

Vergaderjaar 2014–2015

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 216

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2015

In het ordedebat van 4 februari 2015 heeft het lid Ypma (PvdA) verzocht om een brief waarin wordt ingegaan op de wijze waarop scholen omgaan met de gewijzigde wet- en regelgeving voor de toelating van leerlingen uit het basisonderwijs tot het voortgezet onderwijs (Handelingen II 2014/15, nr. 50, Regeling van Werkzaamheden). Deze brief dient ter voorbereiding van een debat dat uw Kamer op korte termijn met mij wil voeren over dit onderwerp. De directe aanleiding voor het verzoek is de berichtgeving in de media dat er scholen voor voortgezet onderwijs zijn die niet handelen volgens de nieuwe regelgeving. Ik voldoe graag aan dit verzoek.

Met deze brief kom ik ook tegemoet aan het verzoek van 18 december 2014 om de Kamer te informeren over de uitvoering van de motie van het lid Ypma over het toelaten van kinderen op basis van het schooladvies en de handhaving op dit onderdeel van de wetgeving over de eindtoetsing PO.¹

Zoals uw Kamer zelf al terecht vaststelde gaat het om een belangrijk onderwerp. Dit jaar maken weer zo'n 190.000 leerlingen de overstap naar het voortgezet onderwijs. Het is allereerst in hun belang dat deze overstap goed verloopt. Dit begint bij een goede aansluiting tussen het primair en voortgezet onderwijs. De overgang van primair naar voortgezet onderwijs is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van basisscholen en middelbare scholen. De nieuwe regelgeving beoogt hieraan bij te dragen.

Nieuwe wettelijke kaders

De per 1 augustus 2014 van kracht geworden vernieuwde wet- en regelgeving voor de overgang van primair naar voortgezet onderwijs schrijft voor dat scholen voor voortgezet onderwijs de toelating van leerlingen op een bepaald onderwijsniveau uitsluitend baseren op het

¹ Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 33 en Stb. 2014, nr. 13.

advies van de basisschool. Onderzoek toont aan dat het basisschooladvies een betrouwbare en krachtige voorspeller is voor de verdere schoolloopbaan van kinderen.² Dit advies moet vóór 1 maart worden vastgesteld. Het schooladvies is leidend voor de toelating van de leerling op een bepaald onderwijsniveau in het voortgezet onderwijs. De eindtoets wordt daarna in april afgenomen en kan daardoor hooguit een rol spelen bij de advisering door de basisschool. Als een leerling de eindtoets beter maakt dan verwacht, moet de basisschool het schooladvies heroverwegen. Hierbij worden de ouders van de leerling betrokken, maar uiteindelijk beslist de basisschool om het schooladvies al dan niet naar boven toe aan te passen. Wanneer het advies naar boven wordt aangepast, kan de leerling alsnog aanspraak maken op toelating tot het bijgestelde niveau. Is het resultaat minder goed dan verwacht dan past de basisschool het schooladvies niet aan. Leerlingen krijgen dan de kans om in het voortgezet onderwijs te laten zien dat ze de door de basisschool geadviseerde schoolsoort aankunnen.

In essentie betekent dit dat scholen in het voortgezet onderwijs leerlingen moeten toelaten op het onderwijsniveau dat de basisschool heeft geadviseerd. Middelbare scholen mogen zich bij de plaatsing van leerlingen niet laten leiden door andere toetsen of selectie-instrumenten dan het schooladvies van de basisschool. Alleen in de volgende gevallen kan de vo-school een op basis van het basisschooladvies toelaatbare leerling afwijzen:

- Op de school hebben zich meer leerlingen ingeschreven dan de school kan plaatsen. Vooraf moet helder zijn wanneer daarvan sprake is, en op basis waarvan leerlingen dan niet kunnen worden geplaatst (bijvoorbeeld door loting). De score op de eindtoetsing PO mag hierbij géén bepalend criterium zijn.
- De leerling en zijn ouders onderschrijven of respecteren de grondslag van de school niet.
- De school kan bepalen dat een leerling niet zonder meer geplaatst wordt in een bepaalde opleiding met een specifiek profiel of een bijzondere inrichting waarvoor bepaalde kennis of vaardigheden is vereist, indien de leerling daar in onvoldoende mate over beschikt (bijvoorbeeld een school met tweetalig onderwijs of een Topsport Talentenschool).

Handhaving

Er kan geen enkel misverstand over bestaan dat scholen in het primair en voortgezet onderwijs moeten handelen volgens de nieuwe regelgeving. Er zal dan ook handhavend worden opgetreden wanneer dit evident niet het geval is. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer een middelbare school in strijd met de wet- en regelgeving:

- het advies van de basisschool naast zich neerlegt;
- aanvullende eisen stelt aan de toelating tot een bepaalde schoolsoort;
- de toelating alsnog afhankelijk stelt van de score op de eindtoetsing.

In individuele gevallen kunnen ouders, op grond van artikel 15 van het Inrichtingsbesluit WVO, bezwaar aantekenen tegen een toelatingsbeslissing. De overheid is in dergelijke individuele gevallen geen partij.

De overheid kan wel optreden indien geconstateerd wordt dat wet- en regelgeving niet wordt nageleefd. De Inspectie van het Onderwijs komt in het kader van het nalevingstoezicht in actie wanneer uit signalen blijkt dat een school straks in haar feitelijke toelatingsbeleid de regelgeving onvoldoende naleeft. Ik zal de inspectie vragen om dit jaar in aanvulling

² Dit wordt nog eens bevestigd in de recente CPB-publicatie *Does the teacher beat the test? The additional value of teacher assessment in predicting student ability*, Den Haag, januari 2015.

hierop steekproefsgewijs na te gaan of scholen leerlingen al dan niet feitelijk hebben toegelaten op basis van het basisschooladvies. Met deze benadering houd ik ook rekening met de beschikbare capaciteit bij de inspectie. Bovendien zou bevraging van alle scholen niet in lijn zijn met de uitgangspunten van het toezicht. Deze benadering is proportioneel en in aanvulling op de verderop in deze brief beschreven proactieve acties van de inspectie. Ik zal niet aarzelen op te treden wanneer blijkt dat het evident is dat een school bij de feitelijke beslissingen tot toelating, de regelgeving systematisch niet naleeft. Artikel 104 van de Wet op het voortgezet onderwijs biedt mij de mogelijkheid om in deze gevallen een interventie te plegen, in het uiterste geval ook met een bekostigingssanctie.

Op dit moment is er onvoldoende (juridische) grond om al sanctionerend op te treden. Daarvoor moet immers eerst worden vastgesteld of het handelen van scholen bij de feitelijke toelating van leerlingen, duidelijk, stelselmatig en structureel in strijd is met de regelgeving. Daarvoor is het nu nog te vroeg. De feitelijke toelating en plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs vindt immers pas vanaf maart of april plaats. Dat laat echter onverlet dat de inspectie op mijn verzoek preventief en gericht actie onderneemt, zoals hierna nader zal worden toegelicht. Ook proef ik veel bereidheid bij partijen die daarop worden aangesproken om in de praktijk te handelen volgens de nieuwe regelgeving.

Het gaat er niet alleen om dat middelbare scholen de nieuwe regelgeving adequaat toepassen, en bij toelatingsbeslissingen uitgaan van het advies van de basisschool. Het is ook van belang dat de schooladviezen van de basisscholen kwalitatief aan de maat, betrouwbaar en voldoende specifiek zijn, zodat middelbare scholen hier ook echt van op aan kunnen. Bij twijfels over een basisschooladvies is het essentieel dat de betrokken basisscholen en middelbare scholen hierover direct het gesprek met elkaar aangaan. Versterking van deze samenwerking is ook in het belang van een goede overstap van de leerling en daarmee één van de beoogde effecten van de nieuwe regelgeving op dit punt. De ontwikkeling, kwaliteit en betrouwbaarheid van basisschooladviezen wordt ook meegenomen bij de in gang gezette monitoring van de opgedane ervaringen met de nieuwe regelgeving gedurende dit en volgend schooljaar. Deze monitor maakt onderdeel uit van de in de wetgeving Eindtoetsing PO opgenomen brede evaluatie naar de effectiviteit van de nieuwe wetgeving, waarover uw Kamer vier jaar na de inwerkingtreding van die wetgeving zal worden geïnformeerd. Vooruitlopend hierop zal zowel uw Kamer als de Eerste Kamer tussentijds (uiterlijk begin 2017) worden geïnformeerd over de ervaringen met de overgang tussen primair en voortgezet onderwijs in 2015 en 2016.

Van regelgeving naar praktijk

Het hiervoor geschetste kader van de nieuwe regelgeving beperkt zich tot de hoofdlijnen. Er is bewust voor gekozen om geen landelijke blauwdruk voor te schrijven voor de precieze invulling op lokaal en regionaal niveau ten aanzien van de onderliggende gegevens van het schooladvies. Scholen en schoolbesturen moeten in goed onderling en gelijkwaardig overleg, de mogelijkheid hebben dit zelf verder in te kleuren binnen de kaders van de regelgeving. Dit bevordert ook de gewenste interactie tussen beide sectoren. Het gaat dan om kwesties zoals:

- de (informatie)bronnen die een basisschool gebruikt bij de onderbouwing van haar schooladvies;
- de informatie die onderdeel uitmaakt van het onderwijskundig rapport;
- het gebruik van enkelvoudige en gecombineerde schooladviezen;
- tijdig overleg tussen de basisschool en vo-school over twijfelgevallen en welke informatie daarvoor nodig is;

- plaatsing van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte;
- goede voorlichting aan en communicatie met ouders en leerlingen.

Goede interactie zorgt ervoor dat middelbare scholen voldoende vertrouwen stellen in het bindend schooladvies van de basisschool en dat zij niet hun toevlucht zoeken in aanvullende criteria voor de toelating op een bepaald onderwijsniveau. Dat laatste is ook niet wenselijk en niet toegestaan.

Direct na de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving per 1 augustus 2014 is gestart met intensieve voorlichting. Daarbij spelen de PO-Raad en de VO-raad gezamenlijk een belangrijke rol. Ook zij hechten zeer aan een goede overdracht van leerlingen en de daarvoor vereiste goede samenwerking tussen beide sectoren. De voorlichting geschiedt in de vorm van regionale bijeenkomsten, en in de vorm van handreikingen voor het opstellen van een schooladvies door de basisschool en voor het toelaten van leerlingen door de middelbare school. Daarnaast is er aanvullend op de informatievoorziening vanuit OCW en de inspectie, een gezamenlijke website van de PO-Raad en de VO-raad met alle relevante informatie en antwoorden op een veelheid van vragen over de eindtoetsing, het schooladvies en de toelating tot het voortgezet onderwijs.³ Met vragen kunnen scholen en besturen terecht bij de helpdesks van de raden. Deze vragen, maar ook de vragen en informatie die de helpdesks van de Landelijke Ouderraad en DUO bereiken, geven inzicht in de punten waarop de uitvoeringspraktijk van de nieuwe regelgeving nog vragen en onduidelijkheden oproept. Daar wordt dan ook actie op ondernomen, bijvoorbeeld in de vorm van beantwoording van vragen die aan alle partijen beschikbaar wordt gesteld.

Proactieve benadering inspectie

In mijn beantwoording van 15 december 2014 van schriftelijke vragen van het lid Ypma over «verkapte toelatingstoetsen» (Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 832) heb ik aangegeven dat er nog meer nodig is voor een goede invoering van de nieuwe regelgeving. Deze beantwoording was voor mij aanleiding om de inspectie te vragen hier specifiek naar te kijken. Dit om zoveel mogelijk te bewerkstelligen dat scholen voor voortgezet onderwijs vanaf dit voorjaar hun feitelijke toelatingsbeslissingen baseren op een juiste toepassing van de regelgeving. Eventuele tekortkomingen kunnen nu nog bijgesteld worden, zonder dat handhavend opgetreden behoeft te worden.

De inspectie heeft daartoe in januari 2015 de inhoud van elf, veelal regionale, plaatsingswijzers en protocollen onder de loep genomen.⁴ In deze plaatsingswijzers maken basisscholen en middelbare scholen afspraken over hoe de overstap van leerlingen procedureel en inhoudelijk verloopt. De uitkomst hiervan was dat één plaatsingswijzer al volledig voldeed aan de nieuwe regelgeving. Bij tien plaatsingswijzers is weliswaar rekening gehouden met de nieuwe regelgeving, maar deze bleken op één of enkele onderdelen nog niet helemaal te voldoen. Vrijwel alle partijen hebben intussen aangegeven hun afspraken te zullen aanpassen en het resultaat daarvan terug te leggen bij de inspectie (met twee is het overleg op dit moment nog gaande). De inspectie verifieert vervolgens of de aanpassingen toereikend zijn. Dit proces is nu gaande en wordt deze maand afgerond.

³ www.vanponaarvo.nl

⁴ Er bestaat geen landelijk overzicht en daarmee inzicht in regionale en lokale afspraken over de overgang van po naar vo.

Er zijn ook individuele scholen die hun toelatingsbeleid en -regels vaststellen. Er was al in voorzien dat de inspectie na de check van de plaatsingswijzers, vanaf begin februari steekproefsgewijs een check uitvoert naar de toelatingsregels van individuele scholen voor voortgezet onderwijs. Hiervoor zijn 34 scholen, waaronder enkele zelfstandige gymnasia, geselecteerd. Zeventien van deze scholen behoeven niet meer te worden benaderd, bijvoorbeeld omdat gebleken is dat zij wel aan de nieuwe regelgeving voldoen, of omdat zij in een al benaderde regionale plaatsingswijzer vallen. De inspectie neemt telefonisch contact op met de overige zeventien scholen uit de steekproef om hen erop te wijzen dat het vermoeden bestaat dat zij niet (volledig) voldoen aan de nieuwe regelgeving. De aan te passen aspecten worden tevens in een brief bevestigd. De school krijgt hierin het dringende verzoek de aanpassing door te voeren en ter verificatie terug te leggen bij de inspectie. In de bijlage bij deze brief is een gedetailleerd overzicht opgenomen.

Onderbouwrendement

Een veel gehoord punt van zorg in het voortgezet onderwijs is dat de nieuwe regelgeving ten aanzien van de overgang van primair naar voortgezet onderwijs negatieve invloed zou hebben op het onderbouwrendement van middelbare scholen. Het toetsingskader VO van de inspectie zou onvoldoende rekening houden met de nieuwe situatie. Dit beeld behoeft bijstelling. Zoals ook in de motie Ypma (Kamerstuk 33 157, nr. 37) is gevraagd, telt eventuele afstroom naar het aanvankelijk gegeven advies van leerlingen die op basis van een eindtoets op een hoger niveau zijn geplaatst dan het schooladvies was, niet mee bij het bepalen van het onderbouwrendement.

De indicator van het onderbouwrendement meet of de school als geheel in staat is om gemiddeld genomen haar leerlingen op het voorspelde niveau te brengen en te houden in het derde leerjaar. Het is in het belang van kansen van leerlingen om te blijven werken met deze indicator. Het vormt een prikkel voor vo-scholen om te zorgen dat leerlingen ten minste het door de basisschool voorspelde niveau halen. Als een vo-school toch te maken krijgt met basisscholen die aantoonbaar structureel te hoog adviseren, en dit ook kan onderbouwen, dan kan de inspectie beredeneerd afwijken van haar initiële oordeel over het onderbouwrendement van de vo-school. Dan zal ook de basisschool erop kunnen worden aangesproken dat haar advisering ontoereikend is, in eerste instantie door de vo-school.

De inspectie onderzoekt, mede op verzoek van de VO-raad, of zij in het nieuwe resultatenmodel voor het voortgezet onderwijs een bandbreedte zou kunnen toepassen bij deze indicator. Een dergelijke bandbreedte zou een buffer bieden voor inschattingen van de mogelijkheden van leerlingen die achteraf onjuist blijken te zijn. In overleg met de VO-raad zal worden gezorgd voor een goede communicatie over deze indicator naar de scholen, zodat het gesprek tussen po- en vo-scholen over toelating gevoerd wordt op basis van juiste informatie.

Vervolg

Verwijzend naar de constructieve en actieve houding die partijen aannemen naar aanleiding van de hierboven beschreven acties van inspectie, heb ik er vertrouwen in dat de toelating van leerlingen tot het voortgezet onderwijs al in dit eerste invoeringsjaar grotendeels volgens het nieuwe wettelijk kader zal verlopen.

Het is wel zaak de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving goed te volgen. Dat is dan ook wat ik zal doen, als onderdeel van de evaluatie van

de wetgeving over de eindtoetsing PO, aangevuld met de hierboven beschreven invulling van het nalevingstoezicht van de inspectie. Hierover zal ik uw Kamer op gezette tijden informeren. Ik zal daarbij niet nalaten handhavend op te treden wanneer dat nodig is, zonder daarbij te treden in de eigen verantwoordelijkheden die po- en vo-scholen hebben om in goede samenwerking te werken aan een goede aansluiting tussen beide onderwijssectoren. Dit in het belang van een goede overstap van elke leerling, zodat hij of zij het onderwijs kan volgen wat aansluit bij zijn of haar mogelijkheden, interesses en talenten.

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

– Stand van zaken steekproef inspectie

Inleiding

De inspectie heeft de afgelopen periode steekproefsgewijs regionale plaatsingswijzers bekeken en tevens het toelatingsbeleid van verschillende individuele scholen. De procedure die de inspectie hierbij hanteert, wordt hieronder uiteengezet. Tevens wordt een overzicht gegeven van uitkomsten van de steekproef.

Procedure inspectie

- De inspectie heeft een steekproef uitgevoerd onder 12 regionale plaatsingswijzers en het toelatingsbeleid van 34 scholen. Van deze 12 regionale plaatsingswijzers bleek er 1 nog in oprichting te zijn. Deze is daarom niet benaderd, zodat in totaal 11 regionale plaatsingswijzers onder de loep zijn genomen.
- Zij heeft beoordeeld of deze plaatsingswijzers en verschillende toelatingsprocedures op de juiste wijze zijn aangepast aan de nieuwe wetgeving rond het schooladvies.
- In januari heeft de inspectie telefonisch contact opgenomen met 10 organisaties van de regionale plaatsingswijzers om hen te wijzen op elementen die niet geheel voldoen aan de nieuwe regelgeving en bij 1 organisatie heeft de inspectie gevraagd naar verduidelijking. Deze laatste organisatie bleek geen plaatsingswijzer te hebben.
- Deze organisaties hebben een brief ontvangen van de inspectie met daarin de zaken die niet geheel voldoen aan de wet- en regelgeving.
- De organisaties dienen binnen vier weken de aangepaste procedure aan de inspectie te doen toekomen.
- In de tweede en derde week van februari neemt de inspectie telefonisch contact op met 17 scholen uit de steekproef om hen te wijzen op elementen die niet geheel voldoen aan de nieuwe regelgeving. De overige scholen in de steekproef worden niet individueel benaderd omdat zij voldoen aan de nieuwe regelgeving, binnen een al benaderde regionale plaatsingswijzer vallen, of geen informatie over de toelating online hebben staan.
- Deze scholen ontvangen een brief van de inspectie met daarin de zaken die niet geheel voldoen aan de wet- en regelgeving.
- De scholen dienen binnen twee weken de aangepaste procedure aan de inspectie te doen toekomen.

Uitkomsten steekproef

Alle regionale plaatsingswijzers die in de steekproef van de Inspectie zitten, hebben de nieuwe regelgeving verwerkt in hun plaatsingswijzers. Iedere plaatsingswijzer afzonderlijk voldoet voor het overgrote deel aan de nieuwe regelgeving. De ene plaatsingswijzer bevat echter maar een enkel punt dat niet voldoet aan de regelgeving, de andere plaatsingswijzer voldoet op meerdere punten niet. Het toelatingsbeleid van de 34 scholen is in een aantal gevallen aangepast aan de nieuwe regelgeving. Een deel van de scholen voldoet (nog) niet aan de nieuwe regelgeving.

Hieronder wordt in aantallen aangegeven hoeveel regionale plaatsingswijzers voldoen en hoeveel niet, hoeveel er zijn aangepast en of er gesprekken plaatsvinden. Bij de scholen wordt aangegeven wat de inspectie is tegen gekomen in de steekproef.

Als laatste wordt een overzicht gegeven van de meest voorkomende omissies en waar deze zijn terug te vinden.

Regionale plaatsingswijzers

Voldoen volledig aan regelgeving	Voldoen niet volledig aan regelgeving	Aangepaste plaatsingswijzer teruggestuurd	Gesprekken over plaatsingswijzer na telefoongesprek	Nog te ontvangen plaatsingswijzers (deadline eind februari)
1	10	5 (waarvan 1 waarover nog gesprek wordt gevoerd)	2	6 (waarvan 1 waarover nog gesprek wordt gevoerd)

Toelatingsbeleid scholen

Voldoen volledig aan regelgeving	Voldoen niet volledig aan regelgeving	Geen informatie over toelating	Vallen onder regionale plaatsingswijzer	Onduidelijkheden die op eerste gezicht niet in strijd zijn met regelgeving
7	15	3	7	2

Meest voorkomende omissies

Omissie	Regionale plaatsingswijzer	Toelatingsbeleid school
Vo-scholen accepteren het school advies niet i.v.m. onvoldoende kwaliteit van het basisschooladvies of de onderliggende gegevens (bijv. uit het leerlingvolgsysteem) ondersteunen het schooladvies niet.	8	5
In de plaatsingswijzer/toelatingsbeleid wordt alleen het gebruik van de centrale eindtoets genoemd. Andere eindtoetsen worden niet als mogelijkheid genoemd.	5	Nvt
Ten onrechte wordt in de plaatsingswijzers/toelatingsbeleid vermeld dat het schooladvies kan worden heroverwogen als de eindtoets een hoger niveau aangeeft dan het schooladvies (dat moet).	4	Nvt
Naast het schooladvies worden toelatingscriteria gesteld als gegevens uit het leerlingvolgsysteem, cito eindtoets, cognitieve gegevens leerling. Het schooladvies is daarmee niet leidend.	1	12

Een ander punt dat niet in strijd is met de regelgeving, maar wat de inspectie wel meegeeft als aandachtspunt in haar gesprekken is het volgende. In bijna alle regionale plaatsingswijzers wordt een enkelvoudig advies door de po-school verplicht gesteld. In principe kunnen regio's hier afspraken over maken. Alleen een po-school is vanuit de regelgeving niet verplicht een enkelvoudig advies op te stellen. Dat mag ook een dubbel advies zijn, zeker als dat beter is voor de leerling.