

Vergaderjaar 2021–2022

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 603

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 december 2021

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 1 juni 2021 over Eindrapportage pilot 10–14 «Een soepele overgang» (Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 508) en over de brief van 5 oktober 2021 over de eerste tussenrapportage naar het Experiment Teambevoegdheid 10–14-onderwijs (Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 596).

De vragen en opmerkingen zijn op aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 3 december 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Inhoud

I	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
	Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
	Inbreng van de leden van de D66-fractie	2
	Inbreng van de leden van de SP-fractie	3
	Inbreng van de leden van de PvdA-fractie	4
	Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie	5
	Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie	6
	Inbreng van de leden van de Volt-fractie	6
	Inbreng van de leden van de SGP-fractie	7
II	Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	7

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) naar de 10–14 initiatieven. Zij vragen wat de algemene kabinetsreactie is op dit rapport. De leden lezen in het rapport dat om de onderwijskwaliteit van 10–14 scholen te bewaken, het volgens de inspectie noodzakelijk is dat er wet- en regelgeving komt voor dit specifieke onderwijstype. Alleen dan kan de inspectie adequaat toezicht houden op de kwaliteit van het onderwijs en kunnen besturen hierover verantwoording afleggen. Hoe kijkt de Minister hiernaar? Zij vragen of de Minister deze conclusie deelt en welke acties de Minister aan deze aanbeveling verbindt.

De leden lezen daarnaast in het rapport van de inspectie verschillende aanbevelingen voor 10–14 onderwijs. Kan de Minister per aanbeveling ingaan hoe en of hij hier invulling aan gaat geven?

Daarnaast lezen de leden in de kabinetsreactie eindrapportage pilot 10–14 scholen «een soepele overgang» dat de Minister het besluit hoe verder om te gaan met de instroom in het primair onderwijs en de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs, overlaat aan een volgend kabinet. Kan de Minister ten minste aangeven welke aandachtspunten hij meegeeft aan een volgend kabinet met betrekking tot dit onderwerp, zo vragen de voornoemde leden.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de eindrapportage pilot 10–14 «Een soepele overgang». Zij zijn tevreden dat de Minister hiermee een terugkoppeling geeft op de motie van de leden Rudmer Heerema en Van Meenen¹, welke de regering vraagt een pilot te starten waarbij een aantal schoolbesturen de vrijheid krijgen om zo flexibel mogelijk om te kunnen gaan met de instroom in het primair onderwijs en de doorstroom naar het voortgezet onderwijs. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen die ze aan de Minister willen voorleggen.

Vroege selectie

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat we in het huidige schoolsysteem veel te vroeg selecteren. Zo stoppen we kinderen op 12-jarige leeftijd al in een hokje, waar ze vaak de rest van hun leven in vast

¹ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 38

zitten. Twaalf jaar is te vroeg om te selecteren naar niveau. Daarom zijn deze leden positief dat de afgelopen jaren de belangstelling voor 10–14 onderwijs is toegenomen en dat naar aanleiding van een motie van de leden Heerema en Van Meenen² een pilot is uitgevoerd zodat we jongeren langer de tijd geven om zich te ontwikkelen. Zij lezen in de eindrapportage van de pilot dat succesfactoren bij de uitvoering de kleinschaligheid zijn, gemotiveerd en enthousiast personeel, een goede voorbereiding en een gezamenlijk bestuur voor po³ en vo⁴. Wat vindt de Minister de belangrijkste conclusies uit de eindrapportage? Welke lessen kan hij trekken uit de pilot voor het regulier onderwijs? Ook vragen zij of het zijn intentie is om naar aanleiding van deze pilot de randvoorwaarden voor de implementatie van dit type onderwijs te verbeteren.

Knelpunten pilot 10–14

De leden van de D66-fractie vinden het goed om te signaleren dat leraren positief met 10–14 onderwijs aan de slag zijn gegaan. En dat leraren, leerlingen en ouders over het algemeen positief zijn. Echter, deze leden vernemen ook dat er aandachtspunten zijn, zoals kwaliteitsborging en transparante communicatie. Wat hebben scholen die deel hebben genomen aan deze pilot als de grootste struikelblokken ervaren? In de rapportage wordt geconstateerd dat de grootste uitstroom tussen 10 en 12 jaar is. Zij vragen of de Minister hier een verklaring voor kan geven. Hoe kan deze uitstroom in de toekomst worden voorkomen? Wat vindt de Minister de belangrijkste aanbevelingen om 10–14 onderwijs te laten slagen? Is hij bereid stappen te ondernemen, om dit type onderwijs te realiseren op meer scholen in Nederland? Zo ja, welke, zo vragen de voornoemde leden.

Tussenrapportage onderzoek teambevoegdheid 10–14 onderwijs

De leden van de D66-fractie zijn positief te vernemen dat de schoolleiders en leraren tevreden tot zeer tevreden zijn over de samenstelling van lerarenteams, omdat po-leraren en vo-leraren van elkaar kunnen leren en de verschillende expertises elkaar verrijken. Welke lessen trekt de Minister uit de conclusies omtrent de teambevoegdheid? Deze leden constateren dat als een van de grootste knelpunten het verschil tussen de cao's van po- en vo-leraren wordt genoemd. Zij zijn van mening dat er een gezamenlijk cao moet komen voor heel het funderend onderwijs en zien deze conclusie als een steun in de rug om dit te realiseren. Daarnaast wordt als knelpunt ook benoemd dat leraren meer tijd nodig hebben om hun taken uit te voeren en te overleggen met andere leraren. Zij hebben daarom eerder voorgesteld in de Onderwijsvisie dat leraren maximaal 20 uur per week les moeten geven, zodat leraren tijd hebben om te blijven ontwikkelen en hun lessen voor te bereiden. Hoe beoordeelt de Minister de benoemde knelpunten in de tussenrapportage? Ziet hij in de tussenrapportage kansen voor het regulier onderwijs? Zo ja, welke, zo vragen de voornoemde leden.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de eindrapportage pilot 10–14 «Een soepele overgang» en de reactie van de Minister. Zij hebben daar nog enkele vragen en opmerkingen over. De leden vragen hoe de Minister aankijkt tegen het 10–14 onderwijs. Ziet hij dit als een goede optie om vroege selectie en de daarmee gepaard

² Ibidem

³ po: primair onderwijs

⁴ vo: voortgezet onderwijs

gaande kansenongelijkheid tegen te gaan? Kan dit überhaupt gesteld worden, aangezien de effecten niet meetbaar zijn? Kan hij de voor- en nadelen van 10–14 onderwijs opsommen ten opzichte van andere interventies om kansenongelijkheid tegen te gaan bij de overgang van het basisonderwijs naar het middelbaar onderwijs? Wat zou de Minister het nieuwe kabinet adviseren als het gaat om het voortzetten van het 10–14 onderwijs? Ook als het gaat om het aanpakken van de knelpunten in wet- en regelgeving? Tevens vragen de voornoemde leden hoe de Minister het rapport van de inspectie weegt, waaruit blijkt dat het merendeel van de betreffende scholen de kwaliteit van onderwijs onvoldoende bewaart.⁵ Wat gaat de Minister doen om de kwaliteit te verbeteren en aan het bewaken van de kwaliteit? Wat is de reactie van de Minister op de eerste tussenrapportage experiment teambevoegdheid 10–14? Zou zo'n teambevoegdheid wenselijk zijn volgens de Minister en de kwaliteit van onderwijs ten goede komen? Kan de Minister zijn antwoorden toelichten, zo vragen de voornoemde leden. Vindt de Minister het ook onrechtvaardig dat leraren uit het primair en voortgezet onderwijs in deze pilot samenwerken, terwijl hun arbeidsvoorwaarden op basis van cao's verschillen? Ook ontvangen zij graag hier een toelichting op. Eveneens zijn de leden benieuwd naar de schoolloopbaan van de leerlingen die het volledige traject hebben doorlopen. Wordt dit verder gemonitord? Zo nee, waarom niet? Is de Minister alsnog bereid dit ondanks zijn demissionaire status wel toe te zeggen, zo vragen de voornoemde leden.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige eindrapportage. Zij zijn zich bewust dat kinderen zich op verschillende manieren en in verschillende tempo's ontwikkelen en niet allemaal beginnen met een gelijke start. In Nederland wordt echter heel vroeg geselecteerd voor het type voortgezet onderwijs, in maar liefst zeven verschillende richtingen (van praktijkonderwijs tot vwo). Al op 11-jarige leeftijd komen kinderen zo in een hokje terecht waar ze niet makkelijk meer uitkomen. Kan de Minister toelichten in hoeverre een doorlopende leerlijn voor kinderen in de leeftijd van 10 tot 14 jaar van basis- naar voortgezet onderwijs, nu blijkt te kunnen meehelpen om deze vroegselectie te doorbreken en daarmee recht te doen aan alle verscheidenheid tussen kinderen?

De eindrapportage van de pilot 10–14 «Een soepele overgang» noemt het nog te vroeg om uitspraken te doen over de schoolloopbaan van de leerlingen, maar benoemt dat er tevredenheid bestaat over de geleidelijke overgang, het vakoverstijgend werken, het gepersonaliseerd leren en sociale competenties en de begeleiding en monitoring van de voortgang. Bij twee van de tien initiatieven vormde het tegengaan van segregatie een doelstelling, daar blijkt nu ook sprake van een gemêleerde schoolpopulatie. Hoe zit dat laatste bij de andere initiatieven, zo vragen de voornoemde leden.

De eerste tussenmeting van het onderzoek teambevoegdheid 10–14-onderwijs benoemt dat teambevoegdheid de doorlopende leerlijn van leerlingen versterkt, de gezamenlijke begeleiding van leerlingen verbetert en leraren breder laat kijken dan hun eigen «specialiteit», maar stelt vast dat de verschillen tussen cao's van po- en vo-leraren de grootste belemmering vormt. Wordt dit probleem opgelost als de loonkloof tussen primair en voortgezet onderwijs wordt opgelost, zo vragen deze leden.

⁵ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 596

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben de verschillende rapporten over 10–14 onderwijs met interesse gelezen. Zij hebben hier nog wel wat vragen over.

Themarapport 10–14 onderwijs van inspectie

Samenvatting

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat in de eerste helft van 2021 er naar schatting 28 10–14 initiatieven zijn die onderwijs verzorgen of voornemens zijn deze te starten. Het regeerakkoord van 2017 gaf ruimte voor dit soort initiatieven (Kamerstuk 34 700, nr. 34). Blijft deze ruimte er ook bij een nieuw regeerakkoord? Zij vragen hoe continuïteit voor deze initiatieven wordt gewaarborgd ook na een wisseling van kabinet (bijvoorbeeld als een nieuw kabinet hier minder ruimte aan wil bieden). Is er een maximum aan het aantal 10–14 initiatieven dat wordt toegestaan? Eveneens vragen zij welke eisen worden gesteld aan deze initiatieven om zich te mogen ontplooien binnen deze ruimte. Wat gaat er gebeuren met de conclusies uit de rapporten en hoeveel 10–14 initiatieven zijn er of starten er in 2022, zo vragen de voornoemde leden.

Nog geen brede oplossingen voor het risico van een dubbele knip

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de meeste initiatieven nog weinig werkwijze hebben ontwikkeld om de risico's in de aansluiting met groep 6 en klas 3 in beeld te brengen en hieraan oplossingen te verbinden. De voornoemde leden vinden dit zorgelijk. Deelt de Minister de mening dat deze 10–14 initiatieven er juist zijn om de overgangen binnen het onderwijs minder lastig te maken? In hoeverre is er nu geen sprake van het verschuiven van deze lastige overgang, en deze zelfs verdubbelen naar twee lastige overgangen? Eveneens vragen zij of er geen eisen worden gesteld aan deze initiatieven om hier wél oplossingen voor te vinden. Zo niet, waarom niet? Op welke manier worden 10–14 initiatieven gestimuleerd dan wel verplicht om hier meer aandacht aan te besteden, zo vragen de eerder genoemde leden.

Kwaliteitszorg

De leden van de GroenLinks-fractie concluderen dat de kwaliteitszorg een kwetsbare factor is waar nog veel verbetering nodig is. Op welke manier worden 10–14 initiatieven gestimuleerd dan wel verplicht om hier meer aandacht aan te besteden? De voornoemde leden lezen dat de onderwijsvisie bij deze initiatieven weinig is vertaald naar concrete en toetsbare doelen. Hoe is het dan mogelijk om dit soort onderwijs te beoordelen? Zij vragen hoe zeker kan worden gesteld dat de leerlingen goed en kwalitatief onderwijs krijgen dat ook weer aansluit bij het vervolgonderwijs daarna.

Wet- en regelgeving

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat de wetgeving nog niet is ingericht op dit soort 10–14 initiatieven. Acht de Minister het verantwoord om door te gaan met dit soort pilots als de kwaliteit en verantwoording moeilijk te controleren zijn door de inspectie? Hoelang kan de situatie op deze manier zonder passend toezicht voortduren volgens de Minister? Ook vragen zij of de Minister voornemens is om een voorbereidend traject in te zetten om te kijken welke regelgeving aangepast dient te worden voor dit soort initiatieven. Zo niet, waarom niet? Welke wijzigingen in wet-

en regelgeving zouden belemmeringen in de samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs kunnen oplossen?

De voornoemde leden lezen dat het regeerakkoord spreekt van meer ruimte voor vormen van samenwerking zoals 10–14 initiatieven, maar dat de praktijk de vraag oproept waaruit deze ruimte precies bestaat en hoe de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd kan worden. Zij vragen of de Minister deze vragen kan beantwoorden, dan wel erop reflecteren. De leden lezen dat er nog diverse andere knelpunten zijn voor het 10–14 onderwijs binnen de wettelijke kaders. Een knelpunt is het stelsel van bevoegdheden waardoor er beperkingen zijn voor leraren primair onderwijs om les te geven in het voortgezet onderwijs. Op welke manier zou dit knelpunt kunnen worden opgelost? Is de Minister voornemens hier iets structureels aan te doen? Ziet de Minister ook dat het volledig dichten van de loonkloof ook een knelpunt binnen 10–14 onderwijs kan oplossen, zo vragen de eerder genoemde leden.

Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat centraal in dit schriftelijk overleg het 10–14-onderwijs staat. De beschikbaarheid van brede brugklassen levert, samen met soepele overgangen een positieve bijdrage aan gelijke kansen voor kinderen. De leden pleiten daarom voor meer ruimte voor samenwerking en initiatieven van scholen op dit vlak. In dit schriftelijk overleg willen zij stilstaan bij een drietal punten: ruimte voor initiatieven en samenwerking, het bevoegdheidsstelsel en teambevoegdheid en de cao in het po en vo.

Ten eerste het bevoegdheidsstelsel. Een randvoorwaarde voor 10–14-onderwijs is teambevoegdheid. Dit versterkt doorlopende leerlijnen en de begeleiding van leerlingen. De leden van de ChristenUnie-fractie pleiten ervoor om de bevoegdheidsstructuur in het funderend onderwijs onder de loep te nemen, om te zoeken hoe het makkelijker wordt om ook tussen onderwijssectoren over te stappen en er voor leraren meer carrièrepaden mogelijk zijn. Welke mogelijkheden tot veranderingen in de bevoegdheidsstructuur ziet de Minister om structureel tot een versterking van doorlopende leerlijnen te komen? Meer en andersoortige carrièrepaden in het onderwijs leiden wellicht ook tot het meer aantrekkelijk maken van het leraarschap. Zij vragen hoe de Minister dat ziet. Ziet de Minister voor het meer aantrekkelijk maken van het beroep ook een mogelijkheid voor het komen tot één cao in het gehele funderende onderwijs, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het 10–14-onderwijs en de resultaten uit de rapportage goede voorbeelden zijn van het resultaat van samenwerking, initiatieven en de ruimte die geboden wordt aan scholen om dat te doen. De leden pleiten ervoor om de ruimte voor samenwerking en initiatieven van scholen op het vlak van brede brugklassen, betere begeleiding bij de overgang naar een volgende school en voldoende mogelijkheden om door te stromen en te stapelen te verbreden. Kan de Minister daarop reflecteren? Welke ruimte ziet de Minister nu al om deze verbreding te maken, zo vragen de voornoemde leden.

Inbreng van de leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie vragen wat de reden is dat een aantal van de pilots nog geen expliciete visie op het bevorderen van kansengelijkheid geformuleerd hadden. Een van de voornaamste redenen voor het uitvoeren van de pilots lag immers in de bevordering van kansengelijkheid. Hoe kan het dat dit van tevoren niet meegenomen is door een

aantal pilots? Eveneens vragen zij wat hier nu concreet aan wordt gedaan om dit alsnog door de verschillende pilots mee te laten nemen. In hoeverre vragen de pilots om extra inspanningen vanuit de docenten, zowel qua administratieve taken als docerende taken? De voornoemde leden achten het belangrijk dit mee te wegen, gezien het schrijnende algemene lerarentekort en de hoge werkdruk. Leidt een betere samenwerking tussen po- en vo-scholen tot vermindering van de werkdruk, bijvoorbeeld door betere afstemming?

Ten slotte vragen zij hoe de Minister aan kijkt tegen een mogelijke toekomstige wettelijke verankering van de samenwerking tussen po- en vo-scholen, die nodig zou zijn vanuit de geschetste problematiek in het rapport omtrent verantwoording, toezicht en nalevingsrisico's.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de eindrapportage. Zij hebben enkele vragen met het oog op de verdere discussie over deze thematiek.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de verschillende initiatieven erg ongelijksoortig zijn. De onderzoekers geven aan dat nader onderzoek nodig is om conclusies te kunnen trekken. Deze leden vragen de Minister of de ongelijksoortigheid niet hoe dan ook een belemmering zal blijven om duidelijke conclusies te kunnen trekken, ook als het onderzoek gecontinueerd wordt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het kabinet de pilots met 10–14 onderwijs ziet in het licht van kansengelijkheid. Het valt deze leden echter op dat het uitstel van de overgang naar het voortgezet onderwijs en de selectie van het niveau bij veel ouders en leerlingen slechts een beperkte rol vervult in de overwegingen. Zij vragen de Minister hierop te reflecteren. In hoeverre zijn de initiatieven voldoende toegesneden op de doelstelling, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de proefprojecten, afgezien van de teambevoegdheid binnen de reguliere wettelijke kaders, vormgegeven kan worden. Een belangrijke reden daarvoor is dat de inschrijving blijft verlopen via het gangbare onderscheid tussen basisschool en middelbare school. In sommige projecten is daarbij ook geen sprake van een enkele locatie, maar schakelen de leerlingen tussen de locaties van de basisschool en de middelbare school. Deze leden zouden graag een korte verkenning van de Minister vernemen van de alternatieve mogelijkheid om binnen de huidige wettelijke kaders de lengte van de basisschool te verlengen met een jaar of twee jaren. In hoeverre is het mogelijk om, eveneens met de inzet van teambevoegdheden, uit te gaan van een langer verblijf in de basisschool voor alle leerlingen en een versneld doorlopen van het resterende deel van het voortgezet onderwijs, zo vragen de voornoemde leden.

II Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Ik dank de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun inbreng en de gestelde vragen. Hieronder ga ik in op de vragen in de volgorde van het verslag.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) naar de 10–14-initiatieven. Zij vragen wat de algemene kabinetsreactie is op dit rapport. Specifieker vragen deze leden zich af hoe de Minister aankijkt tegen de aanbeveling van de inspectie om wet- en regelgeving in te stellen voor dit specifieke onderwijstype.

Dit themarapport van de Inspectie van het Onderwijs is een aanvulling op het onderzoek dat ik zelf heb laten uitvoeren naar de pilot met 10–14-initiatieven en waarvan de resultaten eerder met uw Kamer gedeeld zijn.⁶ De inspectie heeft in kaart gebracht hoe het gesteld is met de onderwijskwaliteit en de kwaliteitszorg op de initiatieven en heeft gekeken naar de mate waarop wet- en regelgeving aansluit bij wat nodig is voor deze initiatieven en het toezicht erop.

Uit het themarapport haal ik een aantal hoofdpunten:

- De initiatieven verschillen onderling sterk van elkaar. Bepaalde elementen worden gedeeld in alle initiatieven, maar de onderlinge verschillen zijn dermate dat er geen sprake is van een afgebakend of eenduidig concept.
- De inspectie heeft aanleiding tot zorg omdat bij meer dan de helft van de onderzochte 10–14-initiatieven de kwaliteitszorg tekortkomingen kent. Dat maakt het moeilijk voor de besturen en de scholen om de onderwijskwaliteit te bewaken en bij te sturen waar nodig.
- Beleidsmatig zie ik 10–14-onderwijs als een mogelijk middel om selectie uit te stellen en om de overgang tussen primair en voortgezet onderwijs voor leerlingen te versoepelen. De inspectie vraagt terecht aandacht voor het feit dat in een groot deel van de 10–14-initiatieven nu sprake is van twee overgangen in plaats van één: leerlingen stappen op 10-jarige leeftijd over naar een 10–14-initiatief en stromen daarna ook weer uit naar het voortgezet onderwijs.
- De inspectie geeft aan dat in geval van een vervolg aan het 10–14-onderwijs ook aanpassingen nodig zijn in wet- en regelgeving. De inspectie constateert dat de wet- en regelgeving onvoldoende zijn ingericht op samenwerking tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs.

De pilot met 10–14-onderwijs heeft veel waardevolle inzichten geboden. Mijn belangrijkste conclusie is dat deze onderwijsvorm niet hét panacee is voor uitstel van selectie, een soepele overgang van primair naar voortgezet onderwijs of het bevorderen van kansengelijkheid. Het lijkt daarom goed om de blik te verbreden van deze naar ook andere vormen van samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs.

Het is een belangrijk signaal dat de inspectie aanbevelingen doet voor wettelijke kaders, die toezicht op deze initiatieven mogelijk maakt. Of het nodig of wenselijk is om dit te doen is mede afhankelijk van het vervolg dat gegeven wordt aan de pilot 10–14 en in de verbetering van de aansluiting en samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs. Zoals eerder bij de eindrapportage over de pilot 10–14 aangegeven, laat ik vanwege de demissionaire status van het kabinet een verder appreciatie en conclusies over het vervolg over aan een volgend kabinet.

⁶ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 580.

De leden van de VVD-fractie lezen daarnaast in het rapport van de inspectie verschillende aanbevelingen voor 10–14-onderwijs. De leden vragen of de Minister per aanbeveling kan ingaan hoe en of hij hier invulling aan gaat geven?

Ook voor de aanbevelingen die zich op de 10–14-initiatieven zelf richten, geldt dat daarvoor aandacht kan zijn bij vervolgbesleid.

De leden van de VVD-fractie lezen in de kabinetsreactie eindrapportage pilot 10–14 scholen «een soepele overgang» dat de Minister het besluit hoe verder om te gaan met de instroom in het primair onderwijs en de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs, overlaat aan een volgend kabinet. Zij vragen of de Minister ten minste kan aangeven welke aandachtspunten hij meegeeft aan een volgend kabinet met betrekking tot dit onderwerp.

Vanwege de demissionaire status van het kabinet, vind ik het aan mijn opvolger om te besluiten hoe nu verder moet worden gegaan met het 10–14-onderwijs. Uit de rapportages komt in ieder geval naar voren dat er niet één vorm van 10–14-onderwijs is. Het lijkt daarom goed om breder te kijken naar het onderwerp en ook andere vormen van samenwerking tussen primair- en voortgezet onderwijs bij het vervolg te betrekken. Het ligt daarom voor de hand dat een volgend kabinet in een mogelijk vervolgtraject ook rekening houdt met het advies van de Onderwijsraad «Later selecteren, beter differentiëren.»

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie vragen wat de Minister de belangrijkste conclusies vindt uit de eindrapportage van de pilot en welke lessen hij uit de pilot trekt voor het regulier onderwijs.

Een belangrijke conclusie, die ook de inspectie trekt, vind ik dat hét 10–14-onderwijs niet lijkt te bestaan. Ook lees ik dat verschillende elementen van het onderwijs op de 10–14-initiatieven zeer waardevol zijn voor leerlingen, zoals de doorlopende leerlijn en de intensieve coaching van leerlingen, maar dat het anders dan verwacht geen instrument lijkt te zijn in de bevordering van kansengelijkheid. Ook de waarneming van zowel de onderzoekers als de inspectie dat de onderwijswetten onvoldoende zijn ingericht voor onderlinge samenwerking tussen scholen uit beide sectoren, vind ik een belangrijk leerpunt. Mijns inziens zijn dit belangrijke lessen om mee te nemen in een vervolg.

Ook vragen de leden van de D66-fractie of het de intentie van de Minister is om naar aanleiding van deze pilot de randvoorwaarden voor de implementatie van dit type onderwijs te verbeteren. Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie wat scholen die deel hebben genomen aan deze pilot als grootste struikelblokken hebben ervaren.

De eindrapportage heeft waardevolle inzichten gegeven voor een mogelijk vervolg aan 10–14-onderwijs. Maar zoals eerder benoemd laat ik het aan mijn opvolger om te besluiten hoe nu verder moet worden gegaan met 10–14 onderwijs. Naar aanleiding van de eerste tussenrapportage over de pilot 10–14-onderwijs heb ik een analyse van de knelpunten voor scholen met uw Kamer gedeeld.⁷ Gedurende de pilot heb ik enkele randvoorwaarden voor initiatieven al proberen weg te nemen of te verzachten:

- Bevoegdheden van leraren

⁷ Kamerstuk 31 293, nr 473.

De meeste initiatieven geven les aan een gemengd samengestelde klassen tussen leerlingen van de basisschoolleeftijd en leerlingen in de middelbare schoolleeftijd. Een leraar heeft vaak geen bevoegdheid voor beide onderwijssoorten. Hiervoor is in het schooljaar 2020/2021 gestart met het experiment Teambevoegdheid 10–14 onderwijs.

Hieraan nemen inmiddels 18 initiatieven deel. Het experiment maakt mogelijk dat 10–14-initiatieven kunnen werken met een teambevoegdheid, waarmee leraren gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor het onderwijs dat zij geven. De teambevoegdheid is zowel vak- als sectoroverstijgend.

– Eindtoets en 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. 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 kunnen kiezen om hun kind naar een reguliere school voor voortgezet onderwijs te laten uitstromen. Wel kunnen de initiatieven de toets al 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 en wat dit betekent voor de begeleiding. Daarnaast heb ik het ook mogelijk gemaakt dat besturen bij de leerlingen binnen de 10–14-initiatieven een andere toets kunnen afnemen dan bij leerlingen op de «moeder» school.

Voor een aantal knelpunten die benoemd worden in de eindrapportage «Een soepele overgang» geldt dat ik er (op dit moment) geen oplossing voor kan bieden.

– Verschillende cao's voor het primair en voortgezet onderwijs

Hoewel leraren van beide sectoren samenwerken in de 10–14-initiatieven, gelden verschillende cao's. Dat kan een verschil in salaris betekenen, maar ook een verschil 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.

– Geen eigen BRIN-nummer en gescheiden geldstromen

10–14-Initiatieven vallen onder twee BRIN-nummers en hebben ook te maken 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, omdat ze niet kunnen voldoen aan de voorwaarden uit de stichtingsprocedures. 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.

Overigens ontvingen de schoolbesturen dus geen «eigen» bekostiging, maar zij konden wel gebruik maken van de subsidie Doorstroomprogramma's po-vo voor gelijke kansen.

In de rapportage wordt geconstateerd dat de grootste uitstroom tussen 10 en 12 jaar is. De leden van de D66-fractie vragen of de Minister hier een verklaring voor kan geven en hoe deze uitstroom in de toekomst kan worden voorkomen.

De onderzoekers schrijven dat *tussentijdse* uitstroom veelal plaatsvindt na het tweede leerjaar van het 10–14-traject. Het is niet zo dat op dat moment *überhaupt* de grootste uitstroom plaatsvindt. Ongeveer een kwart van de leerlingen stroomt uit na het tweede leerjaar, na het derde leerjaar

(leerlingen zijn dan in principe 13 jaar) stroomt nog eens een kwart van de leerlingen uit. Dit is een gemiddelde over de deelnemende initiatieven. Het percentage vroegtijdige uitstroom varieert sterk tussen de initiatieven, van vrijwel geen uitstroom tot een uitstroom van ongeveer de helft van de leerlingen. De belangrijkste redenen voor tussentijdse uitstroom zijn dat het niveau van de leerling al duidelijk is na groep 8, dat leerlingen sociaal gezien toe zijn aan de overstap naar de vo-school (met oudere leerlingen), dat leerlingen meer willen doen met een specifiek profiel (zoals horeca, cultuur of techniek) of dat het onderwijsconcept toch niet bij leerlingen blijkt te passen.

Het is niet mijn doel om tussentijdse uitstroom van leerlingen uit 10–14-initiatieven te voorkomen. De redenen van uitstroom zijn begrijpelijk en het is aan ouders en leerlingen om een schoolkeuze te maken. Het is vooral belangrijk dat leerlingen de overstap kunnen maken op het moment dat zij hieraan toe zijn.

De leden van de D66-fractie vragen wat volgens de Minister de belangrijkste aanbevelingen zijn om 10–14-onderwijs te laten slagen.

Ik vind het belangrijk dat de 10–14-initiatieven de kwaliteitszorg verder ontwikkelen, zodat leerlingen op 10–14-onderwijs goed onderwijs blijven krijgen. Van belang vind ik ook dat de initiatieven aandacht hebben voor de overstap die leerlingen moeten maken naar het voortgezet onderwijs en dat er een goede aansluiting is met het voortgezet onderwijs. De aanbeveling van de inspectie voor de overheid, dat voor verregaande samenwerking tussen scholen in primair en voortgezet onderwijs andere wet- en regelgeving nodig is, vind ik ook belangrijk om mee te nemen in besluitvorming over een vervolg.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie of de Minister bereid is om stappen te ondernemen om dit type onderwijs te realiseren op meer scholen in Nederland en zo ja, op welke scholen.

Het 10–14-onderwijs is door een aantal scholen zelf opgezet en vormgegeven. Scholen kunnen dit doen binnen de huidige wet- en regelgeving. Scholen die zich oriënteren op 10–14-onderwijs helpen kunnen voor vragen terecht bij de website van de rijksoverheid, het Lerend Netwerk 10–14 of de SLO.^{8 9 10} Besluitvorming over een vervolg in beleid is aan een volgend kabinet.

De leden van de D66-fractie vragen zich af welke lessen de Minister trekt uit de conclusies omtrent de teambevoegdheid.

De eerste bevindingen in het tussenrapport over het experiment teambevoegdheid 10–14-onderwijs laten zien dat een teambevoegdheid scholen en leraren meer flexibiliteit kan geven, zodat leraren kunnen lesgeven aan zowel leerlingen in het primair als voortgezet onderwijs. Ook stimuleert de teambevoegdheid de samenwerking tussen het primair en voortgezet onderwijs; het versterkt bijvoorbeeld de doorlopende leerlijn en verbetert de gezamenlijke begeleiding van leerlingen. Het geeft 10–14-initiatieven de ruimte om nauwe samenwerking in het lerarenteam te bevorderen. Het experiment is pas net begonnen en heeft een doorlooptijd tot en met juni 2023, voor definitieve conclusies is het daarom nog te vroeg.

⁸ Rijksoverheid, 2021. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voortgezet-onderwijs/10-14-onderwijs>

⁹ Lerend Netwerk 10–14, 2021. <https://www.1014onderwijs.nl/>

¹⁰ SLO, 2021. <https://www.slo.nl/thema/meer/10-14-onderwijs/>

De leden van de D66-fractie constateren dat als een van de grootste knelpunten het verschil tussen de cao's van po- en vo-leraren wordt genoemd. Deze leden vragen hoe de Minister de benoemde knelpunten in de tussenrapportage beoordeelt en welke kansen hij in de tussenrapportage ziet voor het regulier onderwijs.

Naar aanleiding van de eerste tussenrapportage over de pilot 10–14-onderwijs heb ik een analyse van de knelpunten voor scholen met uw Kamer gedeeld.¹¹ Aangekaart werd dat de meeste initiatieven lesgeven aan gemengd samengestelde klassen. Naar aanleiding daarvan is in het schooljaar 2020/2021 het experiment Teambevoegdheid van start gegaan. Het experiment maakt mogelijk dat 10–14-initiatieven kunnen werken met een teambevoegdheid, waarmee leraren gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor het onderwijs dat zij geven en zij zowel vak- als sectoroverstijgend kunnen werken. De lessen hieruit kunnen bijdragen aan de gedachtenvorming over bevoegdheden van leraren in het onderwijs. Voor het knelpunt van verschillende cao's in het primair en voortgezet onderwijs is (op dit moment) nog geen oplossing. De rijksoverheid is geen partner in de cao-afspraken. Ik laat het daarom over aan de besturen en de cao-partijen om hierover desgewenst het gesprek te voeren. Bovengenoemde knelpunten komen voort uit de dagelijkse praktijk van de 10–14-initiatieven. In de scholen die niet sectoroverstijgend werken, lijken deze knelpunten minder relevant.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen hoe de Minister aankijkt tegen het 10–14-onderwijs, of dit een goede optie is om vroege selectie en de daarmee gepaard gaande kansengelijkheid tegen te gaan en of dit gesteld kan worden, aangezien de effecten niet meetbaar zijn. De leden van de SP-fractie vragen vervolgens of ik de voor- en nadelen van 10–14-onderwijs kan opsommen ten opzichte van andere interventies om kansengelijkheid tegen te gaan bij de overgang van het basisonderwijs naar het middelbaar onderwijs.

Het 10–14-onderwijs zou kunnen worden ingezet om leerlingen die langer de tijd nodig hebben om in te stromen in een passend onderwijsniveau in het voortgezet onderwijs hiervoor de ruimte te geven. Alle 10–14-initiatieven hebben als hoofddoel de versoepeling van de overstap van leerlingen van primair naar voortgezet onderwijs. Initiatieven werken daar op verschillende manieren aan. Sommige initiatieven hebben een afgebakende doelgroep. Hierdoor is de impact maar voor een kleine groep leerlingen voelbaar en in sommige gevallen wordt de selectie van leerlingen praktisch juist vervroegd. Daarbij waarschuwt de inspectie ook voor het ontstaan van twee overgangen in plaats van één.

Ik constateer dan ook met de inspectie dat de meeste 10–14-initiatieven niet zozeer zijn opgericht vanuit de wens om kansengelijkheid te bevorderen. Elk initiatief heeft zijn eigen visie bijvoorbeeld om meer gepersonaliseerd of thematisch onderwijs te kunnen aanbieden of om aan te kunnen sluiten bij de belevingswereld van jonge tieners. De opbrengsten, zoals het ontstaan van een doorlopende leerlijn en ruimte voor maatwerk en aandacht voor persoonlijke begeleiding van leerlingen, zijn zeer waardevol, maar dragen niet zozeer bij aan kansengelijkheid.

Daarmee zie ik 10–14-onderwijs vooral als pionierswerk, waarin onder andere gewerkt wordt aan een betere aansluiting en doorlopende leerlijnen tussen het primair en voortgezet onderwijs. Het 10–14-onderwijs

¹¹ Kamerstuk 31 293, nr 473.

kan leerlingen veel brengen, maar mijn beeld is dat het niet zozeer een interventie is om kansenongelijkheid tegen te gaan.

De leden van de SP-fractie vragen wat ik aan een nieuw kabinet zou adviseren als het gaat om het voortzetten van het 10–14-onderwijs, ook voor wat betreft het aanpakken van de knelpunten in wet- en regelgeving.

Vanwege de demissionaire status van het kabinet, vind ik het aan mijn opvolger om te besluiten hoe nu verder moet worden gegaan met het 10–14-onderwijs. Uit de rapportages komt in ieder geval naar voren dat er niet één vorm van 10–14-onderwijs is. Het lijkt daarom goed om breder te kijken naar het onderwerp en ook andere vormen van samenwerking tussen primair- en voortgezet onderwijs bij het vervolg te betrekken. Daarbij is van belang de aanbeveling van de inspectie serieus te nemen, dat de wetgeving onvoldoende is ingericht op intensieve samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs. In een eventueel vervolg traject dient ook rekening te worden gehouden met het advies van de Onderwijsraad «Later selecteren, beter differentiëren.»

Ook vragen de leden van de SP-fractie hoe ik het rapport van de inspectie weeg, waaruit blijkt dat het merendeel van de betreffende scholen de kwaliteit van onderwijs onvoldoende bewaart.¹² Zij vragen vervolgens wat ik ga doen om de kwaliteit te bewaken en verbeteren.

Ik vind het signaal van de inspectie dat de kwaliteitszorg nog te wensen over laat op verschillende 10–14-initiatieven een belangrijk aandachtspunt en dit signaal van de inspectie dient ook mee gewogen te worden bij het uitdenken van vervolgrichtingen voor 10–14-onderwijs. Het themaonderzoek van de inspectie ging in brede zin over 10–14-onderwijs. De inspectie heeft de betreffende besturen op de hoogte gesteld van haar bevindingen en zal deze meenemen in toekomstig toezicht bij deze besturen.

De leden van de SP-fractie vragen naar een eerste reactie op de eerste tussenrapportage experiment teambevoegdheid 10–14. En de leden vragen zich af of zo'n teambevoegdheid wenselijk is en of het de kwaliteit van onderwijs ten goede komt.

Op basis van de tussenrapportage lijkt een teambevoegdheid voor 10–14-initiatieven zeker wenselijk. Het stimuleert de samenwerking tussen het primair en voortgezet onderwijs en maakt het mogelijk een doorlopende leerlijn te versterken. Het is nog niet duidelijk wat het effect is op de kwaliteit van het onderwijs. Ik vind het nog te vroeg om definitief conclusies te trekken. Het experiment en het onderzoek lopen nog tot en met juni 2023, daarna moet worden bekeken of en zo ja welk vervolg wenselijk is.

Ook zijn de leden van de SP-fractie benieuwd naar of ik het onrechtvaardig vind dat leraren uit het primair en voortgezet onderwijs verschillende arbeidsvoorwaarden hebben op basis van hun cao's.

De arbeidsvoorwaarden in het onderwijs zijn gedecentraliseerd en het is aan sociale partners om te bepalen wie onder welke cao valt. Dit kabinet heeft recentelijk structureel € 500 miljoen beschikbaar gesteld om de salarissen van werknemers in het primair onderwijs te verbeteren. Het is aan de sociale partners aan de cao-tafel om hierover afspraken te maken in de cao po, de rijksoverheid is geen partner in de cao-afspraken.

¹² Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 596

Tot slot zijn de leden van de SP-fractie benieuwd naar de schoolloopbaan van de leerlingen die het volledige traject hebben doorlopen. Zij vragen zich af of, en zo nee waarom niet, dit verder wordt gemonitord.

Momenteel wordt de schoolloopbaan van de leerlingen die het volledige 10–14-traject hebben doorlopen niet gemonitord. Dit vraagt een langdurige opzet, waarvoor destijds niet is gekozen. Vanwege het kleine aantal initiatieven en leerlingen, is de kans dat hier representatieve data uit voort komt, minimaal. Ik laat aan mijn opvolger over of en hoe hier een vervolg aan wordt gegeven.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie vragen of de Minister kan toelichten in hoeverre een doorlopende leerlijn voor kinderen in de leeftijd van 10 tot 14 jaar van basis- naar voortgezet onderwijs, nu blijkt te kunnen meehelpen om deze vroegselectie te doorbreken en daarmee recht te doen aan alle verscheidenheid tussen kinderen.

Een doorlopende leerlijn is vooral een manier om de overgang van primair naar voortgezet onderwijs vloeiender te maken voor leerlingen. Overigens is daarbij de overgang van het 10–14-onderwijs naar het «gewone» voortgezet onderwijs nog steeds een aandachtspunt. Dit staat grotendeels los van het moment van selectie. Initiatieven zijn verschillend georganiseerd.

Voor sommige initiatieven geldt dat leerlingen inderdaad pas later kiezen voor een onderwijsniveau in het voortgezet onderwijs, maar andere initiatieven richten zich op een heel specifieke doelgroep. Het ontwikkelwerk dat deze initiatieven hebben gedaan voor een doorlopende leerlijn zie ik als een belangrijke opbrengst van het 10–14-onderwijs, maar hiermee wordt niet per definitie de vroege selectie in het gehele onderwijssysteem doorbroken, daarvoor zijn andere maatregelen nodig.

De eindrapportage van de pilot 10–14 «Een soepele overgang» noemt het nog te vroeg om uitspraken te doen over de schoolloopbaan van de leerlingen, maar benoemt dat er tevredenheid bestaat over de geleidelijke overgang, het vakoverstijgend werken, het gepersonaliseerd leren en sociale competenties en de begeleiding en monitoring van de voortgang. Bij twee van de tien initiatieven vormde het tegengaan van segregatie een doelstelling, daar blijkt nu ook sprake van een gemêleerde schoolpopulatie.

Voornoemde leden vragen hoe dit laatste zit bij de andere initiatieven.

Voor de andere initiatieven was dit geen doelstelling. De meeste 10–14-initiatieven hebben geen doorsnee-populatie, schrijven de onderzoekers. Dat heeft verschillende redenen. Zo is de overstap naar een andere school tijdens de basisschoolperiode bijvoorbeeld aantrekkelijk voor ouders die ontevreden zijn over het onderwijs op de vorige school of het onderwijs-concept van het initiatief maakt dat er een specifieke populatie toe aangetrokken wordt. Bij deze initiatieven is geen desegregerend effect.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de verschillen tussen cao's van po- en vo-leraren de grootste belemmering vormen bij het onderzoek naar teambevoegdheid 10–14. Ze vragen of dit probleem wordt opgelost als de loonkloof tussen primair en voortgezet onderwijs wordt opgelost.

Dit kabinet heeft recentelijk structureel € 500 miljoen beschikbaar gesteld om de salarissen van werknemers in het primair onderwijs te verbeteren. Het is aan de sociale partners aan de cao-tafel om hierover afspraken te

maken in de cao po. Of dit effect heeft op het experiment teambevoegdheid zal in de toekomst moeten blijken.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de ruimte voor deze 10–14 initiatieven ook gegarandeerd blijft bij een nieuw regeerakkoord. Ook vragen zij hoe continuïteit voor deze initiatieven wordt gewaarborgd ook na een wisseling van kabinet (bijvoorbeeld als een nieuw kabinet hier minder ruimte aan wil bieden).

De 10–14-initiatieven die er nu zijn, houden zich aan de kaders die binnen huidige wet- en regelgeving zijn toegestaan en de ruimte die de wet nu biedt. Ik kan niet vooruitlopen op de wensen van een nieuw kabinet om hier meer of minder ruimte aan te geven.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er een maximum is aan het aantal 10–14 initiatieven dat wordt toegestaan.

Er is geen maximum, want alle initiatieven die er nu zijn en/of starten dienen aan de wet- en regelgeving voor primair en voortgezet onderwijs te voldoen.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie welke eisen worden gesteld aan deze initiatieven om zich te mogen ontplooien binnen deze ruimte.

Initiatieven die willen beginnen met 10–14-onderwijs dienen allereerst te voldoen aan de kaders binnen de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs. Hieruit voortvloeiend betekent dit dat altijd een schoolbestuur van primair onderwijs en van voortgezet onderwijs betrokken moet zijn (bij sommige initiatieven vallen deze onder hetzelfde schoolbestuur). In een brief aan uw Kamer heb ik naar aanleiding van de pilot 10–14 aangegeven dat het wenselijk is dat schoolbesturen die starten minimaal het basisarrangement voor het toezicht hebben.¹³ Daarnaast heb ik het belang benadrukt dat scholen die willen starten met 10–14-onderwijs van tevoren goed moeten hebben nagedacht over het waarom en waartoe, over de wijze waarop ze het concept willen implementeren en hoe ze ook de medewerkers daar gedegen op willen voorbereiden. Ervaring van de huidige initiatieven leert dat er veel komt kijken bij het opstellen van een goed onderbouwd plan en dat een nieuw initiatief veel ontwikkeltijd vraagt van scholen en onderwijspersoneel. Ook heeft elke school een informatieplicht jegens de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat er gaat gebeuren met de conclusies uit de rapporten en vragen hoeveel 10–14 initiatieven er zijn of in 2022 starten.

De conclusies en aanbevelingen uit de rapporten worden meegenomen in het vervolgbeleid. Omdat scholen uit het primair en voortgezet onderwijs samenwerken en uitdrukkelijk geen school stichten, kan uit de registratiesystemen (RIO) bij DUO (nog) niet opgemaakt worden hoeveel 10–14-initiatieven er precies zijn of in 2022 van start gaan. Wel kunnen scholen aangeven dat zij dit type onderwijs aanbieden. Dat is niet verplicht, maar de verwachting is dat scholen zeer bereid zijn om dit te doen, omdat het 10–14-onderwijs een onderscheidend onderdeel van hun aanbod is. Momenteel wordt RIO gevuld door de schoolbesturen.

¹³ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr 391.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de meeste initiatieven nog weinig werkwijze hebben ontwikkeld om de risico's in de aansluiting met groep 6 en klas 3 in beeld te brengen en hieraan oplossingen te verbinden. De leden vragen of de Minister de mening deelt dat deze 10–14 initiatieven er juist zijn om de overgangen binnen het onderwijs minder lastig te maken.

In het publieke debat over 10–14-onderwijs wordt vaak de doelstelling van het versoepelen van de overgangen genoemd. Uit de eindrapportage «Een soepele overgang» kan worden opgemaakt dat er ook andere doelstellingen zijn, zoals het flexibiliseren van het moment van overstap of het bieden van meer gepersonaliseerd onderwijs. De initiatieven hebben elk hun eigen doelstellingen en beweegredenen, die waardevol kunnen zijn. Wel deel ik met de onderzoekers en de inspectie de waarneming dat er twee overgangen ontstaan in plaats van één in het 10–14-onderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre er nu geen sprake is van het verschuiven van de lastige po-vo-overgang en of de overgang nu niet wordt verdubbeld naar twee lastige overgangen. Daarnaast vragen de leden of er eisen worden gesteld aan deze initiatieven om hier oplossingen voor te vinden en zo niet, waarom niet.

Bij de meeste initiatieven is inderdaad sprake van een verschuiving van het moment van overgang naar voortgezet onderwijs. Afhankelijk van de inrichting van het 10–14-initiatief is er daarnaast sprake van een overgang bij moment van instroom in het 10–14-onderwijs. De inspectie ziet dit als een serieus punt van aandacht. Op dit moment wordt het 10–14-onderwijs uitgevoerd binnen de bestaande wet- en regelgeving. Er zijn dus geen (nadere) voorschriften voor deze initiatieven. Wel vind ik het wenselijk dat deze schoolbesturen een samenwerkingsovereenkomst afsluiten en nadenken over doorlopende leerlijnen. Zo heeft de SLO een website ontwikkeld met voorbeelden van leerdoelkaarten over het curriculum.¹⁴

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke manier 10–14 initiatieven worden gestimuleerd dan wel verplicht om meer aandacht te besteden aan de overgangen.

Ook hiervoor geldt dat de 10–14-initiatieven hun onderwijs vormgeven binnen bestaande wet- en regelgeving. Er is daarom geen verplichting voor deze scholen om iets meer of anders te doen dan andere scholen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke manier 10–14 initiatieven worden gestimuleerd dan wel verplicht om meer aandacht te besteden aan de kwaliteitszorg.

Ik vind het signaal van de inspectie dat de kwaliteitszorg nog te wensen over laat op verschillende 10–14-initiatieven een belangrijk aandachtspunt. Dit signaal dient ook meegewogen te worden bij het uitdenken van vervolgrichtingen voor 10–14-onderwijs. Het themaonderzoek van de inspectie ging in brede zin over 10–14-onderwijs. De inspectie heeft de betreffende besturen op de hoogte gesteld van haar bevindingen en zal deze meenemen in toekomstig toezicht bij deze besturen. Voor de 10–14-initiatieven geldt net als voor alle scholen dat zij zijn gehouden aan de wettelijke eisen voor kwaliteitszorg.

¹⁴ SLO, 2021. <https://www.slo.nl/thema/meer/10-14-onderwijs/>

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de onderwijsvisie bij deze initiatieven weinig is vertaald naar concrete en toetsbare doelen en vragen zich af hoe het dan mogelijk is om dit soort onderwijs te beoordelen.

De Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs stellen eisen aan het beleid over de kwaliteit van het onderwijs. Het toezicht dat de inspectie daarop houdt, vindt plaats aan de hand van het onderzoekskader. De kwaliteitszorg is daar onderdeel van. Wanneer een bestuur geen concrete doelen vaststelt, kan het bestuur die doelen ook niet evalueren en kan het geen maatregelen tot verbetering van de kwaliteit nemen. Dit is een belangrijk onderdeel van kwaliteitszorg waar de inspectie naar kijkt. Daar waar de inspectie tekortkomingen signaleert, zal de inspectie dit meenemen in het toezicht bij de betrokken schoolbesturen.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie hoe zeker kan worden gesteld dat de leerlingen goed en kwalitatief onderwijs krijgen dat ook weer aansluit bij het vervolgonderwijs daarna.

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Een van de doelstellingen van 10–14-onderwijs is om de overgang voor leerlingen naar het voortgezet onderwijs te versoepelen en een ononderbroken ontwikkeling mogelijk te maken. Een goede kwaliteitszorg is daarbij heel belangrijk. Zoals hierboven aangegeven is de kwaliteitszorg onderdeel van het toezicht. Daar waar de inspectie, naar aanleiding van dit onderzoek, tekortkomingen heeft gesignaleerd, heeft de inspectie de betreffende besturen op de hoogte gesteld van haar bevindingen en zal de inspectie dit meenemen in het toekomstig toezicht bij deze schoolbesturen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het verantwoord is om door te gaan met dit soort pilots als de kwaliteit en verantwoording moeilijk te controleren zijn door de inspectie.

Een verdere appreciatie van de conclusie over 10–14-onderwijs laat ik over aan een volgend kabinet. Het signaal van de inspectie over de kwaliteitszorg zal hierin meegewogen worden.

De leden van de Groen Links-fractie vragen hoe lang de pilot-situatie zonder passend toezicht voort kan duren.

Bij een mogelijk vervolg van dit soort initiatieven zal een volgend kabinet de aanbeveling van de inspectie, dat er een goede wettelijke verankering moet komen, vanzelfsprekend meenemen in mogelijk vervolgbeleid. In de huidige situatie wordt het toezicht op de 10–14-initiatieven meegenomen in de vierjaarlijkse onderzoeken van de inspectie, die plaatsvindt bij de besturen waar deze initiatieven onder vallen. De inspectie geeft in hun rapport ook aan dat inhoudelijk onderzoek vanuit de stimulerende rol op basis van de onderzoekskaders PO en VO mogelijk is.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de Minister voornemens is om een voorbereidend traject in te zetten om te kijken welke regelgeving aangepast dient te worden voor dit soort initiatieven.

Vanwege de demissionaire status van het kabinet, vind ik het passend dat mijn opvolger besluit hoe nu verder wordt gegaan met het 10–14-onderwijs.

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie welke wijzigingen in wet- en regelgeving belemmeringen in de samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs zouden kunnen oplossen.

De onderzoeken naar 10–14-onderwijs geven enkele aanbevelingen mee omtrent wet- en regelgeving. In het themarapport over 10–14-onderwijs geeft de inspectie bijvoorbeeld aan dat in het geval van een vervolg aan het 10–14-onderwijs ook aanpassingen nodig zijn in wet- en regelgeving. De inspectie constateert dat die onvoldoende is ingericht op samenwerking tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast is het voor de besturen lastig om bijvoorbeeld de medezeggenschap en de onderwijstijd conform de regelgeving van beide sectoren in te richten. Tot slot is een heldere regelgeving over samenwerking over de onderwijssectoren heen nodig om goed toezicht te kunnen houden op deze en soortgelijke initiatieven.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het regeerakkoord spreekt van meer ruimte voor vormen van samenwerking zoals 10–14 initiatieven, maar dat de praktijk de vraag oproept waaruit deze ruimte precies bestaat en hoe de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd kan worden. Zij vragen of ik deze vragen kan beantwoorden, dan wel erop kan reflecteren.

Zoals is vastgelegd in het regeerakkoord heeft dit kabinet scholen die wilden starten met 10–14-onderwijs de ruimte gegeven. In het schooljaar 2017/2018 is daarom een pilot gestart met zes 10–14-initiatieven. In het schooljaar 2018/2019 zijn nog eens zes initiatieven van start gegaan. De scholen die deelnamen aan de pilot 10–14 hadden destijds allemaal het basistoezicht van de inspectie. Dat betekent dat de kwaliteit op dat moment voldoende was. Omdat de initiatieven onder primair én voortgezet onderwijs vallen, hanteert de inspectie momenteel de onderzoekskaders voor beide sectoren. De initiatieven worden daardoor meegenomen in de vierjaarlijkse onderzoeken van de inspectie, die plaatsvindt bij de besturen waar deze initiatieven onder vallen. De inspectie geeft in het themaonderzoek aan, dat het wenselijk is dat bij voortzetting voor dergelijke initiatieven een helder wettelijk kader komt.

De leden van de GroenLinks fractie vragen of het knelpunt waarbij er beperkingen zijn voor leraren in het primair onderwijs om les te geven in het voortgezet onderwijs, kan worden opgelost en vragen of de Minister voornemens is om hier iets structureels aan te doen.

Naar aanleiding van dit knelpunt is het experiment teambevoegdheid gestart. Met een teambevoegdheid zijn leraren gezamenlijk verantwoordelijk voor het onderwijs dat zij geven. De teambevoegdheid is zowel vak- als sectoroverstijgend en bedoeld voor scholen die sectoroverstijgend lesgeven. Dit experiment wordt geëvalueerd. Het is aan een nieuw kabinet om te bepalen wat de toekomst is van dit experiment en of het mogelijk bredere implicaties heeft dan alleen voor de 10–14-initiatieven. Deze discussie zal ook gezien worden in de bredere discussie over het bevoegdhedenstelsel.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de Minister het eens is dat het volledig dichten van de loonkloof een knelpunt binnen 10–14 onderwijs kan oplossen.

Dit kabinet heeft recentelijk structureel € 500 miljoen beschikbaar gesteld om de salarissen van werknemers in het primair onderwijs te verbeteren. Het is aan de sociale partners aan de cao-tafel om hierover afspraken te maken in de cao po. Of dit een impuls geeft aan een knelpunt binnen 10–14-onderwijs zal in de toekomst moeten blijken.

Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke mogelijkheden tot veranderingen in de bevoegdhedenstructuur de Minister ziet om te komen tot een versterking van de doorlopende leerlijnen. Daarnaast vragen ze of meer en andersoortige carrièrepaden in het onderwijs leiden tot het meer aantrekkelijk maken van het leraarschap.

Bij het vroegtijdige einde van de Commissie Onderwijsbevoegdheden heeft uw Kamer op 1 februari jl. een brief ontvangen waarin is aangegeven dat de aanbevelingen uit het Voorzittersverslag bestudeerd worden om mogelijke vervolgstappen te inventariseren. Samen met het veld is een inventarisatie gemaakt van de knelpunten in het bevoegdhedenstelsel, met name met betrekking tot het voortgezet onderwijs, en welke vervolgstappen kunnen worden geadviseerd aan een volgend kabinet. Met het bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen, de inzet op strategisch HRM-beleid en de start met het vereenvoudigen en harmoniseren van de uitzonderingsmogelijkheden op het bevoegd lesgeven in Artikel 33 van de Wet op het voortgezet onderwijs worden al belangrijke verbeteringen ingezet. De mobiliteit van leraren en bevoegdheden over sectoren heen vraagt om aandacht. Vervolgstappen voor het verbeteren van de bevoegdhedenstructuur zijn aan een volgend kabinet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de Minister een mogelijkheid ziet in het komen tot één cao voor het gehele funderend onderwijs om het beroep aantrekkelijker te maken.

De arbeidsvoorwaarden in het onderwijs zijn gedecentraliseerd; het is aan sociale partners om te bepalen wie onder welke cao valt. 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.

De leden vragen mij te reflecteren op meer ruimte voor samenwerking en initiatieven van scholen op het vlak van brede brugklassen, betere begeleiding bij de overgang en voldoende mogelijkheden om door te stromen, en aan te geven welke ruimte de Minister nu al ziet om deze verbreding mogelijk te maken.

Ik deel de gedachte van leden van de Christen Unie dat het 10–14-onderwijs veel laat zien van wat intensieve samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs kan brengen. Scholen hebben nu al veel ruimte om de selectie naar onderwijsniveaus voor leerlingen uit te stellen tot later in of na de onderbouw van het voortgezet onderwijs.

In het kader van het Nationaal Programma Onderwijs konden scholen voor voortgezet onderwijs dit najaar subsidie aanvragen om brede en/of verlengde brugklassen te starten of verder uit te bouwen. Later dit schooljaar is hiervoor opnieuw gelegenheid. De subsidie is bedoeld voor scholen om heterogene brugklassen te introduceren, dakpanklassen verder te verbreden of het selectiemoment uit te stellen tot na het tweede of derde leerjaar. Ook het verbeteren van brede brugklassen kan met deze subsidieregeling worden gefinancierd.

Ook hebben veel scholen de afgelopen jaren subsidie ontvangen voor doorstroomprogramma's po-vo, die de overgang van de basisschool naar de middelbare school verbeteren voor leerlingen die op een hoger niveau kunnen presteren, maar minder ondersteuning of hulpbronnen hebben dan hun klasgenoten.

Daarnaast zijn er verschillende scholen die voor leerlingen die dat nodig hebben een tussenjaar tussen primair en voortgezet onderwijs inrichten. Al deze maatregelen vormen een begin van een betere aansluiting en meer kansen voor leerlingen bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs.

Al deze maatregelen hebben verschillende elementen in zich. Ook de constatering van de inspectie, dat voor intensieve samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs andere regelgeving nodig is, is in dit kader relevant. Een volgend kabinet zal inhoudelijk reageren op het Onderwijsraad-advies over later selecteren en beter differentiëren. Het ligt voor de hand om daarbij ook te kijken naar de mogelijkheden voor samenwerking over de onderwijssectoren heen en naar de breedte van mogelijkheden om negatieve effecten van de overgang voor leerlingen te compenseren.

Inbreng van de leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie vragen wat de reden is dat een aantal van de pilots nog geen expliciete visie op het bevorderen van kansengelijkheid geformuleerd hadden terwijl dit de voornaamste reden was voor de uitvoering van de pilots.

De initiatieven worden uitgevoerd binnen de kaders van de onderwijs-wetten. De besturen zijn daarom vrij in het bepalen van hun eigen doelstellingen en in de inrichting van het onderwijs. Een visie op de bevordering van kansengelijkheid was dan ook geen voorwaarde voor het deelnemen aan de pilot.

Ook vragen de leden van de Volt-fractie wat nu concreet wordt gedaan om de bevordering van kansengelijkheid alsnog door de verschillende pilots mee te laten nemen.

De pilot is inmiddels afgerond. Voor de 10–14-initiatieven gelden geen andere regels of voorwaarden dan voor andere besturen en scholen.

De leden van de Volt-fractie vragen in hoeverre de pilots om extra inspanningen vragen vanuit de docenten, zowel qua administratieve taken als docerende taken.

De teambevoegdheid voor 10–14-onderwijs is bedoeld om het voor scholen mogelijk te maken om de samenwerking in het onderwijs aan leerlingen van primair en voortgezet onderwijs beter te kunnen organiseren. In die zin zou het voor scholen die kiezen voor dergelijke initiatieven verlichting moeten bieden. Voor leraren kan 10–14-onderwijs wel veeleisend zijn, zeker als wordt gewerkt met verticale groepen. Uit de eerste tussenmeting van het experiment teambevoegdheid wordt duidelijk dat voldoende tijd voor docenten nodig is om samen te werken en om het onderwijs goed op elkaar af te kunnen stemmen.

De leden van de Volt-fractie vragen of een betere samenwerking tussen po- en vo-scholen tot vermindering van werkdruk leidt.

Uit de eerste tussenmeting naar het experiment teambevoegdheid 10–14 blijkt nog geen relatie tussen een vermindering van de werkdruk en betere afstemming. Wel wordt duidelijk dat leraren op 10–14-initiatieven veelvuldig overleg met elkaar voeren en dat een goede en open sfeer belangrijk is voor de samenwerking. De komende jaren wordt de teambevoegdheid voor 10–14-initiatieven verder gemonitord en komen

wellicht bevindingen naar voren over welk effect het heeft op de werkdruk.

Ten slotte vragen de leden van de Volt-fractie hoe de Minister aan kijkt tegen een mogelijke toekomstige wettelijke verankering van de samenwerking tussen po- en vo-scholen, die nodig zou zijn vanuit de geschetste problematiek in het rapport omtrent verantwoording, toezicht en nalevingsrisico's.

Vanwege de demissionaire status van het kabinet, vind ik het passend dat mijn opvolger besluit hoe nu verder wordt gegaan met het 10–14-onderwijs. De aanbevelingen die gedaan worden in de rapportage «Een soepele overgang» en het themarapport van de inspectie worden bij dit besluit meegewogen.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie constateren dat de verschillende initiatieven erg ongelijksoortig zijn. De onderzoekers geven aan dat nader onderzoek nodig is om conclusies te kunnen trekken. Deze leden vragen de Minister of de ongelijksoortigheid niet hoe dan ook een belemmering zal blijven om duidelijke conclusies te kunnen trekken, ook als het onderzoek gecontinueerd wordt.

Deze verwachting deel ik, gezien de uiteenlopende inrichting van de initiatieven en het relatief geringe aantal scholen dat 10–14-onderwijs aanbiedt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het kabinet de pilots met 10–14 onderwijs ziet in het licht van kansengelijkheid. Het valt deze leden echter op dat het uitstel van de overgang naar het voortgezet onderwijs en de selectie van het niveau bij veel ouders en leerlingen slechts een beperkte rol vervult in de overwegingen. Zij vragen de Minister hierop te reflecteren en aan te geven in hoeverre de initiatieven voldoende toegesneden zijn op de doelstelling.

Ik deel deze constatering. Veel van de initiatieven bestonden al en de pilot is ingericht om een beter beeld te krijgen van de lessen die uit deze initiatieven te trekken waren. De kansen die ik zag voor uitstel van selectie en het bevorderen van kansengelijkheid, blijken niet overeen te komen met de beweegredenen en doelstellingen van veel van de 10–14-initiatieven. Ook deze constatering is een opbrengst van het onderzoek. De pilot biedt onder andere inzicht in wat nodig zou kunnen zijn om intensieve samenwerking tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs beter mogelijk te maken en laat zien welke voordelen de vormgeving van dit onderwijs heeft voor sommige leerlingen en ouders. De pilot toont echter ook aan dat 10–14-onderwijs bijdraagt aan flexibilisering van het moment van overgang, maar niet per se aan de uitstel ervan. Hierdoor en door de beperkte doelgroep voor 10–14-onderwijs lijkt het op dit moment niet zozeer bij te dragen aan de bevordering van kansengelijkheid.

De leden van de SGP-fractie zouden graag een korte verkenning van mij vernemen over de alternatieve mogelijkheid om binnen de huidige wettelijke kaders de lengte van de basisschool te verlengen met een jaar of twee jaren. Ook vragen de leden in hoeverre het mogelijk is om, eveneens met de inzet van teambevoegdheden, uit te gaan van een langer verblijf in de basisschool voor alle leerlingen en een versneld doorlopen van het resterende deel van het voortgezet onderwijs.

Binnen de huidige wettelijke kaders is het niet mogelijk om de basisschool te verlengen met een jaar of twee jaren. De Wet op het primair onderwijs geeft in artikel 8 lid 9 aan dat in beginsel alle leerlingen de basisschool binnen acht schooljaren moeten kunnen doorlopen. Ook dienen leerlingen aan het einde van het schooljaar de basisschool te verlaten, als de directeur van de school oordeelt dat leerlingen toe zijn aan het volgen van voortgezet onderwijs (artikel 39, lid 4).

Daarbij is het op basis van dit artikel alleen mogelijk voor leerlingen tot een leeftijd van 14 jaar om op *individuele* basis langer op school te blijven, bijvoorbeeld omdat een kind een jaar langer de tijd nodig heeft of vanwege een taalachterstand. Hiervoor is ook altijd overeenstemming met de ouders nodig. Het is wettelijk niet mogelijk leerlingen klassikaal een of meer jaar langer op de basisschool te laten verblijven.

In het voortgezet onderwijs is bovendien de lesstof die leerlingen in de onderbouw ontvangen in vakken als natuur- en scheikunde, biologie, aardrijkskunde en geschiedenis uitgebreider en complexer dan de lesstof die in het primair onderwijs verzorgd wordt en gezien de bevoegdheid van basisschoolleraars, zoals in een vak als «oriëntatie op jezelf en de wereld.» Daarnaast komen bijvoorbeeld moderne vreemde talen naast het Engels in het primair onderwijs in de regel helemaal niet aan bod, terwijl die wel in de onderbouw van het voortgezet onderwijs worden aangeboden. Door deze inherente verschillen tussen wat het primair onderwijs kan aanbieden en wat leerlingen aan het begin van het voortgezet onderwijs geacht worden te hebben geleerd, is het – naast wettelijk – ook praktisch niet mogelijk om het programma van het voortgezet onderwijs met één of twee jaar in te korten als leerlingen er één of twee jaar later vanuit het primair onderwijs zouden instromen.