

Vergaderjaar 2015–2016

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 276

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2015

Ons onderwijs spant zich dagelijks in om het beste uit alle leerlingen te halen. Leerlingen krijgen gedurende hun onderwijsloopbaan de tijd en mogelijkheden om te leren, zich breed te ontwikkelen en hun talenten zoveel mogelijk te ontplooiën. Daarvoor is het belangrijk dat we de beschikbare onderwijstijd zo goed mogelijk invullen. Dit betekent enerzijds de gegeven onderwijstijd zo goed mogelijk benutten en anderzijds onnodige vertraging voorkomen.

Op deze punten zijn in het Nederlandse onderwijs verbeteringen mogelijk, zo blijkt uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) «Effectieve leerroutes» dat dit jaar is uitgevoerd. De aanleiding van dat onderzoek was de in internationaal perspectief hoge mate van vertraging (in het bijzonder vanwege zittenblijven) in primair en voortgezet onderwijs. Dat is ook de reden dat er in de sectorakkoorden voor het primair en voortgezet onderwijs afspraken zijn gemaakt om het percentage leerlingen dat onnodig blijft zitten terug te dringen. Hiervan zijn intussen de eerste positieve effecten zichtbaar. Zie hiervoor de recent aan uw Kamer gezonden Voortgangsrapportage sectorakkoorden funderend onderwijs.¹

Middels dit schrijven bied ik uw Kamer het IBO-eindrapport aan², alsmede de kabinetsreactie daarop.³ Het kabinet is de IBO-werkgroep erkentelijk voor haar gedegen onderzoek en de praktische aanbevelingen die ze doet. De hoofdboodschap van het IBO-rapport is dat er verbeteringen mogelijk zijn in de manier waarop wij omgaan met de verschillen in leergroei en -snelheid tussen leerlingen. Zittenblijven levert in de meeste gevallen geen langdurig positief effect op de leerprestaties van leerlingen op en is

¹ Kamerstuk 31 293, nr. 272.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Met deze brief wordt ook invulling gegeven aan het verzoek van de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om geïnformeerd te worden over het tijdstip van ontvangst van het IBO-onderzoek «Effectieve leerroutes» en de kabinetsreactie hierop.

dus vaak onnodig vertragend. Bovendien is het een erg «botte» maatregel om een heel jaar over te doen als een leerling slechts op een beperkt aantal vakken nog onvoldoende heeft gepresteerd. Dat kan erg demotiverend werken voor deze leerlingen.

Onze leerlingen zijn erbij gebaat dat we samen met leraren en schoolleiders effectieve alternatieven vinden om achterstanden weg te werken, zodat we (onnodig) zittenblijven kunnen voorkomen. Uitgangspunt daarbij is dat het terugdringen van het zittenblijven niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van het onderwijs en dat dit niet bijvoorbeeld tot meer afstroom zal leiden. Ook is het goed om te stimuleren dat leerlingen die dat aankunnen hun leerroute kunnen versnellen of verrijken. De mogelijkheid tot versnellen en verrijken kan extra talentvolle leerlingen helpen hun talenten te ontplooien.

1. Vertragen, versnellen, verrijken

Vertraging is een groot probleem in het Nederlandse onderwijs. Een fors deel van de leerlingen die jaarlijks hun diploma behalen doet dat met één jaar vertraging, vanwege zittenblijven of stapelen. Voor de leerlingen die in 2012 hun diploma behaalden gold dat voor 45 procent van de leerlingen.

1.1. Onnodige vertraging

Zittenblijven is verreweg de grootste bron van vertraging in het funderend onderwijs. Zittenblijven komt voor in alle fases van het funderend onderwijs, maar voornamelijk in de onderbouw van het basisonderwijs (verlengde kleuterbouw) en in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Zittenblijven is daarmee wat het kabinet betreft te zeer een vanzelfsprekendheid in het funderend onderwijs. Onderzoek toont aan dat zittenblijven een weinig effectieve manier is om achterstanden weg te werken. Leerlingen die doubleren halen de eerste paar jaar na het zittenblijven wel iets hogere resultaten dan vergelijkbare leerlingen die wel overgingen, maar ze leveren die voorsprong na enkele jaren weer in. Doubleren heeft geen blijvend resultaat op de leerresultaten van de meeste leerlingen. Zittenblijven is bovendien een bot instrument. Een leerling doet een heel jaar over, terwijl hij of zij maar voor enkele vakken is «gezakt». Of een kleuter moet nog een heel jaar in groep 2 blijven, terwijl hij of zij na een paar maanden eigenlijk al rijp is voor groep 3. Ernstige situaties waarbij een leerling door omstandigheden een groot deel van het jaar geen onderwijs heeft kunnen volgen uitgezonderd, draagt zittenblijven (inclusief «doorkleuteren») in de meeste gevallen niet bij aan verbetering van de leerprestaties van leerlingen.

Het is daarom zaak om het zittenblijven te reduceren door oorzaak en noodzaak van vertraging aan te pakken en door alternatieven voor zittenblijven te stimuleren. Zittenblijven is in veel gevallen een vorm van *onnodige* vertraging. Er bestaan alternatieven waar leerlingen veel meer aan kunnen hebben, zonder dat het ze een heel jaar kost. Te denken valt aan maatwerk, differentiatie en gerichte onderwijstijdverlenging in de vorm van bijvoorbeeld schakelklassen en zomerscholen. Als scholen en leraren beschikken over een uitgebreider handelingsrepertoire om leerachterstanden gedurende het schooljaar effectief aan te pakken en als ze dat handelingsrepertoire ook toepassen, kunnen we onnodig doubleren voorkomen en helpen we onze leerlingen langdurig vooruit.

1.2. Mogelijkheid om te versnellen en te verrijken

De onderwijstijd optimaal benutten betekent ook meer gebruik maken van de mogelijkheid tot versnellen en verrijken. Leerlingen die sneller door de stof kunnen, hebben in principe tijd over. In die tijd hoeft hun ontwikkeling echter niet stil te staan. Deze leerlingen kunnen nog verder uitgedaagd worden. Hun onderwijs kan nog verder verrijkt worden. Leerlingen die op een onderdeel ver voor de klas uitlopen, hebben bijvoorbeeld baat bij het meelopen met een hogere klas. Of, als de leerling over de gehele linie vooruitloopt, bij het overslaan van een klas. Kortom: ook versnellen en verrijken horen bij de talentontwikkeling van leerlingen.

Als leerlingen vertraging oplopen of niet de mogelijkheid krijgen te verrijken en te versnellen wanneer dat wel een optie zou zijn, wordt de onderwijstijd niet optimaal ingezet. Dit is zonde voor onze leerlingen. We moeten het onderwijs daarom zo inrichten dat er meer ruimte komt om de verschillen tussen leerlingen (achterstand of voorsprong) te accommoderen.

1.3. Bewustwording en verbreding handelingsrepertoire

De huidige wet- en regelgeving biedt scholen nu al veel ruimte om onderwijs op maat aan te bieden aan hun leerlingen. Het is niet alleen mogelijk te differentiëren in de klas, maar er kan bijvoorbeeld ook gekozen worden voor gerichte onderwijstijdverlenging voor leerlingen die dat nodig hebben, of juist voor versnelling of verrijking voor leerlingen die dat aan kunnen. Het is aan de professionals in de school om van die ruimte gebruik te maken waar dat in het belang van hun leerlingen is.

De beslissing om een leerling al dan niet te laten zitten moet en zal blijven liggen bij diegenen die daar het beste een beslissing over kunnen nemen: het team van professionals in de school. Vaak kiest het team echter slechts uit een beperkt aantal opties: overgaan, afstromen of zittenblijven. Om scholen en leraren meer gebruik te laten maken van de mogelijkheden om leerroutes effectiever in te richten, zijn twee zaken nodig: het vergroten van het bewustzijn en het uitbreiden van het handelingsrepertoire. Veel scholen en leraren realiseren zich te weinig dat zittenblijven veelal ineffectief is, en dat er alternatieven zijn voor zittenblijven die effectiever en motiverender zijn voor leerlingen. Ook zijn veel leraren en scholen voorzichtig met het (gedeeltelijk) laten versnellen van leerlingen. Vergroten van het bewustzijn dat zittenblijven lang niet altijd wat oplevert, dat er alternatieven zijn en dat versnellen en verrijken zeer positief kunnen zijn, is een eerste stap in het bevorderen van effectieve leerroutes. Veel van de aanbevelingen van de IBO-werkgroep bieden hiervoor een goede basis.

2. Aanbevelingen IBO-rapport

Naast een pleidooi voor nader onderzoek naar de effectiviteit van verschillende interventies stelt de IBO-werkgroep een serie maatregelen voor. De mate waarin een maatregel ingrijpend is loopt op in de drie varianten die de werkgroep schetst:

- variant 1: creëer bewustzijn en breid handelingsrepertoire uit;
- variant 2: additionele maatregelen op het terrein van bekostiging, toezicht en regelgeving;
- variant 3: aanpassingen in het stelsel, waaronder het flexibeler omgaan met het leerstofjaarklassensysteem.

In deze paragraaf zal op de aanbevelingen van het IBO worden ingegaan.

2.1. Algemene aanbeveling: onderzoek, experimenten, innovatie, pilots en evaluaties

Een belangrijke aanbeveling uit het rapport betreft niet een specifieke maatregel om de doelmatigheid van leerroutes te verhogen, maar is een algemene aanbeveling. De werkgroep merkt op dat van veel maatregelen onvoldoende bekend is hoe effectief ze zijn. Daardoor is het moeilijk om een inschatting te maken in hoeverre het verstandig is een bepaalde maatregel te treffen. Hooguit kunnen we zeggen of een interventie kansrijk is of niet.

De aanbeveling is daarom om via pilots en experimenten meer kennis te vergaren over de effecten van op het oog kansrijke initiatieven. Het is daarbij zaak om dergelijke pilots en experimenten te laten vergezellen door enerzijds een kwalitatief hoogwaardige effectstudie en anderzijds een goede implementatiestudie. Effectevaluaties moeten zo opgezet zijn dat deze een causaal verband tussen de interventie en de uitkomsten kunnen aantonen. Implementatiestudies moeten inzicht geven in hoe betrokkenen de invoering en uitvoering van een interventie hebben ervaren en waar verbetering mogelijk is.

Wij zijn er voorstander van dat schoolleiders, leraren en andere onderwijs-professionals gebruik maken van kennis over de effecten van onderwijsinterventies bij hun keuze hoe het onderwijs op hun school vorm te geven. Ook zijn goede probleemanalyses en effectevaluaties nodig ten behoeve van goed onderwijsbeleid. Dit is in lijn met de aanbevelingen van de Commissie-Dijsselbloem en nemen we dus ter harte.

Om hier vervolg aan te geven, wordt bijvoorbeeld aan het in 2015 gestarte project voor lente- en zomerscholen een robuuste effectevaluatie gekoppeld. Het IBO-rapport merkt op dat ervaringen met zomerscholen tot dusverre nog niet op (quasi-)experimentele wijze zijn geëvalueerd. Ook in 2016 worden er weer lente- en zomerscholen VO georganiseerd. Een bepaling in de subsidieregeling die dit financieel ondersteunt is dat deelnemende scholen meewerken aan onderzoek naar ervaringen en effecten van lente- en zomerscholen. Ook het kabinet zet zich ervoor in dat het effectonderzoek zo sterk mogelijk wordt.

Een andere aanbeveling in dit kader is om de innovatiekracht van scholen te stimuleren. Zoals aangekondigd gaat begin 2016 het experiment Regelluwe Scholen van kracht. Excellente scholen die mee gaan doen aan het experiment mogen de komende jaren van een groot aantal regels uit de sectorwetten afwijken. Dat kan als scholen vermoeden dat een andere aanpak bijdraagt aan verbeterde kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs. Zo mogen ze bijvoorbeeld afwijken van de wettelijke normen voor onderwijstijd, is er ruimte om te experimenteren met flexibele examinering en zijn ze vrij om sommige verplichte vakken in te ruilen voor lessen die ze zelf kiezen. Op deze wijze worden scholen gestimuleerd om te innoveren en te experimenteren met een efficiëntere leerroute. Op basis van de (effect)evaluatie van het experiment wordt bekeken hoe de inzichten zich vertalen naar de mogelijkheden voor scholen buiten het experiment.

Ook wijs ik op de Innovatie Impuls onderwijs die in 2010 van start is gegaan. Het doel hiervan was om scholen ruimte en middelen te geven om innovatieve praktijken te ontwikkelen en te testen. In deze regeling zijn verschillende modellen doorontwikkeld, waaronder het SlimFit-model dat op innovatieve manier het leerstofjaarklassensysteem doorbreekt. SlimFit-scholen geven groepsoverstijgend of groepsoverbroken onderwijs en werken met «units» van zeventig à negentig leerlingen. Binnen de unit

is een breed samengesteld team samen verantwoordelijk voor het onderwijs aan alle leerlingen. Leerlingen volgen een individuele leerlijn en zijn met hun lesstof niet gebonden aan een bepaald leerjaar. De effectstudie van de Innovatie Impuls Onderwijsexperimenten heeft aangetoond dat bepaalde vormen van SlimFit een positief effect hebben op de onderwijskwaliteit en op de oudertevredenheid, in elk geval op de korte termijn. Omdat het een kansrijke interventie is en om nader inzicht te kunnen verweven in de effecten hiervan op de langere termijn, ondersteunen we de verspreiding van de opbrengsten van het SlimFit-model, zodat ook andere scholen hier ervaring mee kunnen opdoen. Scholen kunnen via www.innovatieimpulsonderwijs.nl een beroep doen op Innovatiebrigadiers. Dit zijn leraren en schoolleiders die zijn opgeleid om vanuit hun eigen kennis en ervaring andere scholen te begeleiden. Voor basisscholen is er ook de informatieve website www.slimfitapp.nl, met praktische handreikingen.

2.2. Beleidsvariant 1: creëer bewustzijn en breid handelingsrepertoire uit

In de Sectorakkoorden PO en VO zijn afspraken gemaakt tussen kabinet en de onderwijssector over reductie van het aantal zittenblijvers. Het pakket van maatregelen dat de IBO-werkgroep presenteert onder variant 1 is bedoeld ter ondersteuning van die beweging. Het kabinet neemt dit pakket maatregelen dan ook over.

Een deel van de verklaring van de hoge mate van zittenblijven in Nederland ligt in de (professionele) opvattingen van leraren, schoolleiders, ouders en andere betrokkenen. Vaak zijn zij niet op de hoogte van het bestaan van alternatieven voor zittenblijven, die bovendien effectiever zijn dan doubleren. Ook zijn ze veelal onbekend met mogelijkheden om het onderwijs aan excellente leerlingen te verrijken of te versnellen.

Het pleidooi om minder vaak te besluiten een leerling te laten zitten maar hem of haar in plaats daarvan meer maatwerk te bieden, of om verrijkmogelijkheden te bieden voor excellente leerlingen, past goed bij lopende initiatieven rondom maatwerk en differentiatie. Voorbeelden daarvan zijn terug te vinden in de Lerarenagenda en de Regeling zomerscholen VO. Om leraren en schoolleiders daar meer bekend mee te maken, zullen we hier meer aandacht aan besteden in onze nieuwsbrieven, publieke optredens en op sociale media. In aanvulling daarop zullen we meer stilstaan bij het voorkómen van zittenblijven, bijvoorbeeld in de voorlichting rondom lente- en zomerscholen en rondom de centrale examens.

Belangrijk daarbij is om goed voor het voetlicht te brengen dat zittenblijven in de meeste gevallen een suboptimale keuze is voor de leerling. Waarom zou een leerling een heel jaar over moeten doen als hij of zij moeite heeft met een paar onderdelen? Er zijn betere manieren om de achterstanden van leerlingen aan te pakken. Het Ministerie van OCW en de sectorraden zullen scholen en leraren meer wijzen op alternatieven en ze stimuleren daar in het belang van de leerling meer gebruik van te maken.

Zoals het IBO-rapport opmerkt is het toepassen van meer differentiatie en maatwerk binnen en buiten de lessen een verantwoordelijkheid van scholen zelf. Het valt echter op dat lang niet alle scholen gebruik maken van de mogelijkheden die er zijn. Doordat de urennorm sinds dit schooljaar geldt voor de cursusduur en niet voor het leerjaar is bijvoorbeeld een meer flexibele inzet van uren mogelijk. Bovendien bieden de nieuwe wettelijke kaders voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs veel ruimte voor maatwerk en innovatie.

Ook kunnen leerlingen in het VO één of meerdere vakken afsluiten op een hoger niveau, of eerder in de schoolloopbaan. Leerlingen kunnen dus ook vakken waarin zij sterker zijn eerder afsluiten, om zo hun aandacht te kunnen richten op vakken waar zij minder goed in zijn. Net als in het voortgezet onderwijs is ook in het PO een harde scheiding tussen leerjaren niet wettelijk voorgeschreven. Scholen kunnen dus in principe veel soepeler omgaan met de overgang tussen jaren dan ze in feite doen. Deze meer soepele omgang met onderwijstijd en het leerstofjaarklassenstelsel kan tegemoet komen aan leerlingen die meer tijd nodig hebben én aan leerlingen die meer stof aan kunnen.

In de afgelopen tijd heb ik verschillende communicatiemiddelen aangewend om leraren en schoolleiders in het VO te informeren over de verschillende vormen van maatwerk en flexibilisering die zijn toegestaan binnen de huidige wet- en regelgeving. Via de website Lerarenagenda en op *social media* geven we voorlichting over de mogelijkheden die de nieuwe wet onderwijstijd biedt. Verdere communicatie vindt plaats via webinars, blogs en nieuwsbrieven, onder andere door de Inspectie. Voorlichting over de mogelijkheden stellen leraren en schoolleiders in staat om proactief maatwerk vorm te geven op hun school.

Eén van de knelpunten waarop een soepele omgang met de jaarklassen uitkomst kan bieden is de overgang van groep 2 naar groep 3. In het kader van het project «Doorstroom van kleuters» hebben we in samenwerking met de PO-Raad de opdracht gegeven om een besliswijzer te ontwikkelen voor de doorstroom van kleuters. De besliswijzer wordt een praktisch hulpmiddel voor schoolleiders en leerkrachten in het PO voor het verzamelen en interpreteren van gegevens over de ontwikkeling van leerlingen, zodat zij goed onderbouwde beslissingen nemen bij de overgang van leerlingen naar groep 3. Daarnaast laten we goede voorbeelden van alternatieven voor kleuterbouwverlenging verzamelen. In de publicaties wordt onder andere ingegaan op flexibele overgangen, meer leertijd, inzet van kwalitatief goede VVE en het hanteren van verschillende instroommomenten. Bij de verspreiding van de besliswijzer en de voorlichting over alternatieven richt ik me specifiek op scholen met relatief veel vertraagde leerlingen.

De IBO-werkgroep constateert terecht dat leraren een cruciale rol hebben. De roep om meer aandacht voor differentiatie in de initiële opleiding en bijscholing van leraren herkent het kabinet. De differentiatievaardigheden zijn op dit moment al opgenomen in de generieke kennisbases van de lerarenopleidingen en de pabo's. De Onderwijscoöperatie heeft in de afgelopen periode invulling gegeven aan de wettelijke taak om de bekwaamheidseisen te herijken en heeft hiervoor een voorstel gedaan. Wij nemen dit voorstel over en werken momenteel aan de omzetting ervan in wet- en regelgeving, zodat de nieuwe bekwaamheidseisen per 1 augustus 2017 in werking kunnen treden. Het gaat hierbij om de minimale bekwaamheidseisen, die als ijkpunt dienen voor de lerarenopleidingen en de schoolbesturen. Dat wil zeggen: aan deze eisen moeten alle startende leraren voldoen. Ervaren leraren worden geacht deze bij te houden en verder te ontwikkelen. Differentiatievaardigheden zijn integraal onderdeel van deze bekwaamheidseisen. Leraren kunnen bijvoorbeeld onderwijs geven, zodanig dat zij differentiëren naar niveau en kenmerken van hun leerlingen. Verder merken we op dat hoewel de basis voor deze complexe vaardigheid wordt gelegd tijdens de lerarenopleiding, de grootste slag in het ontwikkelen van deze vaardigheden wordt gemaakt wanneer de docent na de opleiding voor de klas staat en deel uitmaakt van een lerarenteam. In de Lerarenagenda zijn initiatieven genomen om startende en ervaren leraren te ondersteunen bij het in de praktijk verder onder de knie krijgen van differentiatievaardigheden.

2.3. Beleidsvariant 2: additionele maatregelen in bekostiging, toezicht en regelgeving

In aanvulling op de bovenstaande maatregelen, presenteert de werkgroep nog enkele maatregelen op het terrein van de bekostiging, het toezicht en de regelgeving om bovenstaande beweging te versterken. Daar gaan we hier kort op in.

a. Bekostiging

De werkgroep beschrijft een maatregel waarin de bekostiging van zittenblijvers wordt versoerd – bijvoorbeeld een zittenblijver nog maar voor een bepaald deel bekostigen – en de ingehouden middelen via andere wijze beschikbaar worden gesteld voor maatwerk en preventie.

Dat voorstel zou twee voordelen kunnen hebben. Ten eerste krijgen scholen meer middelen om maatwerk te geven aan leerlingen die dat nodig hebben. Ten tweede geeft het een signaal aan scholen dat we verwachten dat zij inzetten op maatwerk tijdens het schooljaar in plaats van doubleren.

De kans op negatieve gedragseffecten bij het versoeren in de bekostiging van doubleurs is echter ook aanwezig, zoals de IBO-werkgroep ook zelf opmerkt. Zo is het onwenselijk dat financiële prikkels gaan prevaleren boven bewuste sociaalpedagogische keuzes van het lerarenteam om leerlingen al dan niet te laten blijven zitten, en kunnen dergelijke prikkels ertoe leiden dat scholen leerlingen strenger selecteren of eerder laten afstromen om zittenblijven te voorkomen. Dit zouden onwenselijke gevolgen zijn en moeten we vermijden. Bovendien betekent dit een complicatie van de bekostigingssystematiek. Bezien moet worden hoe dit zich verhoudt tot het voornemen van het kabinet om de bekostigingssystematiek te vereenvoudigen.

De werkgroep geeft aan dat het invoeren van een maatregel als deze in ieder geval niet mogelijk is voor 2018/2019, onder meer in verband met de doorontwikkeling van de onderwijsnummergegevens (BRON-gegevens). Het kabinet zal gaan onderzoeken wat de gevolgen zouden zijn van aanpassing van de bekostiging zoals door het IBO is beschreven, alsmede van mogelijke andere maatregelen in de bekostiging, zowel voor de bekostigingssystematiek als voor de gedragseffecten in het veld. Hierbij zijn aan de orde onderzoeksvragen over het effect van een dergelijke bekostigingsmaatregel op zittenblijven als zodanig, maar ook over onvoorziene en mogelijk negatieve neveneffecten daarvan. De opvattingen hierover van scholen (leraren, schoolleiders, bestuurders en andere betrokkenen) zijn daarbij van groot belang. Ook de uitvoerbaarheid van zo'n maatregel in relatie tot de beoogde opbrengsten daarvan is een relevant thema. We hopen in de tweede helft van 2016 de bevindingen uit dit onderzoek aan uw Kamer te sturen.

b. Toezicht

Het IBO-rapport stelt dat aanpassing van het toezichtkader meer maatwerk en meer preventie van zittenblijven kan stimuleren. De werkgroep doet een aantal suggesties voor aanpassing van het toezichtkader.

Eén van de opties is om de WPO zodanig aan te passen dat er een wettelijke basis komt voor de indicator «doorstroom in acht jaar». Zo lang de wettelijke basis daarvoor ontbreekt, kan de inspectie hier namelijk niet op handhaven. De inspectie doet dat op dit moment dus ook niet. Ik vind dit op het eerste gezicht een interessante suggestie en ga onderzoeken of

een eventuele wetswijziging noodzakelijk en wenselijk is en wat de consequenties daarvan zouden zijn. Hierbij zal ook specifiek aandacht worden besteed aan «doorkleuteren». Ik informeer uw Kamer hier medio 2016 over.

Voor het VO geldt dat de Inspectie recentelijk wijzigingen heeft aangebracht in het toezichtkader, waarmee reeds tegemoet wordt gekomen aan door de IBO-werkgroep gesignaleerde aandachtspunten. Zo worden vanaf juni 2016 doubleren en de onderwijspositie in het derde leerjaar twee aparte indicatoren in het opbrengstenkader. Verder stuur ik ons voornemen om van het rendementsindicator een absolute maatstaf te maken in plaats van een relatieve maatstaf binnenkort voor advies aan de Raad van State. Het is niet wenselijk om op dit moment verdere wijzigingen aan te brengen.

c. Regelgeving

De IBO-werkgroep wijst er op dat meer flexibiliteit en maatwerk wenselijk zou zijn voor (enkele) basisscholen die verregaand samenwerken met de buitenschoolse opvang. Deze initiatieven merken echter belemmeringen in wet- en regelgeving. De werkgroep wijst daarom op het belang van harmonisering van wet- en regelgeving rond kinderopvang en onderwijs.

Wij wijzen er allereerst op dat er binnen de bestaande kaders veel mogelijk is voor instellingen die kiezen voor verregaande integratie van onderwijs en kinderopvang in één organisatie. Daar zijn in het land ook goede voorbeelden van. Dat neemt niet weg dat er inderdaad knelpunten kunnen zijn. Over concrete knelpunten gaat het kabinet in gesprek met de PO-Raad, de MOgroep en de brancheorganisatie Kinderopvang, naar aanleiding van het actieplan Geef kinderen de Ruimte. Het kabinet onderzoekt momenteel welke motieven voor samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs er zijn en welke belemmeringen daarbij ontstaan. In het voorjaar van 2016 zullen wij uw Kamer hierover nader informeren.

Daarnaast werkt het kabinet momenteel in verschillende trajecten aan harmonisatie in het stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen. De kwaliteitseisen van peuterspeelzalen en kinderdagopvang worden gelijkgeschakeld en werkende ouders kunnen in de toekomst ook voor de peuterspeelzaal kinderopvangtoeslag aanvragen. Daarnaast worden de kwaliteitseisen voor de kinderopvang zodanig aangepast dat samenwerking tussen opvang en onderwijs vergemakkelijkt wordt. Verder kunnen onderwijs, kinderopvang, welzijn en gemeenten samenwerken, zodat voor kinderen een doorlopende lijn wordt gerealiseerd.

Het rapport merkt terecht op dat vo-scholen meer gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om een vak op een hoger niveau af te sluiten. Deze mogelijkheid bestaat reeds sinds 2009, maar wordt nog slechts mondjesmaat toegepast. Ook andere (recente) ruimte in de wet- en regelgeving verdient meer onder de aandacht van scholen gebracht te worden. Dit gebeurt bijvoorbeeld via de Nieuwsbrief VO, waarmee het Ministerie van OCW scholen en andere geïnteresseerden informeert over onder meer verruiming van wet- en regelgeving. De VO-raad informeert scholen eveneens over de mogelijkheden die dit biedt, en stimuleert hen daarvan gebruik te maken. Ik streef ernaar uw Kamer rond de jaarwisseling nader te informeren over ruimte in wet- en regelgeving ten behoeve van maatwerk en flexibiliteit in het voortgezet onderwijs.

2.4. Beleidsvariant 3: aanpassingen in het stelsel

Ten slotte presenteert de werkgroep nog meer ingrijpende voorstellen, die liggen op het terrein van het stelsel. Het betreft hier stelselaanpassingen waarvan de IBO-werkgroep zelf zegt dat ze pas ter sprake kunnen komen als de ervaringen en experimenten uit de hierboven beschreven maatregelen daartoe aanleiding geven. Het kabinet onderschrijft dit terughoudende uitgangspunt. De voorgestelde maatregelen zijn stuk voor stuk zeer ingrijpend. Daarbij geldt ook dat het onderwijssysteem en de onderwijspraktijk dusdanig complex zijn, dat maatregelen niet geïsoleerd gezien kunnen worden. Een maatregel die op het eerste gezicht positieve effecten lijkt te kunnen hebben, kan ook leiden tot niet beoogde, negatieve neveneffecten. Zonder goed inzicht in de te verwachten effecten van de genoemde maatregelen is implementatie prematuur.

a. Vroege selectie

De IBO-werkgroep stelt dat maatregelen in de sfeer van uitstel van (vroege) selectie zowel voor- als nadelen hebben. Een voordeel van uitgestelde selectie, door leerlingen langer samen in een klas te houden, kan zijn dat diplomastapeling minder vaak voor hoeft te komen. Daar staat tegenover dat niet alle leerlingen baat hebben bij dergelijke gemengde brugklassen. Voor sommige leerlingen is het juist voordelig om zo snel mogelijk in een homogene brugklas te zitten. Het betreft hier maatwerk dat zich niet centraal laat opleggen.

Het ligt op dit moment niet in de rede om bijvoorbeeld via wet- en regelgeving het aanbod van brede, «dakpansgewijs» samengestelde, brugklassen (bijvoorbeeld een havo/vwo brugklas «tussen» een havo-brugklas en een vwo-brugklas) af te dwingen. Wel roepen we scholen op om in het belang van leerlingen voldoende brede brugklassen te behouden. Bij de behandeling van de OCW-begroting 2016 is hierover een motie van het lid Grashoff c.s. aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om voor 1 maart 2016 een plan van aanpak naar de Kamer te sturen waarbij vo-scholen worden gestimuleerd om brede brugklassen te behouden, bijvoorbeeld door positieve (financiële) prikkels.⁴ Deze motie zal ik uitvoeren. Uw Kamer zal uiterlijk 28 februari 2016 over de uitvoering van deze motie geïnformeerd worden.

Ook heb ik eerder dit jaar een brief naar alle po- en vo-scholen gestuurd om hen er op te wijzen dat basisscholen leerlingen altijd een gemengd advies mogen geven indien dat volgens hen in het belang van de leerling is. Ik verwacht dat vo-scholen voldoende in staat zijn om zelf een inschatting te maken over welke inrichting van de brugperiode het meest geschikt is voor de leerlingpopulatie. Tegelijkertijd vraag ik scholen om voldoende maatwerk en flexibiliteit te bieden om de verschillen tussen leerlingen te accommoderen, bijvoorbeeld door onderwijstijd flexibeler in te zetten, goede leerlingen uit te dagen of gebruik te maken van vormen van gerichte onderwijstijdverlenging zoals zomer- en lentescholen.

b. Verdeling in niveaus

In het Nederlandse voortgezet onderwijs rondt leerlingen een opleiding volledig af op een bepaald niveau, variërend van vmbo-bbl tot en met vwo. Dit stelselkenmerk kan zittenblijven in de hand werken, omdat de exameneisen een «uitstraling» hebben naar voren. Als het er in het voorexamenjaar op lijkt dat een leerling onvoldoende voorbereid is voor het examenjaar, is het een voor de hand liggend ventiel om de leerling al

⁴ Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 77.

in dat jaar te laten doubleren in plaats van het risico te lopen dat hij of zij het volgende leerjaar zakt voor het examen. De verdeling in tracks zou zittenblijven verder in de hand werken omdat leerlingen die aan het eind van een leerjaar nog te veel deficiënties hebben om over te gaan naar het volgende leerjaar geconfronteerd kunnen worden met de keuze tussen óf zittenblijven, óf afstromen. Veelal is zittenblijven daarbij de meest gunstige keuze, omdat de leerling dan tenminste op de route naar het hogere vervolgonderwijs blijft.

De IBO-werkgroep wijst op de mogelijkheid om flexibeler om te gaan met de harde eindnormen van de tracks. Dit heeft raakvlakken met recente ideeën met betrekking tot een «maatwerkdiploma». Hoewel ik mogelijke voordelen zie van het op verschillende niveaus kunnen afronden van het voortgezet onderwijs, zijn er ook evidente nadelen voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs, zeker als vakken op een *lager* niveau afgerond zouden kunnen worden. De werkgroep constateert dat ook en adviseert om vooraf de precieze mogelijkheden en (neven)effecten goed in kaart te brengen. Dat is onder meer gedaan in het 13 november jl. verschenen Onderwijsraadsraadadvies over flexibilisering van eindtoetsing in primair en voortgezet onderwijs.⁵ De Onderwijsraad plaatst daarin serieuze kanttekeningen bij pleidooien om het wettelijk mogelijk te maken dat leerlingen vakken op een lager niveau kunnen afronden.

Zoals hierboven opgemerkt is het kabinet wel enthousiast over het stimuleren van scholen om meer gebruik te maken van de mogelijkheid om een vak op hoger niveau af te sluiten. Dit is een goede manier om talent meer uit te dagen en het onderwijs aan hen te verrijken.

c. Leerstofjaarklassensysteem

Ook het weliswaar niet voorgeschreven, maar in de praktijk wel dominante, leerstofjaarklassensysteem kan zittenblijven in de hand werken en de mogelijkheden voor versnellen en verrijken beperken. Immers, door het onderwijs op te delen in vaste fases van steeds een jaar, is er minder ruimte om lopende het schooljaar verschillen tussen leerlingen tegemoet te komen. De barrière tussen niveaus is vrij hoog. Als een leerling te ver bij zijn jaargenoten uit de pas loopt, wordt zittenblijven een voor de hand liggend ventiel. Versnellen wordt tegelijkertijd lastiger omdat leerlingen dan in één keer een heel jaar moeten overslaan.

Soepelere overgangen en meer flexibiliteit tussen de leerjaren kan deze hordes verlagen en zorgen voor meer mogelijkheden om verschillen tussen leerlingen te accommoderen. Daarvoor bestaan echter al veel mogelijkheden. Het leerstofjaarklassensysteem is in het PO noch in het VO wettelijk voorgeschreven. Sinds dit schooljaar geldt in het voortgezet onderwijs bovendien de urennorm voor de totale cursusduur en niet meer per leerjaar, waardoor ook hier mogelijkheden voor maatwerk over de jaargrens heen zijn verruimd.

De mogelijkheden voor effectieve(re) leerroutes zijn binnen het huidige stelsel vooralsnog dus niet uitgeput. Het ligt voor de hand eerst bestaande mogelijkheden te benutten, alvorens – indien nodig, wenselijk en mogelijk – het stelsel op de schop te nemen.

⁵ Onderwijsraad (2015), *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*.

3. Conclusie

In het funderend onderwijs leggen kinderen en jongeren het fundament voor hun verdere leven. Om onze leerlingen in staat te stellen zich zo goed mogelijk te ontwikkelen, is het zaak de onderwijstijd zo goed mogelijk te benutten. Dat betekent geen onnodige vertraging en geen verloren uren waarin de leerlingen zich vervelen.

Zittenblijven is in dit perspectief in veel gevallen een onnodig ingrijpende maatregel. Zittenblijven neemt de leerachterstand van de leerling op lange termijn bovendien niet weg, leidt niet tot betere leerresultaten en is demotiverend voor leerlingen. Tegelijkertijd bestaan er zinvollere alternatieven om leerlingen met een achterstand gedurende het schooljaar te helpen.

Optimale benutting van onderwijstijd betekent ook dat leerlingen die binnen dezelfde tijd meer kunnen ook daadwerkelijk uitgedaagd worden om meer te doen en te leren. Verrijking van het aanbod voor talentvolle leerlingen of versnelling van de leerroute verstevigt hun basis voor de verdere loopbaan.

Tot slot, het schooljaar is halverwege en het eerste rapport is of wordt rond deze tijd uitgedeeld. Dit is het moment waarop leraren en schoolleiders zicht krijgen op welke leerlingen een extra steun in de rug nodig hebben en welke leerlingen misschien wat meer uitgedaagd kunnen worden. Lentescholen, zomerscholen, schakelklassen, plusklassen, eerder examen doen of examen doen op een hoger niveau: het zijn allemaal voorbeelden van manieren waarmee scholen en leraren hun leerlingen vooruit kunnen helpen. Het is wenselijk dat deze vormen van preventie en maatwerk vanzelfsprekend onderdeel worden van het handelingsrepertoire van iedere school en van iedere leraar. Want wie er pas aan het eind van het jaar achter komt dat een leerling meer tijd, aandacht of uitdaging nodig had, is eigenlijk al te laat.

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