

Vergaderjaar 2018–2019

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 473

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2019

De overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs is voor veel leerlingen een belangrijk moment. De leerling verlaat de basisschool en begint op de school voor voortgezet onderwijs: dat is vaak een grotere school, de leerling moet verder reizen, moet wennen aan een ander dagritme en krijgt veel nieuwe vakken. Het is een spannend moment, waarin veel verandert en de leerling voor het eerst voorsorteert op een vervolgopleiding.

De laatste jaren werken we gezamenlijk aan een overgang die minder definitief is en minder bepalend voor het vervolg van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Over de laatste ontwikkelingen heb ik uw Kamer geïnformeerd in de beleidsreactie op de Wet eindtoetsing po.¹ In dit kader past ook het 10–14-onderwijs. Een aantal scholen is begonnen met het aanbieden van onderwijs aan kinderen in de leeftijd van 10 tot 14 jaar in één programma, met een doorlopende leerlijn van basis- naar voortgezet onderwijs. Twaalf van deze scholen worden in opdracht van het Ministerie van OCW gevolgd door onderzoeksbureau Oberon. Een eerste tussenrapportage van dit onderzoek heb ik op 29 november 2018 aangeboden aan uw Kamer.² In deze rapportage geeft Oberon een beschrijving van de doelstellingen, de doelgroep en de inrichting van het 10–14-onderwijs op de onderzochte scholen. Daarnaast worden knelpunten beschreven waar scholen mee te maken krijgen bij het vormgeven van dit type onderwijs. Zoals toegezegd geef ik in deze brief een reactie op het tussenrapport en ga ik in op de manier waarop 10–14-onderwijs nu vorm krijgt.

¹ Kamerstuk 31 293, nr. 471.

² Kamerstuk 31 293, nr. 493, bijlage.

Kansengelijkheid en 10–14-onderwijs

De eerste initiatieven voor 10–14-onderwijs werken aan twee hoofd-doelen:

- het optimaliseren van de schoolloopbaan van leerlingen door het selectiemoment voor het voortgezet onderwijs uit te stellen; en
- het bieden van maatwerk aan leerlingen, met oog voor een brede talentontwikkeling en door de inzet van gepersonaliseerd leren.

Dit kabinet ziet het 10–14-onderwijs in het licht van kansengelijkheid. Bij overgangen binnen het onderwijs bestaat het risico op ongelijke kansen tussen kinderen.

Kinderen van laagopgeleide ouders stromen vaker door naar vervolgonderwijs dat onvoldoende recht doet aan hun kwaliteiten, bijvoorbeeld door onderadvisering of door onderwijsachterstanden. Ik wil alles op alles zetten om ervoor te zorgen dat ook leerlingen die van huis uit minder ondersteuning of stimulans krijgen, de kans krijgen om hun talenten te ontplooien. Het 10–14-onderwijs kan bijdragen aan een goede overgang van primair naar voortgezet onderwijs. Het definitieve keuzemoment voor een onderwijstype in het voortgezet onderwijs wordt uitgesteld én de leerling kan een aantal jaar langer persoonlijker begeleid worden en toewerken naar het niveau dat het beste bij de leerling past. Ook leerlingen die onvoldoende zelfvertrouwen of studievaardigheden hebben of kampen met een taal- of leerachterstand, kunnen baat hebben bij dit onderwijs.

Om die redenen wil het kabinet scholen de ruimte geven om ervaring op te doen met 10–14-onderwijs.

Over de pilot met 10–14-onderwijs

In het schooljaar 2017–2018 zijn zes 10–14-initiatieven gestart met een pilot en in het schooljaar 2018–2019 hebben zich nog eens zes initiatieven hierbij aangesloten. Met de scholen is afgesproken dat ze werken binnen de huidige wettelijke kaders en zij ontvangen hiervoor geen extra financiële middelen. De deelnemende scholen hebben minimaal een basisarrangement voor het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie), hebben een onderbouwd plan opgesteld en de start van het 10–14-onderwijs dient de instemming van de betrokken medezeggenschapsraden te hebben.

Deze vorm van onderwijs, gericht op kinderen in de leeftijd 10 tot 14 jaar, is een nieuw concept in het Nederlands onderwijs. Oberon brengt daarom in kaart hoe het 10–14-onderwijs vorm krijgt, welke knelpunten de scholen ervaren, of leerlingen, ouders en leraren tevreden zijn en wat de kwaliteit van het onderwijs is. Het onderzoek wordt uitgevoerd tot en met schooljaar 2019–2020, onder de eerste twaalf scholen die gestart zijn met 10–14-onderwijs.

Om te voorkomen dat iedere school apart het wiel moet uitvinden voor problemen waar meerdere 10–14-scholen mee te maken hebben, is bij de start van de pilot een regiegroep ingesteld. De regiegroep bestaat uit vertegenwoordigers van de PO-Raad, de VO-raad, Lerend Netwerk 10–14³, onderzoeksbureau Oberon, de inspectie en het Ministerie van OCW. De regiegroep heeft in de afgelopen maanden geholpen bij de analyse van knelpunten en het zoeken van manieren om hiermee om te gaan. Hierover volgt verderop in deze brief meer informatie.

³ Gevormd door afgevaardigden van schoolbestuurders van de 10–14-initiatieven.

Ik ben blij dat het Lerend Netwerk 10–14 een aanspreekpunt is voor besturen die interesse hebben in het 10–14-onderwijs. In het afgelopen schooljaar heeft het Lerend Netwerk 10–14 onder andere een conferentie georganiseerd om belangstellende scholen te informeren en kennis uit te wisselen.

Tussenresultaten van het onderzoek naar 10–14-onderwijs

Het eerste tussenrapport van Oberon beschrijft de doelen die initiatieven nastreven met 10–14-onderwijs.⁴ Het rapport gaat ook in op de manieren waarop het 10–14-onderwijs wordt vormgegeven en in welke mate de (wettelijke) kaders knellen. In volgende rapportages wordt pas een eerste beeld van de resultaten gegeven, want sommige initiatieven zijn pas dit schooljaar van start gegaan.

Dit najaar volgt opnieuw een tussenrapport. Hierin wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen op elk van de twaalf initiatieven. Het bevorderen van kansengelijkheid is daarbij een belangrijke toetssteen. Tevens bevat dit rapport de eerste analyses van opbrengsten bij leerlingen. Een eindconclusie wordt door Oberon in het najaar van 2020 opgeleverd.

Vooralsnog blijken de 10–14-initiatieven uit allerlei verschillende concepten te bestaan die gericht zijn op uiteenlopende groepen leerlingen. De initiatieven zijn vaak ontstaan als maatwerk voor de vragen die spelen in de regionale context. Het eerste beeld is dat niet alle initiatieven zijn opgericht vanuit de gedachte van kansengelijkheid. Dit is iets waar in het onderzoek aandacht aan besteed zal worden. Dat neemt niet weg dat er nu al mooie opbrengsten in de rapportage staan omschreven. Er worden doorlopende leerlijnen tussen basis- en voortgezet onderwijs ontwikkeld en leraren van basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs werken met elkaar samen en leren van elkaar.

De 10–14-initiatieven geven aan dat ze in hun pionierswerk te maken hebben met het feit dat ons stelsel is ingedeeld in twee «systemen»: één voor basisonderwijs en één voor voortgezet onderwijs. Bij de meeste 10–14-initiatieven volgen kinderen uit beide systemen les onder één dak en soms zelfs in dezelfde klas. Dat betekent in de meeste gevallen dat twee schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de onderwijskwaliteit en alles wat hiermee samenvalt.

Analyse van de knelpunten voor 10–14-onderwijs

Het rapport van Oberon beschrijft een aantal knelpunten waar 10–14-initiatieven daardoor mee te maken hebben. Zoals aangekondigd in de vorige kamerbrief⁵, heb ik samen met de regiegroep gezocht naar oplossingen hoe met de ervaren knelpunten om te gaan. Omdat het 10–14-onderwijs een nieuw fenomeen is, wil ik nog geen onomkeerbare stappen zetten door wet- en regelgeving aan te passen. Wel wil ik samen met de initiatieven zoeken naar manieren om met de ervaren knelpunten om te gaan. Ik licht hieronder een aantal knelpunten en mogelijke oplossingen toe.

- o Bevoegdheden van leraren
Een aantal initiatieven geeft les aan gemengd samengestelde klassen met leerlingen van de basisschoolleeftijd en leerlingen in de middelbareschoolleeftijd. Een leraar heeft meestal geen bevoegdheid voor beide onderwijssoorten. In de toekomst wil ik het behalen van

⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 423, bijlage.

⁵ Kamerstuk 31 293, nr. 423.

sectoroverstijgende bevoegdheden mogelijk maken. Ik wil onderzoeken hoe hier ook voor de korte termijn al een oplossing kan worden gevonden voor het 10–14-onderwijs. De lessen van deze kortetermijn-oplossing wil ik ook betrekken in de vernieuwing van het bevoegdheidsstelsel⁶ en ze passen goed bij het traject Ruimte voor regie in het primair onderwijs.⁷ Ik wil onderzoeken of ik een teambevoegdheid voor het 10–14-onderwijs in het leven kan roepen, waarmee leraren gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het onderwijs. Een leraar heeft dan de eigen bevoegdheid in één onderwijssoort. Deze bevoegdheden gezamenlijk vormen de bevoegdheid van het team als geheel. Leraren blijven in dienst van de school van de onderwijssoort waarvoor zij bevoegd zijn en behouden als individu dezelfde bevoegdheid.

Wanneer leraren in opleiding ingezet worden binnen het team voor 10–14-onderwijs, zou samen kunnen worden gewerkt met een lerarenopleiding om te zorgen voor passende scholing en begeleiding. Komend half jaar wil ik samen met de regiegroep verkennen of, en zo ja hoe, een experiment mogelijk is waarin 10–14-initiatieven kunnen werken met een teambevoegdheid. De mogelijkheid voor een teambevoegdheid zou kunnen ontstaan na afronding van de pilot, begin schooljaar 2020–2021.

o De eindtoets en het schooladvies

Het afnemen van een eindtoets is verplicht voor basisscholen. De eindtoets en het schooladvies geven inzicht in de ontwikkeling van het kind en het niveau van taal en rekenen. De uitkomst biedt belangrijke informatie voor het moment dat leerlingen overstappen naar het voortgezet onderwijs. In principe komt de eindtoets voor 10–14-initiatieven niet op het moment dat kinderen uitstromen naar het voortgezet onderwijs. Toch moeten ook 10–14-initiatieven de toets afnemen bij hun leerlingen. Ik vind het belangrijk dat van alle leerlingen, ook die onderwijs volgen op 10–14-initiatieven, een duidelijk beeld is van waar zij staan in hun ontwikkeling, zodat het onderwijs hierop afgestemd kan worden. De afname zorgt er daarnaast voor dat ouders vrij zijn om op een eerder moment te kiezen om hun kind naar een reguliere school voor voortgezet onderwijs te laten uitstromen.

De initiatieven kunnen de toets beschouwen als een doorstroomtoets, waarbij de toets nog niet van invloed is op de overstap naar het voortgezet onderwijs, maar wel aangeeft waar een leerling staat. De eindtoets is één toets in een reeks van momenten die scholen gebruiken om de vorderingen van leerlingen te volgen, om het onderwijs af te kunnen stemmen op wat een leerling nodig heeft.

Ik heb inmiddels mogelijk gemaakt dat besturen bij de leerlingen binnen de 10–14-initiatieven een andere toets kunnen afnemen dan bij leerlingen op de «reguliere» school. In gesprek met de regiegroep gaven de 10–14-initiatieven daarnaast aan dat het toetsmoment nu te laat in het jaar plaats vindt. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Eindtoetsing PO heb ik recent voorgesteld de afname van de eindtoets enigszins te vervroegen naar de eerste helft van maart.⁸

o Verschillende onderzoekskaders in het toezicht

Omdat 10–14-initiatieven onder de verantwoordelijkheid vallen van één of meer schoolbesturen voor primair én voortgezet onderwijs, gelden voor de 10–14-initiatieven de onderzoekskaders voor beide

⁶ Brief van 2 juli 2019, *Naar een aantrekkelijke onderwijsarbeidsmarkt*, Kamerstuk 27 923,369.

⁷ Kamerstuk 31 293, nr. 465.

⁸ Kamerstuk 31 293, nr. 471.

sectoren. De inspectie houdt rekening met de bijzondere positie van de 10–14-initiatieven. Ze worden meegenomen in de vierjaarlijkse onderzoeken van de inspectie. Daarnaast zal de inspectie in 2020 een themaonderzoek uitvoeren naar het 10–14-onderwijs, met de nadruk op de kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur.

Voor een aantal knelpunten die benoemd worden in de tussenrapportage geldt dat ik er op dit moment geen oplossing voor kan bieden.

- o Verschillende cao's voor het primair en voortgezet onderwijs
Voor het primair onderwijs geldt een andere cao dan voor het voortgezet onderwijs. Leraren van beide sectoren werken samen in de 10–14-initiatieven. De situatie ontstaat dan dat voor de ene collega binnen het team een andere cao geldt dan voor een andere collega. Dat kan een verschil in salaris betekenen en er zijn verschillen in de secundaire arbeidsvoorwaarden. De rijksoverheid is geen partner in de cao-afspraken. Ik laat het daarom over aan de besturen en de cao-partijen om hierover indien gewenst het gesprek te voeren.
- o Geen eigen BRIN-nummer en gescheiden geldstromen
In de tussenrapportage worden nog twee knelpunten aangekaart: dat 10–14-initiatieven onder twee BRIN-nummers vallen en dat ze te maken hebben met twee gescheiden geldstromen. Deze twee aspecten zijn nauw met elkaar verbonden. Het is helaas niet haalbaar om een eigen BRIN-nummer voor 10–14-initiatieven te creëren. De bekostiging van het basis- en voortgezet onderwijs vloeit voort uit twee verschillende wetten. Ook de bekostigingssystematiek zelf verschilt tussen de sectoren. De financiën moeten daarom ook apart voor primair en voortgezet onderwijs verantwoord blijven worden. Het kan daarbij behulpzaam zijn om in de boekhouding een post als «ontwikkelingsconcept» op te nemen, om zichtbaar te maken welke middelen worden gebruikt voor 10–14-onderwijs. In het kader van de financiën is overigens tevens van belang op te merken dat de betrokken schoolbesturen gebruik kunnen maken van de subsidie Doorstroomprogramma's po-vo voor gelijke kansen.⁹

Tot slot

In een paar jaar tijd is het 10–14-onderwijs een begrip geworden. Dat is te danken aan het pionierswerk van een aantal scholen. Ik heb daar grote waardering voor. Tegelijkertijd staat het 10–14-onderwijs nog in de kinderschoenen. De concepten zijn nog volop in ontwikkeling en jaarlijks komen er nieuwe initiatieven bij. Ook komend schooljaar start naar verwachting een aantal nieuwe initiatieven. Om scholen die zich oriënteren op 10–14-onderwijs te helpen, heb ik een factsheet laten ontwikkelen, dat ik ter informatie bijvoeg¹⁰.

In het najaar verwacht ik een nieuwe tussenrapportage, die ik weer met uw Kamer zal delen. In 2020 wordt het huidige onderzoek afgerond na een periode van drie jaar. We maken dan de stand op. Tot die tijd blijf ik de ontwikkelingen rondom het 10–14-onderwijs met belangstelling volgen.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

⁹ Kamerstuk 31 293, nr. 493.

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.