

Naar meer heterogene brugklassen in het Nederlands onderwijs – De brugklasbonus

Nationale DenkTank 2015 – Het leren van de Toekomst
Laura de Adelhart Toorop en Gijsbert Werner
December 2015

Analyse trends homogene en heterogene brugklassen

Nederland kent van oudsher twee types brugklassen: heterogene brugklassen waarin leerlingen van ten minste twee niveaus in één klas zitten, en homogene brugklassen met leerlingen van één niveau. De laatste jaren verdwijnen echter steeds meer heterogene brugklassen. In de periode 2008-2014 is het aantal heterogene brugklassen in het eerste jaar met 12% is afgenomen en in 2013 alleen al is het aantal gemengde brugklassen met 6% afgenomen.¹ Als deze trend zich in dit tempo voort zou zetten, dan zouden brede heterogene brugklassen binnen afzienbare tijd helemaal uit het Nederlands onderwijs kunnen verdwijnen. Waarschijnlijk wordt de trend naar homogener brugklassen gedreven door wensen van ouders en door beleid van scholen. Van heterogene brugklassen wordt gedacht dat ze minder rustig zijn, terwijl scholen denken dat homogene klassen positieve effecten hebben op rendement.²

Nadelen homogene brugklassen

Nederland is uitzonderlijk vroeg met het selecteren van kinderen op niveau: al op twaalfjarige leeftijd wordt bepaald in welk niveau kinderen voor de rest van hun schoolcarrière worden ingedeeld. Dit is zeer vroeg vergeleken met de meeste Westerse landen.³ Vroege selectie werkt met name negatief voor achterstandsleerlingen, kinderen met een lagere sociaaleconomische achtergrond en laatbloeiers. Bredere brugklassen geven deze groepen langer de tijd om zich te ontplooien, zonder dat sterkere leerlingen nadelen gevolgen voor de leeropbrengsten ervaren.⁴ Een ander voordeel van heterogene brugklassen is dat alle leerlingen van elkaar kunnen leren op niet-cognitieve gebieden zoals sport, samenleving, en burgerschaps- en persoonsvorming.⁵

Uit onderzoek blijkt verder dat 40% van de kinderen na drie jaar niet op het niveau zit dat hen op de basisschool is toegewezen.⁶ Schooladviezen zijn dus maar beperkt in staat correct het niveau van een leerling te voorspellen. Bovendien blijkt dat kinderen met een lagere sociaaleconomische achtergrond structureel lager geadviseerd worden dan kinderen met een hoge sociaaleconomische achtergrond, ook als

¹ Technisch Rapport Sector hoofdstuk VO. Onderwijsverslag 2013-2014; Muskens & Tholens (2015) Onderzoek sturen op cijfers en rendementen.

² Muskens & Tholens (2015) Onderzoek sturen op cijfers en rendementen.

³ Korthals (2015) Tracking Students in Secondary Education: Consequences for Student Performance and Inequality, PhD-thesis, Universiteit Maastricht

⁴ Van de Werfhorst, Elffers & Karsten (2015) Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap; Hanushek en Woßmann (2006), Does educational tracking affect performance and inequality? Differences –in-differences evidence across countries; Horn (2013) Diverging performances: the detrimental effects of early educational selection on equality of opportunity in Hungary; Horn (2009) Age of selection counts: a cross-country analysis of educational institutions

⁵ Van de Werfhorst, Elffers & Karsten (2015) Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap

⁶ Timmermans, A. C., Kuyper, H., & Van der Werf, M. P. C. (2013). Schooladviezen en onderwijsloopbanen. Voorkomen, risicofactoren en gevolgen van onder- en overadvisering. Groningen: GION.

het IQ van de twee groepen vergelijkbaar is.⁷ Homogene brugklassen kunnen deze problemen versterken, omdat ze de mogelijkheid om in de eerste twee jaren van het voortgezet onderwijs op te stromen beperken.

Randvoorwaarden

Dit beleidsvoorstel gaat uit van drie randvoorwaarden: (i) handhaving van beleidsvrijheid van scholen, (ii) de beleidsmaatregelen moeten binnen het huidige stelsel passen en (iii) zij mogen geen, of slecht beperkte, extra middelen vergen. Ten eerste, sommige scholen kunnen gezien hun aard of onderwijsconcept legitieme redenen hebben om geen heterogene brugklassen aan te willen bieden (bijvoorbeeld categorale gymnasia). Daarom moeten scholen de vrijheid blijven houden homogene brugklassen aan te blijven bieden. Ten tweede is uit onderzoek door de Commissie Dijsselbloem en recentelijk uit een rapport van de Onderwijsraad gebleken dat de draagkracht voor grootschalige stelselwijzigingen in het Nederlands onderwijs momenteel beperkt is.⁸ Daarom passen de maatregelen uit dit voorstel binnen het bestaande stelsel, en vergen alleen beperkte wijzigingen in de bekostigingssystematiek. Ten derde streven wij ernaar de budgettaire gevolgen van de voorgestelde maatregelen te beperken. Daarom onderscheiden wij zowel een budgettair neutraal scenario en een scenario met beperkte meerkosten. Beide scenario's zijn te vinden in de bijlage (Bijlage 2).

Beleidskader

Scholen hebben de vrijheid om heterogene brugklassen in te richten, maar doen dat steeds minder. De grondgedachte onder dit beleidsvoorstel is dat deze trend gekeerd kan worden door in het systeem een (financiële) prikkel voor scholen in te bouwen om heterogene brugklassen te blijven (of gaan) aanbieden. Dit sluit aan bij een redelijk verzoek van de Tweede Kamer om voor 1 maart 2016 te komen tot een plan van aanpak om scholen te stimuleren heterogene brugklassen te behouden.⁹ Een financiële prikkel is een geschikt middel om heterogene brugklassen te stimuleren, omdat het aan de drie randvoorwaarden voldoet.

Voorstel financiële prikkel voor heterogene brugklassen

Wij stellen voor om in de bekostigingssystematiek van scholen een financiële prikkel in te bouwen die scholen stimuleert heterogene brugklassen aan te bieden gedurende de eerste twee jaar van het VO. Dit wordt bereikt door scholen extra financiering (een 'brugklasbonus') aan te bieden naar mate zij meer diverse brugklassen faciliteren. Deze extra financiering wordt aan de lumpsumfinanciering toegevoegd, en heeft als doel om kwalitatief hoogwaardige heterogene brugklassen te ondersteunen (zie ook '*Inzet extra middelen*' hieronder). De bonus kan bijvoorbeeld gebruikt worden om extra interne differentiatie binnen de heterogene brugklas te faciliteren, bijvoorbeeld door extra docenten of klassenondersteuners aan te stellen.

Om heterogene brugklassen financieel te kunnen stimuleren, is het noodzakelijk diversiteit van leerlingen binnen een brugklas te kwantificeren. Wij onderscheiden twee mogelijke systematieken om te meten hoe divers de brugklassen zijn die een school aanbiedt: (i) op basis van behaalde scores van de eindtoets in het

⁷ Van de Werfhorst, Elffers & Karsten (2015) *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap*

⁸ Dijsselbloem e.a., *Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. (Den Haag 2008)

(http://www.parlement.com/9291000/d/tk31007_6.pdf) en Onderwijsraad, *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs* (Den Haag 2015) (<https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/Maatwerk-binnen-wettelijke-kaders.pdf>).

⁹ Motie Grasshoff, van Meenen en Ypma, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 VIII, nr. 77

PO en (ii) op basis van schooladvies. Scenario II heeft onze voorkeur, omdat daarmee gestuurd kan worden op sterkere stimulering van bepaalde types heterogene brugklassen.

Beide scenario's gebruiken alleen gegevens die reeds bij de school bekend zijn als onderdeel van de aanmelding van de leerlingen, en beperken zo de administratieve lastendruk die nodig is voor de uitkering van de extra financiering.

Scenario I – Prikkel op basis van scores eindtoets PO

De diversiteit van de brugklas wordt bepaald op basis van de scores die leerlingen hebben behaald op de verplichte eindtoets in het primair onderwijs (meestal de CITO-score). Van elk klas wordt een 'diversiteitsscore' bepaald door het verschil te berekenen van de score van elke leerling met dat van elke andere leerling in die klas. Door de spreiding in CITO-scores binnen een klas te berekenen, ontstaat een maatstaf voor diversiteit binnen de klas. Op basis hiervan krijgt de school extra financiering waarbij geldt dat deze hoger wordt naarmate de brugklas een grotere diversiteit heeft.

Scenario II – Prikkel op basis van schooladviezen

Conceptueel is de gedachte achter scenario II dezelfde als die achter het eerste scenario: extra financiering voor meer diversiteit van niveaus in de brugklas. Echter, in plaats van uit te gaan van de kwantitatieve eindtoets wordt hier gebruik gemaakt van de schooladviezen die elke leerling heeft ontvangen aan het einde van de basisschool. Ook hier wordt van elke leerling bepaald hoe afwijkend zijn of haar advies van dat van al de andere leerlingen in de klas is, en wordt het gemiddelde over de hele klas van berekend. Dit kan bijvoorbeeld bereikt worden door elk van de mogelijke adviezen (vmbo-k/vmbo-t), vmbo-t/havo, etc., etc.) een waarde toe te kennen, en die als basis voor de berekening van het verschil en daarmee van de gemiddelde diversiteitsscore te gebruiken.

Uitbetaling extra financiering

Om in aanmerking komen voor extra financiering dienen scholen jaarlijks door te geven hoe hun leerlingen over klassen zijn verdeeld en wat de verdeling van CITO-scores (scenario I) of schooladviezen (scenario II) over de klassen is. Op basis hiervan berekent het ministerie van OCW de brugklasbonus en keert die uit over het volgende schooljaar. De administratieve lasten hiervan zouden zeer beperkt moeten zijn omdat alle gegevens al bij scholen bekend zijn, en de berekening door OCW op basis van een simpel rekenmodel gedaan kan worden (zie Bijlage 1). Om te grote jaarlijkse fluctuaties in de hoogte van de brugklasbonus te voorkomen - zeker in kleinere scholen met meer variatie tussen jaren - zou een voortschrijdend gemiddelde over de laatste jaren (bijvoorbeeld de laatste drie of vijf jaar) gebruikt kunnen worden.

Inzet extra middelen

De eenvoudigste insteek is om de brugklasbonus aan de algemene financiering toe te voegen, en scholen volledige autonomie te geven over hoe het geld te besteden. Het voordeel hiervan is dat scholen zelf een inschatting kunnen maken over waar extra middelen het meest effectief zijn, en dat administratieve en verantwoordingslasten beperkt blijven. Een nadeel is dat het geld potentieel niet direct ten bate komt van de leerlingen in die brede brugklassen. Een alternatief is om de brugklasbonus te 'oormerken' voor maatregelen die (bewezen) bijdragen aan effectievere brede brugklassen die succesvol bijdragen aan kansengelijkheid (bv klassenassistenten, leermiddelen voor differentiatie binnen de klas). Een dergelijke oormerking kan de doelmatigheid van de maatregel verhogen, maar gaat vermoedelijk gepaard met hogere (administratieve) lasten en uitvoeringskosten.

Budgettaire gevolgen

Wij onderscheiden twee mogelijke scenario's voor de financiering van ons plan: (i) de extra financiering is een aanvulling, bovenop het huidige bekostigingsmodel en (ii) de totale bekostiging voor scholen blijft gelijk. In het eerste scenario nemen de totale kosten voor het Rijk toe, en is de brugklasbonus louter een aanvulling op de huidige systematiek. In het tweede scenario gaat extra financiering voor scholen met meer heterogene brugklassen uiteindelijk ten koste van de basisfinanciering van andere scholen. Naar verwachting leidt het scenario met een vaste totale bekostiging tot een groter aantal heterogene brugklassen in Nederland. Afhankelijk van hoe groot de prikkel door extra financiering wordt, zou dit tweede scenario zelfs kunnen leiden tot het verdwijnen van (veel) categorale scholen. In de bijlage bieden wij een voorlopige berekening aan van potentieel te verwachten kosten van deze twee scenario's (Zie Bijlage 2). In het kort, indien de maatregel leidt tot een toename van het aantal heterogene brugklassen met 25% (van 60% naar 85%), bedragen de verwachte meerkosten in het eerste scenario €196 miljoen.

Tijdspad

Het is onwenselijk om de brugklasbonus van het ene op het andere jaar volledig in te voeren. Dit zou een te grote schok voor de financiering van scholen betekenen. Daarom stellen wij een tijdspad van vijf jaar voor waarin de brugklasbonus geleidelijk aan en lineair kan worden gerealiseerd. Deze geleidelijke realisatie is vooral relevant in scenario (ii) waarin de totale financiering gelijk blijft, maar de allocatie van de basisfinanciering verandert. In deze vijf jaar krijgen scholen de tijd om de mogelijkheden en veranderingen van de heterogene brugklas te verkennen.

Potentiële nadelige effecten

Er zijn een aantal potentiële nadelige effecten aan de brugklasbonus. Ten eerste slaagt de opzet van de heterogene brugklas alleen als de individuele talenten van kinderen voldoende worden gefaciliteerd en als docenten adequaat om kunnen springen met niveauverschillen tussen leerlingen. De 'zwakkere' leerlingen dienen extra ondersteund te worden en de 'sterkere' leerlingen extra uitgedaagd. Scholen dienen de 'brugklasbonus' daarom primair te gebruiken om leerlingen op een meer gepersonaliseerde en gedifferentieerde manier les te kunnen geven. Een risico is echter dat zij de extra financiering voor andere doeleinden aanwenden. Indien dit er toe leidt dat er meer heterogene brugklassen zijn, is het primaire effect van de maatregel niettemin bereikt.

Een andere beperking is dat het mogelijk is dat brugklassen die administratief heteroog zijn, in de praktijk toch (deels) gescheiden les krijgen. Scholen die op deze manier met de regeling omgaan, kunnen van de bonus uitgesloten worden.

Bijlage 1 - Voorbeeld mogelijk berekening BrugklasBonus

Tabel 1 – Bandbreedtes CITO-scores en schooladviezen

<i>Cito-bandbreedtes</i>		<i>Schooladvies</i>	<i>Potentiële weegfactor</i>
501	522	Basisberoepsgerichte leerweg	10
522	527	Basis/kaderberoepsgerichte leerweg	11
524	527	Kaderberoepsgerichte leerweg	12
528	532	Kaderberoeps/Theoretisch	13
530	535	Gemenge/theoretische leerweg	15
533	536	Theoretische leerweg/havo	17
538	541	havo	20
538	545	havo/vwo	21
545	550	vwo/gymnasium	22

Hoewel schooladviezen sinds recente beleidswijzigingen uitgebracht worden vóór de verplichte eindtoets in het primair onderwijs, is er een sterke correlatie met deze toets. In Tabel 1 wordt de typische bandbreedte van CITO-scores voor verschillende schooladviezen vermeld. In kolom drie staat een potentiële weegfactor per advies vermeld. Dit is een (arbitraire) weegfactor die vastgesteld om een voorbeeldberekening te maken voor Scenario II – een berekening op basis van schooladviezen. Door de waarden van deze weegfactoren voor verschillende schooladviezen aan te passen, kan de brugklasbonus gebruikt worden om bepaalde soorten heterogene brugklassen in het bijzonder te stimuleren.

Tabel 2: Rekenvoorbeeld beide scenario's en drie fictieve brugklassen

<i>Klas</i>	<i>Homogeen/heterogeen</i>	<i>Leerlingen</i>	<i>Scenario-I</i>	<i>Scenario-II</i>
Havo - vwo	Heterogeen	15 havo-advies, 15 vwo advies	4,0	1,0
Vmbo-t – havo	Heterogeen	15 vmbo-t-advies, 15 havo-advies	3,8	2,5
Vmbo-t	Homogeen	30 vmbo-t advies	1,7	0,0

Wij gaan in ons rekenvoorbeeld uit van drie fictieve brugklassen, twee heterogene en een homogene (Tabel 2), en gebruiken de CITO-bandbreedtes en weegfactoren uit Tabel I. Als we dan een willekeurige klas nemen met CITO-scores die typisch zijn voor leerlingen gegeven hun schooladvies, zien we dat scenario I (op basis van CITO-scores) en II (op basis van schooladvies) potentieel andere uitkomsten hebben.

In Scenario I, waar de diversiteitscore wordt berekend door de standaarddeviatie te berekenen over alle CITO-scores in de klas zien we dat een havo-vwo en een vmbo-t-havo-brugklas ongeveer even sterk gestimuleerd zullen worden. Ook een homogene vmbo-t brugklas krijgt in dit scenario nog een brugklasbonus, omdat ook binnen leerlingen met een vmbo-t advies variatie in CITO-score bestaat. Dit zou als een nadelig effect van scenario I gezien kunnen worden. Anderzijds zou het ook wenselijk gevonden kunnen worden om diversiteit binnen leerlingen met hetzelfde schooladvies te stimuleren, en dat is alleen in Scenario-I mogelijk.

In scenario II treedt dit effect namelijk niet op. Omdat de fictieve homogene vmbo-t brugklas geen diversiteit kent in schooladviezen ontvangt deze geen brugklasbonus. Ten tweede zien we hier dat doordat

in de wegingsfactoren gekozen is voor een groot verschil tussen de havo-weegfactor en de vmbo-t weegfactor, de vmbo-t-havo-brugklas veel sterker gestimuleerd wordt dan de havo-vwo brugklas. Dit zou bijvoorbeeld wenselijk kunnen zijn omdat er aanwijzingen zijn dat juist de doorstroom van vmbo-t naar havo moeilijk verloopt en heterogene brugklassen hier dus een positiever effect zouden kunnen hebben. Dit effect hang volledig af van de weegfactoren die toekend worden aan de verschillende schooladviezen.

Bijlage 2 – Globale berekening budgettaire gevolgen en effecten op aantallen heterogene brugklassen

Budgettair neutraal scenario

In het geval waarin de brugklasbonus betaald wordt uit korting op de basisfinanciering van alle scholen worden middelen herverdeeld. De invoering is dan budgettair neutraal, op naar verwachting beperkte uitvoeringskosten na.

Extra financiering bovenop bestaande basisfinanciering

In het scenario waar de brugklasbonus een aanvullend financieringsinstrument zijn er financiële gevolgen voor de rijksbegroting. We gaan ervan uit dat de brugklasbonus een voldoende prikkel moet vormen voor scholen om tot invoering of behoud van heterogene brugklassen over te gaan. Uitgaande van een brugklasbonus over de eerste twee jaar van het VO van gemiddeld €600 per leerling per jaar, ofwel €18.000 per heterogene brugklas, ofwel een toeslag van bijna 8% ten opzichte van de huidige basisfinanciering (á €7.800 per leerling per jaar)¹⁰, zouden de financiële lasten uitkomen op €139 miljoen per jaar (ofwel 0.63% van de OCW-begroting), indien er geen effecten zijn (Tabel 3).

Tabel 3: Budgettaire gevolgen en effecten

<i>Scenario</i>	<i>Effect op aantal brede brugklassen</i>	<i>Kosten</i>
I. Budgettair neutraal	Geen begrotingseffect	Geen (herverdeling)
II. Extra financiering	Geen effect (handhaving ~60% brede brugklas)	~€139 miljoen
II. Extra financiering	+15% (+51.000 leerlingen, totaal 75% brede brugklas)	~€173 miljoen
II. Extra financiering	+25% (+85.000 leerlingen, totaal 85% brede brugklas)	~€196 miljoen

Om deze berekening te maken zijn wij uitgegaan van 60% heterogene brugklassen in het bestaande stelsel¹¹, en de bestaande basisfinanciering voor VO-scholen á 7.2 miljard euro per jaar¹². In Nederland zaten in 2013 in totaal 821.500 leerlingen in het VO, waarvan 342.400 in de twee brugklassen (VO1 en VO2). We gaan er daarom vanuit dat van de bestaande basisfinanciering 41.6% (342.400/821.500) wordt uitgegeven aan de brugklassen. Dit leidt tot extra kosten van €139 miljoen ($7.2 * (342.400 / 821.500) * 0.6 * (600 / 7800) = 0.139$ miljard), ofwel 0.39% van de OCW-begroting (€35 miljard).

Te verwachten effecten en kosten

Indien de brugklasbonus het beoogde effect heeft en het aantal heterogene brugklassen toeneemt tot 75% nemen de kosten toe tot €173 miljoen (0.49% van de OCW-begroting) en indien de maatregel uitzonderlijk effectief is en 85% van alle klassen heteroogeen wordt tot €196 miljoen euro (0.56% van de OCW-begroting). In het eerste geval leidt dit ertoe dat ruim 51.000 extra leerlingen in een heterogene brugklas

¹⁰ Kerncijfers 2009-2013, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

¹¹ Muskens & Tholens (2015) Onderzoek sturen op cijfers en rendementen.

¹² Kerncijfers 2009-2013, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

zitten, indien de maatregel leidt tot 85% brede brugklassen geldt dat zelfs voor ruim 85.000 extra leerlingen (Tabel 3).