naar andere recente rapporten van de Onderwijsraad.

#### 4.1.1 De kennisbasis is te smal voor het gezag waarmee wordt geadviseerd.

De Onderwijsraad schrijft dat zijn adviezen gebaseerd zijn op “wetenschappelijke kennis en inzichten, kennis en ervaring uit het onderwijsveld en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid.”<sup>140</sup> Dat is ook wat men van de raad mag verwachten. Het instituut ontleent zijn gezag niet aan politieke macht, maar aan deskundigheid. Juist daarom is een zorgvuldige omgang met bronnen essentieel.

In de rapporten zien we echter een eenzijdige selectie van bronnen. In *Talige diversiteit benutten* worden enkel wetenschappelijke artikelen, praktijkvoorbeelden en ervaringen genoemd die de voorkeursrichting ondersteunen.<sup>141</sup> Dat gaat zelfs zo ver dat de Onderwijsraad de eigen, eerdere constatering verzwijgt dat er na decennia onderwijs in eigen taal geen bewijs is voor positieve effecten hiervan op de beheersing van het Nederlands.<sup>142</sup>

In *Later selecteren, beter differentiëren* is de bronnenselectie iets evenwichtiger. Ook onderzoeken waaruit blijkt dat vroege selectie voor sommige leerlingen juist gunstig kan uitpakken, worden door de Onderwijsraad genoemd.<sup>143</sup> Daar stelt hij echter voordelen van het later selecteren tegenover. Om die voordelen te onderbouwen worden onderzoeksbevindingen onverantwoord geëxtrapoleerd. Dat bepaalde vormen van later selecteren onder bepaalde omstandigheden positieve effecten kunnen hebben, is nog geen voldoende argument voor bijvoorbeeld een landelijke invoering van een driejarige brede brugperiode.

Ook bij *Talige diversiteit benutten* is er voortdurend sprake van onverantwoorde extrapolatie.<sup>144</sup> Er lijkt geen onderscheid gemaakt te worden tussen onderzoeken op kleine schaal in een specifieke context en brede meta-onderzoeken die in verschillende contexten dezelfde patronen vinden.<sup>145</sup> Ook hier is weer sprake van selectiviteit: er wordt enkel geëxtrapoleerd als dat van pas komt om de voorkeursrichting te onderbouwen.

Het is niet de taak van de Onderwijsraad om elk advies als een wetenschappelijk artikel te verantwoorden. Maar wanneer de raad een richting legitimeert, moet de kennisbasis bestand zijn tegen serieuze kritiek. Zeker bij een advies met grote gevolgen moet duidelijk zijn welke onderzoeksresultaten algemeen toepasbaar zijn, welke contextgebonden blijven, en waar de raad een beleidsmatige keuze

140 Schriftelijke reactie van de Onderwijsraad op De Nieuwe Denktank op 28 april 2026.

141 Zie paragraaf 2.2.2.

142 Onderwijsraad 2001.

143 Onderwijsraad 2021, p. 24-27.

144 Zie paragraaf 2.2.2.

145 Zie paragraaf 2.2.2.

maakt die verder gaat dan de beschikbare kennisbasis.

#### 4.1.2 De praktijk wordt selectief geraadpleegd

De Onderwijsraad negeert de praktijk niet. In de verantwoording van de rapporten staan lijsten met scholen, leraren, bestuurders, experts, waarmee is gesproken. Welke van deze stemmen vervolgens worden geciteerd, welke slechts als achtergrondinformatie dienen en welke geen herkenbare weerslag krijgen in het uiteindelijke rapport, blijft echter grotendeels onzichtbaar.

In ons gesprek met twee raadsadviseurs werd duidelijk dat praktijkraadpleging meerdere functies heeft.<sup>146</sup> Zij dient niet alleen om te toetsen of een advies uitvoerbaar is, maar ook om voorbeelden te verzamelen die laten zien dat een bepaalde richting mogelijk is. In de praktijk wordt er daarom veel aandacht besteed aan scholen of professionals die al voorop lopen in de door de Onderwijsraad aanbevolen richting. De impliciete vraag wordt dan niet langer of deze koers voor het onderwijs als geheel haalbaar is, maar of er plaatsen zijn waar het mogelijk is.

In *Talige diversiteit benutten* is dit mechanisme duidelijk zichtbaar. Het rapport staat vol praktijkvoorbeelden waarin docenten en schoolleiders enthousiast vertellen over hun ervaringen.<sup>147</sup> Na het contacteren van de geraadpleegde scholen was er één school die reageerde. Na telefonisch contact bleek het dat deze school al tientallen jaren bezig was met de talige diversiteit. De directeur gaf regelmatig gastcolleges aan een van de lectoraten Meertaligheid over het toepassen van meertaligheid in de praktijk.<sup>148</sup> Dit geldt waarschijnlijk voor de meeste voorbeelden. Van de tientallen personen die de Onderwijsraad raadpleegde voor *Talige diversiteit benutten*, had een aanzienlijk deel een beroepsmatige betrokkenheid bij het onderwerp: lectoren meertaligheid, ontwikkelaars van taalbeleid, adviseurs gespecialiseerd in diversiteit. Dat zijn mensen voor wie het benutten van talige diversiteit een professioneel belang vertegenwoordigt. Wie zijn praktijkpanel zo samenstelt, kan daarna niet stellen dat “het veld” zijn conclusies deelt.

Bij *Later selecteren, beter differentiëren* speelt iets vergelijkbaars. Er zijn scholen die al met brede brugklassen werken, met docenten die goed differentiëren. Die succesverhalen worden in het rapport aangehaald.<sup>149</sup> Maar de landelijke eis is een andere: kan het hele stelsel dit aan, ook scholen waar vacatures openstaan,

<sup>146</sup> Gesprek van De Nieuwe Denktank met de raadsadviseurs van de Onderwijsraad (9 april 2026).

<sup>147</sup> Onderwijsraad 2025, verscheidene voorbeelden, o.a. p. 17-18, 20, 24.

<sup>148</sup> De directeur wilde graag anoniem opgenomen worden

<sup>149</sup> Onderwijsraad 2021, p. 34.

klassen uit nood worden samengevoegd en de basisvaardigheden al onder druk staan? De praktijkmonitor van heterogene brugklassen laat zien dat differentiatie zelfs bij scholen die er vrijwillig mee bezig zijn een forse opgave blijft.<sup>150</sup> Als zelfs gemotiveerde scholen moeite hebben met de kernvoorwaarde van het advies, wat valt dan te verwachten van scholen die nu al nauwelijks hun hoofd boven water weten te houden?

De raad schrijft in zijn reactie dat hij bij ieder advies kijkt naar “kennis en ervaring uit het onderwijsveld”.<sup>151</sup> Dat zal zo zijn. Maar “het onderwijsveld” is geen homogeen lichaam dat één ervaring heeft. Een lector, een bestuurder, een enthousiaste pilotschool, een overbelaste leraar in het vmbo-bk en een schoolleider met drie openstaande vacatures spreken allemaal uit de praktijk, alleen niet vanuit dezelfde positie. De raadpleging van de praktijk lijkt geregeld meer illustratief dan representatief. De praktijk verschijnt dan als bewijs dat iets kan, niet als waarschuwing dat het vaak niet kan. Een adviesraad mag niet leunen op de anonieme en homogene term “het veld”, maar moet transparantie bieden over wie er is geraadpleegd, wat er door wie is gezegd en dus ook welke tegenstemmen er waren.

### 4.1.3 Kosten en randvoorwaarden in de marge

In bijna elk advies besteedt de Onderwijsraad aandacht aan de noodzakelijke randvoorwaarden. Er moet voldoende tijd zijn. Er moeten middelen beschikbaar komen. Leraren moeten worden toegerust. Schoolleiders moeten worden ondersteund. Opleidingen moeten meebewegen. Er moet goede huisvesting zijn. Er moet afstemming komen. Er moet ruimte zijn. Dat klinkt zorgvuldig, maar in werkelijkheid is het vaak de plek waar de problemen worden geparkeerd.<sup>152</sup>

Dat zagen we niet alleen bij de twee hier besproken rapporten. Het rapport *Taal en rekenen in het vizier* van de Onderwijsraad uit 2022 laat zien hoe hardnekkig dit patroon is. Hier gaat het over meer nadruk op de basis van het onderwijs. De

<sup>150</sup> Volgens SEO & Sardes 2024, p. 2 geeft ongeveer de helft van de onderzochte scholen aan dat docenten voldoende in staat zijn om te differentiëren; de andere helft geeft aan dat dit slechts beperkt lukt.

<sup>151</sup> Schriftelijke reactie van de Onderwijsraad op de Nieuwe Denktank (28 april 2026).

<sup>152</sup> In *Later selecteren, beter differentiëren* noemt de Onderwijsraad randvoorwaarden als professionalisering, voldoende menskracht, financiële middelen, tijd, vaardigheden en huisvesting. Maar bij een advies van deze omvang zijn menskracht, geld, tijd, vaardigheden en huisvesting geen randvoorwaarden. Een driejarige brede brugperiode bestaat niet uit het latere selectiemoment alleen. Zij bestaat uit interne differentiatie, roosters, lesmateriaal, toetsing, begeleiding, professionalisering, brede locaties, samenwerking tussen scholen en een nieuwe selectiepraktijk aan het einde van de onderbouw. In zijn reactie aan ons schrijft de raad dat hij “geen blauwdruk” geeft voor hoe de nieuwe structuur gerealiseerd moet worden: “dat is aan regering en parlement, in samenspraak met het onderwijsveld”. Schriftelijke reactie Onderwijsraad aan De Nieuwe Denktank (28 april 2026). Ook in *Talige diversiteit benutten* gebeurt hetzelfde op kleinere schaal. De raad adviseert scholen taalbeleid te ontwikkelen dat mede gericht is op het benutten van talige diversiteit. Leraren en pedagogisch medewerkers moeten beter worden toegerust. Talige diversiteit moet een plek krijgen in opleiding en nascholing. Tegelijk blijft onduidelijk wat dit vraagt van scholen die al met werkdruk, personeelstekorten en dalende basisvaardigheden kampen.

raad stelt dat taal en rekenen essentieel zijn: alle andere domeinen zijn daarvan afhankelijk. Daar moet dan ook de focus naar uitgaan. Maar de uitwerking wordt opnieuw breed: een integrale en structurele aanpak door overheid, onderwijsbestuurders, schoolleiders, lerarenopleidingen, leraren, methodemakers en onderzoekers; heldere doelen; structurele monitoring; scherper toezicht; hogere eisen aan lerarenopleidingen; voortdurende professionalisering; een sterkere kennisinfrastructuur; en verankering van taal en rekenen in andere vakken.<sup>153</sup>

De raad erkent dat scholen al veel op hun bord hebben en dat juist in een tijd van werkdruk en lerarentekorten focus nodig is. Maar de focus krijgt opnieuw de vorm van extra monitoring, extra afstemming, extra professionalisering en extra verantwoordelijkheid.<sup>154</sup> Hierover zegt de raad vervolgens: “Schoolleiders spelen hierbij een belangrijke rol. Zij moeten bijvoorbeeld ondanks personeelstekorten en hoge werkdruk voldoende tijd beschikbaar stellen aan leraren om zich te professionaliseren.”<sup>155</sup> Zo worden de (onhaalbare) voorwaarden benoemd in een bijzin, maar de verantwoordelijkheid ervoor doorgeschoven naar de schoolleider.

Ook in andere rapporten wordt zichtbaar dat kosten vaak worden aangestipt, maar niet werkelijk worden doorgerekend. In Publiek karakter voorop uit 2021 stelt de raad dat de overheid scholen in staat moet stellen het publieke karakter waar te maken, onder meer via “toereikende bekostiging om algemeen toegankelijk en kwalitatief goed onderwijs te kunnen realiseren voor elke leerling.”<sup>156</sup> De omvang van die bekostiging en de verhouding tot andere prioriteiten blijven onduidelijk. In Welzijn en onderwijs uit 2026 wordt als voorwaarde genoemd dat er op school een onderwijscultuur moet heersen die bepaalde doelen mogelijk maakt, en dat dit goede huisvesting vergt.<sup>157</sup> Ook daar is de formulering op zichzelf niet verdacht. De vraag is alleen wat er gebeurt wanneer zulke voorwaarden opgeteld worden bij alle andere voorwaarden uit alle andere rapporten.

De Onderwijsraad heeft de neiging randvoorwaarden te noemen op een manier die tegelijk verstandig en vrijblijvend is. Verstandig, omdat hij wel benoemt dat de uitvoering iets vraagt. Vrijblijvend, omdat de (on)haalbaarheid van die voorwaarden geen invloed heeft op het advies zelf.

<sup>153</sup> Onderwijsraad 2022, p. 6–7, 23–25, 41–50, 55–61.

<sup>154</sup> Onderwijsraad 2022, p. 19–20, 25, 48–50, 60–61.

<sup>155</sup> Onderwijsraad 2022, p. 61.

<sup>156</sup> Onderwijsraad 2021, p. 9.

<sup>157</sup> Onderwijsraad 2026, p. 33.

#### 4.1.4 Neveneffecten en risico's worden te weinig doordacht

Goede bedoelingen maken een advies niet per se beter. Juist in onderwijsbeleid kunnen nobele doelen verkeerde effecten hebben. Een advies voor kansengelijkheid kan ongelijkheid vergroten. Een advies voor focus kan werkdruk toevoegen. Een advies voor erkenning van diversiteit kan de basisopdracht vertroebelen. Een advies voor autonomie kan de verschillen tussen scholen vergroten. Daarom moet een adviesraad niet alleen vragen wat een voorstel kan opleveren, maar ook welke schade het kan toebrengen.

In *Talige diversiteit benutten* komen de mogelijke neveneffecten niet serieus aan bod. Het rapport noemt wel dat extra aandacht voor talige diversiteit niet ten koste mag gaan van andere leerlingen en geen extra belasting voor leraren mag vormen.<sup>158</sup> Maar hoe voorkom je dat scholen met veel verschillende thuistalen met een onmogelijke, complexe taak worden opgezadeld? Hoe verhoudt het benutten van thuistalen zich tot de noodzaak van sterke blootstelling aan het Nederlands? Wat gebeurt er als scholen uit voorzichtigheid vooral beleid gaan schrijven in plaats van beter onderwijs geven? Al die vragen blijven onbesproken.

In *Later selecteren, beter differentiëren* is er sprake van een groot risico. De raad wil kansengelijkheid verminderen door selectie uit te stellen. Maar als de uitvoering zwak is of de randvoorwaarden ontbreken, kan het omgekeerde gebeuren.<sup>159</sup> Beleid om de kansengelijkheid te verkleinen heeft op deze manier een aanzienlijke kans om te eindigen in het tegengestelde. De raad bespreekt dit risico niet.

De raad had die risico's centraal moeten stellen. Een voorstel dat onder ideale omstandigheden werkt, is nog geen verstandig beleid. Onderwijsbeleid moet juist bestand zijn tegen niet-ideale omstandigheden: zieke leraren, volle klassen, taalachterstanden en bestuurswissels. Het patroon is telkens hetzelfde: risico's worden genoemd, maar niet zwaar genoeg meegewogen om de aanbeveling te veranderen.

#### 4.1.5 Adviezen zonder geheugen

De Onderwijsraad vindt continuïteit en samenhang in het onderwijsbeleid belangrijk: "Bij ieder advies kijkt de raad naar de historische lijn, de samenhang met andere/eerdere adviezen, actuele onderzoeksresultaten en de huidige stand

<sup>158</sup> Onderwijsraad 2025, p. 33-35.

<sup>159</sup> Zie paragraaf 4.2.

van zaken.” De raad stelt dat uitdagingen “in samenhang met elkaar” moeten worden gezien, en dat adviezen daarom kunnen gaan over specifieke problemen, maar ook over het onderwijssysteem als geheel.<sup>160</sup> Maar de rapporten laten iets anders zien.

In *Tijd voor focus* constateert de raad al in 2021 dat leraren in het basisonderwijs overvraagd zijn. Te veel verantwoordelijkheden rusten op individuele leraren, waardoor zij onvoldoende toekomen aan hun kerntaak: onderwijs geven en ontwikkelen. Dat gaat volgens de raad ten koste van de onderwijskwaliteit.<sup>161</sup> De raad beschrijft hoe basisschoolleraars naast het onderwijzen van lezen, schrijven en rekenen ook moeten bijdragen aan burgerschap, mentale weerbaarheid, verkeersveiligheid, omgang met het koloniaal verleden, klimaatvraagstukken, onderwijsachterstanden en ondersteuning aan leerlingen met beperkingen.<sup>162</sup> De conclusie is helder: baken het werk van leraren af. Stel prioriteiten. Verdeel taken beter. Geef leraren meer ruimte voor hun kerntaak.<sup>163</sup>

Twee jaar later gaat *Schaarste schuurt* nog verder. Daar stelt de raad dat het lerarentekort geen tijdelijk uitvoeringsprobleem is dat vanzelf verdwijnt met werving, campagnes en zij-instroom. De raad vraagt wat het onderwijs moet doen als er schaarste blijft. Niet alleen: hoe krijgen we meer leraren? Maar: wat kan het onderwijs dan minder doen, anders organiseren of loslaten?<sup>164</sup>

De raad stelt dat veel beleid en plannen van de Rijksoverheid extra opgaven of ambities voor het onderwijs bevatten die inzet van leraren vragen, terwijl leraren schaars zijn en scholen niet overal tegelijk aan kunnen werken. Ook erkent de raad dat schaarste ongelijk neerslaat: scholen met relatief veel sociaal kwetsbare leerlingen hebben meer moeite om voldoende leraren aan te trekken.<sup>165</sup> Hier formuleert de raad een harde grens. Nieuwe ambities moeten worden afgewogen tegen schaarste.

En toch worden die inzichten in andere adviezen niet consequent toegepast. In bijna alle volgende rapporten wordt geadviseerd scholen en leraren meer taken te geven. *Talige diversiteit benutten* voegt nieuwe beleids- en scholingsopdrachten toe aan scholen en leraren. *Later selecteren, beter differentiëren* vraagt een omvangrijke herinrichting van de onderbouw, met een aanzienlijke lastenverzwaring om interne differentiatie mogelijk te maken. *Taal en rekenen in het vizier* pleit voor focus, maar vult die focus in met extra monitoring, professionalisering, toezicht

<sup>160</sup> Schriftelijke reactie Onderwijsraad aan De Nieuwe Denktank (28 april 2026).

<sup>161</sup> Onderwijsraad 2021 (*Tijd voor Focus*), p. 5–6.

<sup>162</sup> Onderwijsraad 2021 (*Tijd voor Focus*), p. 5–6, 20–22.

<sup>163</sup> Onderwijsraad 2021 (*Tijd voor Focus*), p. 6, 19, 29–35, 51–55.

<sup>164</sup> Onderwijsraad 2023, p. 7, 12, 16–17.

<sup>165</sup> Onderwijsraad 2023, p. 20–23.

en brede ketenverantwoordelijkheid. Elk rapport heeft zijn eigen logica. Maar de realiteit waarin al die logica's moeten landen is dezelfde. De raad maakt in al die rapporten geen afweging over wat onder structurele schaarste nog gevraagd mag worden.

De raad heeft in *Schaarste schuurt* en *Tijd voor focus* de indruk gewekt nieuwe ambities te willen begrenzen. Echter, in andere rapporten is die ambitie onbegrensd. De raad adviseert zonder geheugen. Er ontstaat hier een ingewikkeld spinnenweb waarbij de raad over elk belangrijk thema wel uitgebreid advies heeft gegeven. Op het eerste gezicht bieden al deze adviezen een aantrekkelijk perspectief, maar legt men ze naast elkaar, dan wijzen ze in tegengestelde richtingen en blijkt uitvoering onmogelijk.

#### 4.1.6 Haalbaarheid als bijzaak

De Onderwijsraad benadrukt dat keer op keer hij een strategische adviesraad is. In zijn reactie schrijft de raad: “De Onderwijsraad is een strategische adviesraad (niet theoretisch).” Hij adviseert “op hoofdlijnen van onderwijsbeleid en -wetgeving” aan regering en parlement. De adviezen richten zich op de langere termijn en geven “op hoofdlijnen inzicht” in wat nodig is om daar te komen. Vervolgens is het “aan regering en parlement om (politieke) keuzes te maken in of, hoe en wanneer de adviezen door te voeren in wetgeving en beleid.”<sup>166</sup>

Die taakverdeling houdt juridisch stand. De raad adviseert, de politiek beslist, het veld voert uit. Maar in de werkelijkheid is zij problematisch. Want wat is een advies waard wanneer het niet haalbaar is? Een adviesorgaan met publiek gezag hoeft geen kant-en-klaar implementatieplan te leveren, maar kan zich ook niet volledig verschuilen achter de uitvoerende verantwoordelijkheid van anderen. Zeker niet wanneer het advies grote beleidswijzigingen legitimeert.

*Later selecteren, beter differentiëren* is hier opnieuw het beste voorbeeld. De raad stelt dat het advies gericht is op de langere termijn en meerdere kabinetsperiodes zal overstijgen. Ook schrijft de raad in reactie op onze vragen dat het tegengaan van de negatieve gevolgen van vroege selectie “een structurele aanpak, een lange adem, doortastendheid en politieke moed” vergt. Zonder structurele aanpassingen zal dit vraagstuk volgens de raad telkens opnieuw op de agenda komen.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> Schriftelijke reactie Onderwijsraad aan De Nieuwe Denktank d.d. 28 april 2026.

<sup>167</sup> Schriftelijke reactie Onderwijsraad aan De Nieuwe Denktank d.d. 28 april 2026.

Dat kan waar zijn. Maar lange termijn geeft geen vrijstelling van haalbaarheid. Juist een langetermijnavdies moet laten zien hoe de eerste stappen eruit kunnen zien, welke voorwaarden eerst op orde moeten zijn, welke risico's tussentijds ontstaan en welke alternatieven verstandiger zijn zolang het systeem onder druk staat. Anders wordt “lange termijn” een manier om de uitvoeringsvraag te negeren.

De raad benoemt omtrent later selecteren wel randvoorwaarden, maar maakt ze niet beslissend. Dat is problematisch. Als interne differentiatie, voldoende leraren, brede locaties, goede toetsing en professionalisering noodzakelijk zijn, dan moet het advies ook beoordelen of deze voorwaarden – en dus ook de uitvoering van het advies – in de huidige omstandigheden haalbaar zijn.

Haalbaarheid lijkt in de rapporten vaak aanwezig als to-do-punt om besproken te worden, als een uitvoeringsdetail, maar lijkt weinig invloed te hebben op de richting van het advies. Dat maakt de adviezen nauwelijks probleemoplossend. Ze kunnen een debat agenderen, een richting legitimeren, een ideaal aanscherpen. Maar als uitvoering onhaalbaar is, ontstaat een nieuwe ronde beleidsactiviteit zonder duidelijke opbrengst voor de klas.

#### **4.1.7 Alleen de voorkeursrichting komt serieus aan bod**

De Onderwijsraad presenteert zijn adviezen als het resultaat van een open traject. De raad schrijft dat een adviestraject verschillende fasen kent: “van een brede oriëntatie, naar mogelijke adviesrichtingen, een redeneerlijn en ten slotte een advies.” Gedurende die fasen zou ruimte zijn voor voortschrijdend inzicht. “Het is dus pertinent niet zo dat wordt toegewerkt naar een vooraf vaststaande conclusie.”<sup>168</sup> Het is mogelijk dat in het proces voorafgaand aan het schrijven van het rapport meerdere adviesrichtingen worden onderzocht. In de rapporten zelf is dat echter niet meer terug te zien. Daar komt enkel de de voorkeursrichting van de raad serieus aan bod.

Ook dat is goed zichtbaar in *Later selecteren, beter differentiëren*. De Onderwijsraad signaleert dat vroege selectie ervoor kan zorgen dat vooral kansarme leerlingen in een te laag niveau terechtkomen. Als oplossing hiervoor wil de raad een totale stelselwijziging: een driejarige brede brugperiode voor iedereen en selectie rond vijftienjarige leeftijd. Het door de Onderwijsraad gesignaleerde probleem is ook op andere manieren te adresseren. Zulke routes verschijnen in het

<sup>168</sup> Schriftelijke reactie van de Onderwijsraad aan De Nieuwe Denktank op 28 april 2026.

rapport echter niet als volwaardige, concurrerende opties. Daardoor wordt de centrale aanbeveling niet echt getoetst aan alternatieven die haar zouden kunnen begrenzen. Een advies met zulke grote stelselgevolgen moet niet alleen aantonen dat het bestaande systeem tekortschiet, maar ook waarom deze ingreep beter, effectiever en haalbaarder is dan minder ingrijpende alternatieven.<sup>169</sup>

De rapporten zetten de voorkeursrichting steeds in een zo voordelig mogelijk daglicht. Veel zwakkere punten in de adviespraktijk van de Onderwijsraad hangen samen met dit punt. Wetenschappelijk onderzoek dat de voorkeursrichting ondersteunt wordt geciteerd, onderzoek dat een andere richting op wijst wordt dikwijls genegeerd (4.1.1). Hetzelfde geldt voor ervaringen en praktijkvoorbeelden (4.1.2). Kosten en risico's die met de voorkeursrichting samenhangen en die het enthousiasme ervoor zouden kunnen temperen, worden slechts in bijzin genoemd om er vervolgens snel overheen te stappen (4.1.3 en 4.1.4).

Opvallend hierbij is dat de Onderwijsraad wel weet dat deze elementen belangrijk zijn. Wanneer hij voorstellen van de regering becommentarieert, wijst de raad gedetailleerd op onduidelijke doelstellingen, het niet in kaart brengen van ongewenste gevolgen en kosten en de te verwachten problemen met de uitvoerbaarheid.<sup>170</sup> Die kritische houding ontbreekt bij de behandeling van de eigen voorkeursrichting.<sup>171</sup>

Een goed advies zou een overzicht van alle verschillende beleidsmogelijkheden geven, met een evenwichtige beschrijving van het beschikbare bewijs, de voor- en nadelen en de risico's, kosten en opbrengsten van elke optie. Daaruit zou vervolgens een voorkeursoptie uit kunnen voortkomen. De Onderwijsraad beperkt zich in de besproken rapporten echter tot het behandelen van de voorkeursoptie, en plaatst die in een (vaak onverantwoord) voordelig daglicht.

<sup>169</sup> Ook in andere rapporten van de Onderwijsraad zien we dit patroon. Zo wordt in *Ruim baan voor leraren* de raad gevraagd te adviseren over de structuur van de lerarenopleiding in verband met het lerarentekort. Het antwoord is een integrale herziening van de opleidings- en arbeidsstructuur van leraren. Dat kan een verdedigbare richting zijn, maar de vraag is opnieuw: welke alternatieven zijn serieus gewogen? Een goed advies vereist een overzicht van het hele veld, niet alleen de gekozen richting. Onderwijsraad 2018, p. 27-34.

<sup>170</sup> Een treffend voorbeeld is de kritiek van de Onderwijsraad op het wetsvoorstel dat de verengelsing van het hoger onderwijs moet terugdringen. De raad besteedt meerdere pagina's om uiteen te zetten dat dit voorstel te weinig is doordacht: dat "doelstellingen en relatie met middelen onduidelijk" zijn, dat de "gevolgen van maatregelen onvoldoende in kaart" zijn gebracht, dat er "vraagtekens bij uitvoerbaarheid" zijn te zetten, etc. Onderwijsraad, Briefadvies wetsvoorstel Wet internationalisering in balans, 6 februari 2024.

<sup>171</sup> Ook andere in de rapporten voorkomende zwakheden hangen vaak samen met het promoten van de voorkeursoptie. In *Talige diversiteit benutten* zagen we bijvoorbeeld dat de Onderwijsraad de inhoud van de definitie van 'talige diversiteit' steeds wijzigd. Als de omvang van het fenomeen wordt geschetst om de relevantie te benadrukken, wordt er een definitie gekozen die zo uitgebreid mogelijk is. Als de ernst van het vraagstuk wordt behandeld om de urgentie te benadrukken, wordt opeens voor een andere definitie gekozen, die 'talige diversiteit' zo problematisch mogelijk voorstelt. Als er positieve ervaringen zijn met een bepaalde maatregel, dan wordt de definitie zo aangepast dat de positieve maatregel precies onder de noemer 'benutten van talige diversiteit' valt. De invulling draagt steeds bij aan het ondersteunen van de voorkeursrichting van de raad: verplicht meer tijd, aandacht en middelen besteden aan talige diversiteit. Zie paragraaf 2.1.1 en 2.1.4.

Zo belemmert de Onderwijsraad juist zijn eigen doelstelling: het in staat stellen van regering en wetgever om een weloverwogen keuze te maken. In plaats daarvan lijkt de raad de afweging die aan de politiek toekomt grotendeels zelf te willen maken. De Onderwijsraad beslist zelf wat de beste voorkeursoptie is, welke alternatieven afvallen, waarom de kosten tegen de baten opwegen, tot welke hoogte de risico's zijn meegewogen. De raad doet dit in het verborgene. Het enige wat zichtbaar is, is het resultaat van de afweging: de voorkeursoptie, die vervolgens eenzijdig wordt gepromoot bij regering en parlement.

## 4.2 Conclusie

De zeven patronen die we in dit hoofdstuk hebben beschreven, wijzen samen in één richting: een ontkoppeling tussen beleidsadvies en werkelijkheid. Die ontkoppeling is er nog niet bij de probleemomschrijving. De Onderwijsraad herkent vaak goed waar het onderwijs vastloopt. Zijn diagnoses zijn vaak realistisch. De zwakte ontstaat vooral bij de overgang van diagnose naar advies.

De oplossing, zoals die door de Onderwijsraad wordt gepresenteerd, heeft de vorm van een ideaal. In *Talige diversiteit benutten* schetst de Onderwijsraad een toekomst waarin optimaal gebruik wordt gemaakt van de thuistaal en culturele achtergrond van iedere leerling, zonder dat het extra inspanningen vraagt. In *Later selecteren, beter differentiëren* krijgen alle leerlingen samen les en gelijke kansen, maar kan er toch probleemloos op het eigen, individuele niveau geleerd worden.

De werkelijkheid waarin dit ideaal vorm moet krijgen, speelt nauwelijks een rol van betekenis in de werkwijze van de Onderwijsraad. Haalbaarheid, kosten en neveneffecten komen niet of zijdelings aan bod. Hetzelfde geldt voor onderzoeken, data of ervaringen die erop wijzen dat dit ideaal in de praktijk niet of maar beperkt mogelijk is. Ook de eigen, eerdere rapporten die de haalbaarheid tegenspreken, spelen geen rol. Minder ideale, maar wellicht wel uitvoerbare alternatieven worden niet behandeld – ze zouden maar van het ideaalbeeld kunnen afleiden.

De Onderwijsraad heeft aan het ideaal genoeg. De werkelijkheid lijkt door de Onderwijsraad tot het domein van de scholen of de politiek te worden gerekend. Die moeten er maar voor zorgen dat de nadelen worden weggenomen en dat aan de vaak onmogelijke randvoorwaarden wordt voldaan, zodat het ideaalbeeld kan worden bereikt. De Onderwijsraad acht zich daarvoor niet verantwoordelijk.

De Onderwijsraad wil tegelijkertijd sturen. Hij beperkt zich niet tot theoretische bespiegelingen over het ideaalbeeld, maar geeft richtinggevend advies. Hij dringt aan op verplichtstelling, beleid, interventies en scholing van docenten – en soms zelfs op totale stelselwijzigingen. Verantwoordelijkheid voor de gevolgen ervan aanvaardt de raad niet. Hier zien we een tweede ontkoppeling: tussen invloed en verantwoordelijkheid.

## Hoofdstuk 5

### Van patroon naar systeem

#### 5.1 Inleiding

De rapporten van de Onderwijsraad laten een dubbele ont koppeling zien. Ten eerste de ont koppeling tussen beleid(sadvies) en werkelijkheid: de Onderwijsraad denkt en adviseert over onderwijs als een ideaal, niet over onderwijs als een reëel probleem in de niet-ideale werkelijkheid. Ten tweede de ont koppeling tussen invloed en verantwoordelijkheid: de Onderwijsraad wil het beleid een bepaalde kant op sturen, maar acht zich niet verantwoordelijk als de uitvoering ervan niet de beloofde gevolgen heeft.

Deze dubbele ont koppeling staat niet op zichzelf. Zij wordt mede mogelijk gemaakt door de manier waarop het Nederlandse onderwijsbestel is georganiseerd. De Onderwijsraad opereert in een systeem waarin invloed en verantwoordelijkheid over vele organisaties zijn verspreid. Adviezen, onderzoeken, beleidsprogramma's, toezicht, curriculumontwikkeling en bestuurlijke afspraken grijpen voortdurend op elkaar in, terwijl zelden één actor verantwoordelijk is voor het geheel.

Formeel is de taakverdeling overzichtelijk. De rijksoverheid stelt wettelijke kaders, bepaalt de bekostiging en formuleert beleidsprioriteiten. De minister is verantwoording schuldig aan de Tweede Kamer. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van scholen en rapporteert daarover jaarlijks in de Staat van het Onderwijs. De Onderwijsraad adviseert regering en parlement over de hoofdlijnen van onderwijsbeleid en -wetgeving.<sup>172</sup>

Daaronder bevindt zich een bestuurlijke middenlaag van organisaties die niet zelf voor de klas staan, maar wel mede bepalen hoe onderwijsproblemen worden benoemd en welke oplossingen beleidsmatig gewicht krijgen. Sectorraden zoals

---

<sup>172</sup> Art. 2 Wet op de Onderwijsraad; art. 3 Wet op het onderwijstoezicht.

de PO-Raad en de VO-raad vertegenwoordigen schoolbesturen en zijn vaste gesprekspartners van de overheid. SLO ontwikkelt curriculumvoorstellen en ondersteunt de minister bij kerndoelen.<sup>173</sup> Het NRO financiert en coördineert onderwijsonderzoek en beïnvloedt daarmee welke kennisvragen prioriteit krijgen. Lectoraten, universiteiten, adviesbureaus en onderwijsregio's leveren onderzoek, professionalisering, pilots, handreikingen en beleidstaal.

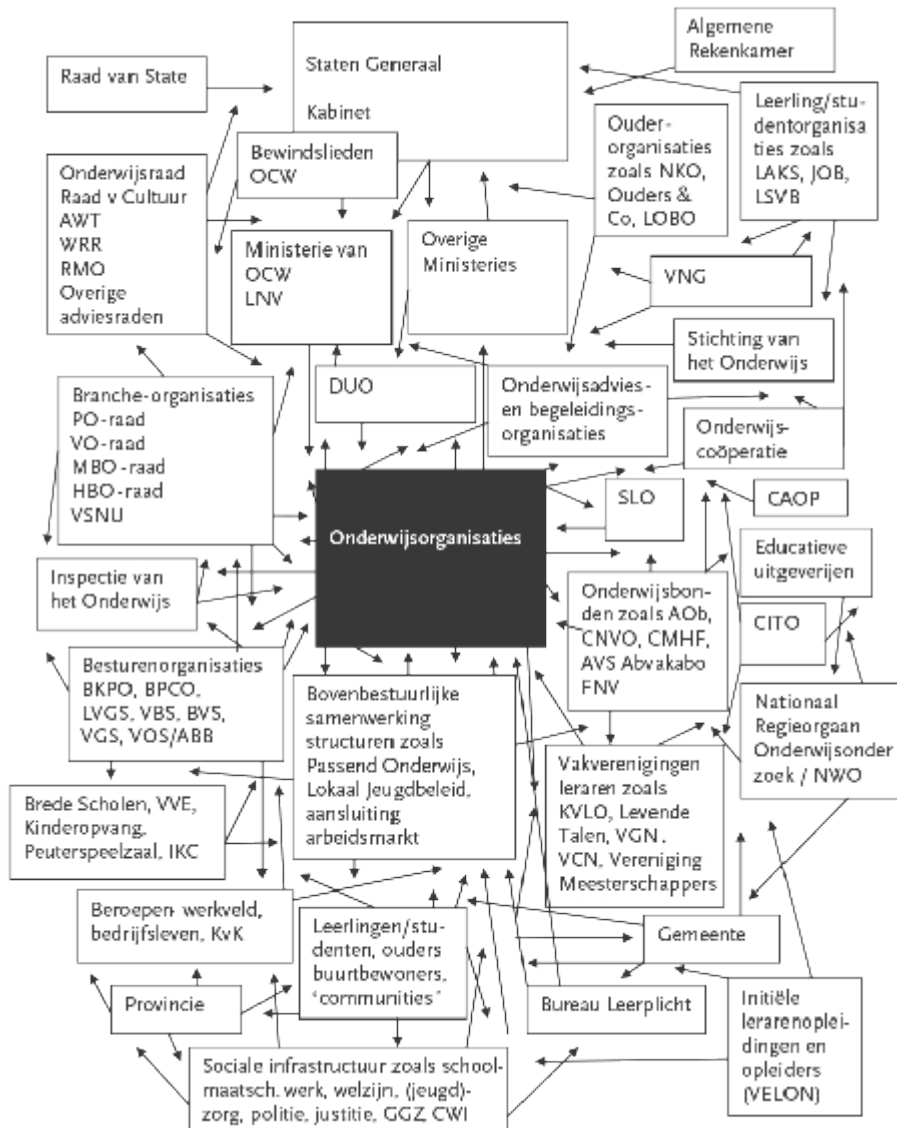
Aan het einde van die keten staan schoolbesturen en scholen. Zij hebben in het Nederlandse stelsel veel formele autonomie. De vrijheid van onderwijs is grondwettelijk verankerd en de reguliere bekostiging wordt grotendeels via lumpsum aan besturen verstrekt. In theorie geeft dat scholen ruimte om eigen keuzes te maken. In de praktijk betekent het ook dat veel landelijke ambities pas op schoolniveau concreet worden: in roosters, teamvergaderingen, scholingsuren, methodes, vacatures, toetsbeleid en lestijd.

Op papier vullen deze lagen elkaar aan. De overheid stelt kaders, adviesorganen en kennisinstituten leveren richting en onderbouwing, sectororganisaties vertegenwoordigen het veld, besturen organiseren de uitvoering en scholen geven onderwijs. In werkelijkheid lopen die rollen voortdurend door elkaar. Advies wordt beleidsrichting, onderzoek wordt legitimatie, toezicht wordt sturingsmiddel, professionalisering wordt opdracht en autonomie wordt uitvoeringsplicht.

Juist deze diffuse en complexe verdeling van invloed en verantwoordelijkheid maakt ont koppeling mogelijk: ideeën kunnen zich door het systeem verspreiden, terwijl de vraag wie verantwoordelijk is voor de uitkomsten steeds moeilijker te beantwoorden wordt. De dynamiek van ont koppeling is ook zichtbaar bij de andere instituties die samen de bestuurlijke spaghetti vormen die het onderwijsbeleid vormen.<sup>174</sup> We geven hiervan een aantal voorbeelden.

<sup>173</sup> Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013, artikel 2.

<sup>174</sup> Zie ook de bevindingen van de president van de Algemene Rekenkamer over het vastgelopen systeem.. Van der Werf 12 december 2022 (interview met Arno Visser).



De bestuurlijke spaghetti. Overgenomen uit: E.H. Hooge, Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties (oratie Tilburg), Tilburg: TiasNimbas Business School/Universiteit van Tilburg 2013.

## 5.2 VO-raad

Henk Hagoort, voorzitter van de VO-raad, toont zich in zijn opinies een warm voorstander van het 'vertrouwen geven' aan scholen, dat wil zeggen dat zij zo autonoom mogelijk mogen handelen, zonder de bemoeienis van de overheid. Wel moet de overheid dan doelen stellen en schoolbesturen aanspreken als de

prestaties niet op niveau zijn.<sup>175</sup> Toen de PISA-resultaten opnieuw slecht uitvielen, had hij echter een andere mening. Hagoort sprak van een zorgelijke trend, maar vond vooral dat scholen er niet op konden worden aangesproken.<sup>176</sup> Het onderwijs kan immers het probleem van afnemende leesvaardigheid niet alleen oplossen en ook werd gewezen op corona als mogelijke verklaring voor Europese dalingen. Dat is niet volledig onwaar. Leesvaardigheid wordt beïnvloed door meer dan school alleen, en corona heeft het onderwijs zeker geraakt. Maar de Nederlandse daling was al zichtbaar vóór corona.<sup>177</sup> Zo verschoof in de analyse van Hagoort de aandacht van eigen, autonome keuzes naar algemene omstandigheden. Het probleem blijft bestaan, de invloed ook, maar de verantwoordelijkheid wordt afgevoerd.

Ook lobbyde de VO-raad jarenlang tegen de centrale rekentoets, het enige landelijke instrument waarmee rekenvaardigheid op dat moment enigszins uniform werd geborgd.. Het afschaffen van de rekentoets en het integreren daarvan in het vak wiskunde zou leiden tot minder druk op leerlingen en het beter ‘onderhouden’ van de rekenvaardigheid.<sup>178</sup> De Raad van State waarschuwde daarentegen dat afschaffing zonder alternatief zou leiden tot een periode zonder borging en tot verzwakking van de aandacht voor rekenen.<sup>179</sup> De VO-Raad won het pleit en de rekentoets werd afgeschaft.<sup>180</sup> Toen de rekenprestaties later verder daalden werd dit door de VO-raad aangemerkt als een “maatschappelijk probleem”.<sup>181</sup> Hij erkende daarin zijn eigen rol echter niet. Wel noemde de VO-raad het belang van een landelijk volgsysteem.<sup>182</sup> We zien hier dus een vergelijkbare tendens. De VO-raad doet een aanbeveling met een theoretische onderbouwing. Wanneer die aanbeveling wordt uitgevoerd, worden de beoogde doelen niet bereikt, integendeel. De VO-raad vindt zichzelf daarvoor echter op geen enkele wijze verantwoordelijk.

### 5.3 SLO

SLO (Stichting Leerplanontwikkeling) laat een andere variant van hetzelfde patroon zien. Hier verdwijnt verantwoordelijkheid niet achter moeilijke

<sup>175</sup> Hagoort 11 februari 2025.

<sup>176</sup> VO-raad 4 december 2023.

<sup>177</sup> OECD 2015; OECD 2018.

<sup>178</sup> VO-raad 30 juni 2020: “De VO-raad heeft zich altijd verzet tegen de centrale rekentoets omdat deze onevenredig zwaar meefelde in de slaag-zakeregeling en daarmee te bepalend werd voor het wel of niet halen van het diploma. Belangrijk is wel dat nu de rekentoets als instrument is afgeschaft, scholen structureel aandacht blijven geven aan het onderhouden van de rekenvaardigheden van alle leerlingen. De VO-raad meent dat dit met de nu aangenomen wet kan worden gerealiseerd.”

<sup>179</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 357, nr. 4 (advies Raad van State).

<sup>180</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 332, nr. 96 (motie Rog/Van Meenen).

<sup>181</sup> VO-raad, ‘Wat speelt er?’, geraadpleegd 23 juni 2026.

<sup>182</sup> VO-raad, ‘Wat speelt er?’, geraadpleegd 23 juni 2026, onder kopje ‘betrouwbaar volgsysteem’ (onder het kopje ‘Standpunt VO-Raad’).

omstandigheden, maar in het proces zelf. Als landelijk expertisecentrum speelt SLO een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de kerndoelen: de wettelijke basis voor wat leerlingen in het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs moeten kennen en kunnen.

De SLO kan haar uitvoerige procesarchitectuur in detail toelichten.<sup>183</sup> Concept-kerndoelen worden samengesteld door ontwikkelingsgroepen van deskundigen en leraren, die geselecteerd worden door een onafhankelijk bureau. De ontwikkeling gebeurt onder leiding van een externe procesbegeleider, die eveneens met behulp van een extern bureau wordt geselecteerd. De SLO presenteert zich hierbij enkel als facilitator van het proces.

Zoals we gezien hebben heeft SLO wel degelijk substantiële en soms doorslaggevend invloed op het eindresultaat (zie 2.3.3). Elke verantwoordelijkheid voor de concept kerndoelen wordt echter expliciet buiten de eigen organisatie gelegd. Die verschuiving werkt in twee richtingen. Aan de bovenkant kan SLO wijzen op de formele besluitvorming: de organisatie faciliteert de ontwikkeling van de voorstellen, maar de minister stelt de kerndoelen uiteindelijk vast. Aan de onderkant wordt verantwoordelijkheid doorgegeven aan leden van het ontwikkelteam: zij stellen de concept doelen voor.

De kerndoelen worden daarnaast bewust globaal geformuleerd, zodat scholen ruimte houden om het onderwijs passend bij hun leerlingen in te richten. Dat klinkt sympathiek, maar de keerzijde van deze autonomie is dat de moeilijkste vertaalslag – wat moet een leerling nu écht precies leren om aan de standaard te voldoen? – over de schutting van de school wordt gegooid.<sup>184</sup> Het is ook tegengesteld aan waar zowel politiek als scholen om vragen: duidelijke kerndoelen zodat iedereen weet waar hij aan toe is (zie 2.3.3).

Zo ontstaat opnieuw een structuur waarin elke afzonderlijke stap redelijk klinkt. Het is verstandig om het veld te betrekken en daarom de ontwikkelingsgroepen breed samen te stellen, logisch dat de minister formeel beslist en begrijpelijk dat scholen professionele ruimte houden. Maar samen leveren die stappen een verantwoordelijkheid op die nergens stevig landt. SLO heeft veel invloed op de manier waarop onderwijsinhoud wordt voorbereid en geformuleerd, terwijl de gevolgen terechtkomen bij de politiek die moet vaststellen en bij scholen die de globale doelen moeten omzetten in onderwijs.

<sup>183</sup> Gesprek tussen Strateeg en Programmamanager van de SLO en De Nieuwe Denktank op 8 mei 2026.

<sup>184</sup> Zo benoemde SLO tijdens het interview dat, alhoewel ze zich druk bezig houden met het proces van de kerndoelen, ze natuurlijk niet verantwoordelijk kunnen zijn voor hoe deze worden geïnterpreteerd.

## 5.4 De wetenschap

Bij het rapport *Talige Diversiteit Benutten* zagen we hoe wetenschappers actief het beleid beïnvloedden. Dat deden ze niet alleen door middel van hun wetenschappelijke publicaties, maar ook door mediaoptredens en zelfs door het opstellen en laten rondgaan van een petitie (2.3.3-2.3.4). Die invloed was reëel: waar de door de Tweede Kamer gewenste focus op lezen en schrijven de nieuwe kerndoelen niet haalde, is er wel ruimte ingeruimd voor de door deze groep bepleitte aandacht voor talige diversiteit.

Een beroep op de autoriteit van de wetenschap is vaak effectief. De mededeling ‘Uit onderzoek blijkt’ impliceert een objectieve geldigheid voor het door de wetenschappers voorgestane standpunt. Deze mededeling zien we dan ook vaak in onderwijsdiscussie terugkomen.<sup>185 186 187</sup> Ook de Onderwijsraad maakt er zelf graag gebruik van.<sup>188</sup>

Problematisch is echter dat de statements die hierbij gemaakt worden vaak niet rechtstreeks of volledig terug te leiden zijn tot wetenschappelijke onderzoeken. Niet zelden is er sprake van onverantwoorde extrapolatie,<sup>189</sup> zijn er ook onderzoeken die tot tegengestelde conclusies komen, is de methodologie te zwak om algemene uitspraken te rechtvaardigen<sup>190</sup> of wordt er aan een onderzoek een conclusie toegedicht die in de publicatie zelf niet te vinden is.<sup>191</sup>

Een duidelijk voorbeeld daarbij is de discussie naar aanleiding van *Later selecteren, beter differentiëren*. Prominente onderwijswetenschappers stelden dat uit onderzoek duidelijk naar voren kwam dat vroege selectie tot grote ongelijkheid in het onderwijs leidt. Latere selectie was, aldus deze wetenschappers, de wetenschappelijk gefundeerde remedie hiertegen.<sup>192</sup> Ook de Onderwijsraad stelde zich op dit standpunt. De ex-ante-evaluatie van KBA Nijmegen en het Kohnstamm Instituut sprak dit echter tegen en concludeerde dat onzeker is of uitstel van selectie substantieel meer kansengelijkheid oplevert, dat de effecten verschillen per leerlinggroep en dat sommige leerlingen mogelijk baat hebben bij vroege selectie.<sup>193</sup> Ook wijst het rapport op trade-offs, kennishiaten en zware

185 Nuffic 2025

186 Brainwash 2021 (interview met O. Ağirdağ)

187 Verrips e.a. 2025

188 Zie bijvoorbeeld: “Voorzitter Louise Elfers van de Onderwijsraad legt dat uit: “Het is een misverstand dat thuistalen het leren van Nederlands in de weg staan. Onderzoek laat zien dat het juist helpt. Leerlingen leren sneller Nederlands én hebben er profijt van bij andere vakken.”” RTL Nieuws, 3 september 2025.

189 Zie paragraaf 4.1.1.

190 Zie bijvoorbeeld paragraaf 2.2.2.

191 Zo poneert SLO 2017 “Het actief inzetten van de thuistaal kan prestaties in de Nederlandse taal of de thuistaal bevorderen en tot attitudeverbetering leiden, blijkt bijvoorbeeld uit het recente onderzoek van Jordens (2016).” In het onderzoek zelf zijn bijvoorbeeld prestatieverbetering in de Nederlandse taal niet onderzocht. Zie paragraaf 2.3.3.

192 Sylbing & Gould 2021

193 KBA Nijmegen & Kohnstamm Instituut 2024, p. 4–5.

invoeringsvoorwaarden.<sup>194</sup>

Zowel het advies van de Onderwijsraad als de ex-ante-evaluatie van KBA Nijmegen en het Kohnstamm Instituut beroepen zich op wetenschappelijke literatuur. De conclusie is een andere. Onderzoek zou beleid moeten helpen om problemen scherper te definiëren, claims te toetsen en onzekerheden zichtbaar te houden. Maar wanneer wetenschappelijke bevindingen in het publieke debat worden samengevat tot één beleidsrichting, kan wetenschap juist gaan functioneren als legitimatie achteraf. Dan verdwijnt het verschil tussen een wetenschappelijk onderbouwde diagnose en een politiek-praktische keuze voor een bepaalde oplossing. Precies dat verschil is hier beslissend: vroege selectie kan bijdragen aan kansenongelijkheid, maar daaruit volgt nog niet automatisch dat een landelijke driejarige brede brugperiode de juiste, uitvoerbare of meest doelmatige remedie is.

Wetenschappelijke onderzoeken dwingen niet tot een bepaalde beleidskeuze; ze zijn daar niet voor geschikt. Het is dan ook onjuist om te doen alsof dat wel zo is. Dat geldt temeer omdat de empirische basis in onderwijskundig onderzoek, ook vergeleken met andere takken van sociale wetenschap, zwak is. Slechts 0,13 procent van de gepubliceerde artikelen in de top-100 internationale onderwijstijdschriften betrof een replicatiestudie.<sup>195</sup> Dat is aanzienlijk minder dan in de psychologie en een fractie van wat in de geneeskunde gebruikelijk is. Wanneer bevindingen weinig worden herhaald en getoetst in andere contexten, blijft onzeker of de empirische basis waarop onderwijsadviezen rusten wel afdoende raakvlakken heeft met de werkelijkheid.

Een vergelijkbaar uitgebreid meta-onderzoek naar Nederlands onderwijskundig onderzoek bestaat voor zover bekend niet. Wat er wel is, zijn indirecte aanwijzingen. Zo laat de discussie over leerstijlen zien hoe onderwijsconcepten met een zwakke empirische basis lang kunnen blijven doorwerken in opleiding en praktijk.<sup>196</sup> Iets vergelijkbaars geldt voor het beeld van de digitaal vaardige leerling en de vanzelfsprekende meerwaarde van digitaal onderwijs. Kirschner en De Bruyckere lieten zien dat aannames over de digital native en de multitaskende leerling empirisch zwak zijn onderbouwd, terwijl zulke ideeën wel invloed hebben gehad op onderwijsvernieuwing en lerarenopleidingen.<sup>197</sup> De snelle invoering van tablet- en iPadklassen past in dat bredere patroon: digitale vernieuwing werd vaak gepresenteerd als vooruitgang, terwijl nog onzeker was wat zij in de

<sup>194</sup> KBA Nijmegen & Kohnstamm Instituut 2024, p. 6–7.

<sup>195</sup> Makel & Plucker 2014, p. 304–316.

<sup>196</sup> Coffield et al. 2004.

<sup>197</sup> Kirschner & De Bruyckere 2017.

onderwijspraktijk daadwerkelijk opleverde.<sup>198</sup>

Deze voorbeelden maken een terugkerend probleem zichtbaar. De empirische basis van zulke vernieuwingen is vaak te zwak om de beoogde gevolgen aannemelijk te maken. Wanneer de verwachte effecten vervolgens uitblijven, wordt de eigen theorie zelden ter discussie gesteld. In plaats daarvan wordt de verantwoordelijkheid doorgeschoven: het ligt aan slechte implementatie door de politiek of gebrekkige uitvoering door de scholen. Ook in de onderwijswetenschap is er sprake van een disbalans tussen het verlangen naar invloed en de bereidheid om verantwoordelijkheid voor de gevolgen van die invloed te aanvaarden.

## 5.5 Ministerie van OCW

Het ministerie van OCW kampt met dezelfde zwakte op grotere schaal. Er zijn de afgelopen jaren grote programma's opgetuigd: het Nationaal Programma Onderwijs, het Masterplan Basisvaardigheden, passend onderwijs. Daarbij ging het om veel geld en grote beloften. Toch bleek meermaals moeilijk vast te stellen wat de effecten op leerlingen waren. Bij het Masterplan Basisvaardigheden constateerde de Algemene Rekenkamer dat niet duidelijk was of verbetering het gevolg was van de subsidie, mede omdat de voortgangsmeting leunde op zelfrapportage van scholen.<sup>199</sup> Bij passend onderwijs bleek na jaren evaluatieonderzoek het effect op leerlingen: "niet goed vast te stellen is".<sup>200</sup>

Dit zorgde alleen niet voor een echte aanpassing van het beleid. In plaats daarvan wordt het beleid toegelicht, procedureel bijgesteld en in de kern voortgezet. Toen minister Slob geconfronteerd werd met de onduidelijke resultaten van passend onderwijs, zocht hij de verklaring in de complexiteit van de praktijk: hij wees naar de regio's en merkte op dat cultuurveranderingen nu eenmaal tijd kosten.<sup>201</sup> Hoewel zulke factoren ongetwijfeld een rol spelen, illustreert de reactie hoe verantwoordelijkheid in het systeem diffuus raakt. Het ministerie verdeelt de middelen en schetst de ambities, maar als de meetbare impact uitblijft, vloeit de verantwoordelijkheid ongemerkt weg naar abstracte concepten als 'de regio' of 'de cultuur'.

Ook hier is de kern niet dat niemand iets doet. Integendeel. Er gebeurt

198 Kohnstamm Instituut & Kennisnet, 2015

199 Algemene Rekenkamer 2025, p. 33-34.

200 Kohnstamm Instituut 2020.

201 Kamerstukken II 2020/21, 31 497, nr. 371: Minister Slob stelt dat niet alle beoogde veranderingen zijn bereikt om vier redenen. Ten eerste kost een cultuurverandering veel tijd; ten tweede hebben niet alle regio's hun taken voldoende opgepakt; ten derde waren de verwachtingen misschien te hoog en ten vierde hadden de gemeenten al veel op hun bord. Hier zien we opnieuw hoe de niet behaalde resultaten het gevolg zijn van alles behalve de eigen acties.

voortdurend iets. Er worden programma's ingericht, subsidies verstrekt, evaluaties besteld, voortgangsrapportages geschreven, bestuurlijke afspraken gemaakt en Kamerbrieven gestuurd. Maar de moeilijkste vraag blijft te vaak te lang uit beeld: wat weten we nu zeker over het effect op leerlingen, en wie is verantwoordelijk als dat effect niet kan worden vastgesteld?

## 5.6 De Tweede Kamer

De Tweede Kamer lijkt in dit geheel op het eerste gezicht een opvallende uitzondering. Waar de bestuurlijke middenlaag verantwoordelijkheid vaak diffuus maakt, zien we in het parlement juist herhaaldelijk pogingen om systeemfouten expliciet te benoemen en bestuurlijke verantwoordelijkheid af te dwingen. Kamerleden wijzen geregeld op het gebrek aan zicht op de besteding van middelen, het ontbreken van meetbare resultaten en de groeiende afstand tussen bestuur en klaslokaal.

Een voorbeeld daarvan is het debat over het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Meerdere Kamerleden uitten destijds openlijk hun zorg over het gebrek aan controle op deze miljardeninvestering. In 2021 dienden de leden Peters en Paul een motie in waarin zij de regering opriepen om op korte termijn te komen tot "heldere meetbare doelen" en een "laagdrempelige vorm van verantwoording".<sup>202</sup> Er werd in debatten expliciet gewaarschuwd dat grote delen van het geld dreigden weg te vloeien naar commerciële bureaus of interventies waarvan de effectiviteit onbewezen was.<sup>203</sup> De discussie ging daar dus nadrukkelijk niet alleen over de hoogte van het bedrag, maar over de kern van de zaak: verantwoording, bewijs van rendement en de garantie dat middelen echt naar het onderwijs zouden gaan.

Toch blijkt de Tweede Kamer in de praktijk niet in staat verandering te bewerkstelligen. Waar het onderwijsveld de grip verliest in processen, verliest het parlement deze vaak door een opvallend kort institutioneel geheugen en de neiging om problemen sterk geïsoleerd te behandelen.

Dit zagen we bijvoorbeeld terug in het eerdere voorbeeld over de vernieuwing van de kerndoelen. In de stuurdelen Kamerleden het proces bij en zorgde voor een inzet op rekenen, lezen en schrijven, waarbij de overladenheid van het curriculum met 'bijzaken' moest worden teruggedrongen. Toen de concept kerndoelen ruim twee jaar later in de Kamer werden besproken, leek die

<sup>202</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 570 VIII, nr. 233 (motie Peters/Paul).

<sup>203</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VIII, nr. 15 (Uitstel beantwoording vragen commissie over het Nationaal Programma Onderwijs).

initiële ontwerpeis vergeten. De debatten vernauwden zich tot ad-hoc kritiek op specifieke formuleringen in het voorliggende document.<sup>204</sup> De fundamentele vraag – of het eindresultaat nog wel voldeed aan de oorspronkelijke opdracht – verdween naar de achtergrond. De grote lijn raakte uit zicht door discussies over de details van het moment.

Een vergelijkbaar patroon was zichtbaar bij het beleid omtrent passend onderwijs. Er werden hierbij nieuwe wetten vastgesteld betreffende de manier waarop specifieke zorg op school wordt geregeld en betaald. Er werd besloten dat geld niet meer naar individuele leerlingen, maar naar nieuw opgerichte regionale netwerken van scholen (samenwerkingsverbanden) zou gaan. De scholen binnen zo'n regio moeten onderling overleggen hoe zij het budget verdelen en welke leerling welke zorg krijgt. Een meerderheid van de Kamer stemde in 2014 in met dit stelsel – dat schoolbesturen en samenwerkingsverbanden dus een grote beleidsvrijheid gaf.<sup>205</sup> Toen jaren later de signalen kwamen dat ouders vastliepen in bureaucratische structuren en dat de effecten op leerlingen "niet goed vast te stellen" waren,<sup>206</sup> werd dit vaak geagendeerd alsof het een nieuw probleem was, losstaand van de eerdere politieke keuze voor verdergaande decentralisatie.<sup>207</sup>

Ook rondom het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) zagen we politieke posities in hoog tempo kantelen. In het voorjaar van 2021, midden in de coronacrisis, werd in de Kamer en door het ministerie aangedrongen op snelle, ruimhartige investeringen die direct in de klas moesten landen. Om administratieve lasten voor scholen te minimaliseren, werd het geld bewust uitgekeerd via de relatief vrij besteedbare 'aanvullende bekostiging' in plaats van via strak gecontroleerde subsidies.<sup>208</sup> Echter, zodra de miljarden verdeeld waren, keerde de publieke en politieke opinie. Gesteund door waarschuwingen van de Algemene Rekenkamer, beklagden fracties zich nog geen jaar later over het gebrek aan harde verantwoordingsgegevens en het ontbreken van zicht op de effectiviteit van de ingezette middelen.<sup>209</sup> De Kamer verlangde achteraf de controle en meetbaarheid die zij in de haast van het oorspronkelijke ontwerp zelf had losgelaten.<sup>210</sup> Hier zien we dus hetzelfde patroon. De Kamer

204 Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 763.

205 Kamerstukken I 2011/12, 33 106, A.

206 Kohnstamm Instituut 2020.

207 Kamerstukken II 2020/21, 31 497, nr. 371.

208 Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VIII, nr. 15: Er wordt expliciet gekozen voor uitkering via 'aanvullende bekostiging' (de lumpsum-systematiek) en níét via subsidies, met als expliciet argument: "[Zo] kiezen we bijvoorbeeld voor het systeem van de lumpsum. Dat gaat uit van vertrouwen. Je legt het geld bij de school neer en zegt: daar vragen wij goed onderwijs voor en dat gaan we ook meten, maar vervolgens vertrouwen we erop dat jullie op een goede manier met dat geld omgaan."

209 Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VIII, nr. 211: De Algemene Rekenkamer stuurde op 31 maart 2021 een brief naar de Tweede Kamer waarin zij expliciet waarschuwde dat er vooraf afspraken gemaakt moesten worden over verantwoording van de 8,5 miljard euro. Zij zeiden erop dat er een "zorgvuldig evenwicht" gezocht moest worden tussen het beperken van administratieve lasten en het verzamelen van informatie over doeltreffendheid.

210 Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VIII, nr. 174: In de financiële verantwoordingsrapportages over het NPO aan de Tweede Kamer blijkt dat het lastig te traceren was of de scholen het geld daadwerkelijk effectief hadden uitgegeven, mede omdat de gekozen methode daar te weinig dwingende kaders voor bood. Dit leidde tot vragen vanuit verschillende

behandelt een vraagstuk en stelt duidelijke verantwoordelijkheid en eisen aan de oplossingsrichting. Wanneer deze vervolgens niet bereikt worden, wordt dit niet gezien binnen de langlopende beleidslijn maar als een losstaande casus.

Binnen het stelsel is de Tweede Kamer vaak de enige actor die nog expliciet probeert de whodunit-vraag te stellen. Maar door de politieke reflex om sterk te reageren op de actualiteit, ontbreekt de rust om beleid longitudinaal te volgen. Kamerleden signaleren tekortkomingen scherp en schetsen goede kaders voor de toekomst, maar verzuimen vervolgens te vaak om structureel te toetsen of de uitvoering zich jaren later ook aan die kaders houdt. Daarmee draagt uiteindelijk ook de politiek onbedoeld bij aan het in stand houden van het patroon: verantwoordelijkheid wordt weliswaar geëist op het moment dat een probleem in de schijnwerpers staat, maar een blijvende, structurele bewaking van de langetermijngevolgen voor de leerling ontbreekt.

## 5.7 Conclusie

We zien dat de dubbele ontkoppeling uit de rapporten van de Onderwijsraad geen geïsoleerde zwakte van één adviesorgaan is. In het Nederlandse onderwijsbestel zijn invloed en verantwoordelijkheid over zo veel schakels verspreid dat beleid zich gemakkelijk van de onderwijspraktijk kan verwijderen, zonder dat één partij volledig aanspreekbaar wordt op de gevolgen.

De voorbeelden in dit hoofdstuk laten verschillende vormen van dat patroon zien. Bij de VO-raad werd zichtbaar hoe een organisatie invloed kan uitoefenen op het verdwijnen van een landelijk borgingsinstrument, om dalende rekenprestaties later vooral als maatschappelijk probleem te benoemen. Bij SLO verschuift verantwoordelijkheid in het proces zelf: de organisatie heeft veel invloed op de formulering van kerndoelen, maar kan wijzen naar de minister en naar scholen die de globale doelen moeten vertalen. Bij onderwijsonderzoek speelt de ontkoppeling op een andere manier. Wetenschappers beïnvloeden de taal en richting van het onderwijsdebat, terwijl publieke uitspraken soms stelliger zijn dan de empirische basis rechtvaardigt. Ook bij OCW keert hetzelfde mechanisme terug. Grote programma's worden met veel ambitie opgetuigd, maar wanneer effecten moeilijk vast te stellen zijn, verschuift de verklaring al snel naar uitvoeringscomplexiteit, regionale verschillen of de lange adem die cultuurverandering zou vragen. De Tweede Kamer probeert dit patroon geregeld te doorbreken, maar verliest haar eigen opdrachten te vaak uit het oog zodra

beleid over meerdere jaren gaat lopen.

Het Nederlandse onderwijsbestel is daarmee geen bewust remmend apparaat. Het is een stelsel waarin verantwoordelijkheid verdampt doordat elke partij haar eigen rol begrijpelijk kan afbakenen. Een advies is formeel niet bindend. Een curriculumorganisatie werkt binnen een opdracht. Sectorraden spreken namens hun leden. Wetenschappers beroepen zich op de objectiviteit van hun bevindingen. Het ministerie wijst op de complexiteit van uitvoering. De Kamer verschuilt zich achter de actualiteit. Scholen proberen onder die omstandigheden hun werk te doen.

Wanneer resultaten uitblijven, is er meestal een verklaring die gedeeltelijk klopt. De uitvoering lag elders, de randvoorwaarden waren onvoldoende of de effecten vroegen meer tijd. Zulke verklaringen zijn niet altijd onwaar, en juist daardoor houden ze het grotere patroon buiten schot. De verantwoordelijkheid schuift door het systeem heen en wordt bij elke overdracht smaller. Aan het einde blijven vooral scholen over, waar beleid concreet wordt in roosters, methodes, scholing en werkdruk.

Daarmee verdwijnt een belangrijk correctiemechanisme. Beleid moet worden teruggefloten door de werkelijkheid waarvoor het bedoeld is. Wie richting geeft aan onderwijs, moet merken wat die richting betekent in een school, ook als die al worstelt met basisvaardigheden en personeelstekorten. In dit hoofdstuk zagen we hoe die terugkoppeling vaak te laat komt of te weinig gevolgen heeft voor de partijen die eerder invloed uitoefenden. De rekentoets verdween zonder stevige vervangende borging, de kerndoelen werden complexer dan de oorspronkelijke politieke opdracht vroeg, wetenschappelijke claims werden in het debat beleidsmatiger dan de onderliggende kennisbasis toeliet, en grote programma's konden doorgaan terwijl het effect op leerlingen onduidelijk bleef.

De onderwijsparadox draait in dit hoofdstuk dus om activiteit zonder voldoende correctie. Het bestel is voortdurend bezig, maar die beweging is nauwelijks gekoppeld aan de vraag of leerlingen er meer van leren en beter toegerust de school mee verlaten. Er heeft een dubbele ont koppeling plaatsgevonden: tussen onderwijsbeleid en onderwijsrealiteit, en tussen invloed en verantwoordelijkheid. De eerste ont koppeling kan blijven bestaan omdat de tweede het correctiemechanisme verzwakt. De whodunit waarmee dit onderzoek begon, levert daarom geen klassieke dader op. Het systeem is zo ingericht dat alle betrokkenen - onschuldig of niet - altijd voorzien zijn van een alibi. En juist dat is de kern van het probleem.

## Hoofdstuk 6

### De kosten van de Onderwijsraad

Wanneer verantwoordelijkheid door het stelsel schuift, verdwijnen de kosten van beleid echter uit beeld. Ze staan zelden op één begrotingsregel en zijn daardoor makkelijk te onderschatten. Een advies kost niet alleen het bedrag dat aan de adviesraad zelf wordt uitgegeven. Het brengt ook een bestuurlijke beweging op gang. Er moet een reactie komen, er wordt opnieuw overlegd en vaak volgt de vraag of verder onderzoek nodig is. Zo kan een rapport blijven doorwerken, ook wanneer het niet direct tot beleid leidt.

De kosten van de Onderwijsraad zelf zijn relatief beperkt, zeker vergeleken met de totale onderwijsuitgaven. In 2026 spendeert het ministerie van OCW ruim 400 miljoen euro aan apparaatsuitgaven voor het eigen bestuurlijke apparaat.<sup>211</sup> De Onderwijsraad ontvangt daarvan ongeveer 3 miljoen euro.<sup>212</sup> Tegenover een onderwijsbegroting van ongeveer 12 miljard euro voor het voortgezet onderwijs en 16 miljard euro voor het primair onderwijs is dat een bescheiden bedrag.

Toch zegt dat bedrag weinig over de werkelijke kosten van slechte of onvoldoende doordachte advisering. Bij een ingrijpend advies moet de haalbaarheid worden onderzocht. Bij een vaag advies ontstaat al snel behoefte aan extra ondersteuning voor scholen, nieuwe uitleg voor de praktijk of manieren om de uitvoering alsnog te volgen. Zelfs een advies dat niet wordt overgenomen, kan zo nog jaren in de bestuurlijke agenda blijven rondzingen.

Dat is bij beide casussen zichtbaar. Naar aanleiding van *Talige diversiteit benutten* wilde de minister geen nieuwe wettelijke administratieve verplichting creëren. Daarmee was het advies nog niet verdwenen. Het blijft beschikbaar voor iedereen die talige diversiteitsbeleid verder wil brengen: in opleidingen, lectoraten,

211 Kamerstukken II 2025/26, VIII, nr. 1 (Rijksbegroting 2026 – Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

212 Kamerstukken II 2025/26, 36 725 VIII, nr. 5.

schoolbesturen of publieke campagnes. Bij *Later selecteren, beter differentiëren* kwam de grote stelselwijziging vooralsnog niet. Wel volgde een ex-ante-evaluatie en bleef de vraag terugkeren of het stelsel anders moest worden ingericht. Het onderwijsbestel heeft wel opnieuw tijd, geld en aandacht besteed aan een abstracte discussie over een richting waarvan de uitvoerbaarheid vanaf het begin onzeker was.

Die kosten verschijnen verspreid door het systeem. Ze zitten in de werktijd van mensen die beleid voorbereiden, onderzoeken, bespreken, begeleiden of moeten vertalen naar de praktijk. Ze zitten in overleg, evaluatie, scholing en verantwoording. Bovenal zitten ze in aandacht.

Een school die nieuw beleid schrijft, doet op dat moment iets anders niet. Een ministerie dat capaciteit gebruikt voor een haalbaarheidsonderzoek naar een onvoldoende doordacht advies, gebruikt die capaciteit niet voor een directere aanpak van basisvaardigheden. Een leraar die moet aantonen dat hij aan het talige diversiteitsbeleid van school voldoet, houdt minder tijd over voor de voorbereiding van zijn lessen.

Rond het onderwijs is inmiddels een omvangrijke tussenlaag ontstaan die beleid voorbereidt, onderzoekt, begeleidt, verantwoordt en telkens opnieuw vertaalt. De Onderwijsraad maakt daar deel van uit. Ook die tussenlaag moet worden beoordeeld op wat zij oplevert. Zij mag niet alleen redeneren vanuit goede bedoelingen of beleidsmatige urgentie. Zij moet laten zien dat haar werk het onderwijs helpt, de belangrijkste problemen dichterbij een oplossing brengt en scholen niet verder belast met opdrachten waarvan het nut onzeker is.

Wanneer dat niet gebeurt, ontstaan dubbele kosten. Er worden middelen verspild aan beleid dat weinig oplevert, en er verdwijnt aandacht die elders harder nodig is. Slechte advisering is daardoor niet alleen een intellectueel probleem. Zij kan het onderwijs daadwerkelijk in de weg zitten, doordat zij capaciteit wegtrekt van de kern van het werk: goed lesgeven en zorgen dat leerlingen beter leren lezen, rekenen en denken.

Dat maakt begrijpelijk waarom meer geld niet vanzelf helpt. In een stelsel zonder scherp probleemoplossend vermogen kan extra geld vooral extra systeem financieren. Dan ontstaan nieuwe programma's, tijdelijke functies en verantwoordingslijnen, terwijl de vraag naar de opbrengst opnieuw naar achteren schuift. De onderwijsparadox is dus ook een kostenprobleem: geld en aandacht verdwijnen te gemakkelijk in bestuurlijke activiteit waarvan de bijdrage aan beter onderwijs nihil is.

## Hoofdstuk 7

### Hoe andere stelsels verantwoordelijkheid organiseren

Als de onderwijsparadox niet alleen een geldprobleem is, maar ook een probleem van verantwoordelijkheid, dan is de vraag hoe een stelsel die verantwoordelijkheid organiseert. De vergelijking met andere landen biedt geen kant-en-klaar alternatief voor Nederland. Elk onderwijsbestel is gevormd door een eigen geschiedenis, bestuurscultuur en politieke traditie. Toch maken Frankrijk, Vlaanderen en Estland zichtbaar dat de verhouding tussen autonomie, sturing en verantwoording ook anders kan worden ingericht.

Nederland vormt daarbij het vertrekpunt. Het Nederlandse stelsel is sterk gedecentraliseerd en gebouwd rond de vrijheid van onderwijs. Scholen en vooral schoolbesturen hebben veel ruimte om eigen keuzes te maken.<sup>213</sup> In een recente internationale review wordt Nederland omschreven als een systeem waarin scholen en leraren veel autonomie hebben; in 2017 werd 92 procent van de beslissingen in het publieke secundair onderwijs op schoolniveau genomen, het hoogste aandeel binnen de OESO.<sup>214</sup> De reguliere bekostiging loopt via schoolbesturen en wordt grotendeels als lumpsum verstrekt. Scholen ontvangen hun reguliere middelen via hun bestuur en zijn in hoge mate vrij om die over uitgavenposten te verdelen.<sup>215</sup> Dat geeft ruimte, maar creëert ook onduidelijkheid. Diezelfde bekostigingswijze maakt het namelijk moeilijker om precies te volgen hoe middelen worden ingezet en welk effect zij hebben; de informatie op centraal niveau blijft beperkt.<sup>216</sup>

---

213 Art. 23 Grondwet.

214 OECD 2025, p. 39.

215 OECD 2025, p. 123, 142

216 OECD 2025, p. 150

## 7.1 Frankrijk

Frankrijk is het duidelijke tegenbeeld. Daar ligt de macht bij de staat. Dat wordt zichtbaar in het personeelsbeleid: volgens PISA 2022 zat slechts 10 procent van de Franse leerlingen op een school waar de schoolleider hoofdvasthoudend was voor het aannemen van leraren, tegenover 60 procent gemiddeld binnen de OESO.<sup>217</sup> De Franse staat kan daardoor sneller nationale prioriteiten stellen en die directer door het stelsel duwen. Na de aanslagen op Charlie Hebdo in januari 2015 betrok de Franse staat scholen vrijwel onmiddellijk bij een nationale mobilisatie rond laïcité en republikeinse waarden. Voor het einde van 2015 waren 300.000 leraren getraind in burgerschap, laïcité en mediawijsheid.<sup>218</sup>

Dat is de aantrekkingskracht van centralisering: snelheid, zichtbaarheid, één bevelslijn. Maar die helderheid heeft een prijs. Scholen hebben minder ruimte om personeelsbeleid en organisatie aan te passen aan hun eigen leerlingenpopulatie. Bovendien levert centrale sturing niet vanzelf betere resultaten op. Franse leerlingen scoorden in PISA 2022 ongeveer rond het OESO-gemiddelde; de resultaten in wiskunde en lezen lagen lager dan in 2018 en behoorden tot de laagste die PISA in Frankrijk heeft gemeten.<sup>219</sup> Ook de ongelijkheid blijft groot: leerlingen uit het hoogste sociaaleconomische kwartiel scoorden voor wiskunde 113 punten hoger dan leerlingen uit het laagste kwartiel, meer dan het OESO-gemiddelde van 93 punten.<sup>220</sup> Verschillende Franse onderwijssociologen, waaronder Xavier Pons en François Dubet, wijzen erop dat de sterke centrale sturing van het Franse onderwijsstelsel beleidsreacties op maatschappelijke gebeurtenissen kan versterken. Volgens hen ontstaat daardoor soms een nadruk op symbolische of politiek urgente hervormingen – bijvoorbeeld rond “valeurs de la République” na aanslagen – terwijl structurele langetermijnvraagstukken minder aandacht krijgen.<sup>221</sup>

## 7.2 Vlaanderen

In Vlaanderen staan tussen overheid en klaslokalen talloze schoolbesturen, onderwijsnetten, koepels en pedagogische begeleidingsdiensten. Alle scholen worden bestuurd door een schoolbestuur, en verschillende schoolbesturen binnen hetzelfde netwerk kunnen worden gegroepeerd onder een koepelorganisatie. Die koepels vertegenwoordigen schoolbesturen in beleidsdiscussies met

217 OECD 2023b (France country note).

218 Ministère de l'Éducation nationale 2015.

219 OECD 2023b, p. 1–2.

220 OECD 2023b, p. 5.

221 Zie bijvoorbeeld: Pons 2016; Dubet & Duru-Bellat 2020; Duru-Bellat 2016.

de overheid en bieden ondersteuning, onder meer door curricula en lessentabellen te ontwikkelen op basis van centraal vastgestelde eindtermen en ontwikkelingsdoelen.<sup>222</sup>

Juist binnen dat gelaagde veld is de invoering van de Vlaamse toetsen interessant. Na jaren van zorgen over dalende prestaties kwam er meer politieke druk om niet alleen te vertrouwen op scholen, interne kwaliteitszorg en inspectie, maar ook op vaste, vergelijkbare informatie over wat leerlingen daadwerkelijk beheersen. De gestandaardiseerde toetsen voor Nederlands en wiskunde moeten die informatie leveren. Niet als publieke ranglijst van scholen, maar als instrument waarmee scholen, overheid en andere betrokkenen kunnen zien waar het onderwijs staat en waar verbetering nodig is.<sup>223</sup> Tegelijk laat de invoering zien hoe lastig zo'n correctie is. De hervorming vraagt een meerjarige strategie, technische betrouwbaarheid, draagvlak bij scholen en een duidelijke plaats binnen het bredere kwaliteitsbeleid.<sup>224</sup> De ontwikkeling is te jong om te stellen dat Vlaanderen de oplossing heeft gevonden. Maar het laat wel zien hoe een stelsel met veel autonomie en stevige tussenlagen, onder druk van dalende prestaties, opnieuw zoekt naar centrale ijkpunten.

### 7.3 Estland

Estland wordt vaak opgevoerd als succesverhaal, en niet zonder reden. In PISA 2022 scoorden Estse leerlingen hoger dan Nederlandse leerlingen in alle drie de domeinen: 510 tegenover 493 voor wiskunde, 511 tegenover 459 voor lezen en 526 tegenover 488 voor natuurwetenschappen.<sup>225</sup> Tegelijk moet ook dit voorbeeld nuchter worden gelezen. Estland daalde tussen 2018 en 2022 eveneens in wiskunde en lezen; alleen bij natuurwetenschappen bleef het resultaat ongeveer gelijk. Nederland daalde in dezelfde periode in alle drie de domeinen.<sup>226</sup> Ook sociaal-economische ongelijkheid lijkt in Estland minder zwaar door te werken dan in Nederland: in PISA 2022 was het verschil tussen leerlingen uit het hoogste en laagste sociaaleconomische kwartiel 81 punten voor wiskunde, tegenover 106 punten in Nederland.<sup>228</sup> <sup>229</sup>

Bestuurlijk is Estland interessant omdat het hogere prestaties niet combineert

<sup>222</sup> OECD 2023c.

<sup>223</sup> OECD 2023c, p. 63, 65.

<sup>224</sup> OECD 2023c, p. 63.

<sup>225</sup> OECD 2023d.

<sup>226</sup> OECD 2023d.

<sup>227</sup> OECD 2023e.

<sup>228</sup> OECD 2023d.

<sup>229</sup> OECD 2023d.

met een strak hiërarchisch model, maar met veel ruimte op schoolniveau. Dat lijkt op het eerste gezicht op Nederland, dat eveneens veel autonomie kent. Toch is er een belangrijk verschil. In Estland is de autonomie ingebed in een duidelijk kader. De staat geeft nationale standaarden en principes voor financiering, toezicht en kwaliteitsbeoordeling vast, terwijl lokale overheden en scholen binnen die kaders veel ruimte hebben voor het besteden van middelen en het inrichten van het curriculum. Schooldirecteuren dragen verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit, financieel management, personeelsbeleid en de relatie met de schoolgemeenschap.<sup>230</sup> Tegelijk wordt die ruimte verbonden met monitoring: het Estonian Education Information System en nationale toetsen moeten informatie leveren over scholen, leerlingen en prestaties.<sup>231</sup>

## 7.4 Inzichten internationale vergelijking

Deze internationale vergelijking moet voorzichtig worden gelezen. Frankrijk, Vlaanderen en Estland zijn geen gecontroleerde experimenten waarin één bestuurlijke variabele kan worden geïsoleerd. Onderwijsstelsels zijn daarvoor te complex. Op basis van deze beperkte vergelijking kunnen dus geen harde conclusies worden getrokken over welk stelsel “werkt”.

De waarde van de vergelijking is dat zij laat zien dat de Nederlandse inrichting geen natuurwet is. Dat schoolbesturen veel ruimte hebben, dat middelen grotendeels via lumpsumfinanciering lopen, dat verantwoordelijkheden over overheid, besturen, raden, koepels, inspectie en adviesorganen zijn verdeeld: dat zijn bestuurlijke keuzes. Ze zijn historisch gegroeid, maar daarmee nog niet onaantastbaar. Andere landen organiseren de verhouding tussen autonomie, sturing en verantwoording op een andere manier. Dat alleen al maakt zichtbaar dat Nederland zijn eigen stelsel ook anders zou kunnen inrichten.

Tegelijk beschermt die vergelijking tegen een te simpele conclusie. Wie ziet hoeveel geld en verantwoordelijkheid in Nederland bij tussenlagen terecht komt, kan gemakkelijk denken dat die middenlaag dan maar moet worden geschrapt. Maar dat zou te kort door de bocht zijn. Frankrijk laat zien dat centrale sturing snelheid en helderheid kan opleveren, maar geen garantie biedt op betere prestaties of minder ongelijkheid. Vlaanderen laat zien dat ook een stelsel met sterke tussenlagen opnieuw behoefte kan krijgen aan centrale ijkpunten wanneer prestaties dalen. Estland laat zien dat autonomie goed kan samengaan met

<sup>230</sup> OECD 2021, p. 6-7.

<sup>231</sup> OECD 2021, p. 9.

duidelijke kaders, monitoring en verantwoordelijkheid op schoolniveau.

De les is daarom niet dat Nederland moet centraliseren, Vlaanderen moet kopiëren of Estland moet imiteren. De vraag is hoe Nederland invloed, verantwoordelijkheid en gevolgen beter met elkaar kan verbinden. In een goed functionerend stelsel moeten degenen die beslissingen nemen ook zichtbaar verantwoordelijk zijn voor de gevolgen daarvan.

Voor Nederland betekent dit dat autonomie alleen verdedigbaar is wanneer zij gepaard gaat met duidelijke doelen, betrouwbare informatie en daadwerkelijke verantwoording. Ruimte voor scholen en besturen is waardevol wanneer zij helpt om goed onderwijs te organiseren. Zij wordt problematisch wanneer niemand meer precies kan volgen wie waarvoor verantwoordelijk is, waar middelen terecht komen en waarom beleid ondanks alle investeringen niet het gewenste resultaat oplevert.

De internationale vergelijking biedt dus geen blauwdruk, maar wel een waarschuwing. Een stelsel kan te centraal worden, te versnipperd raken of autonomie verwarren met vrijblijvendheid. De Nederlandse opgave ligt niet in het overnemen van een buitenlands model, maar in het herontwerpen van het eigen bestel rond een eenvoudiger principe: wie invloed heeft op onderwijsbeleid, moet ook aanspreekbaar zijn op de gevolgen daarvan.



## Hoofdstuk 8

### Conclusies & Aanbevelingen

#### 8.1 Conclusie: Verantwoordelijkheid als voorwaarde voor succes

Een onafhankelijke Onderwijsraad is in de kern een sterk idee. Juist in een onderwijsbestel waarin politieke druk en bestuurlijke mode elkaar snel opvolgen, is er behoefte aan een instituut dat het hoofd koel houdt. De raad zou de plek kunnen zijn waar het onderwijsdebat wordt vertraagd, waar idealistische plannen worden getoetst aan de werkelijkheid en waar de politiek wordt gedwongen verder te kijken dan de eerstvolgende maatregel.

Die functie maakt de kritiek op de onderzochte adviezen des te ernstiger. *Talige diversiteit benutten* en *Later selecteren, beter differentiëren* voldoen niet aan de maatstaf die zo'n instituut zelf oproept. Waar rust, scherpte en controleerbare afweging nodig zijn, leveren de rapporten geregeld nieuwe ruis op. De raad agendeert reële problemen, maar vertaalt die problemen naar adviezen waarvan de onderbouwing zwak is, stapt gemakkelijk over uitvoerbaarheid heen en schuift de verantwoordelijkheid door.

De eerste zwakte ligt in de kennisbasis. Die is te smal voor het gezag waarmee wordt geadviseerd. Waar de raad zich beroept op wetenschappelijke kennis en praktijkervaring, blijft te vaak onduidelijk welke bronnen, stemmen en tegengeluiden werkelijk zijn meegewogen. De rapporten laten onvoldoende zien waarom bepaalde inzichten doorslaggevend zijn, waarom andere kennis minder gewicht krijgt of wordt genegeerd en hoe stevig de empirische basis onder de gekozen richting eigenlijk is (4.1.1–4.1.2).

Ook de stap naar uitvoering wordt te weinig serieus genomen. De raad benoemt dat uitvoering iets vraagt van scholen, maar behandelt die voorwaarden niet als beslissend voor de aanbeveling zelf. Daardoor blijft onduidelijk hoe de adviezen

onder bestaande omstandigheden verantwoord uitgevoerd zouden moeten worden, wat daarvoor moet wijken en wat er gebeurt wanneer de benodigde capaciteit ontbreekt (4.1.3).

Die zwakte is niet alleen bestuurlijk. Zij kan onderwijskundige schade veroorzaken. De onderzochte adviezen raken aan kwetsbare onderdelen van het stelsel: basisvaardigheden, werkdruk, selectie, taalbeleid en de verhouding tussen school en leerling. Juist daarom had de raad scherper moeten onderzoeken welke neveneffecten kunnen ontstaan. Een hervorming kan op papier redelijk klinken en in de praktijk toch verkeerd uitpakken, bijvoorbeeld doordat zij aandacht wegtrekt van urgentere problemen, bestaande ongelijkheid verplaatst of scholen belast met opdrachten die zij niet kunnen dragen (4.1.4).

Daarbij lijkt de Onderwijsraad in zijn adviezen onvoldoende geheugen aan de dag te leggen. In eerdere rapporten erkent de raad dat leraren overvraagd zijn, dat schaarste structureel is en dat nieuwe ambities tegen bestaande capaciteit moeten worden afgewogen. Toch keren in de onderzochte adviezen opnieuw grote opdrachten aan scholen terug. De raad vraagt dan vooral wat wenselijk is. Hij vraagt te weinig wat onder huidige omstandigheden verantwoord is, en nog minder wat voor een aanbeveling moet wijken (4.1.5).

Dat maakt de adviezen weinig probleemoplossend. Zonder doorwrochte toetsing op haalbaarheid blijft een advies steken in richting geven. Juist bij hoofdlijnen moet duidelijk zijn waarom de ene route verstandiger is dan de andere. Strategisch adviseren mag niet betekenen dat alternatieven, uitvoeringsrisico's en kosten naar de rand van het betoog verdwijnen. In de onderzochte rapporten gebeurt dat te vaak. Daardoor krijgen zij de vorm van reclame voor de voorkeursrichting (4.1.6–4.1.7).

Door dit samenspel van tekortkomingen creëert de Onderwijsraad vooral ruis op een plek waar helderheid nodig is. De raad zou visie en expertise moeten toevoegen, juist met oog voor de beperkingen van de onderwijspraktijk. In de onderzochte rapporten gebeurt te vaak het omgekeerde: reële problemen worden vertaald naar beleidsidealen, maar de werkelijkheid waarin dit ideaal vorm moet krijgen, speelt nauwelijks een rol van betekenis in de aanbevelingen.

De Onderwijsraad heeft aan het ideaal genoeg. De werkelijkheid lijkt door de Onderwijsraad tot het domein van de scholen of de politiek te worden gerekend. Die moeten er maar voor zorgen dat de nadelen worden weggenomen en dat aan de vaak onmogelijke randvoorwaarden wordt voldaan. De Onderwijsraad aanvaardt daarvoor geen verantwoordelijkheid (4.2).

De Onderwijsraad is daarin geen uitzonderlijk geval buiten het systeem. Hij is een voorbeeld van een bredere manier van besturen. Op verschillende plekken in de bestuurlijke middenlaag wordt richting gegeven aan het onderwijs zonder dat verantwoordelijkheid voor de uitkomst wordt aanvaard (5.1-5.3). Wanneer de resultaten uitblijven, hoeft er niets te veranderen, omdat er in eigen ogen niets mis is gegaan.

Slechte advisering is meer dan een intellectueel tekort. De Onderwijsraad heeft invloed. Een rapport dat onvoldoende is doordacht, verdwijnt niet altijd spoorloos in een lade. Het kan een hele beleidsketen in beweging zetten, van aanvullend onderzoek tot professionalisering en verantwoording. Zelfs wanneer een advies niet of slechts gedeeltelijk wordt overgenomen, kan het nog jaren doorwerken in opleidingen, curriculumontwikkeling en publieke discussie. Dan wordt er publiek geld uitgegeven op een manier die de werkelijk schaarse middelen in het onderwijs verder belast: aandacht en werkkraft. Dat is de omkering waar dit stelsel gevoelig voor is. Geld dat bedoeld is om het onderwijs te versterken, kan uiteindelijk nieuwe druk organiseren op de mensen die het onderwijs moeten dragen (6).

We zien dus op veel plaatsen een dubbele ontkoppeling: tussen beleidsadvies en werkelijkheid en tussen invloed en verantwoordelijkheid. Die twee bewegingen houden elkaar in stand. Omdat invloed onvoldoende wordt gebonden aan verantwoordelijkheid, kan beleid ver losraken van de vraag wat het in de klas vraagt en oplevert. Samen maken zij het mogelijk dat organisaties hun eigen agenda blijven volgen terwijl de basis van het onderwijs verslechtert. Een bureaucratie zonder stevige verantwoording aan de praktijk is daardoor vatbaar voor perverse prikkels. Zelfs met goede bedoelingen kan zij zichzelf gaan voeden: meer geld schept nieuw beleid, nieuw beleid schept vanzelf behoefte aan uitleg, begeleiding en overleg. Ondertussen komt de elementaire opdracht van het onderwijs verder onder druk te staan. Daar ligt de kern van de onderwijsparadox.

## 8.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen volgen uit de centrale diagnose van dit rapport: in het Nederlandse onderwijsbestel is invloed te vaak losgeraakt van verantwoordelijkheid. Daardoor kan beleid zich verwijderen van de werkelijkheid van scholen, terwijl de gevolgen van dat beleid uiteindelijk wel daar terechtkomen. Deze ont koppeling zien we bij de Onderwijsraad, maar ook elders in het stelsel. Onze aanbevelingen richten zich eerst op de Onderwijsraad zelf en daarna op het bredere stelsel waarin de raad functioneert.

### 8.2.1 Aanbevelingen over de Onderwijsraad

**Aanbeveling 1: De Onderwijsraad dient zichzelf te hervormen tot een serieus adviesorgaan dat aanbevelingen doet die bruikbaar zijn voor de praktijk.**

De raad is zelf als enige in staat om zich om te vormen tot een instituut dat hoogwaardig onderzoek doet en vervolgens met aanbevelingen komt die blijk geven van realistische aannames, praktisch inzicht en gevoel voor de meest urgente opgaven waar het Nederlandse onderwijs voor staat. De Onderwijsraad moet ook de eigen beleidsvoorkeuren aan serieus onderzoek onderwerpen en op alle punten een hoog niveau handhaven. De raad kan hierbij een voorbeeld nemen aan het in dit rapport eveneens besproken *ex ante* onderzoek van het Kohnstamm Instituut & KBA Nijmegen uit 2024.

Ook de bevindingen uit dit rapport kunnen hiervoor als handleiding dienen. Praktisch betekent dit dat ieder rapport inhoudelijk wordt getoetst op:

1. de breedte, evenwichtigheid en kwaliteit van de kennisbasis;
2. de transparantie van de praktijkraadpleging;
3. de kosten, randvoorwaarden en uitvoeringslast;
4. de mogelijke neveneffecten en risico's;
5. de verhouding tot eerdere adviezen en beleidservaringen;
6. de haalbaarheid onder bestaande omstandigheden;
7. de beschikbare alternatieven en de afweging daartussen.

**Aanbeveling 2: De Onderwijsraad moet verantwoording afleggen en een (openbaar) hervormingsplan opstellen.**

Invloed kan niet zonder het afleggen van verantwoordelijkheid. Wij bevelen de raad daarom aan om openbaar op dit rapport te reageren en daarbij aan te geven welke lessen hij uit de kritiek trekt. Die reactie zou niet moeten blijven steken in algemene verwerping of procedurele verdediging, maar moeten uitmonden in een concreet plan voor verbetering.

Alleen zo wordt zichtbaar of de Onderwijsraad werkelijk verandert. Een adviesorgaan dat publieke verantwoordelijkheid van anderen vraagt, moet ook zelf kunnen laten zien hoe het met stevige kritiek op zijn eigen functioneren omgaat.

### **Aanbeveling 3: De minister van OCW moet als politiek eindverantwoordelijke reageren op dit onderzoek, de Onderwijsraad evalueren en de Tweede Kamer over de resultaten informeren.**

De minister van OCW is politiek verantwoordelijk voor het functioneren van de Onderwijsraad. De raad is onafhankelijk, maar is daarmee niet vrijgesteld van controle. Hij is een publiek adviesorgaan met invloed op onderwijsbeleid. Wanneer uit onderzoek blijkt dat zijn adviezen structureel tekortschieten in onderbouwing, uitvoerbaarheid en verantwoordelijkheid, kan de minister van OCW daar niet omheen.

Na afronding van onze onderzoeksfase publiceerde de Onderwijsraad het advies *Kijk anders naar toetsing*,<sup>232</sup> waarover docent Peter van Klinken in Nrc schreef: “Wie de conclusies leest, raakt verstrikt in een woud van goedbedoelde, maar complexe adviezen, met een groot ivoren-toren gehalte.”<sup>233</sup> Dat sluit aan bij de bevindingen van dit rapport. Vooralsnog is er dan ook weinig reden om aan te nemen dat de raad zonder externe aansporing zal veranderen.

Wij bevelen daarom aan dat de minister een inhoudelijke evaluatie van de Onderwijsraad aan de Tweede Kamer stuurt en daarbij aangeeft welke consequenties daaraan worden verbonden. De bestaande vierjaarlijkse evaluaties<sup>234</sup> zijn daarvoor niet genoeg. Daarin ligt de nadruk op organisatie, werkwijze en bereik. De kernvraag of de adviezen zelf voldoende sterk en bruikbaar zijn, komt daar niet aan bod. Een evaluatie moet ook toetsen of rapporten voldoen aan de criteria uit aanbeveling 1 van dit rapport.

### **Aanbeveling 4: Schaf de Onderwijsraad af wanneer hervorming uitblijft.**

Indien de Onderwijsraad de huidige manier van adviseren voortzet, hetzij omdat hij van mening is dat verandering niet nodig is, hetzij omdat hij niet tot verandering in staat is, vervalt zijn bestaansrecht.

Het Nederlandse onderwijs heeft behoefte aan doorwrocht en praktisch advies dat rekening houdt met de werkelijkheid op scholen, dat een eerlijk overzicht geeft van alle beschikbare informatie en de voordelen en nadelen van elke beleidsoptie schetst, zodat de politiek in staat wordt gesteld evenwichtige beslissingen te nemen met oog voor het algemeen belang.

232 Onderwijsraad 2026.

233 Van Klinken 11 juni 2026.

234 Van Drooge 2023.

Het Nederlandse onderwijs heeft geen behoefte aan advies dat vooral reflecteert op het ideale onderwijs en niet afdoende rekening houdt met de moeilijkheden van de praktijk. Dergelijke adviezen leiden de aandacht af van reële maatregelen ter verbetering.

De Onderwijsraad moet daarom een kans krijgen om zich te hervormen. Blijft die hervorming uit, dan ligt afschaffing voor de hand. De adviestaak kan dan per onderwerp worden belegd bij tijdelijke commissies, met een strikte opdracht en kwaliteitseisen zoals onder aanbeveling 1 van dit rapport zijn vermeld.

### **8.2.2 Aanbevelingen over het stelsel**

De werkwijze van de Onderwijsraad is een voorbeeld van een bredere manier van organiseren waarin veel partijen invloed uitoefenen op het onderwijs, terwijl de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van die invloed naar een andere partij wordt doorgeschoven. De navolgende aanbevelingen richten zich op het onderwijsbestel als geheel. Omdat ons onderzoek zich in het bijzonder richtte op de Onderwijsraad en de andere actoren minder diepgravend aan bod zijn gekomen, betreft het hier aanbevelingen in meer algemene zin.

#### **Aanbeveling 5: De Tweede Kamer moet de controle op het onderwijsbeleid terugnemen en een parlementair onderzoek instellen naar de onderwijsparadox**

Het onderzoek laat zien dat de Tweede Kamer binnen het onderwijsbestel dikwijls een belangrijke positieve kracht vormt. Juist waar verantwoordelijkheid elders diffuus raakt, stelt de Kamer regelmatig de fundamentele vragen over doelen, resultaten en verantwoording. Daarmee vervult zij een cruciale rol als bewaker van de democratische besluitvorming.

Deze rol moet echter met meer nadruk ter hand worden genomen. Het stellen van politieke kaders alleen is onvoldoende; ook gedurende de uitvoering moet de Tweede Kamer doorlopend blijven toetsen of beleid zich daadwerkelijk ontwikkelt conform de oorspronkelijke politieke opdracht. Wanneer de Kamer niet actief blijft controleren en zo nodig bijstuurt, krijgen andere prioriteiten de overhand en verschuift de feitelijke koers van het beleid. Dit onderstreept het belang van een sterker institutioneel geheugen. Door beleid over langere tijd te volgen en nieuwe ontwikkelingen steeds te toetsen aan eerder gestelde doelen, kan de Tweede Kamer voorkomen dat de uitvoering aan democratische sturing ontsnapt.

Een aangewezen middel om de politieke grip op het onderwijs te herstellen is het instellen van een parlementaire onderzoekscommissie, naar voorbeeld van de commissie Dijsselbloem, om te onderzoeken hoe de onderwijsparadox kan worden doorbroken. Het is te complex om de wildgroei aan organisaties, verantwoordelijkheden en geldstromen met één aanbeveling van tafel te vegen. Maar juist die complexiteit maakt parlementair onderzoek noodzakelijk. De politiek moet kunnen zien waar verantwoordelijkheid verdwijnt, wie invloed uitoefent op beleid en waarom de verbetering van basisvaardigheden ondanks herhaalde programma's onvoldoende van de grond komt.

### **Aanbeveling 6: De positie van SLO moet worden heroverwogen**

De analyse van de herziening van de kerndoelen laat zien dat de huidige rolverdeling rond SLO niet ideaal is. Formeel treedt SLO op als procesbegeleider en ligt de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de concept kerndoelen bij de betrokken leraren en experts. Tegelijkertijd heeft SLO in de praktijk aanzienlijke en soms doorslaggevende invloed op het eindresultaat. Om deze spanning op te lossen verdient het aanbeveling de huidige constructie te herzien. Daarbij zijn grofweg drie routes denkbaar.

Ten eerste kan ervoor worden gekozen SLO expliciet verantwoordelijk te maken voor de ontwikkeling van concept-kerndoelen. In dat model stelt SLO zelf de concepten op en wordt de organisatie ook aanspreekbaar op de gemaakte keuzes, de gehanteerde uitgangspunten en de selectie van betrokken deskundigen.

Een tweede mogelijkheid is om de curriculumontwikkeling dichter bij de politieke verantwoordelijkheid te brengen door deze functie binnen het ministerie onder te brengen. In dat geval gaat SLO op in het ministerie van OCW en verdwijnt zij als zelfstandige actor, waardoor de minister rechtstreeks verantwoordelijk wordt voor de concept-kerndoelen.

Een derde optie is het loslaten van een permanente curriculumorganisatie en het volgen van een model dat meer aansluit bij Vlaanderen. Daarbij worden tijdelijke commissies samengesteld door de minister om voor een afgebakende opdracht nieuwe kerndoelen te ontwikkelen. De verantwoordelijkheid voor samenstelling, opdrachtverlening en eindresultaat blijft dan expliciet politiek belegd.

Welke variant ook wordt gekozen, het uitgangspunt zou moeten zijn dat invloed en verantwoordelijkheid weer samenvallen. Een actor die in belangrijke mate de inhoudelijke koers van een curriculumherziening bepaalt, moet ook aanspreekbaar zijn op de uitkomsten daarvan.

### **Aanbeveling 7: De wijze van financiering van (onderwijs)onderzoek moet worden heroverwogen**

De casus *Talige diversiteit benutten* liet zien hoe een wetenschappelijk onderzoek niet alleen kennis aanlevert, maar ook een probleem agendeert, bepaalt hoe het wordt benaderd, welke begrippen vanzelfsprekend worden en welke beleidsrichting redelijk lijkt. De beslissing welk onderzoek wel of niet gefinancierd wordt, heeft daardoor rechtstreeks impact op de vormgeving van het onderwijsbeleid. Meer financiering voor onderzoek naar een bepaald onderwerp versterkt de beweging naar meer onderwijsbeleid op dat terrein, ongeacht of zo'n onderwerp prioriteit heeft of maatschappelijk relevant is.

De wijze van onderzoeksfinanciering moet worden aangepast om deze dynamiek zoveel mogelijk te vermijden. Wetenschapsfinanciering zou vooral gericht moeten zijn op versterking van de kennisbasis en het toetsen van theorieën voordat zij in de praktijk worden gebracht, in het bijzonder door meer aandacht te geven aan replicatiestudies. Ook voor onderzoek naar de effectiviteit van eerdere, grootschalige interventies - zoals de effectiviteit van het jarenlange onderwijs in eigen taal en cultuur - verdient prioriteit. Academische modegevoeligheid moet zo veel mogelijk worden vermeden.

Met publiek geld gefinancierde onderzoekers moeten ook in het publieke debat de zorgvuldigheid van een wetenschapper in acht nemen. Zij moeten gepaste bescheidenheid aan de dag leggen over de zeggingskracht van afzonderlijke studies. In alle toegepaste wetenschappen - van elektrotechniek tot geneeskunde - is het waarnemen van een theoretisch principe een eerste stap op een lange weg naar de ontwikkeling van een voor de praktijk geschikte toepassing. Het is vrijwel nooit reden om meteen alles anders te gaan doen. Als ook onderwijswetenschappers deze waarheid voortaan ter harte zullen nemen, zal dat de praktische toepasbaarheid van de onderwijswetenschap versterken.

### **Aanbeveling 8: Werk toe naar een systematische sanering van de bestuurlijke middenlaag in het onderwijsbestel**

Het Nederlandse onderwijsbestel is in de loop der jaren uitgegroeid tot een omvangrijk netwerk van raden, koepelorganisaties, besturen, platforms, programmaorganisaties en overlegstructuren. De overmatige complexiteit van het bestel maakt het te gemakkelijk om verantwoordelijkheid door te schuiven en bemoeilijkt het aanspreken van organisaties op de gevolgen van hun handelen.

Een gezond onderwijsbestel vereist dat invloed en verantwoordelijkheid weer met

elkaar in balans worden gebracht. Organisaties die structureel invloed uitoefenen op beleid en uitvoering, moeten ook aanspreekbaar zijn op de gevolgen daarvan. Instituties die wel invloed willen uitoefenen maar geen verantwoordelijkheid willen dragen, verdienen kritische heroverweging en waar nodig ontmanteling.

Tijdens ons onderzoek stuitte wij herhaaldelijk op aanwijzingen voor ontkoppeling tussen invloed en verantwoordelijkheid. Een illustratief voorbeeld betreft de positie van de VO-raad en de wijze waarop de autonomie van scholen binnen het voortgezet onderwijs is georganiseerd. Vrijwel iedereen binnen het onderwijsveld, inclusief de VO-raad zelf, onderschrijft dat autonomie alleen kan functioneren wanneer deze gepaard gaat met duidelijke kaders en een stevige verantwoording over behaalde resultaten. In de praktijk ontstaat echter een spanning tussen deze uitgangspunten en de beleidsmatige inzet van de sectororganisatie. Zo heeft de VO-raad zich in het verleden verzet tegen instrumenten die vergelijking en monitoring van onderwijsresultaten mogelijk maken, zoals de centrale rekentoets. Ook wordt momenteel gepleit voor een minder centrale positie van het landelijke eindexamen in de beoordeling van scholen en leerlingen. Daarmee worden juist de instrumenten verzwakt die het mogelijk maken prestaties tussen scholen te vergelijken en de kwaliteit van het onderwijs systematisch te monitoren. Tegelijkertijd wordt sterker ingezet op beoordeling aan de hand van processen en relatief moeilijk objectificeerbare begrippen, zoals het creëren van een 'leerrijke omgeving'. Hoewel dergelijke aspecten van belang kunnen zijn, zijn duidelijke kaders en verantwoording over resultaten verder weg. Juist dat zijn belangrijke onderdelen van een stelsel waarin scholen veel autonomie hebben.

Vergelijkbare aanwijzingen voor ontkoppeling kwamen ook elders in het onderwijsbestel naar voren. Zij zijn zichtbaar in delen van het subsidie-instrumentarium van het ministerie van OCW, in de opzet van onderwijsregio's en in diverse samenwerkings- en ondersteuningsstructuren die tussen overheid en scholen zijn ontstaan. Ook daar blijkt geregeld sprake van een diffuus samenspel van invloed, verantwoordelijkheid en verantwoording. Dit bemoeilijkt effectieve sturing.

Daarom verdient het aanbeveling om de bestuurlijke middenlaag van het onderwijsbestel systematisch door te lichten. Daarbij moet worden onderzocht welke organisaties daadwerkelijk bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs, welke functies kunnen worden vereenvoudigd of samengevoegd, en waar verantwoordelijkheden scherper kunnen worden belegd. Het uiteindelijke doel is een onderwijsbestel waarin macht, invloed en verantwoordelijkheid weer met elkaar verbonden zijn en waarin duidelijk is wie aanspreekbaar is op de

resultaten die worden bereikt. Alleen dan kan het onderwijsbestel slagvaardiger, transparanter en effectiever functioneren.

### **8.3 Tot slot**

Te lang, door te veel partijen en op te veel niveaus, is er invloed uitgeoefend op beleid zonder verantwoordelijkheid te nemen. Dit heeft geleid tot de wildgroei aan organisaties, beleid en tegengestelde prioriteiten waar het onderwijssysteem langzaam in wegzakt. Nieuwe beleidsplannen, extra geld en nieuwe onderzoeken zijn geen oplossing; zij laten het onderwijsbestel alleen maar sneller verder wegzakken. De enige oplossing is een moment rust te nemen en hierbij voor alle betrokkenen de pijnlijke maar noodzakelijke keuze voor te leggen: instituties die weigeren medeverantwoordelijkheid te dragen voor de teloorgang van de onderwijskwaliteit, verliezen hun bestaansrecht. Er is geen plek meer voor de vrijblijvendheid: geen invloed én geen overheidsgeld zonder verantwoordelijkheid.

## Literatuurlijst

### Algemene Rekenkamer 2025

Algemene Rekenkamer, *Verantwoordingsonderzoek 2024 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 21 mei 2025 (online via <https://www.rekenkamer.nl/documenten/2025/05/21/vo-2024-ocw>).

### AOb 2025

Algemene Onderwijsbond (AOb), ‘Taalopleidingen schipperen om overeind te blijven’, AOb 13 maart 2025, geraadpleegd 6 juni 2026 via <https://www.aob.nl/actueel/artikelen/taalopleidingen-schipperen-om-overeind-te-blijven/>.

### Brainswash 2021

*Hoe kunnen we inclusie op school bevorderen? | Orhan Ağirdağ over diversiteit in het onderwijs*, Brainwash 2021 (video te raadplegen via (<https://youtube.com/watch?v=B3m2Te8w1rw>)).

### Breetvelt 2025

I. Breetvelt, ‘Politiek correct advies Onderwijsraad draagt niet bewezen bij aan bevordering taalvaardigheid Nederlands’, *Didactiek Nederlands* 14 november 2025.

### Bronkhorst 2024a

X. Bronkhorst, ‘Geesteswetenschappen stopt met zes opleidingen’, DUB, 28 oktober 2024. <https://dub.uu.nl/nl/nieuws/geesteswetenschappen-stopt-met-zes-opleidingen> (geraadpleegd 6 juni 2026).

### Bronkhorst 2024b

X. Bronkhorst, ‘Opheffen talenopleidingen is risico: nog minder leraren voor de klas’, DUB 6 november 2024, geraadpleegd 6 juni 2026 via <https://dub.uu.nl/nl/nieuws/opheffen-talenopleidingen-risico-nog-minder-leraren-voor-de-klas>

### CBS 2024

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), ‘Overheidsuitgaven aan onderwijs; instellingen, onderwijssoort’, StatLine 2024.

### **Coffield e.a. 2004**

F. Coffield, D. Moseley, E. Hall & K. Ecclestone, *Learning styles and pedagogy in post-16 learning: a systematic and critical review*, Londen: Learning and Skills Research Centre 2004.

### **CPB 2026**

Centraal Planbureau (CPB), *Tussenevaluatie van de subsidieregeling verbetering basisvaardigheden*, Den Haag: CPB 2026.

### **Driessen 2005**

G. Driessen, *Het advies voortgezet onderwijs: is de overadvisering over?*, Nijmegen: ITS / Radboud Universiteit 2005.

### **Driessen e.a. 2009**

G. Driessen, C.W.J. Mulder, G. Ledoux, J. Roeleveld & I. van der Veen, Cohortonderzoek COOL5-18. Technisch rapport basisonderwijs, eerste meting 2007/08, External research report 2009.

### **Driessen 2013**

G. Driessen, *De bestrijding van onderwijsachterstanden. Een review van opbrengsten en effectieve aanpakken*, External research report 2013.

### **Dubet & Duru-Bellat 2020**

F. Dubet & M. Duru-Bellat, *L'école peut-elle sauver la démocratie*, 2020.

### **DUO 2025**

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), *Monitor schooladvies en doorstroomtoets 2023-2024*, Utrecht: DUO 2025 (beschikbaar via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl))

### **Duru-Bellat 2016**

M. Duru-Bellat, 'L'école française ne fait pas assez pour réduire les inégalités sociales', Observatoire des inégalités, 2016.

### **Hagoort 11 februari 2025**

H. Hagoort, *Bouwen aan vertrouwen*, 11 februari 2025 (online via <https://www.vo-raad.nl/artikelen/bouwen-aan-vertrouwen>).

### **Huang & Chalmers 2023**

Huang, X., & Chalmers, H. (2023). *Implementation and effects of pedagogical translanguaging in EFL classrooms: A systematic review*. Languages, 8(3), 194.

### **Hopp e.a. 2021**

H. Hopp, T. Kieseier, J. Jakisch, S. Sturm & D. Thoma, 'Do minority-language and majority-language students benefit from pedagogical translanguaging in

early foreign language development?', *Multilingua* 40(6) 2021, p. 815-837.

### **Jordens 2016**

K. Jordens, *Turkish is not for learning, miss.* Valorizing linguistic diversity in primary education, Leuven: KU Leuven 2016 (Doctoral Thesis).

### **Lucassen & Köbben 1992**

L.A.C.J. Lucassen & A.J.F. Köbben, *Het partiële gelijk: controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951-1991)*, 1992.

### **Inspectie van het Onderwijs 2020**

Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs 2020*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2021.

### **Inspectie van het Onderwijs 2023**

Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs 2023*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2024.

### **Inspectie van het Onderwijs 2024**

Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs 2024*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2025.

### **Kirschner & De Bruyckere 2017**

P.A. Kirschner & P. De Bruyckere, 'The myths of the digital native and the multitasker', *Teaching and Teacher Education* (67) 2017, p. 135-142 (te raadplegen via [doi.org/10.1016/j.tate.2017.06.001](https://doi.org/10.1016/j.tate.2017.06.001)).

### **Kohnstamm Instituut 2020**

Kohnstamm Instituut 2020, *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020*, Amsterdam (auteurs: G. Ledoux & S. Waslander, m.m.v. T. Eimers)

### **Kohnstamm Instituut & KBA Nijmegen 2024**

Kohnstamm Instituut & KBA Nijmegen, *Doorstroom in een kansrijk stelsel. Ex ante evaluatie van het advies van de Onderwijsraad 'Later selecteren, beter differentiëren'*, Amsterdam/Nijmegen 2024 (auteurs: M. Muskens, E. Smeets, A. van Langen, D. van Helvoirt, I. van der Veen & A. Veen).

### **Kohnstamm Instituut & Kennisnet 2015**

Kohnstamm Instituut & Kennisnet, *Gebruik van tablets in de school* (Kohnstamm Instituut, rapport nr. 916), Amsterdam/Zoetermeer 2015 (auteurs: J. Meijer, Y. Emmelot, C. Felix & K. Karssen).

### **Makel & Plucker 2014**

M.C. Makel & J.A. Plucker, *'Facts Are More Important Than Novelty: Replication in the Education Sciences'*, Educational Researcher (43) 2014/6 (te raadplegen via [doi.org/10.3102/0013189X14545513](https://doi.org/10.3102/0013189X14545513)).

### **Ministère de l'Éducation nationale 2015**

Ministère de l'Éducation nationale, Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République, 2015.

### **Ministerie van OCW (geraadpleegd 6 juni 2026)**

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Personeelssterkte primair onderwijs, OCW in Cijfers, geraadpleegd 6 juni 2026 via <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/personeel/personeelssterkte-primair-onderwijs>.

### **Nederlof & Smit 2018**

N. Nederlof & J. Smit, *Meertaligheid in primair en voortgezet onderwijs. Een stand van zaken en curriculaire aanbevelingen*, Amersfoort: SLO 2018.

### **Nuffic 2025**

Nuffic, *Meertaligheid als kans, niet als obstakel*, Den Haag 2025 (te raadplegen via [nuffic.nl/nieuws/meertaligheid-als-kans-niet-als-obstakel](https://nuffic.nl/nieuws/meertaligheid-als-kans-niet-als-obstakel)).

### **Nuffic (geraadpleegd 24 juni 2026)**

Nuffic, *Aandacht voor meertaligheid*, geraadpleegd 24 juni 2026 via <https://www.nuffic.nl/onderwijssectoren/primair-onderwijs/meertaligheid-in-de-klas/aandacht-voor-meertaligheid>.

### **OECD 2015**

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), PISA 2015 Results, Parijs: OECD Publishing 2016.

### **OECD 2018**

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), PISA 2018 Results, Parijs: OECD Publishing 2019.

### **OECD 2021**

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Enhancing data-informed strategic governance in education in Estonia*, OECD Education Policy Perspectives, No. 47, 2021.

### **OECD 2023a**

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), PISA

2022 Results (Volume I): *The State of Learning and Equity in Education*, Parijs: OECD Publishing 2023.

### **OECD 2023b**

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *PISA 2022 Results (Volume I and II) – Country Note: France*, Parijs: OECD Publishing 2023.

### **OECD 2023c**

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Strengthening the design and implementation of the standardised student assessment reform of the Flemish Community of Belgium*, OECD Education Policy Perspectives, No. 72, 2023.

### **OECD 2023d**

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *PISA 2022 Results: Factsheets – Estonia*, Parijs: OECD Publishing 2023.

### **OECD 2025**

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Review of Digital Education Policy in the Netherlands*, Parijs: OECD Publishing 2025.

### **Onderwijsraad 2001**

Onderwijsraad, *Samen naar de Taalschool*, Den Haag: Onderwijsraad 2001.

### **Onderwijsraad 2018**

Onderwijsraad, *Ruim baan voor leraren. Een nieuw perspectief op het leraarschap*, Den Haag 2018 (online via [onderwijsraad.nl](http://onderwijsraad.nl)).

### **Onderwijsraad 2021 (Publiek karakter voorop)**

Onderwijsraad, *Publiek karakter voorop*, Den Haag 2021 (online via [onderwijsraad.nl](http://onderwijsraad.nl)).

### **Onderwijsraad 2021 (Tijd voor focus)**

Onderwijsraad, *Tijd voor Focus*, Den Haag 2021 (online via [onderwijsraad.nl](http://onderwijsraad.nl)).

### **Onderwijsraad 2021**

Onderwijsraad, *Later selecteren, beter differentiëren*, Den Haag 2021 (online via [onderwijsraad.nl](http://onderwijsraad.nl)).

### **Onderwijsraad 2022**

Onderwijsraad, *Taal en rekenen in het vizier*, Den Haag 2022 (online via [onderwijsraad.nl](http://onderwijsraad.nl)).

### **Onderwijsraad 2023**

Onderwijsraad, *Schaarste schuurt*, Den Haag: Onderwijsraad 2023 (online via [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)).

### **Onderwijsraad 2025**

Onderwijsraad, *Meertalige Diversiteit Benutten*, Den Haag 2025 (online via [onderwijsraad.nl](http://onderwijsraad.nl)).

### **Onderwijsraad 2026 (Welzijn en onderwijs)**

Onderwijsraad, *Welzijn en onderwijs*, Den Haag 2026 (online via [onderwijsraad.nl](http://onderwijsraad.nl)).

### **Onderwijsraad 2026**

Onderwijsraad, *Kijk anders naar toetsing*, Den Haag: Onderwijsraad 28 mei 2026 (online via [onderwijsraad.nl](http://onderwijsraad.nl)).

### **Oosterbaan 1992**

W. Oosterbaan, 'Twintig jaar onderwijs in eigen taal en cultuur: Kluwen van goede bedoelingen', NRC Handelsblad 22 oktober 1992.

### **Pons 2016**

X. Pons, 'Tracing the French policy PISA debate: A policy configuration approach', *European Educational Research Journal* 15(5) 2016.

### **Rijksoverheid/OCW 2024**

Rijksoverheid/Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Personeelstekorten voortgezet onderwijs, peildatum 1 oktober 2024*, Den Haag 2024 (te raadplegen via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl)).

### **RTL Nieuws/ANP 6 november 2014**

RTL Nieuws/ANP, 'Dekker weet niet waar miljoenen voor leraren bleven', RTL Nieuws 6 november 2014.

### **SEO Economisch Onderzoek & Sardes 2024**

SEO Economisch Onderzoek & Sardes, *Meer(waarde) heterogene brugklassen en capaciteitentesten? Monitor subsidieregelingen heterogene brugklassen en capaciteitentesten*, Amsterdam/Den Haag: SEO Economisch Onderzoek & Sardes 2024.

### **SER 2021**

Sociaal-Economische Raad, *Gelijke kansen in het onderwijs – Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen*, Den Haag: SER 2021 (online via [ser.nl](http://ser.nl)).

### **SLO 2010**

SLO, *Langer gemeenschappelijk onderwijs*, Amersfoort: SLO 2010.

### **SLO 2015**

SLO, *Nederlands. Vakspecifieke trendanalyse 2015*, Enschede: SLO februari 2016.

### **SLO 2017**

SLO, *Nederlands. Vakspecifieke trendanalyse 2017*, Enschede: SLO januari 2017.

### **SLO 2022**

SLO, *Startnotitie kerndoelen Nederlands*, Amersfoort: SLO 2022.

### **SLO 2025**

SLO, *Definitieve conceptkerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde (herziene versie 2025)*, Amersfoort: SLO april 2025.

### **Sylbing & Gould 2021**

S. Sylbing & E. Gould, *Klassen* (documentaireserie), regie: Sarah Sylbing en Ester Gould, Nederland: HUMAN, 2020-2021.

### **Turkenburg 2001**

M. Turkenburg, *Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2001.

### **Van Drooge 2023**

L. van Drooge, *Evaluatie Onderwijsraad 2019-2022*, Utrecht: LvD Impact & Evaluatie december 2023 (Rapport 2023NL01, in opdracht van de Onderwijsraad).

### **Van Klinken 11 juni 2026**

P. van Klinken, 'De cijfercultuur aanpakken is prima, maar ouders en de inspectie willen resultaten', *NRC* 11 juni 2026 (online via <https://www.nrc.nl/>).

### **Van der Werf 12 december 2022**

P. van der Werf, 'We hebben Nederland veel te ingewikkeld gemaakt', *EW* 12 december 2022 (online via <https://www.ewmagazine.nl/>).

### **Veerman e.a. 2025**

E. Veerman, E. Danbury, J. Duarte, M. Volman & L. Gaikhorst, 'A systematic review of empirical studies into multilingual pedagogies and their outcomes in primary education', *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 2025, p. 1-26. <https://doi.org/10.1080/01434632.2025.2472862>.

### **Verrips e.a. 2025**

Verrips, M. e.a. (2025). *Brief: Verzoek om daadkrachtige opvolging van het advies 'Talige diversiteit benutten', 25 november 2025*. (Geraadpleegd via [https://www.drongo.nl/img-uploaded/wysiwyg\\_file/brief-oproep-talige-diversiteit-benutten.pdf](https://www.drongo.nl/img-uploaded/wysiwyg_file/brief-oproep-talige-diversiteit-benutten.pdf)).

### **VO-raad 30 juni 2020**

VO-raad, *Rekentoets definitief afgeschaft*, 30 juni 2020 (online via <https://www.vo-raad.nl/nieuws/rekentoets-definitief-afgeschaft>).

### **VO-raad (s.d.)**

VO-raad, *Wat speelt er? – Basisvaardigheden*, geraadpleegd 23 juni 2026 via <https://www.vo-raad.nl/onderwerpen/basisvaardigheden/wat-speelt-er>.

### **Wartenbergh e.a. 2020**

F. Wartenbergh, J. Bendig, S. Sapulete, P. de Wilde, S. Vrielink, K. Ouwehand & E. van der Boom, *Teaching and learning international survey (TALIS) 2018: Nationaal rapport basisonderwijs*, Den Haag: NRO 2020.

## Dankwoord

Dit onderzoek kwam tot stand met hulp van velen. Graag willen we hier iedereen bedanken die bereid was ons te woord te staan of ons de weg wilde wijzen in het complexe systeem van het Nederlandse onderwijsbestel. In het bijzonder een woord van dank aan SLO en de Onderwijsraad voor de bereidheid hun werkwijze toe te lichten. Daarnaast een woord van dank aan Iris Breetvelt, Ad Verbrugge en Henriëtte van Hedel voor hun suggesties en praktische ondersteuning.

Dit onafhankelijke onderzoek werd uitgevoerd door De Nieuwe Denktank in samenwerking met Beter Onderwijs Nederland

### Over De Nieuwe Denktank

De Nieuwe Denktank is een initiatief uit en voor de samenleving. Zij brengt onafhankelijke professionals samen die zich inzetten voor beter functionerende publieke instituties en het versterken van het publieke debat.

[www.denieuwedenktank.nl](http://www.denieuwedenktank.nl)

### Over Beter Onderwijs Nederland (BON)

De vereniging Beter Onderwijs Nederland werd 20 jaar geleden opgericht met als doelstelling: het zo goed mogelijk tot bloei laten komen van de potenties van leerlingen en studenten door gedegen vakinhoudelijke en algemene vorming.

[www.beteronderwijsnederland.nl](http://www.beteronderwijsnederland.nl)

Hoe kan een onderwijssysteem dat zoveel geld, beleid en aandacht krijgt, steeds slechter presteren – en wie is daar eigenlijk verantwoordelijk voor?

Aan de hand van concrete adviezen van de Onderwijsraad gaan we op zoek naar de oorzaak van dit mysterie. Dat leidt tot een onbarmhartige schets van een systeem waarin discussies gaan over ideaalbeelden, de praktijk in de klas vergeten wordt, waar wetenschap niet alleen de waarheidsvinding dient, waar haalbaarheid niet verder komt dan een bijzin, waarbij 'terugkeren naar de kern' ervoor zorgt dat er bijzaken bijkomen, waar vaagheid functioneel wordt ingezet, het geheugen selectief is en iedereen naar een ander kan wijzen. Personen en instituties die grote invloed hebben op het beleid presenteren zichzelf slechts als onderzoeker, adviseur of procesbegeleider. Degenen die wel verantwoordelijk zijn, hebben maar nauwelijks invloed.

Dit onderzoek laat zien hoe met enkele ingrepen beleid en werkelijkheid, en invloed en verantwoordelijkheid, weer dichter bij elkaar kunnen worden gebracht.

