



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

10-14-ONDERWIJS

EEN ONDERZOEK NAAR TWAALF 10-14-INITIATIEVEN.

BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN VOOR ONDERWIJS,
KWALITEITSZORG, WET- EN REGELGEVING EN TOEZICHT

juli 2021

Voorwoord

Het succesvol doorlopen en afronden van het voortgezet onderwijs is van grote invloed op de latere kansen van leerlingen in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. De laatste tijd komt op verschillende plekken de vraag naar voren of de selectie van leerlingen op elf- of twaalfjarige leeftijd met de daarop volgende verdeling over verschillende niveaus en soorten voortgezet onderwijs wellicht te vroeg komt. Naast kansenongelijkheid wordt als argument genoemd dat de aansluiting van het primair onderwijs (po) op het voortgezet onderwijs (vo) niet altijd optimaal is, met een negatief effect op de ononderbroken ontwikkeling.

Als gevolg daarvan is er een groeiende belangstelling voor onderwijs aan de groep tien- tot veertienjarigen (hierna: 10-14-onderwijs). Sinds het regeerakkoord van 2017 is er in Nederland ruimte voor samenwerking om sectordoorbrekend onderwijs voor de groep tien- tot veertienjarigen te verzorgen. Er bestaat sindsdien een rijke diversiteit aan initiatieven voor 10-14-onderwijs, met zeer uiteenlopende doelstellingen en uitvoeringen. Hun gemeenschappelijke doel: een soepele doorstroom van primair naar voortgezet onderwijs mogelijk maken, meer maatwerk bieden voor leerlingen en aandacht geven aan brede ontwikkeling.

Dit rapport beschrijft de resultaten van een aanvullend onderzoek door de Inspectie van het Onderwijs. Dit is aanvulling op het monitoringsonderzoek van onderzoeksbureau Oberon dat is gekoppeld aan een pilot met daarin twaalf 10-14-initiatieven. In die pilot is gekeken naar wat er nodig is voor effectief sectordoorbrekend onderwijs. Met dit aanvullende onderzoek willen we onderdelen van de geboden onderwijskwaliteit in kaart brengen die relevant zijn voor de soepele doorstroom van leerlingen van primair naar voortgezet onderwijs. Daarnaast hebben we in kaart gebracht in welke mate de huidige wet- en regelgeving aansluit bij de 10-14-initiatieven en welke uitdagingen er daarbij zijn voor zowel de 10-14-initiatieven als ons toezicht daarop.

Het onderzoek laat zien dat de initiatieven voor 10-14-onderwijs niet alleen flink uiteenlopen op het gebied van groepssamenstellingen en onderwijsconcepten, maar ook in de onderzochte onderdelen van de onderwijskwaliteit. Er is aanleiding tot zorgen over de kwaliteitszorg van het merendeel van de initiatieven. Dit onderzoek brengt de nodige risico's aan het licht, onder meer veroorzaakt door het onvoldoende stellen en evalueren van doelen ten aanzien van het onderwijs en het leren. De vraag of het 10-14-onderwijs ten goede komt aan de ononderbroken ontwikkeling van de leerlingen kan mede daarom op dit moment niet beantwoord worden.

Het rapport toont echter ook goede voorbeelden. Bijvoorbeeld daar waar het gaat over doorlopende leerlijnen en leerlingbegeleiding. En waar het gaat over systematische evaluatie van de kwaliteit van het onderwijs en de effecten daarvan op leerlingen, op basis van concrete doelen met bijbehorende criteria, en op basis van objectieve bronnen. Navolging van deze voorbeelden biedt kansen voor de succesvolle verdere uitwerking van effectief 10-14-onderwijs en de waarborg van de kwaliteit ervan. Een goed doordachte visie met heldere doelen en een plan van aanpak met een cyclisch stelsel van kwaliteitszorg, evenals passende wet- en regelgeving zijn voorwaardelijk voor de beoogde positieve impulsen aan kennis- en

talentontwikkeling en eerlijke kansen voor alle leerlingen. Als de ontwikkelingen rond het 10-14-onderwijs doorzetten, dan dringen wij aan op een goede wettelijke verankering van het 10-14-onderwijs waarop de bestuurlijke verantwoording en het toezicht kunnen aansluiten. In dit rapport doen we hiervoor diverse concrete aanbevelingen.

Alida Oppers
Inspecteur-generaal van het Onderwijs
juli 2021

INHOUD

Samenvatting 5

1. Inleiding 8
2. Opzet en inrichting van het onderzoek 10
3. 10-14-onderwijs in kaart gebracht 15
4. Zicht op ontwikkeling en afstemming 19
5. Kwaliteitszorg 23
6. Wet- en regelgeving, toezicht, naleving, verantwoording 28
7. Conclusie 32
8. Aanbevelingen voor 10-14-onderwijs 36

Begrippenlijst 41

Referenties 42

Bijlage 1 Het volgen van leerlingen in hun ontwikkeling en de afstemming van de begeleiding en het onderwijs op onderwijsbehoeften van leerlingen, analyse van de onderzoeksresultaten 43

Bijlage 2 Kwaliteitszorg, analyse van de onderzoeksresultaten 53

Bijlage 3 Wet- en regelgeving, toezicht, naleving en verantwoording, toelichting van belemmeringen in de huidige wet- en regelgeving 64

Samenvatting

Sinds enkele jaren neemt de belangstelling voor onderwijs aan tien- tot veertienjarigen toe. Deze belangstelling vloeit voort uit het streven om het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs beter op elkaar aan te laten sluiten voor leerlingen en is een mogelijk antwoord op de nadelen van de vroege selectie. De meeste 10-14-initiatieven willen hier vorm aan geven door middel van sectordoorbekend onderwijs. Hiermee wil men een betere doorstroom van leerlingen naar passend vervolgonderwijs realiseren en brede ontwikkeling en talentvorming bevorderen. In de eerste helft van 2021 zijn er naar schatting zo'n 28 10-14-initiatieven die onderwijs verzorgen voor leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs of die voornemens zijn te starten.

Het regeerakkoord van 2017 biedt ruimte aan samenwerkingsvormen zoals 10-14-initiatieven om sectordoorbekend onderwijs te verzorgen om daarmee de ononderbroken ontwikkeling van en de kansengelijkheid voor leerlingen te bevorderen. Daarom is een 'pilot 10-14' gestart met daarbij de afspraak om na te gaan wat er nodig is om deze samenwerkingsvormen goed te regelen. Dit onderzoek, uitgevoerd tussen maart en oktober 2020, is een aanvulling op het monitoringsonderzoek dat onderzoeksbureau Oberon in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tussen 2017 en 2020 uitvoerde bij de twaalf aan de pilot deelnemende 10-14-initiatieven. Het onderzoek schetst een beeld van relevante onderdelen van de onderwijskwaliteit en de kwaliteitszorg van de twaalf initiatieven én van de mogelijkheden voor 10-14-initiatieven met betrekking tot de naleving, het toezicht en de handhaving in de huidige wet- en regelgeving. Het onderzoek heeft niet geleid tot uitspraken over de kwaliteit van het 10-14-onderwijs als concept. De groep onderzochte scholen is daarvoor te klein en effecten zijn niet vastgesteld. Dit onderzoek gaat ook niet over de voor- en nadelen van uitstel van het selectiemoment. Het rapport doet wel aanbevelingen, bedoeld voor besturen en (toekomstige) 10-14-initiatieven, voor interventies die kunnen bijdragen aan de onderwijskwaliteit en de samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs. Het onderzoek heeft ook geleid tot aanbevelingen voor wet- en regelgeving en effectief toezicht.

De twaalf initiatieven verschillen in veel opzichten van elkaar. Zo zijn er allerlei variaties in de groepssamenstellingen, van homogene jaargroepen tot en met volledig heterogene groepen qua leeftijd en onderwijsniveau. Ook zien we een grote verscheidenheid aan onderwijsconcepten, van docentgestuurd tot en met volledig gepersonaliseerd onderwijs. Eigenlijk bestaat hét 10-14-onderwijs niet.

De centrale onderzoeksvragen in het onderzoek waren:

1. Hebben de 10-14-initiatieven voldoende randvoorwaarden ingericht om hun 10-14-doelen te realiseren en onderwijs van voldoende kwaliteit te bieden?

Met randvoorwaarden bedoelen we in deze context:

- Leerlingen worden gevolgd in hun ontwikkeling.
- De begeleiding en het onderwijs zijn afgestemd op behoeften van individuele of groepen leerlingen.
- Er is een cyclisch stelsel van kwaliteitszorg, met daarbij professionaliseringsbeleid en samenwerking met andere vernieuwingsscholen en externe experts.

Met de 10-14-doelen bedoelen we de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs en maatwerk voor leerlingen met daarbij expliciet aandacht voor de brede ontwikkeling.

2. Hoe kunnen we effectief toezicht houden op 10-14-onderwijs? Wat is er vanwege het sectordoorbrekende karakter van 10-14-onderwijs mogelijk en welke belemmeringen zijn er gelet op de huidige wet- en regelgeving?

In deze samenvatting bespreken we kort de antwoorden op beide onderzoeksvragen.

Wanneer we alle 10-14-initiatieven bij elkaar nemen, is het antwoord op de eerste onderzoeksvraag: deels. Vrijwel alle onderzochte 10-14-initiatieven hebben de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van hun leerlingen voldoende in beeld. Helpend daarbij zijn de kleinschalige opzet en de intensieve coaching. We zien bovendien dat hoe meer de po- en vo-takken van de initiatieven organisatorisch met elkaar verweven zijn en hoe beter de leerlingvolgsystemen op elkaar aansluiten, hoe breder de kennis over de ontwikkeling van leerlingen zich verspreidt onder leraren en hoe beter de begeleiding en het onderwijs zijn afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Zowel bij het systematisch volgen van leerlingen als bij de afstemming van de begeleiding en het onderwijs zien we verschillen tussen scholen, evenals kansen voor verbetering. In het rapport geven we daarvoor een aantal aanbevelingen.

We constateren dat bij meer dan de helft van de onderzochte 10-14-initiatieven de kwaliteitszorg serieuze tekortkomingen kent. Deze initiatieven hebben te weinig zicht op de onderwijskwaliteit en de effecten van hun onderwijs op leerlingen. Als gevolg hiervan hebben ook de betrokken besturen hierop te weinig zicht. Dit belemmert de doelgerichte sturing op kwaliteitsborging en -verbetering. Deze constatering baart zorgen. In dit rapport doen we een aantal aanbevelingen voor verbetering van de kwaliteitszorg, waaronder een gedegen voorbereiding en het toepassen van een cyclische werkwijze van visie, toetsbare doelen, systematische evaluatie en doelgerichte sturing.

Of de 10-14-initiatieven er ook in slagen om een soepele doorstroom te realiseren tussen primair en voortgezet onderwijs, en of zij met hun onderwijs daadwerkelijk de beoogde effecten sorteren met betrekking tot de cognitieve en niet-cognitieve vaardigheden van leerlingen, blijft bij de meeste 10-14-initiatieven nog een vraag. De meeste 10-14-initiatieven bestaan nog maar kort en/of analyseren hierover niet systematisch resultaatgegevens. Bovendien hebben de meeste 10-14-initiatieven geen concrete doelen geformuleerd in termen van beoogde effecten. Daardoor kunnen deze 10-14-initiatieven moeilijk vaststellen in hoeverre zij succesvol zijn en welke aspecten van het onderwijs van invloed zijn op het succes. Daarom dringen

wij aan op het formuleren van beoogde effecten en het in beeld brengen van effecten van het 10-14-onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen. We bevelen 10-14-scholen ook aan door te gaan met het ontwikkelen van doorlopende leerlijnen in begeleiding en aanbod om hun doelstelling te kunnen realiseren. We vragen expliciet aandacht voor het voorkomen van een 'dubbele knip', een schakelmoment op de leeftijd van zowel tien als veertien jaar, omdat we daarbij mogelijke risico's zien. Tot slot achten we het met betrekking tot de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs ook van belang om 10-14-initiatieven en hun besturen te stimuleren om kansengelijkheid te bevorderen in hun ambitie en visie en de uitwerking daarvan in de praktijk.

De tweede onderzoeksvraag betreft de regelgeving en daaruit voortvloeiend het toezicht. Tijdens de pilot en het onderzoek liepen zowel de initiatieven en hun besturen als de inspectie tegen een aantal problemen aan die te maken hebben met het feit dat er op de 10-14-scholen twee onderwijswetten van toepassing zijn en dat de status van het 10-14-initiatief als zelfstandige entiteit juridisch niet gefundeerd is. De onderwijswetten zijn onvoldoende ingericht voor onderlinge samenwerking tussen instellingen van beide sectoren. Uit de huidige wet- en regelgeving vloeien nalevingsrisico's voort voor besturen en hun 10-14-initiatieven, bijvoorbeeld met betrekking tot de medezeggenschap of de onderwijstijd. Dat levert belemmeringen op voor de verantwoording door besturen. Om als inspectie zicht te hebben op de onderwijsresultaten, vanuit de waarborgfunctie toezicht te kunnen houden en bij risico's te kunnen handhaven, is het nodig om de samenwerking tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs wettelijk te verankeren.

Als de ontwikkelingen rond het 10-14-onderwijs doorzetten, dan achten wij het van belang om de wettelijke kaders aan te passen, zodat er grondslagen ontstaan voor kwaliteitswaarborging en -verbetering en voor effectief toezicht op sectordoorbreekende initiatieven in het primair en voortgezet onderwijs. We doen hiervoor in het rapport aanbevelingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Van maart 2020 tot en met oktober 2020 heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna inspectie) een onderzoek uitgevoerd naar 10-14-onderwijs. Het regeerakkoord van 2017¹ biedt aan vormen van samenwerking zoals 10-14-initiatieven meer ruimte om sectordoorbrekend onderwijs te verzorgen. Daarbij is afgesproken dat wordt nagegaan wat er nodig is om deze samenwerking goed te regelen. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van deze afspraak. Om na te gaan wat er nodig is voor een goede samenwerking is door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een pilot opgezet waaraan twaalf 10-14-initiatieven hebben deelgenomen. In opdracht van het ministerie van OCW heeft onderzoeksbureau Oberon een monitoringsonderzoek bij deze initiatieven uitgevoerd in 2017/2018, 2018/2019 en 2019/2020. Dit onderzoek had tot doel antwoord te geven op vragen over de doelen van 10-14-onderwijs en de interventies van initiatieven om deze te behalen, de uitvoering van het onderwijs, de tevredenheid van schoolleiders, leerlingen en ouders, de mate waarin doelen bereikt worden, de effecten van het onderwijs op de leerattitude en tot slot de belemmeringen van (wettelijke) kaders. Op verzoek van het ministerie van OCW voerden wij in aanvulling op het monitoringsonderzoek van onderzoeksbureau Oberon een onderzoek uit bij de twaalf 10-14-initiatieven, met als doel een beeld te schetsen van aspecten van de onderwijskwaliteit en de kwaliteitszorg en van de mogelijkheden met betrekking tot de naleving, het toezicht en de handhaving in de huidige wet- en regelgeving. Voor overwegingen om in de toekomst juridisch meer ruimte te bieden voor 10-14-onderwijs is het van belang om in beeld te hebben welke meerwaarde het 10-14-onderwijs biedt voor leerlingen en welke interventies kunnen bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit en de samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs bij 10-14-onderwijs.

1.2 Toezichthistorie

Kwaliteitsoordelen van de inspectie over het 10-14-onderwijs zijn er niet. Dat komt omdat bij de twaalf 10-14-initiatieven geen onderzoeken zijn uitgevoerd in de periode dat het 10-14-onderwijs was uitgerold. Bij de besturen en scholen (de objecten van toezicht) die betrokken zijn bij de 10-14-initiatieven zijn in de afgelopen periode van vier jaar wel onderzoeken uitgevoerd, maar die hadden geen betrekking op het 10-14-onderwijs. Dat komt omdat kwaliteitsoordelen van de inspectie over het onderwijs van 10-14-initiatieven binnen de huidige wet- en regelgeving niet mogelijk zijn. In hoofdstuk 6 lichten wij dit toe.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 betreft de verantwoording van het onderzoek. In hoofdstuk 3 schetsen we allereerst het ontstaan van 10-14-onderwijs en de gemeenschappelijke

¹ Het kabinet-Rutte III ziet 10-14-onderwijs als een belangrijke nieuwe ontwikkeling. In het regeerakkoord (oktober 2017) staat: "Sommige kinderen zijn gebaat bij een meer geleidelijke overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs. De 10-14-initiatieven, een samenwerkingsvorm tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs, voorzien in zo'n behoefte. Voor dergelijke vormen van samenwerking komt meer experimentele ruimte."

kenmerken van 10-14-initiatieven. We brengen de belangrijkste gemeenschappelijke kenmerken van de twaalf onderzochte initiatieven in beeld.

In hoofdstuk 4 trekken we conclusies over het volgen van leerlingen in hun ontwikkeling en over de afstemming van de begeleiding en het onderwijs op deze ontwikkeling in relatie tot de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs en de ononderbroken ontwikkeling. We geven ook onze bevindingen weer met betrekking tot de doorlopende lijnen in het onderwijsaanbod en de begeleiding. In hoofdstuk 5 trekken we conclusies over de kwaliteitszorg. Daarbij besteden we aandacht aan visies, doelen, systematische evaluatie en gerichte sturing en aan de cyclische inrichting van het stelsel van kwaliteitszorg.

Hoofdstuk 6 bevat conclusies over de mogelijkheden en belemmeringen die voortkomen uit de huidige wet- en regelgeving voor effectief toezicht en voor de naleving en verantwoording door besturen en 10-14-initiatieven.

In hoofdstuk 7 geven we antwoord op de onderzoeksvragen en tot slot biedt hoofdstuk 8 een overzicht van aanbevelingen.

De bijlagen bevatten de onderbouwing van de uitkomsten zoals beschreven in het rapport. Het zijn de kwalitatieve analyses van de uitkomsten van het onderzoek. In bijlage 1 behandelen we het zicht op ontwikkeling en afstemming van onderwijs en begeleiding op leerlingen. Bijlage 2 gaat over kwaliteitszorg. Bijlage 3 betreft de onderwerpen wet- en regelgeving, toezicht, naleving en verantwoording.

2 Opzet en inrichting van het onderzoek

De inspectie heeft tussen maart en oktober 2020 onderzoeken uitgevoerd bij twaalf 10-14-initiatieven. Het onderzoek had als doel om belangrijke onderdelen van de onderwijskwaliteit en de kwaliteitszorg in beeld te krijgen en om in kaart te brengen of de 10-14-initiatieven daarmee hun doelstellingen kunnen realiseren. We hebben bovendien de onderwijswet- en regelgeving geanalyseerd met betrekking tot samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs en belemmerende factoren daarbij. Door de kleinschalige opzet kunnen er uit dit onderzoek geen conclusies getrokken worden met betrekking tot de kwaliteit van het 10-14-onderwijs als concept. Het onderzoek geeft geen antwoord op het vraagstuk van het uitstellen van het selectiemoment.

2.1 Onderzoeksvragen

Het onderzoek is opgezet vanuit de volgende twee centrale onderzoeksvragen:

1. Hebben de 10-14-initiatieven voldoende randvoorwaarden ingericht om hun 10-14-doelen te realiseren en onderwijs van voldoende kwaliteit te bieden?

Met randvoorwaarden bedoelen we in deze context:

- Leerlingen worden gevolgd in hun ontwikkeling.
- De begeleiding en het onderwijs zijn afgestemd op behoeften van individuele of groepen leerlingen.
- Er is een cyclisch stelsel van kwaliteitszorg, met daarbij professionaliseringsbeleid en samenwerking met andere vernieuwingscholen en externe experts.

Met de 10-14-doelen bedoelen we de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs en maatwerk voor leerlingen, met daarbij expliciet aandacht voor de brede ontwikkeling.

2. Hoe kunnen we effectief toezicht houden op 10-14-onderwijs? Wat is er vanwege het sectordoorbrekende karakter van 10-14-onderwijs mogelijk en welke belemmeringen zijn er gelet op de huidige wet- en regelgeving?

Deze centrale onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- Deelvragen bij centrale vraag 1:
 - In welke mate wordt de leerling gevolgd in zijn ontwikkeling?
 - In welke mate vindt afstemming plaats van begeleiding en onderwijs op de ontwikkeling van de leerling?
 - Welke visie en doelen hebben besturen en hun 10-14-initiatieven?
 - In welke mate vindt evaluatie plaats?
 - In welke mate sturen 10-14-initiatieven en hun besturen op de geformuleerde randvoorwaarden en 10-14-doelen?
 - Is er sprake van een cyclisch stelsel van kwaliteitszorg?
- Deelvragen bij centrale vraag 2:
 - Kan de inspectie vanuit de waarborgfunctie effectief toezicht houden bij 10-14-initiatieven en zo ja, hoe?
 - Kan de inspectie invulling geven aan haar stimulerende en/of agenderende rol bij 10-14-initiatieven en zo ja, hoe?
 - Welke belemmeringen zijn er gelet op de huidige wet- en regelgeving voor de naleving door besturen en initiatieven?

- Welke belemmeringen zijn er gelet op de huidige wet- en regelgeving voor het toezicht?
- Aan welke mogelijke aanpassingen in de huidige wet- en regelgeving kan men denken om belemmeringen weg te nemen?

2.2 Resultaten

Bij aanvang stelden we dat het onderzoek moest leiden tot de volgende resultaten:

- een contextschets: een overzicht van actuele 10-14-initiatieven (de actuele stand in aantallen scholen en betrokken niveaus voortgezet onderwijs) en achtergrondinformatie (historie, doelstellingen, ontwikkelingen);
- conclusies over de geformuleerde randvoorwaarden (volgen van de ontwikkeling van leerlingen, afstemming van begeleiding en onderwijs en kwaliteitszorg) om de 10-14-doelstellingen tot een succes te kunnen maken;
- een beeld van bevorderende en belemmerende factoren in de bovengenoemde randvoorwaarden;
- aanbevelingen op het gebied van het volgen van de ontwikkeling van leerlingen en de afstemming van het onderwijs en de begeleiding op deze ontwikkeling en aanbevelingen voor kwaliteitszorg;
- conclusies en aanbevelingen voor de wet- en regelgeving en effectief toezicht op 10-14-initiatieven.

Geen kwaliteitsoordelen

Het onderzoek is niet gericht op het beoordelen van de basiskwaliteit van de 10-14-initiatieven. Wij hebben verschillende aspecten van de basiskwaliteit onderzocht vanuit de invalshoek van de 10-14-doelstellingen om de doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs te versoepelen, maatwerk te bieden en de brede ontwikkeling te bevorderen. Onze bevindingen hebben wij aan het einde van de onderzoeksdag teruggekoppeld aan de instellingen in een feedbackgesprek. Daar waar wij op basis van het onderzoek zorgen hadden over aspecten van de basiskwaliteit, hebben wij dit teruggegeven aan de instellingen en besproken met de contactinspecteur.

Bevindingen voornamelijk gebaseerd op onderzoeken op locatie

De bevindingen zijn tot stand gekomen op basis van verschillende bronnen: kwaliteits- en beleidsdocumenten, vragenlijsten, een zelfevaluatie van de leerresultaten en onderzoeken op locatie. De belangrijkste bron was het onderzoek op locatie, dat bestond uit verschillende activiteiten, waaronder gesprekken met alle betrokkenen, bestudering van het leerlingvolgsysteem en observaties van leermomenten. De bevindingen die de inspecteurs gedurende de onderzoeksdag op locatie hebben verzameld, zijn vervolgens aangehouden tegen de overige bronnen en in samenhang met elkaar geanalyseerd. De analyses zijn opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

2.3 Selectie

De twaalf initiatieven voor dit onderzoek zijn ook betrokken geweest bij het monitoringsonderzoek door Oberon naar 10-14-onderwijs.² Wij hebben voorafgaand aan het onderzoek de afspraak gemaakt dat het onderzoek zich zou beperken tot deze twaalf initiatieven. Er is dus geen sprake van een steekproef. Bij de start van

²Eerste en tweede tussenrapportage en eindrapportage *Monitor 10-14-onderwijs*, Oberon, Bekkers et al., 2018, 2019, 2021.

het monitoringsonderzoek door Oberon waren er voor zover bekend bij het ministerie van OCW en de inspectie buiten deze twaalf initiatieven geen andere 10-14-initiatieven in Nederland.

2.4 Instrumenten

Vragenlijsten

De digitale vragenlijst voor besturen bevatte vragen over de onderwijskundige visie, de samenwerkingsconstructie en de verdeling van verantwoordelijkheden, verantwoording, locatie en BRIN-nummers en facilitering van het 10-14-initiatief. Alle besturen van de twaalf 10-14-initiatieven hebben de vragenlijst ingevuld.

De digitale vragenlijst voor schoolleiders bevatte vragen over de onderwijskundige visie, aantallen leerlingen en de leeftijd van leerlingen, doelgroep, verdeling verantwoordelijkheden, verantwoording, het volgen van leerlingen in hun ontwikkeling, kwaliteitszorg, professionalisering en facilitering door het bestuur. Alle 10-14-initiatieven hebben de vragenlijsten ingevuld, bij één 10-14-initiatief heeft zowel het po-gedeelte als het vo-gedeelte dit gedaan.

De vragenlijsten voor leerlingen bevatten vragen over hoe de school hen volgt in wat ze leren, hoe de school inspeelt op hun onderwijsbehoeften en de mate waarin zij hierover tevreden zijn. De vragenlijst is afgenomen bij twintig willekeurig (op alfabet) geselecteerde leerlingen, variërend in leeftijd, leerjaar en onderwijsniveau. Het betrof vragen over de begeleiding van leerlingen in hun ontwikkeling en de afstemming van de begeleiding en het onderwijs op hun ontwikkeling. De antwoorden dienden als extra informatiebron naast het gesprek met de leerlingen en de coaches. Tijdens het afnemen van de vragenlijst bleek een deel van de vragen te moeilijk te zijn geformuleerd. Deze vragen hebben we niet meegenomen bij de analyse van de onderzoeksinformatie. Leerlingen van alle twaalf de 10-14-initiatieven hebben de enquête ingevuld. In totaal hebben 209 leerlingen de enquête ingevuld, op een totaal van 929 10-14-leerlingen.

De vragenlijsten voor besturen, schoolleiders en leerlingen en overige instrumenten zijn door het onderzoeksteam ontwikkeld en voorafgaand aan het onderzoek niet apart getest.

Expertanalyse

Voor elk 10-14-initiatief is een expertanalyse opgesteld. Dit is de voorbereidende analyse van kwaliteits- en beleidsdocumenten, de toezichthistorie, de zelfevaluatie van de leerresultaten en van de uitkomsten van de vragenlijsten onder besturen en schoolleiders. De expertanalyse geeft in het kort de volgende informatie weer: praktische gegevens, visie, doelen, doelgroep, toezichthistorie moederscholen en besturen, contextinformatie over het initiatief, informatie over leerresultaten.

Overige instrumenten

De overige instrumenten voor uitvoering van het onderzoek op locatie waren:

- een lesobservatieformulier dat inhoudelijk geënt is op het lesobservatieformulier dat inspecteurs gebruiken bij schoolbezoeken;
- een instructie- en invulformulier voor inzage in het leerlingvolgsysteem dat gebaseerd is op de deelvragen van het onderzoek over het volgen van leerlingen in hun ontwikkeling;
- gespreksleidraden en -verslagen die gebaseerd zijn op de deelvragen van het onderzoek: voor bestuurders, schoolleiders, leerlingen, leraren, coaches en ondersteuningsfunctionarissen en ouders.

De ingevulde lesobservatieformulieren, aantekeningen over de leerlingvolgsystemen en de gespreksverslagen zijn als Word-documenten bewaard.

Digitale verzamelstaat

In de digitale verzamelstaat zijn alle deelvragen opgenomen over het volgen van leerlingen in hun ontwikkeling, het afstemmen van het onderwijs en de begeleiding op onderwijsbehoeften en de kwaliteitszorg. Er is een scoreformulier gemaakt dat inspecteurs na afloop van elk onderzoek op locatie en op basis van de lesobservatieformulieren, het invulformulier voor inzage in het leerlingvolgsysteem en de gesprekken konden invullen en voorzien van toelichtende informatie.

Vragenlijst coronapandemie

Tijdens het onderzoek brak de coronapandemie uit. Om hierop in te spelen, hebben we tussentijds alle twaalf initiatieven vragenlijsten laten beantwoorden met vergelijkbare vragen als die wij tijdens de monitoringsonderzoeken ³ over de impact van de coronapandemie aan andere scholen stelden. Dit had als doel om zicht te krijgen op de effecten van de pandemie op het onderwijs en de impact van de scholensluiting in het voorjaar. Uit de antwoorden kwamen geen uitkomsten naar voren die erg afwijken van de uitkomsten bij de monitoringsonderzoeken bij andere scholen. Onze bevindingen hebben we verwerkt in de hoofdstukken 4 en 5.

2.5 Uitvoering

Het onderzoek bestond uit twee onderdelen: een analyse van vooraf bekende en opgevraagde informatie en een onderzoeksdag bij de 10-14-initiatieven.

Vorbereiding op onderzoek op locatie

Wij hebben voorafgaand aan de onderzoeksdagen op locatie schoolplannen, websites, schoolgidsen en de jaarverslaggeving bestudeerd (visie, doelen, doelgroep, evaluaties).

Daarnaast hebben we de toezichthistorie bestudeerd van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs en de besturen waaronder het 10-14-initiatief valt. Dat hebben we gedaan om zicht te krijgen op de kwaliteitszorg en op het 'zicht op de ontwikkeling en begeleiding' (OP2 in het *Onderzoekskader 2017* van de inspectie) van deze moederscholen en besturen.

We hebben ook digitale vragenlijsten uitgezet onder besturen en schoolleiders. Deze hadden onder andere betrekking op de organisatorische inrichting van de 10-14-initiatieven en de samenwerkingsconstructies van besturen.

Tot slot hebben we de 10-14-initiatieven voorafgaand aan de onderzoeksdag gevraagd om een evaluatie op te sturen van de leerresultaten van hun leerlingen. Dit hebben we gedaan om zicht te krijgen op de leerresultaten van de 10-14-leerlingen en om een eerste beeld te krijgen van de manier waarop de kwaliteitszorg van 10-14-initiatieven is ingericht met betrekking tot de evaluatie van leerresultaten. We hebben 10-14-initiatieven daarbij de suggestie meegegeven om hierin het volgende op te nemen: de startsituatie van leerlingen, de doel(en) voor leerresultaten, een eventuele tussenmeting, een actueel overzicht van de cognitieve leerresultaten en/of leergroei en conclusies over de succesvolle en niet-succesvolle ontwikkeling van leerlingen. Aan deze oproep hebben enkele initiatieven gehoor gegeven. Deze informatie hebben wij gebruikt als input voor hoofdstuk 4. De informatie uit de documenten, toezichthistorie, digitale vragenlijsten en evaluatie van de leerresultaten hebben wij per initiatief verwerkt in de expertanalyse.

Onderzoeksdag op locatie

De onderzoeksdag op de 10-14-initiatieven bestond uit verschillende activiteiten:

³ Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/afstandsonderwijs-tijdens-covid-19>.

- gesprekken met leraren, coaches, ondersteuningsfunctionarissen, schoolleiders, bestuurders, ouders, leerlingen;
- bestudering van het leerlingvolgsysteem en overige instrumenten met de coaches en ondersteuningsfunctionarissen;
- observaties van lessen en andere leermomenten (waaronder bijvoorbeeld coachgesprekken);
- afname van een leerlingenvragenlijst.

Na afloop van elk onderzoek op locatie zijn per 10-14-initiatief de informatie uit de lesobservatieformulieren, het invulformulier voor inzage in het leerlingvolgsysteem en de gespreksverslagen door het onderzoeksteam besproken en samengevat in de digitale verzamelstaat.

Onderzoek in tijden van de coronapandemie

Dit onderzoek is eind februari 2020 gestart. Vijf van de twaalf initiatieven hadden een schoolbezoek achter de rug toen de coronapandemie uitbrak en de scholen dichtgingen. Deze pandemie betekende een uitstel van het onderzoek tot begin september 2020. Tussen begin september en half oktober hebben wij de overige zeven initiatieven op locatie kunnen bezoeken.

2.6 Analyse

Analyse van volgen ontwikkeling, afstemming en kwaliteitszorg

De kwantitatieve informatie uit de vragenlijsten voor besturen, schoolleiders en leerlingen en de digitale verzamelstaten van de onderzoeksdagen zijn geanalyseerd. De resultaten hiervan zijn samengevoegd in een (interne) technische rapportage. Op basis van die kwantitatieve analyses is een kwalitatieve analyse gedaan, die terug te vinden is in de bijlagen. Deze kwalitatieve analyse is de basis van de hoofdstukken 4 en 5 van dit rapport.

Analyse van wet- en regelgeving en onderzoekskaders

Hoofdstuk 6 is tot stand gekomen op basis van een analyse van de onderzoekskaders 2017 en 2021 van de inspectie en door nader te bekijken wat de mogelijkheden en belemmeringen zijn gelet op de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), waar de onderzoekskaders 2017 en 2021 van de inspectie van uitgaan.

3 10-14-onderwijs in kaart gebracht

In dit hoofdstuk brengen we het 10-14-onderwijs in Nederland in kaart. We geven een kort overzicht van hoe het 10-14-onderwijs is ontstaan, welke 10-14-initiatieven er anno 2021 in Nederland zijn of worden ontwikkeld en welke gemeenschappelijke kenmerken deze initiatieven hebben. Van de twaalf onderzochte initiatieven brengen we de belangrijkste kenmerken in beeld.

3.1 Het ontstaan van 10-14-onderwijs

In 2012 is het eerste 10-14-initiatief van start gegaan: Tienercollege Gorinchem. In 2016 volgde het tweede initiatief. Sindsdien groeit het aantal 10-14-initiatieven gestaag. De 10-14-initiatieven startten enkele jaren na de toenemende aandacht voor de negatieve gevolgen van vroege selectie van onder andere de Onderwijsraad.⁴ De toegenomen belangstelling voor 10-14-onderwijs komt voort uit het streven om het primair onderwijs en voortgezet onderwijs beter op elkaar aan te laten sluiten voor leerlingen. De 10-14-initiatieven willen hier vorm aan geven door middel van sectordoorbrekend onderwijs en uitstel van het definitieve selectiemoment. Hiermee wil men een betere doorstroom van leerlingen naar passend vervolgonderwijs realiseren en brede ontwikkeling en talentvorming bevorderen. Onderstaand citaat uit een voorstudie van besturen van scholen voor primair en voortgezet onderwijs in 's-Hertogenbosch naar 10-14-onderwijs vat deze wens treffend samen:

“Door een betere aansluiting en een geleidelijke overgang van de open oriëntatie in het primair onderwijs naar de meer gerichte differentiatie in het voortgezet onderwijs en door recht te doen aan de verschillen in passie, talent, ontwikkeling en tempo, kunnen betere kansen aan alle kinderen worden geboden en moet een hoger leerrendement bij alle leerlingen mogelijk zijn. Dat gaat om zowel cognitieve als niet-cognitieve (conatieve) vaardigheden, om een 21e-eeuws perspectief op de ontwikkeling daarvan én om de motivatie om te blijven leren. Het streven is om een duurzame uitstroom te realiseren van een ontwikkelingsvaardige, nieuwe generatie.”

In 2017/2018 startte het ministerie van OCW een pilot 10-14-onderwijs en waren er zes 10-14-initiatieven die hieraan deelnamen. In 2018/2019 waren dat er twaalf. Deze twaalf initiatieven zijn gedurende de pilot in opdracht van het ministerie van OCW gevolgd door onderzoeksbureau Oberon van schooljaar 2017/2018 tot en met 2019/2020.⁵ In deze periode zijn de ervaringen uitgewisseld en besproken in een landelijke regiegroep met daarin vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, de sectorraden, de besturen, het lerend netwerk 10-14-onderwijs en de inspectie. Ten tijde van de rapportage van dit onderzoek is de monitoring van Oberon afgerond en is de landelijke regiegroep opgeheven.

3.2 Een definitie van 10-14-onderwijs: hét 10-14-onderwijs bestaat niet

⁴ In verschillende rapportages benadrukt de Onderwijsraad vanaf 2010 de nadelen van vroege selectie en adviseert hij het ministerie om het selectiemoment uit te stellen tot de leeftijd van veertien jaar en sector- en kolomoverstijgende initiatieven te stimuleren. In zijn rapportage *Later selecteren, beter differentiëren* uit 2021 vraagt de Onderwijsraad om aandacht voor flexibel onderwijs op maat in het primair en voortgezet onderwijs.

⁵ Eerste en tweede tussenrapportage en eindrapportage *Monitor 10-14-onderwijs*, Oberon, Bekkers et al., 2018, 2019, 2021.

We weten dat de twaalf onderzochte en gemonitorde initiatieven op veel onderdelen van elkaar verschillen. In zijn eindrapportage *Monitor 10-14-onderwijs*⁶ stelt onderzoeksbureau Oberon een grote diversiteit onder de 10-14-initiatieven vast. De uitwerking van de gemeenschappelijke hoofddoelen verschilt dermate dat scholen moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Die uitwerking betreft het onderwijsconcept, maar ook de organisatie van de samenwerking tussen het po-gedeelte en het vo-gedeelte van het initiatief, de inrichting van het onderwijs op een of meerdere locaties, al dan niet onderdeel uitmakend van de school voor primair of voortgezet onderwijs, en de groepsindeling.

Gemeenschappelijke kenmerken

Alle 10-14-initiatieven hebben dezelfde hoofddoelen: een soepelere doorstroom van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs, flexibiliteit van het selectiemoment, maatwerk en het bevorderen van de brede ontwikkeling. Het bevorderen van de brede ontwikkeling zien we concreet uitgewerkt in de begeleiding en het onderwijs met betrekking tot de niet-cognitieve ontwikkeling. Alle initiatieven zijn herkenbaar door een kleinschalige setting en veel coaching. Een gemeenschappelijk punt van alle 10-14-initiatieven is ook dat zij vergaande samenwerkingen zijn tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Daarbij zijn in de meeste gevallen zowel leraren uit het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs betrokken. De meeste initiatieven verzorgen onderwijs voor leerlingen van tien tot en met veertien jaar, enkele uitzonderingen daargelaten (de Zuiderymnasium Basisschool verzorgt onderwijs voor leerlingen tot en met twaalf jaar, en laat zo nodig ook leerlingen toe die jonger zijn dan tien jaar; enkele initiatieven bieden onderwijs tot de leeftijd van zestien of achttien jaar). Tot slot biedt de helft van de 10-14-initiatieven sectordoorbekend onderwijs. Dat wil zeggen dat leerlingen in gemengde po- en vo-groepen zitten en onderwijsaanbod krijgen dat behoort tot het curriculum van het primair onderwijs én aanbod uit het voortgezet onderwijs, afhankelijk van de behoefte en de potentie van de leerlingen.

In de tabel op de volgende pagina zijn een aantal kenmerken van de twaalf onderzochte 10-14 initiatieven op een rij gezet.

⁶ Eindrapportage *Monitor 10-14-onderwijs*, Oberon, Bekkers et al., 2021.

10 – 14 initiatieven	Gestart	Besturen	PO en VO scholen waar leerlingen zijn ingeschreven	Aantal leerlingen (2019/2020)	Doelgroep	Organisatie groepsamenstelling
Tiener College Gorinchem, Gorinchem	2012/13	LOGOS (PO), Stichting CVO-AV (VO)	Lyceum Oudenhoven en CBS de Regenboog	23	Alle leerlingen	Combinatiegroepen, niet sector doorbrekend, heterogeen qua onderwijsniveau.
De LeerOndermeming, Ridderkerk	2016/17	Stichting Onderwijsgroep Zuid-Hollandse Waarden (PO en VO)	Mundus College en basisschool De Toekomst van der Capellen	77	Alle leerlingen	Aparte jaargroepen, niet sector doorbrekend, heterogeen qua onderwijsniveau.
Spring High, Amsterdam	2016/17	Stichting westelijke tuinsteden (PO)	Scholengemeenschap en OBS De Toonladder	184	Alle leerlingen	Combinatie groepen, sector doorbrekend, heterogeen qua onderwijsniveau.
Onderwijsroute 10-14, Zwolle	2017/18	Onderwijsstichting Esprit (VO) Openbaar Onderwijs Zwolle & Regio (PO en VO)	Simon van Hasselt en SBO Dr. Bekenkampschool	158	Alle leerlingen	Volledig gemengde groepen, sector doorbrekend, heterogeen qua onderwijsniveau
Tienschool Groningen, Groningen	2017/18	Stichting Openbaar Onderwijs Groningen (PO, VO, SO)	Hendrik Pierson College en Lamberts van Buuren	131	Leerlingen met leerbelemmerende kenmerken (voorheen lwoo-beschikking)	Aparte jaargroepen, niet sector doorbrekend, homogeen qua onderwijsniveau.
De Overstap, Zetten	2017/18	Stichting Christelijk Onderwijs Over-en Midden-Betuwe (PO en VO)	Montessori College, locatie Groesbeek en OBS De Sieppe	70	Alle leerlingen	Aparte jaargroepen, niet sector doorbrekend, heterogeen qua onderwijsniveau.
10-15 Agora Groesbeek, Groesbeek	2018/19	Stichting voortgezet Montessori Onderwijs e.o., Stichting Primair Onderwijs Groesbeek (SPOG)	Stedelijk Dalton Lyceum en de J.F.Kennedyschool	60	Alle leerlingen	Volledig gemengde groepen, sector doorbrekend, heterogeen qua onderwijsniveau
NOVA Tienercollege, Dordrecht	2018/19	Stichting voor Openbaar Onderwijs in Dordrecht (VO) Stichting Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht (PO)	Zuiderymnasium en Beatrixschool	41	Leerlingen met een uitstroompotentie van Havo Vwo die mogelijk onderpresteren	Combinatiegroepen, Sector doorbrekend, Havo/Vwo niveau
Zuider gymnasiumbasisschool, Rotterdam	2018/19	St. PCBO (PO), Ver. CVO Rotterdam en omgeving (VO)	Dendron College, OBS Weisterbeek	55	Leerlingen met een meer- of hoogbegaafd intelligentieprofiel	Aparte jaargroepen, niet sector doorbrekend, homogeen qua onderwijsniveau
SOOOL 10-14, Horst a/d Maas	2018/19	Stichting LVO (VO), Citaverde (VO/MBO), Dynamiek SG (PO)	Emelwerda College en cbs De Koperwiek Emmeloord (VO)	32	Leerlingen met een uitstroompotentie van Vmbo-Havo	Volledig gemengde groepen naar leeftijd, sector doorbrekend, Vmbo (G)TL/Havo niveau
Tienercollege Noordoostpolder, Emmeloord	2018/19	Aves (PO), Stg. V.O.Prot.Chr. Grondslag Emmeloord (VO)	RSB Magister Alvinus en obs Master Steve Jobs	44	Leerlingen met een uitstroompotentie van Vmbo kader beroepsgericht tot en met Vwo	Combinatiegroepen, niet sector doorbrekend, heterogeen qua onderwijsniveau.
Tienschool Sneek, Sneek	2018/19	RSB Magister Alvinus (VO), Stg. Voor Openbaar Onderwijs Odyssee (PO)		54	Alle leerlingen	Volledig gemengde groepen, sector doorbrekend, heterogeen qua onderwijsniveau

3.3 10-14-initiatieven in 2021 in Nederland

Naast de twaalf onderzochte 10-14-initiatieven zijn er inmiddels zo'n zestien nieuwe initiatieven in 2019 of 2020 gestart of voornemens in 2021 te starten. Het overzicht is mogelijk niet compleet, omdat een landelijk registratiesysteem ontbreekt. Momenteel heeft praktisch elke provincie een of meerdere 10-14-initiatieven, met uitzondering van Zeeland.⁷ Niet duidelijk is voor welke doelgroep deze nieuwe initiatieven hun onderwijs willen inrichten, of en hoe zij het selectiemoment voor leerlingen zullen uitstellen en hoe zij de kansengelijkheid willen bevorderen.

Zestien van de 10-14-initiatieven nemen in het voorjaar van 2021 deel aan het Lerend Netwerk 10-14-Onderwijs. Dit is een netwerk van scholen die 10-14-onderwijs aanbieden. Het netwerk heeft zich ten doel gesteld om kennis en ervaringen te bundelen, samen te werken aan de doorontwikkeling van 10-14-onderwijs in Nederland, te inspireren, te adviseren en praktische tips te bieden aan 10-14-initiatieven.

⁷ Het betreft de volgende initiatieven: Spoor 10-14, 's-Hertogenbosch (gerealiseerd door alle besturen van scholen voor primair en voortgezet onderwijs); Academie 10, Utrecht (een initiatief van Nuovo); Tienschool Lemmer (een samenwerking tussen basisschool Tweespan en het Zuiderzee Lyceum en de besturen Gearhing en SSVO); Fourteens, Beverwijk (een initiatief van Stichting VO Kennemerland en Stichting Fedra); Academie 10-14, Almere (opgericht door stichting voor interconfessioneel onderwijs Het Bakken Almere); 10-14-onderwijs Tytsjerksteradiel (een samenwerking van CSG Liudger locatie Burgum en PCBO Tytsjerksteradiel); Pantagora 10-14, Wageningen (een samenwerking van scholengemeenschap Pantarijn en Stichting Openbaar VO Wageningen e.o.); Onderwijs 10-14 Houten (een initiatief van de besturen Fectio en SOOSVOH); Onderwijsperspectief 10-14, Sneek (opgericht door de stichtingen Palludara en CVO Zuid-West Fryslân); Route 10-14, Delden (een samenwerking van IKC Magenta, onderdeel van Stichting Brigantijn en Twickelcollege Delden, onderdeel van Carmel Hengelo); Vitacollege 10-14, Purmerend (een initiatief van stichting CPOW en de PSG); Tienercollege Florès, Enschede (een samenwerking van Het Stedelijk Lyceum en basisschool La Res); Be-Tween, Hardenberg (een initiatief van Stichting CHRONO voor christelijk primair onderwijs en Vechtdal College Hardenberg); 10-14-onderwijs, Echt (een samenwerking van de scholenkoepels Wijzers in Onderwijs en Kindante met Connect College Echt); You Academy, Katwijk (Stichting Andreas College en Stichting Prohles) en Het 10-14-onderwijs Tiel, Tiel (een samenwerking van de basisscholen van Tiel en het Lingecollege).

4 Zicht op ontwikkeling en afstemming

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we onze conclusies over de mate waarin 10-14-initiatieven zicht hebben op de ontwikkeling van leerlingen. Ook brengen we in beeld in welke mate 10-14-initiatieven in hun onderwijs en bij de begeleiding inspelen op wat leerlingen nodig hebben voor een optimale ontwikkeling. Deze zogenoemde afstemming is als deugdelijkheidseis in de wet⁸ en het onderzoekskader van de inspectie verankerd.

Tot slot trekken we conclusies over de mate waarin er sprake is van een doorlopende lijn in het leeraanbod en de begeleiding, als middel om de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs te bevorderen. De onderbouwing van deze conclusies is te vinden in bijlage 1.

4.2 Algemeen beeld

Het merendeel van de onderzochte 10-14-initiatieven heeft de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van hun leerlingen voldoende in beeld en driekwart van de initiatieven stemt de begeleiding en het onderwijs voldoende af op de onderwijsbehoeften van leerlingen. De kleinschaligheid en de hoge frequentie van de begeleidingsmomenten zijn bevorderende factoren en worden door leerlingen en ouders als waardevol ervaren. Op de meeste 10-14-initiatieven zijn vooral de coaches goed op de hoogte van de cognitieve ontwikkeling van hun leerlingen. De 10-14-initiatieven benoemen allemaal dat veel aandacht wordt besteed aan de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen en dit is zichtbaar in het onderwijs en de begeleiding. De effecten daarvan worden in de meeste gevallen niet gemeten, maar zijn in alle gevallen wel merkbaar: alle initiatieven, leerlingen en ouders zeggen dat ze een positieve ontwikkeling zien in de niet-cognitieve vaardigheden, zoals het vermogen om te reflecteren op het eigen leerproces, keuzes te maken, vragen te stellen of te presenteren en een toename in het zelfvertrouwen van leerlingen. Tot slot constateren we dat hoe meer de po- en vo-takken van het 10-14-initiatief met elkaar geïntegreerd zijn, hoe meer er sprake is van een doorlopende lijn in de begeleiding. Een doorlopende lijn in het onderwijsaanbod is bij de meeste initiatieven volop in ontwikkeling.

Het ontstaan van twee nieuwe schakelmomenten, namelijk na groep 6 van het primair onderwijs en na klas 2 van het voortgezet onderwijs, is een serieus punt van aandacht als het gaat om het streven naar een soepele doorstroom van primair naar voortgezet onderwijs.

4.3 De impact van de coronapandemie

Ten tijde van de coronapandemie en het afstandsonderwijs hebben de meeste initiatieven de frequentie van de contactmomenten met leerlingen en ouders verhoogd, zo blijkt uit de vragenlijst voor schoolleiders. Dit varieert van één keer per week een persoonlijk gesprek met leerlingen tot elke dag. Alle initiatieven geven aan dat er vaker contact was met kwetsbare leerlingen en dat deze ook de mogelijkheid hadden om op school te werken. Ook met ouders was er vaker contact dan voor de pandemie, digitaal of via de telefoon. Dit maakt dat de initiatieven naar

⁸ WVO, art. 2, lid 2 en WPO, art. 8, lid 1: "Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen."

hun mening over het algemeen goed op de hoogte waren van en konden inspelen op het welbevinden van leerlingen en eventuele belemmerende factoren bij het thuis werken en leren.

4.4 Vrijwel alle initiatieven volgen leerlingenontwikkeling voldoende

Vrijwel alle 10-14-initiatieven verzamelen voldoende relevante informatie over de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van de leerlingen en leggen deze vast in een of meerdere systemen.

Alle initiatieven volgen de ontwikkeling van cognitieve vaardigheden door middel van extern genormeerde onafhankelijke toetsen, summatieve en/of formatieve toetsen en/of instrumenten die de ontwikkeling in leerdoelen in kaart brengen.

10-14-initiatieven vinden de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen belangrijk en besteden daar ook expliciet aandacht aan in hun begeleiding en onderwijs. De niet-cognitieve ontwikkeling bij leerlingen wordt meestal gevolgd door middel van observaties en gesprekken. Volgsystemen en instrumenten zijn nodig om de ontwikkeling van de niet-cognitieve vaardigheden systematisch te kunnen volgen. Dit is nog een ontwikkelpunt bij de meeste 10-14-initiatieven. We hebben daarbij voorbeelden gezien van rubrics, portfolio's of bouwstenen. Enkele initiatieven hebben samenwerking gezocht met externe experts bij de ontwikkeling van volginstrumenten.

Een mogelijk risico is dat er een te eenzijdige focus op de niet-cognitieve ontwikkeling ontstaat en dat minder prioriteit gegeven wordt aan het volgen van de cognitieve ontwikkeling. Dit is slechts bij een enkel initiatief een aandachtspunt. Vrijwel alle initiatieven hebben een balans aangebracht in hun onderwijs met betrekking tot de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling.

Bij alle initiatieven vindt regelmatig uitwisseling plaats van informatie over de ontwikkeling van leerlingen. We zien wel verschillen tussen de initiatieven in de toegankelijkheid van de vastgelegde informatie. Een bevorderende factor hierbij is het hanteren van één leerlingvolgsysteem. Vier initiatieven werken met één digitaal leerlingvolgsysteem. Een andere bevorderende factor bij het verzamelen en vastleggen van informatie is het maken van goede afspraken met elkaar over welke informatie relevant wordt geacht bij het volgen van de ontwikkeling van leerlingen en voor wie welke informatie toegankelijk is. Alle initiatieven gaven aan dergelijke afspraken te hebben gemaakt.

Bij de meeste 10-14-initiatieven zijn vooral de coaches goed op de hoogte van de ontwikkeling van hun leerlingen. De mate waarin ook de overige leraren op de hoogte zijn, verschilt per initiatief. De inrichting van het 10-14-initiatief speelt daarbij een rol. Hoe meer het po- en het vo-gedeelte met elkaar samenwerken en met elkaar verweven zijn, hoe beter alle betrokken leraren op de hoogte zijn. Hier is voor een deel van de scholen nog ruimte voor verbetering.

Drie initiatieven kunnen meer werk maken van het analyseren van afwijkingen in de ontwikkeling van leerlingen ten opzichte van de verwachtingen. Dat is nodig om doelgerichte plannen op te kunnen stellen voor leerlingen en/of het onderwijs. De overige initiatieven stellen op basis van analyse concrete plannen op met individuele leerdoelen en acties voor leerlingen en handvatten voor leraren, waarmee deze kunnen inspelen op de onderwijsbehoeften van hun leerlingen.

4.5 Voldoende afstemming door driekwart van de initiatieven

Negen van de twaalf 10-14-initiatieven stemmen de begeleiding en het onderwijs voldoende af op de onderwijsbehoefte van leerlingen. Deze afstemming is vooral zichtbaar tijdens begeleidingsmomenten, gericht op persoonlijke leerdoelen van leerlingen, in het onderwijsaanbod en in het tempo waarin leerlingen kunnen werken en leren. De afstemming op onderwijsbehoefte van leerlingen is minder zichtbaar in het pedagogisch-didactisch handelen van leraren tijdens lesmomenten.

Goede voorbeelden van op leerlingen afgestemde begeleiding

Wij zagen tijdens de onderzoeksdagen goede voorbeelden van op de leerling afgestemde begeleiding. Dit waren begeleidingsmomenten gericht op de ontwikkeling van concrete leerdoelen bij individuele leerlingen. De leerdoelen hielden niet alleen verband met de cognitieve leerdoelen uit het curriculum maar hadden ook betrekking op niet-cognitieve vaardigheden. De leerdoelen waren door de coach en de leerlingen vertaald in concrete taken en acties voor leerlingen. Ook werden de leerdoelen tijdens de begeleidingsmomenten door de leerling en de coach geëvalueerd, waarbij coaches door middel van open vragen een beroep deden op het reflecterend vermogen van leerlingen. Soms gebeurde dit in kleine groepjes. Leerlingen en coaches ervoeren de uitwisseling in groepjes als waardevol, omdat die hun persoonlijke feedback opleverde en omdat ze hierdoor werden getraind in het geven van feedback aan elkaar.

Drie initiatieven moeten stappen zetten om de begeleiding en het onderwijs beter af te stemmen op leerlingen die meer hulp nodig hebben en een derde van de initiatieven kan het onderwijsaanbod, dat wil zeggen opdrachten en ander leermateriaal, nog beter afstemmen op leerlingen die extra uitdaging aankunnen. Dit wordt mogelijk wanneer deze initiatieven de ontwikkeling van hun leerlingen beter afzetten tegen de verwachte ontwikkeling. Dat maakt het makkelijker om passende leerdoelen voor leerlingen te formuleren en afspraken te maken over hoe leraren hun onderwijs afstemmen op deze leerdoelen. Het formuleren van concrete en evalueerbare leerdoelen voor leerlingen is voor veel 10-14-initiatieven een aandachtspunt.

4.6 Verschillende invulling van versoepeling doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs

10-14-initiatieven geven op verschillende manieren invulling aan hun ambitie om de doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs te versoepelen. Het meest zichtbaar is dit in de mogelijkheid voor leerlingen om, wanneer zij eraan toe zijn, eerder vakken uit het voortgezet onderwijs te volgen. Een deel van de initiatieven werkt ook in sectordoorbrekende groepssamenstellingen. Een soepelere overstap van primair naar voortgezet onderwijs kan bovendien bewerkstelligd worden door een goede afstemming en aansluiting van het onderwijsaanbod van het po- en het vo-gedeelte (doorlopende leerlijnen) en een doorlopende lijn in de begeleiding van leerlingen. De doorlopende leerlijnen zijn bij de meeste initiatieven in ontwikkeling. Bij het merendeel van de 10-14-initiatieven is er sprake van een doorlopende lijn in de begeleiding. Daarbij zien we dat hoe meer de po- en vo-takken van de initiatieven organisatorisch met elkaar verweven zijn en hoe beter de leerlingvolgsystemen op elkaar aansluiten, hoe breder de kennis over de ontwikkeling van leerlingen zich verspreidt onder leraren en hoe meer er sprake is van een doorlopende lijn in de begeleiding.

4.7 Nog geen brede oplossingen voor het risico van een 'dubbele knip'

De meeste initiatieven zijn zich ervan bewust dat er ook aandacht besteed moet worden aan de aansluiting met groep 6 en klas 3, om het risico van twee schakelmomenten te vermijden. Zij hebben echter, enkele uitzonderingen daargelaten, nog geen werkwijze ontwikkeld om risico's in deze aansluiting in beeld te brengen en te verbinden aan passende oplossingen. Dit is een punt van aandacht, juist gezien de ambitie van 10-14-initiatieven om de doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs te versoepelen en daarmee de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen te bevorderen. Om hierin stappen te kunnen zetten, is het allereerst van belang om zorg te dragen voor een goede communicatie met de aanleverende basisscholen en een doorlopende lijn in het onderwijsaanbod en de curriculumdoelen, gebaseerd op de kerndoelen en toewerkend naar de eindtermen. Daarnaast is het nodig om het vervolgsucces van leerlingen na het 10-14-onderwijs in kaart te brengen. Systematisch contact met de scholen voor vervolgonderwijs over de leerlingen is daarbij van belang.

Een deel van de initiatieven heeft een onderwijsconcept dat afwijkt van dat van de meeste reguliere scholen. Omdat leerlingen van deze initiatieven na klas 2 mogelijk doorstromen naar een reguliere school voor voortgezet onderwijs, is het voor deze initiatieven extra van belang om oog te hebben voor een goede aansluiting.

5 Kwaliteitszorg

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we onze conclusies over de mate waarin en de wijze waarop de onderzochte 10-14-initiatieven en hun besturen hun stelsel van kwaliteitszorg hebben ingericht. De onderbouwingen van deze conclusies zijn te vinden in bijlage 2.

De Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op het primair onderwijs (WPO) schrijven voor dat elke onderwijsinstelling een stelsel van kwaliteitszorg heeft beschreven in het schoolplan. Met dit stelsel van kwaliteitszorg dient de instelling er zorg voor te dragen dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen. Bovendien moet het stelsel van kwaliteitszorg voorzien in het treffen van verbetermaatregelen als dat nodig is.⁹ We gaan in dit hoofdstuk voorbij aan de vraag of een 10-14-initiatief een afzonderlijke instelling is. Dat geldt evenzeer voor welk bestuur verantwoordelijk is. Zie hiervoor hoofdstuk 6.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de randvoorwaarden in de kwaliteitszorg voldoende aanwezig zijn bij de betrokken besturen en de initiatieven om zorg te kunnen dragen voor voldoende onderwijskwaliteit en om de 10-14-doelstellingen tot een succes te kunnen maken. Met randvoorwaarden bedoelen we een cyclische kwaliteitszorg op basis van een visie, toetsbare doelen, een fase van analyse en evaluatie en doelgerichte sturing op borging en (indien nodig) verbetering.

5.2 Algemeen beeld

De kwaliteitszorg is over het geheel genomen (enkele uitzonderingen daargelaten) een kwetsbare factor die verbetering behoeft bij 10-14-onderwijs. Bij zeven van de twaalf 10-14-initiatieven is niet of nauwelijks sprake van een cyclisch stelsel van kwaliteitszorg waarmee zij de basiskwaliteit van het 10-14-onderwijs kunnen waarborgen en bevorderen. Bij deze initiatieven zien we overwegend dat de visie weinig is vertaald in concrete en toetsbare doelen, dat evaluatie beperkt en/of weinig systematisch plaatsvindt en dat deze initiatieven daarmee ook weinig doelgericht sturen op het waarborgen en verbeteren van de onderwijskwaliteit. Voor vrijwel alle initiatieven geldt dat de kwaliteitszorg nog in ontwikkeling is. Kansen voor verbetering liggen in de uitwerking van de onderwijskundige visie in concrete, toetsbare doelen en in de evaluaties. Evaluaties vinden wel plaats, maar vaak niet op basis van vooraf gestelde toetsbare doelen. Dit maakt dat de sturing op de hoofdlijnen plaatsvindt en op processen. Sturing is weinig gericht op beoogde effecten van het 10-14-onderwijs. Daarom kunnen 10-14-initiatieven niet goed aangeven in welke mate het 10-14-onderwijs ten goede komt aan de leerlingen. Besturen zijn weliswaar ondersteunend en faciliterend en worden ook als dusdanig ervaren, maar een minderheid van de 10-14-initiatieven verantwoordt zich periodiek aan hen over de basiskwaliteit en de effecten van het onderwijs op leerlingen. Slechts een minderheid van de besturen heeft daarmee de mogelijkheid om doelgericht te sturen op bevordering van de basiskwaliteit en de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs bij het 10-14-initiatief.

⁹ WVO, art. 24, lid 4, a en b en WPO, art. 12, lid 4, a en b.

5.3 Impact van de coronapandemie

Ten tijde van de coronapandemie hebben de onderzochte initiatieven wisselend zicht op leerachterstanden die leerlingen hebben opgelopen. Zij ervaren ook in verschillende mate dat er sprake is van leerachterstanden. Dit hangt samen met de wijze waarop de initiatieven in de periode van afstandsonderwijs de ontwikkeling van leerlingen volgden. Initiatieven die digitaal methodeonafhankelijke toetsen en methodetoetsen afnamen en de digitale opdrachten in de online leeromgeving controleerden, konden goed aangeven welke achterstanden hun leerlingen hadden opgelopen. Een enkel initiatief gaf daarbij aan ook al remediërend te hebben opgetreden. Andere initiatieven leken ten tijde van het onderwijs op afstand minder zicht en grip te hebben op de leerontwikkeling van leerlingen.

5.4 Alle initiatieven hebben een onderwijskundige visie

Vrijwel alle betrokken besturen en initiatieven hebben een visie geformuleerd op versoepeling van de doorstroom van primair naar voortgezet onderwijs. Deze gaat in op de afstemming van het onderwijs op leerlingen door middel van maatwerk voor (groepen) leerlingen. Besturen en initiatieven geven bijvoorbeeld aan dat er aandacht is voor verschillende startposities van leerlingen, of zij omarmen gepersonaliseerd onderwijs waarin leerlingen (mede) bepalen wat hun leerdoelen zijn. Daarnaast onderschrijven zij in hun visie het belang van de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen, waaronder zij verschillende begrippen scharen, zoals executieve functies, eenentwintigste-eeuwse vaardigheden en het reflecterend vermogen. Alle initiatieven benoemen in hun visie het belang van een flexibel selectiemoment. Acht initiatieven hebben de organisatie van de groepen ook op deze visie ingericht en hanteren volledig heterogene groepssamenstellingen qua onderwijsniveau, van vmbo tot en met vwo. Bij de vier overige initiatieven is sprake van een gefaseerde selectie.

Bevordering van kansengelijkheid maakt bij slechts enkele besturen en initiatieven expliciet onderdeel uit van de visie. Kansengelijkheid blijft een actueel thema in het onderwijs, zeker nu de laatste jaren de segregatie toeneemt. Het opleidingsniveau van ouders blijkt van invloed te zijn op de schoolloopbaan van hun kinderen. Leerlingen van hogeropgeleide ouders krijgen hogere onderwijsadviezen, hebben betere doorstroomkansen en zitten vaker op beter presterende scholen (qua onderwijsresultaten en onderwijskwaliteit) dan leerlingen van minder hoogopgeleide ouders die dezelfde leerprestaties laten zien. Ten tijde van de pandemie vraagt kansengelijkheid nog nadrukkelijker om aandacht.¹⁰

Drie initiatieven richten zich met hun onderwijs op specifieke groepen leerlingen die vanwege hun sociaaleconomische achtergrond of hun leerlingenkenmerken mogelijk minder profiteren van regulier onderwijs. De meeste 10-14-initiatieven hebben weliswaar een visie geformuleerd op het bevorderen van de ononderbroken ontwikkeling van hun leerlingen en de soepele overstap van primair naar voortgezet onderwijs, maar hebben dit niet expliciet gedaan voor het bevorderen van kansengelijkheid voor een specifieke groep leerlingen. Zij hebben geen beleid uitgewerkt met betrekking tot de sociaaleconomische diversiteit van hun leerlingenpopulatie. Andere bevorderende factoren voor kansengelijkheid zijn in verschillende mate zichtbaar: uitstel van het definitieve selectiemoment en de inrichting van heterogene groepen leerlingen. Of 10-14-initiatieven ook daadwerkelijk kansen bevorderen voor leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus is niet duidelijk. Het merendeel van de initiatieven heeft de sociaaleconomische achtergrondkenmerken van de leerlingen onvoldoende in beeld

¹⁰ *Staat van het Onderwijs 2021*, Inspectie van het Onderwijs, 2021, hoofdstuk 1.

om te kunnen monitoren of het initiatief kansen bevordert voor leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus. Hier ligt nog een kans voor 10-14-initiatieven.

5.5 Doelen zijn weinig concreet en toetsbaar

Het stellen van concrete, toetsbare doelen is bij het merendeel van de initiatieven een ontwikkelpunt. Toetsbare doelen blijken het meest zichtbaar bij de cognitieve (leer)resultaten (daarvoor stelt een derde van de initiatieven toetsbare doelen). Voor alle overige onderzochte aspecten (het volgen van leerlingen in hun ontwikkeling, de afstemming van begeleiding en onderwijs, bevordering van de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs, kwaliteitszorg) stellen de 10-14-initiatieven in wisselende mate doelen, en deze zijn bijna altijd algemeen geformuleerd en daardoor moeilijker toetsbaar. Wij zijn in de documenten en tijdens de onderzoeken bij de initiatieven vrijwel geen concrete doelen tegengekomen, geformuleerd als gewenste effecten van de soepelere overstap op leerlingen. Doelen zijn in de meeste gevallen gekoppeld aan processen en niet of nauwelijks aan resultaten. Enkele 10-14-initiatieven geven desgevraagd aan de procesgerichte formulering van doelstellingen te herkennen. Zij geven aan dat die mede wordt veroorzaakt doordat de initiatieven zich nog in de opstartfase bevinden: de initiatieven zijn volop bezig het onderwijsconcept neer te zetten en dit verder te verfijnen.

5.6 Reflectie vindt plaats, maar er is weinig systematische evaluatie

We constateren dat er bij alle 10-14-initiatieven sprake is van reflectie waarbij met leraren en soms ook met ouders en leerlingen wordt nagegaan of men op de goede weg is in het proces. De kleinschaligheid van de initiatieven, de korte lijnen binnen de teams en de reflectie op het proces maken dat snel duidelijk wordt waar zaken goed gaan in het proces en waar mogelijk minder goed. Deze reflectie kan de initiatieven, zeker wanneer zij klein van opzet blijven, globaal zicht geven op hun onderwijskwaliteit en op het effect van hun onderwijs op leerlingen. Uit het onderzoek blijkt ook dat de meeste initiatieven hun resultaten en de onderwijskwaliteit niet systematisch evalueren, dat wil zeggen periodiek, in samenhang met concrete doelen en op basis van objectieve bronnen. Bij een derde van de initiatieven is hiervan sprake bij de cognitieve leerresultaten, een enkel initiatief evalueert de niet-cognitieve resultaten systematisch, twee initiatieven evalueren het vervolgsucces, twee initiatieven evalueren de kwaliteit van het onderwijsproces en twee initiatieven evalueren de kwaliteit van de kwaliteitszorg. Iets minder dan de helft van de initiatieven evalueert regelmatig of de organisatorische randvoorwaarden, zoals de locatie en de inrichting van het gebouw, bijdragen aan de realisatie van de 10-14-doelstelling. Omdat systematische evaluatie weinig plaatsvindt, kunnen de meeste 10-14-initiatieven niet goed nagaan in hoeverre hun 10-14-onderwijs voldoet aan vooropgestelde doelen. Evenmin kunnen zij goed inzichtelijk maken welk aspect van het onderwijs of welke maatregel ten grondslag ligt aan het succes of aan eventuele tegenvallers met betrekking tot de ontwikkeling van leerlingen.

Goede paktijken van evaluatie

Enkele initiatieven hebben goed zicht op de cognitieve resultaten van hun leerlingen, omdat zij zelf de resultaten van hun leerlingen in kaart brengen, daarvoor eigen criteria formuleren en daaruit eigen conclusies trekken, hierbij rekening houdend met de geldende vo- en po-normen (er zijn geen resultaatberekeningen en -overzichten van de inspectie, zie hoofdstuk 6).

Wij hebben ook enkele goede voorbeelden gezien van systematische evaluatie van de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen. Zo is er een initiatief dat de

uitkomsten van vragenlijsten op leerlingenniveau over *soft skills* (ingevuld door leerlingen en leraren) aggregaat op groepsniveau en schoolniveau. Twee initiatieven evalueren de kwaliteit van het onderwijsproces ook in samenhang met de door hen gestelde kwaliteitsdoelen. Zo worden door een initiatief bijvoorbeeld elke vier weken de gegevens uit groepsmappen en het leerlingvolgsysteem geëvalueerd in samenhang met reacties van ouders, observaties en gesprekken van de directie, en zet men de bevindingen af tegen de uitgangspunten voor de registratie en de kwaliteit van gegevens.

5.7 Sturing op hoofdoelen, gericht op processen

Sturing op processen

Alle 10-14-initiatieven sturen op organisatorische randvoorwaarden (zoals huisvesting) om hun 10-14-onderwijs vorm te geven. Negen initiatieven sturen op de bevordering van de begeleiding van leerlingen en het onderwijsaanbod. De meeste initiatieven zetten tijd, personeel en middelen in om leerlingen beter te kunnen volgen en begeleiden in hun ontwikkeling, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van leerlingvolgsystemen en instrumenten en de versteviging van de coaching. Het verbeteren van het onderwijsaanbod is zichtbaar in de ontwikkeling van vakoverstijgende leerinhouden en leermateriaal. Daarnaast stuurt men op de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen in de basisvaardigheden taal en rekenen, in overige curriculumdoelen en in persoonlijke en sociaal-maatschappelijke competenties.

Het pedagogisch-didactisch handelen is bij minder initiatieven onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg en onderwerp van sturing op kwaliteit. Minder dan de helft van de initiatieven heeft de visie en uitgangspunten vertaald naar afspraken over het pedagogisch-didactisch handelen van docenten (zoals instructie, feedback en uitleg geven, vragen stellen), en stuurt vervolgens op het realiseren van deze afspraken.

Professionalisering en samenwerking

Professionalisering wordt bij de meeste 10-14-initiatieven ingezet als middel om verbetering te realiseren. Alle initiatieven geven aan wetenschappelijke literatuur bij te houden over bijvoorbeeld de leerontwikkeling van leerlingen. Een derde van de initiatieven zoekt daarbij ook samenwerking met externe experts, zoals Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO). De 10-14-initiatieven verschillen in opzet en onderwijsconcept behoorlijk van elkaar, maar er zijn ook overeenkomsten, zoals de aandacht voor de brede ontwikkeling en het willen volgen en begeleiden van leerlingen bij de ontwikkeling van niet-cognitieve vaardigheden. De initiatieven maken, ondanks de aanwezigheid van het Lerend Netwerk 10-14-Onderwijs, momenteel nog weinig gebruik van elkaars expertise en ervaringen. De onderlinge (ervaren) verschillen lijken een drempel op te werpen voor meer uitwisseling, zo blijkt uit de gesprekken tijdens onze onderzoeken. Er liggen voor de initiatieven nog kansen om meer samenwerking tot stand te brengen met elkaar en met externe experts (zoals wetenschappelijk specialisten) als middel om zich te verbeteren.

Nauwelijks sturing op effecten

Omdat concrete doelstellingen voor deelaspecten van het onderwijs vaak ontbreken, er niet of nauwelijks gewenste effecten zijn geformuleerd voor leerlingen en evaluaties in de meeste gevallen niet systematisch worden uitgevoerd, is niet goed vast te stellen of 10-14-initiatieven effectief sturen op de borging en verbetering van de onderwijskwaliteit en het realiseren van eigen doelstellingen.

Bestuurlijke sturing behoeft aandacht

Besturen zijn betrokken en ondersteunend, maar de mate waarin zij om verantwoording vragen en zicht hebben op aspecten van de basiskwaliteit van het onderwijs op het 10-14-initiatief is wisselend. De uitkomsten van de vragenlijsten voor besturen en schoolleiders laten zien dat bij alle 10-14-initiatieven sprake is van bestuurlijke ondersteuning bij het realiseren van het onderwijsconcept. Die bestaat uit financiële en personele middelen, tijd, professionaliseringsmogelijkheden en huisvesting. De meeste initiatieven ervaren ook steun en betrokkenheid vanuit hun besturen. Het merendeel van de besturen vraagt van zijn 10-14-initiatieven een periodieke verantwoording. Bij een groot deel van de besturen betreft dit de financiële haalbaarheid, de leerlingenaantallen, de bekendheid en het imago in de omgeving en de tevredenheidsmetingen. De meeste besturen vragen hun 10-14-initiatieven ook om zich te verantwoorden over de realisatie van beleidsplannen. Een minderheid van de 10-14-initiatieven verantwoordt zich echter periodiek over de basiskwaliteit van het onderwijs aan hun besturen. Een minderheid van de besturen heeft daarmee de mogelijkheid om te sturen op bevordering van de basiskwaliteit.

5.8 Goede praktijken

Enkele initiatieven hebben een stelsel van kwaliteitszorg ingericht waarmee de kwaliteit van het onderwijs en de resultaten systematisch worden geëvalueerd aan de hand van concrete doelen en zelf geformuleerde criteria op basis van objectieve bronnen. Een voorbeeld van een initiatief met een goed werkend stelsel van kwaliteitszorg is een initiatief dat samenhang heeft aangebracht in het vierjarenplan, de jaarplannen en de teamplannen. Op elk niveau, tot op het niveau van de individuele leerling en docent, heeft dit initiatief doelen geformuleerd. Het voldoen aan de deugdelijkheidseisen in relatie tot basiskwaliteit en de invulling die wordt gegeven aan eigen ambities zijn met elkaar verweven rondom de uitgangspunten van het initiatief. Het initiatief gebruikt uitkomsten van enquêtes en gesprekken met leraren, leerlingen en ouders om na te gaan in hoeverre doelen zijn gerealiseerd. Hiermee heeft het initiatief een stelsel van kwaliteitszorg ingericht waarmee het in samenhang met de uitgangspunten en hoofddoelstellingen systematisch op alle niveaus kan bijhouden in hoeverre men erin slaagt het beoogde onderwijs te bieden en leerlingen op een voor hen passende plek te laten doorstromen naar klas 3. Van oud-leerlingen gaat dit initiatief na of zij succesvol zijn in het vervolgonderwijs.

6 Wet- en regelgeving, toezicht, naleving, verantwoording

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk trekken we conclusies over de mate waarin de huidige wet- en regelgeving aansluit bij 10-14-onderwijs. De onderzoeksvragen hebben betrekking op de mogelijkheden en belemmeringen van de wet- en regelgeving voor effectief toezicht op 10-14-initiatieven en voor naleving en verantwoording door besturen en 10-14-initiatieven. We spreken van effectief toezicht als we met ons toezicht effectief bijdragen aan het waarborgen en verbeteren van de onderwijskwaliteit. De onderzoeksvragen komen voort uit de intentie vanuit de overheid om ruimte te geven aan samenwerkingsinitiatieven zoals 10-14-initiatieven en uit de vraag naar wat ervoor nodig is om deze samenwerking goed te regelen en om effectief toezicht mogelijk te maken. De onderbouwing van de conclusies in dit hoofdstuk is te vinden in bijlage 3.

Met de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) heeft de inspectie de taken om de naleving van onderwijswet- en regelgeving te beoordelen en de ontwikkeling van (de kwaliteit van) het onderwijs te bevorderen. De inspectie geeft aan laatstgenoemde taak invulling door te stimuleren en te agenderen. We maken onderscheid tussen bij wet geregelde deugdelijkheidseisen en eigen aspecten van kwaliteit van bestuur en scholen. Deugdelijkheidseisen zijn objectiveerbare, zo veel mogelijk op het niveau van de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen en hebben betrekking op de onderwijskwaliteit en het financieel beheer. We vatten dit samen met het begrip 'basiskwaliteit'. Vanuit de waarborgfunctie van het toezicht ziet de inspectie erop toe dat de deugdelijkheidseisen worden nageleefd zoals deze in de onderwijswetten zijn vastgelegd.

Eigen aspecten van kwaliteit hebben betrekking op de ambities en doelen die een bestuur/school zichzelf stelt en die verder reiken dan de basiskwaliteit. Vertaald naar de 10-14-initiatieven is een eigen aspect van kwaliteit het doel van de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs in de vorm van een vergaande samenwerking en/of versmelting van het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Vanuit de stimuleringsfunctie onderzoekt de inspectie hoe eigen aspecten van kwaliteit bijdragen aan (de duurzame verbetering van) de onderwijskwaliteit. Tot slot is het onze rol om te agenderen als knelpunten in het onderwijsstelsel en de wet- en regelgeving om een oplossing vragen.

6.2 Algemeen beeld

We concluderen dat de huidige wet- en regelgeving niet voldoende is ingericht op 10-14-initiatieven en op het toezicht op 10-14-onderwijs. Er zijn drie belemmeringen voor de naleving en verantwoording door besturen en het toezicht op 10-14-initiatieven:

- 10-14-initiatieven zijn juridisch gezien geen scholen als bedoeld in de onderwijswetten.
- 10-14-initiatieven vallen onder twee onderwijswetten die onderling verschillen kennen, de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).
- De WPO en de WVO kennen onvoldoende basis voor een samenwerking zoals bij 10-14-onderwijs tussen (reguliere) scholen voor primair en voortgezet onderwijs.

Voor 10-14-initiatieven en hun besturen levert de huidige wet- en regelgeving daarom belemmeringen op met betrekking tot de naleving van deugdelijkheidseisen en de interne en externe verantwoording. De huidige situatie kan bovendien onduidelijkheden opleveren ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de betrokken besturen.

- Effectief toezicht op 10-14-initiatieven voor beter onderwijs is binnen de huidige wet- en regelgeving niet goed mogelijk, omdat de inspectie vanuit haar waarborgfunctie niet kan handhaven op het niveau van een initiatief en niet kan toezien op de samenwerking en afspraken tussen besturen. Door de huidige regelingen voor de leerresultaten heeft de inspectie ook geen goed zicht op de leerresultaten van 10-14-initiatieven. De inspectie kan vanuit haar agenderende en stimulerende rol met betrekking tot het stelsel onderzoeken uitvoeren bij 10-14-initiatieven.

6.3 Beperkte mogelijkheid om vanuit de waarborgfunctie te handhaven

De inspectie kan haar waarborgfunctie niet voldoende uitoefenen met betrekking tot 10-14-initiatieven, omdat de juridische basis voor 10-14-initiatieven als zelfstandig object van toezicht ontbreekt. De inspectie richt zich in haar waarborgfunctie daarom tot de po- en vo-moederscholen waarvan het 10-14-initiatief deel uitmaakt. Er is daardoor beperkt zicht (de moederscholen zijn qua leerlingenpopulatie, lerarenteam, aansturing en onderwijsconcept meestal niet te vergelijken met het 10-14-initiatief) en toezicht (oordelen en handhaving vinden plaats op het niveau van de po- en vo-moederscholen) op de 10-14-initiatieven. Bovendien leiden de verschillen tussen de nu geldende onderwijswetten WPO en WVO tot onvoldoende zicht op de effecten van het 10-14-onderwijs op leerlingen in termen van onderwijsresultaten. De inspectie heeft door de verschillende regelingen met betrekking tot leerresultaten voor primair en voortgezet onderwijs geen mogelijkheid om de onderwijsresultaten van 10-14-initiatieven te berekenen. Dit betekent dat de inspectie niet tijdig risico's kan traceren op het gebied van de onderwijsresultaten bij 10-14-initiatieven en dat zij, wanneer nodig, vanuit haar waarborgfunctie geen onderzoek kan uitvoeren naar mogelijke risico's op dit gebied. Zij kan hierover dus ook geen oordelen uitspreken. Daarom kan de inspectie niet voldoende handhaven op het niveau van het 10-14-initiatief.

6.4 Nalevingsrisico's en belemmeringen voor verantwoording

Doordat 10-14-initiatieven juridisch gezien geen zelfstandige entiteiten zijn en te maken hebben met twee juridische kaders, kunnen er risico's ontstaan in de naleving van wetten en regels. Dit betreft het schoolplan en de schoolgids, de medezeggenschap, de groepsindeling, de aanstelling van het personeel, de bevoegdheden, de bekostiging en de verantwoording over de besteding van de bekostiging.

De WPO en de WVO kennen voor de onderwijstijd en de onderwijsresultaten verschillende wettelijke vereisten, die bovendien op een andere wijze zijn uitgewerkt in regelgeving. Daardoor wordt de verantwoording door de moederscholen en besturen bemoeilijkt. Verantwoording over de onderwijskwaliteit en de effecten daarvan is, evenals een werkend stelsel van kwaliteitszorg, essentieel om goed zicht te krijgen op de kwaliteit van het initiatief en de effecten daarvan. Bij veel initiatieven is dit nog een aandachtspunt.

Tot slot is een samenwerking tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs als bij 10-14-initiatieven niet bij wet geregeld. Een 10-14-initiatief is vrijwel altijd een samenwerkingsconstructie van twee scholen. In dat geval is het bevoegd gezag

van de school voor primair onderwijs verantwoordelijk voor het onderwijs aan de daar ingeschreven leerlingen, en dat van de school voor voortgezet onderwijs voor het onderwijs aan de vo-leerlingen. Omdat er binnen de huidige wet- en regelgeving geen mogelijkheid tot een samenwerking tussen een school voor primair onderwijs en een school voor voortgezet onderwijs is vastgelegd, zoals beoogd met de 10-14-initiatieven, kleven er risico's aan een dergelijke samenwerking in de praktijk. Het ontbreken van een wettelijk fundament voor samenwerking kan leiden tot onduidelijkheden over verantwoordelijkheden met betrekking tot bijvoorbeeld onderwijskwaliteit, financieel beheer en personeel. Deze onduidelijkheden belemmeren de sturing op en de verantwoording over de onderwijskwaliteit, de onderwijsresultaten en het financieel beheer en kunnen leiden tot risico's op deze vlakken. Het ontbreken van een wettelijke regeling voor een dergelijke samenwerking belemmert het toezicht door de inspectie, omdat de inspectie de betrokken besturen niet kan aanspreken op samenwerkingsafspraken zolang daar geen deugdelijkheidseisen in het geding zijn. Met name in die gevallen waarin er sprake is van mogelijke risico's voor de onderwijskwaliteit is dit geen wenselijke situatie.

Het regeerakkoord van 2017 spreekt van meer ruimte voor vormen van samenwerking zoals de 10-14-initiatieven. De praktijk roept de vraag op waaruit deze ruimte precies bestaat en hoe de kwaliteit van het onderwijs van de 10-14-initiatieven gewaarborgd kan worden.

6.5 Stimulerend en agenderend toezicht is mogelijk

De inspectie kan, vanuit haar agenderende rol in relatie tot het stelsel, wel onderzoek uitvoeren bij 10-14-initiatieven, bijvoorbeeld in de vorm van onderzoeken. Inhoudelijk onderzoek vanuit de agenderende en stimulerende rol is goed mogelijk, omdat de WPO, de WVO en de daaruit voortkomende onderzoekskaders van het primair en voortgezet onderwijs op belangrijke aspecten (die betrekking hebben op de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen) onderling overeenkomstig zijn en overeenkomen met de 10-14-doelstellingen. Belangrijke speerpunten van 10-14-initiatieven, zoals de doorlopende leerlijnen tussen primair en voortgezet onderwijs, zijn bovendien binnen de huidige wet- en regelgeving te realiseren.

Twee onderwerpen uit de huidige wet- en regelgeving die te maken hebben met het streven om het definitieve selectiemoment uit te stellen, namelijk de centrale eindtoets en het advies primair onderwijs, leveren mogelijk wel belemmeringen op. In de praktijk zien de meeste 10-14-initiatieven de uitslag van de centrale eindtoets en het advies primair onderwijs als een tussenmeting in plaats van een eindmeting. Hoewel dit in eerste instantie niet de bedoeling is van de Wet eindtoetsing primair onderwijs en artikel 42 van de WPO^{1 1}, is het toegestaan om voor deze invulling te kiezen zolang voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. Deze invulling sluit goed aan bij de tendens in het onderwijsveld om toetsmomenten te gebruiken als evaluatiemiddel om een eerder gemaakte inschatting van de potentie van een leerling tegen af te zetten. Een dergelijke benadering maakt het ook mogelijk om op

^{1 1} In art. 42, lid 2, WPO staat: "Ten behoeve van iedere leerling in het achtste schooljaar stelt het bevoegd gezag voor 1 maart een schooladvies vast omtrent het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in de Wet op de expertisecentra. Het schooladvies maakt onderdeel uit van het onderwijskundig rapport. Indien de leerling blijkens de uitslag van de centrale eindtoets of andere eindtoets, bedoeld in artikel 9b, beschikt over meer kennis en vaardigheden dan die waarop het schooladvies berust, heroverweegt het bevoegd gezag het schooladvies. Indien hierbij wordt afgeweken van de uitslag van de centrale eindtoets of andere eindtoets, wordt dit gemotiveerd."

grond van deze evaluatie (met de leerling en ouders) vooruit te kijken en te bepalen hoe het onderwijs kan worden afgestemd op deze leerling, opdat de leerling minimaal het adviesniveau kan bereiken. Het moment van definitieve niveauselectie in het voortgezet onderwijs kan hiervan losstaan en door het initiatief zelf worden bepaald, uiterlijk bij het schakelmoment naar de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.

De meeste 10-14-initiatieven achten meer ruimte in wet- en regelgeving met betrekking tot het schooladvies wenselijk. Zij wijzen op neveneffecten van het verplichte schooladvies, zoals het gevoel van prestatiedruk als gevolg van de focus op het onderwijsniveau, en benadrukken het belang van ruimte voor groei voor hun leerlingenpopulatie. In de praktijk hechten zij minder waarde aan het verplichte schooladvies, maar houden zij op vakniveau bij op welk niveau de leerling presteert. Dit staat op gespannen voet met artikel 42 van de WPO.

7 Conclusie

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de centrale onderzoeksvragen van dit onderzoek:

1. Hebben de 10-14-initiatieven voldoende randvoorwaarden ingericht om hun 10-14-doelen te realiseren en onderwijs van voldoende kwaliteit te bieden? Met randvoorwaarden bedoelen we in deze context:
 - Leerlingen worden gevolgd in hun ontwikkeling.
 - De begeleiding en het onderwijs zijn afgestemd op behoeften van individuele of groepen leerlingen.
 - Er is een cyclisch stelsel van kwaliteitszorg, met daarbij professionaliseringsbeleid en samenwerking met andere vernieuwingscholen en externe experts.
 Met de 10-14-doelen bedoelen we de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs en maatwerk voor leerlingen, met daarbij expliciet aandacht voor de brede ontwikkeling.

2. Hoe kunnen we effectief toezicht houden op 10-14-onderwijs? Wat is er vanwege het sectordoorbrekende karakter van 10-14-onderwijs mogelijk en welke belemmeringen zijn er gelet op de huidige wet- en regelgeving?

7.1 Randvoorwaarden deels aanwezig, kwaliteitszorg kwetsbaar

Volgen van de ontwikkeling en afstemming vaak op orde

Hoewel we verschillen zien tussen de 10-14-initiatieven in de mate waarin zij leerlingen volgen in hun ontwikkeling en de begeleiding en het onderwijs afstemmen op de onderwijsbehoeften van leerlingen, zijn deze randvoorwaarden bij het merendeel van de initiatieven op orde.

Vrijwel alle onderzochte 10-14-initiatieven hebben de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van hun leerlingen voldoende in beeld. De kleinschaligheid en de hoge frequentie van de begeleidingsmomenten zijn daarbij bevorderende factoren. We zien dat hoe meer de po- en vo-takken van de initiatieven organisatorisch met elkaar verweven zijn en hoe beter de leerlingvolgsystemen op elkaar aansluiten, hoe breder de kennis over de ontwikkeling van leerlingen zich verspreidt onder leraren.

10-14-initiatieven bieden veel aandacht aan de brede, niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen en de positieve effecten daarvan zijn merkbaar volgens de initiatieven, hun leerlingen en de ouders. Echter, het merendeel van de initiatieven slaagt er niet in de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen systematisch te volgen en ook meetbaar te maken. Er liggen voor het merendeel van de initiatieven kansen om de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen systematischer te volgen en effecten van het 10-14-onderwijs op de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen beter te meten. Volgsystemen en instrumenten zijn hierbij nodig.

Het merendeel van de initiatieven slaagt erin de begeleiding en het onderwijs af te stemmen op de behoeften van individuele of groepen leerlingen, waarbij we tegelijkertijd vaststellen dat dit vooral zichtbaar is in maatwerk in de begeleiding, het onderwijsaanbod en het tempo, en minder in het pedagogisch-didactisch handelen van leraren tijdens lesmomenten. Een kwart van de initiatieven moet de begeleiding en het onderwijs bovendien beter afstemmen op de onderwijsbehoeften van leerlingen. Deze initiatieven doen er goed aan oorzaken van afwijkingen in de

ontwikkeling van leerlingen beter te analyseren. Daarnaast kunnen zij concretere leerdoelen voor leerlingen formuleren. Gezamenlijke afspraken over hoe leraren hun onderwijs afstemmen op de onderwijsbehoefte van leerlingen werken ondersteunend.

Kwaliteitszorg is bij meer dan de helft van de initiatieven niet op orde

Bij zeven initiatieven is er geen sprake van een cyclisch stelsel van kwaliteitszorg. Hoewel alle initiatieven een onderwijskundige visie hebben geformuleerd, zowel op aspecten van basiskwaliteit als met betrekking tot eigen ambities voor een soepele overstap en maatwerk, hebben lang niet alle initiatieven deze visie uitgewerkt in concrete, toetsbare doelen. Bovendien constateren we dat 10-14-initiatieven weliswaar periodiek en frequent met elkaar reflecteren op processen, maar dat er bij maar weinig initiatieven ook sprake is van systematische evaluatie op basis van toetsbare doelen. Dat betreft ook de leerresultaten van leerlingen. Dit alles maakt dat veel initiatieven hun onderwijskwaliteit en de effecten van hun onderwijs op leerlingen weliswaar globaal in beeld hebben, maar dat het merendeel niet goed kan nagaan in hoeverre het 10-14-onderwijs voldoet aan vooropgestelde doelen en in welke mate beoogde effecten zijn bereikt. Hieruit volgt dat sturing weinig doelgericht en op hoofdlijnen plaatsvindt. Daarbij wordt overigens door alle besturen en initiatieven voldoende gelegenheid geboden aan leraren om zich te professionaliseren. Tegelijkertijd zien we kansen voor de initiatieven om meer samenwerking te zoeken met elkaar en met externe experts, met als doel de kwaliteit van het 10-14-onderwijs te bevorderen.

Bestuurlijke kwaliteitszorg op 10-14-onderwijs behoeft aandacht

Besturen zijn weliswaar betrokken en ondersteunend, maar de mate waarin zij om verantwoording vragen en zicht hebben op aspecten van de basiskwaliteit van het onderwijs op de 10-14-initiatieven is wisselend. Een minderheid van de besturen heeft de mogelijkheid om te sturen op bevordering van de basiskwaliteit. Het gebrek aan zicht en toezichtmogelijkheden van de inspectie op 10-14-initiatieven maakt het verstevigen van het zicht en de grip van besturen op de onderwijskwaliteit van 10-14-initiatieven urgent bij het waarborgen van de onderwijskwaliteit van deze initiatieven.

7.2 Onduidelijk is of 10-14-initiatieven hun eigen doelstellingen realiseren

Effecten meestal niet in beeld

Of de 10-14-initiatieven erin slagen om een soepele doorstroom te realiseren tussen primair en voortgezet onderwijs en of zij met hun onderwijs daadwerkelijk de gewenste effecten sorteren met betrekking tot de cognitieve en niet-cognitieve vaardigheden van leerlingen, blijft bij de meeste 10-14-initiatieven nog een vraag. Dit zou moeten blijken uit leerlingvolgsystemen, die vaak nog in ontwikkeling zijn en waaruit de informatie in de meeste gevallen niet op een geaggregeerd niveau wordt samengevat en geanalyseerd. Het zou ook moeten blijken uit de ervaringen en het succes in het vervolgonderwijs van leerlingen die uitstromen. De meeste 10-14-initiatieven bestaan nog maar kort en/of analyseren hierover niet systematisch gegevens. Een ander punt van aandacht is dat de meeste 10-14-initiatieven geen concrete doelen hebben geformuleerd in termen van beoogde effecten. Daardoor kunnen deze 10-14-initiatieven moeilijker vaststellen in hoeverre zij succesvol zijn met hun onderwijs en welke aspecten hierop van invloed zijn. Mogelijk komen de merkbare effecten op de ontwikkeling van leerlingen waarvan nu sprake is

voornamelijk voort uit meer algemene positieve randvoorwaarden die niet alleen voor 10-14-onderwijs gelden: een kleinschalige opzet, intensieve begeleiding en veel contactmomenten. Dat roept vragen op over de noodzaak van sectordoorbekend onderwijs. Het is mede daarom van belang dat 10-14-initiatieven goed evalueren welke effecten zij bereiken met hun onderwijs en welke elementen deze effecten hebben bewerkstelligd.

Doorlopende leerlijnen in ontwikkeling en zichtbaar in begeleiding

Een soepelere doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs kan ook bewerkstelligd worden door een doorlopende lijn in de begeleiding en het onderwijsaanbod. De doorlopende leerlijnen in het onderwijsaanbod zijn bij de meeste initiatieven in ontwikkeling. Bij vrijwel alle 10-14-initiatieven is er sprake van een doorlopende lijn in de begeleiding. Daarbij zien we dat hoe meer het po- en het vo-gedeelte organisatorisch vermengd zijn (qua locatie en qua groepssamenstelling), hoe meer er sprake is van een doorlopende lijn in de begeleiding.

Er zijn nog weinig antwoorden op het risico van de 'dubbele knip'

De meeste initiatieven hebben nog geen werkwijze ontwikkeld om risico's in de aansluiting van groep 6 naar groep 7 van het primair onderwijs en van klas 2 naar klas 3 van het voortgezet onderwijs in beeld te brengen en te verbinden aan passende oplossingen. Gezien het streven van 10-14-initiatieven naar een ononderbroken ontwikkeling van leerlingen en een soepele overstap tussen primair en voortgezet onderwijs vraagt dit aspect om serieuze aandacht en nadere uitwerking.

Bevordering van kansengelijkheid voor veel initiatieven geen apart doel

Slechts enkele besturen en initiatieven hebben een visie en doelen geformuleerd voor het bevorderen van kansengelijkheid. De meeste 10-14-initiatieven lijken zich niet specifiek te richten op het bevorderen van kansen voor leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus, maar meer algemeen op het bevorderen van de ononderbroken ontwikkeling van hun leerlingen, onder andere door middel van uitstel van het selectiemoment en maatwerk. Hier ligt nog een kans voor 10-14-initiatieven.

7.3 Wat is er nodig voor effectiever toezicht op scholen?

Binnen de huidige wet- en regelgeving kan de inspectie vanuit haar agenderende rol in relatie tot het stelsel kwaliteitsaspecten van 10-14-initiatieven in beeld brengen en betrokkenen stimuleren om het onderwijs te verbeteren. In de huidige situatie is echter sprake van drie belemmeringen voor effectief toezicht op 10-14-initiatieven:

- 10-14-initiatieven zijn juridisch gezien geen scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Als gevolg daarvan zijn de mogelijkheden beperkt om vanuit de waarborgfunctie toezicht te houden en waar nodig te handhaven. Bovendien zijn er risico's voor besturen en scholen in de naleving van wettelijke vereisten uit voornoemde wetten.
- 10-14-initiatieven vallen onder twee onderwijswetten, de WPO en de WVO, die onderling verschillen kennen, hetgeen het zicht op de onderwijsresultaten en de externe verantwoording belemmert.
- In de onderwijswetten WPO en WVO is onvoldoende een basis vastgelegd voor samenwerking tussen (reguliere) scholen voor primair en voortgezet onderwijs.

Om ook vanuit haar waarborgfunctie toezicht te kunnen houden en bij risico's te kunnen handhaven, is het voor de inspectie nodig dat het samengaan van of de samenwerking tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs wettelijk verankerd wordt. In hoofdstuk 8 doen we hiervoor aanbevelingen.

8 Aanbevelingen voor 10-14-onderwijs

8.1 Inleiding

Frequente en kleinschalige begeleidingsmomenten, concrete en passende leerdoelen voor leerlingen, betrokkenheid van leerlingen bij hun leerdoelen, goed werkende (en op elkaar aansluitende) leerlingvolgsystemen en systematische uitwisseling van informatie over leerlingen zijn elementen die positief kunnen bijdragen aan de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen. Dit geldt niet alleen voor 10-14-initiatieven, maar is van toepassing op alle scholen. Ook met betrekking tot de kwaliteitszorg zijn er algemene bevorderende factoren te noemen die bijdragen aan kwaliteitsborging en -verbetering: een cyclische werkwijze van visie, toetsbare doelen, systematische evaluatie en doelgerichte sturing, een brede opzet van het stelsel van kwaliteitszorg (gericht op een breed palet aan aspecten van onderwijskwaliteit) en samenwerking en gebruikmaking van inzichten uit de wetenschap.

We willen in dit hoofdstuk de nadruk leggen op aanbevelingen die meer in het bijzonder gelden voor 10-14-initiatieven. Deze aanbevelingen komen voort uit onze bevindingen zoals beschreven in de hoofdstukken 4, 5 en 6 en worden nader toegelicht in de bijlagen.

8.2 Aanbevelingen voor de brede ontwikkeling

Balans tussen aandacht voor cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling

Een brede (persoonlijke en sociaal-maatschappelijke) vorming is belangrijk voor het vervolgsucces van leerlingen. Alle 10-14-initiatieven hebben deze brede vorming een nadrukkelijke plek gegeven in hun onderwijskundige visie en uitgewerkt in de begeleiding en het onderwijs. Tegelijkertijd is het van belang het evenwicht te bewaren tussen brede vorming en het vergaren van cognitieve kennis. Cognitieve kennis en niet-cognitieve vaardigheden zijn even noodzakelijk in het leren.^{1 2} Het is daarom van belang om te zorgen voor een goede balans in de begeleiding en in onderwijsactiviteiten waarbij leerlingen worden geprikkeld om hun cognitieve kennis en vaardigheden te vergroten en activiteiten aan te bieden waarbij zij hun niet-cognitieve vaardigheden en competenties kunnen ontwikkelen.

Instrumenten voor het volgen van de niet-cognitieve ontwikkeling

Bij een aantal 10-14-initiatieven worden leerlingen systematisch gevolgd als het gaat om de ontwikkeling van niet-cognitieve vaardigheden. Voor het merendeel van de initiatieven liggen hier echter nog kansen. Instrumenten, zoals rubrics of bouwstenen die gericht zijn op niet-cognitieve competenties en vaardigheden, bieden de mogelijkheid om de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen te volgen. Een voordeel van deze instrumenten is dat ze de vorderingen met betrekking tot de niet-cognitieve ontwikkeling systematisch volgen op basis van items (leerdoelen, vaardigheden et cetera) en direct handvatten bieden voor het vervolg en eventuele bijsturing. Ze kunnen initiatieven ook helpen om (zowel op leerlingniveau als op schoolniveau) inzicht te verkrijgen in de mate waarin de begeleiding en het

^{1 2} *Wijze lessen. Twaalf bouwstenen voor effectief onderwijs*, Surma et al., 2019:

“Vaardigheden als kritisch denken, samenwerken en problemen oplossen zijn belangrijk. Maar we weten dat ze moeilijk of niet zijn over te brengen naar een andere context wanneer je geen kennis hebt van die andere context. Het aanbieden van relevante leerstof in verschillende vakken, samen met goede instructie, versterkt het ontwikkelen van diepgaande kennis. Die heb je nodig om bovenvermelde vaardigheden te ontwikkelen.”

onderwijs bijdragen aan de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen. Bovendien kunnen dergelijke instrumenten eraan bijdragen dat de invulling van de begeleiding door coaches op een school in mindere mate coachafhankelijk is en voor alle leerlingen een vergelijkbare uitvoering krijgt.

8.3 Aanbevelingen voor een soepele doorstroom van primair naar voortgezet onderwijs

Voorkom een 'dubbele knip'

Het doel van een soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs door middel van 10-14-onderwijs roept automatisch de vraag op hoe de initiatieven ervoor zorgen dat de overstap van groep 6 naar groep 7 en van klas 2 naar klas 3 soepel verloopt om te voorkomen dat er sprake is van niet één maar twee schakelmomenten. Dat vergt van 10-14-initiatieven onder andere goede samenwerking en afstemming met de scholen voor primair onderwijs die de leerlingen aanleveren en met de scholen voor voortgezet onderwijs waarnaar de leerlingen uitstromen. Bovendien vraagt het een goede doordinking van de vakinhoudelijke leerlijnen in aanloop naar klas 3 en de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Daarnaast is het nodig om regelmatig te analyseren, bijvoorbeeld door van oud-leerlingen na te gaan hoe zij het vervolgonderwijs doorlopen na het 10-14-onderwijs.

Kansengelijkheid bevorderen

10-14-initiatieven zouden een expliciete visie op het bevorderen van kansengelijkheid voor leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus kunnen formuleren en uitwerken. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderwijskundig beleid gericht op leerlingbegeleiding, de pedagogisch-didactische benadering en het bestrijden van achterstanden in de basisvaardigheden. Andere voorbeelden zijn een intake- en aannamebeleid gericht op diversiteit, om zo voldoende leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus te bereiken, en bevordering van de ouderbetrokkenheid.

Doorlopende (leer)lijnen primair en voortgezet onderwijs

Een goede aansluiting van het onderwijsaanbod en de begeleiding tussen het primair en het voortgezet onderwijs kan het zelfvertrouwen van leerlingen vergroten, waardoor zij beter kunnen leren.¹³ De knip tussen primair en voortgezet onderwijs kan dan als minder problematisch worden ervaren. Het is daarom van belang om zorg te dragen voor een doorlopende lijn in de begeleiding en het onderwijsaanbod tussen het po- en het vo-gedeelte.

Samenwerking met andere initiatieven, kenniscentra of instellingen voor hoger en wetenschappelijk onderwijs kan bijdragen aan de ontwikkeling van een dergelijk aanbod en de werkdruk voor leraren (die wordt ervaren door de tijd die deze ontwikkeling vraagt) verlichten.

¹³ *Overgangen en aansluitingen in het onderwijs, Deelrapportage 1: reviewstudie naar de po-vo- en de vmbo-mbo-overgang*, GION, 2016.

8.4 Aanbevelingen voor de kwaliteitszorg

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het 10-14-onderwijs op de meeste initiatieven merkbaar invulling geeft aan de onderwijsbehoeften van leerlingen. Deze leerlingen zijn, zo geven zijzelf en hun ouders en coaches aan, gebaat bij het maatwerk in het onderwijsaanbod, de flexibiliteit in het selectiemoment, de kleinschalige opzet en/of de intensieve begeleiding en de aandacht voor de ontwikkeling van niet-cognitieve vaardigheden die kenmerkend zijn voor 10-14-onderwijs. De 10-14-initiatieven kunnen daarmee, mits goed doordacht en uitgevoerd, op positieve wijze bijdragen aan de ononderbroken ontwikkeling van hun leerlingen. Of en in welke mate dat ook daadwerkelijk lukt en op basis van welke interventies, is echter door de meeste initiatieven niet of niet goed in beeld gebracht. Daarom doen wij onderstaande aanbevelingen.

Een goede voorbereiding is het halve werk

Voor alle nieuwe scholen en dus ook voor 10-14-initiatieven geldt dat een gedegen voorbereiding noodzakelijk is voor een goede implementatie. Zoals blijkt bij een groot deel van de bestaande 10-14-initiatieven, gaat 10-14-onderwijs vaak gepaard met een nieuw onderwijsconcept. Ook hierom is een grondige voorbereiding noodzakelijk. Goede praktijken laten zien dat een gedegen voorbereiding begint met waarom- en waartoe-vragen. Onderzoek naar de kenmerken en behoeften van de toekomstige leerlingenpopulatie en onderzoek naar daarbij passende onderwijsconcepten, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, maken zeker ook deel uit van een gedegen voorbereiding, evenals onderzoek naar bij de leerlingen en het onderwijsconcept passende lerarencompetenties en faciliteiten. Bij een goede voorbereiding hoort ook draagvlak creëren, intern en extern.

Benoem gewenste effecten

Procesdoelen zouden vaker gekoppeld kunnen worden aan gewenste effecten voor leerlingen. Het is aan 10-14-initiatieven om deze effecten te formuleren. Te denken valt bijvoorbeeld aan streefdoelen voor persoonlijke en sociaal-maatschappelijke competenties, streefresultaten op cognitief vlak of leergroecijfers op jaarbasis en streefdoelen voor de doorstroom van leerlingen naar het vervolgonderwijs. Met het vooraf benoemen van gewenste effecten kunnen 10-14-initiatieven beter nagaan of zij met hun onderwijs ook daadwerkelijk bereiken wat zij beoogd hebben en welke interventies deze effecten hebben bewerkstelligd.

Maak afspraken over de samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs en de besturen

Het is in de huidige situatie, met enerzijds meer ruimte voor 10-14-samenwerking en anderzijds een gebrek aan een wettelijk kader voor 10-14-onderwijs, belangrijk dat besturen zelf duidelijke en concrete samenwerkingsafspraken maken. Dit betreft afspraken over bijvoorbeeld personeel, ruimtes en materiaal, de verdeling van financiële middelen, de aansprakelijkheid en de omgang met geschillen. Het blijft een feit dat de inspectie binnen de huidige context niet adequaat kan toezien op deze samenwerkingsconstructies en de afspraken.

Maak afspraken over interne en externe verantwoording

Voor de interne en externe verantwoording gelden wettelijke vereisten, bijvoorbeeld ten aanzien van de jaarverslaggeving en de schoolgids. Het is aanbevelenswaardig voor besturen om voor het 10-14-initiatief goede afspraken te maken over de wijze waarop men zich intern en extern verantwoordt over de onderwijskwaliteit, de onderwijsresultaten en de 10-14-doelstellingen alsook de besteding van financiële middelen, nu er in de huidige wet- en regelgeving geen wettelijke grondslag is voor samenwerking tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs.

8.5 Aanbevelingen voor wettelijke kaders en effectief toezicht

Als de ontwikkelingen rond het 10-14-onderwijs doorzetten, dan achten wij het wenselijk om de wettelijke kaders aan te passen, zodat er grondslagen ontstaan voor kwaliteitswaarborging en -verbetering en voor effectief toezicht op sectordoorbreekende initiatieven in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Het regeerakkoord van 2017 heeft ruimte willen bieden aan vormen van samenwerking zoals 10-14-initiatieven. De samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs bij 10-14-initiatieven stuit op enkele belemmeringen, die opgelost kunnen worden door wijzigingen in wet- en regelgeving. We dragen de volgende argumenten aan voor een nadere beschouwing van belemmerende factoren en de opheffing daarvan:

- Zonder wettelijke grondslag is er nauwelijks mogelijkheid tot toezicht op naleving en handhaving. Wanneer blijkt, bijvoorbeeld tijdens een onderzoek of uit signalen, dat er risico's zijn in de kwaliteit van het onderwijs of in de kwaliteitszorg en ambitie, dan ontbreekt het de inspectie in de huidige wet- en regelgeving aan goede mogelijkheden om te handhaven, omdat 10-14-initiatieven juridisch gezien geen zelfstandige entiteiten zijn. Ook heeft de inspectie, vanwege het gebrek aan op 10-14-onderwijs afgestemde instrumenten om de onderwijsresultaten te meten, niet tijdig zicht op mogelijke risico's. We weten nu niet of en in welke mate leerlingen profiteren van het 10-14-onderwijs.
- In de huidige wet- en regelgeving is sprake van nalevingsrisico's voor besturen en scholen. Binnen de huidige wettelijke kaders bestaan er voor de bij het 10-14-initiatief betrokken scholen voor primair en voortgezet onderwijs en hun besturen risico's bij de naleving van verschillende overige wettelijke vereisten, zoals opgenomen in de onderzoekskaders van de inspectie. Bovendien bemoeilijken de verschillen in wet- en regelgeving de verantwoording door initiatieven en besturen, bijvoorbeeld over onderwijsresultaten. Het is van belang dat hiervoor een oplossing komt, mede gelet op de toenemende behoefte (In de eerste helft van 2021 zijn er naar schatting 28 initiatieven die zich 10-14-school noemen of voornemens zijn een 10-14-initiatief te starten en hun aantal lijkt toe te nemen) en de stappen die de meeste onderzochte initiatieven nog moeten zetten in de verbetering van de kwaliteitszorg.

Indien wenselijk wordt geacht dat de inspectie vanuit haar waarborgfunctie toezicht houdt op 10-14-initiatieven, dan is het noodzakelijk om de belemmerende factoren hiervoor nader te beschouwen en waar mogelijk op te heffen. Hiervoor geven wij de volgende mogelijke oplossingsrichtingen in overweging.

1. We geven in overweging om voor 10-14-initiatieven een grondslag op te nemen in de onderwijswetten waarin voorzien wordt in de mogelijkheid voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs en hun bevoegde gezag om samen te werken. Daarvan zou een bindende samenwerkingsovereenkomst, waarin afspraken zijn vastgelegd over de verantwoordelijkheden voor de kwaliteitseisen, het financieel beheer en de overige nalevingseisen, onderdeel kunnen uitmaken. De wettelijke grondslag voor samenwerking en een bindende samenwerkingsovereenkomst zien we ook in de doorlopende leerroute vmbo-mbo, die door recente wetgeving¹⁴ vorm heeft gekregen en waardoor

¹⁴ Met de Wet doorlopende leerroutes vmbo-mbo hebben vmbo-scholen en mbo-instellingen vanaf schooljaar 2020-2021 de mogelijkheid om met hun regionale partners een gezamenlijk onderwijsprogramma in te richten en vernieuwend onderwijs op maat aan jongeren te bieden. Zo kan ononderbroken doorgeleerd worden voor een startkwalificatie en worden de overgangen versoepeld.

verantwoordelijkheden voor bekostiging, inrichting en kwaliteit van onderwijs en personeel helder kunnen worden belegd.

2. Het is van belang om daarbij een wettelijke grondslag te creëren voor gemengde klassen met po- en vo-leerlingen. De onderwijswetten voorzien nu niet in bepalingen voor gemengde po-vo-klassen. Voor 10-14-onderwijs zijn de gemengde po-vo-groepen kenmerkend.
3. Men zou kunnen onderzoeken hoe de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) op onderdelen meer op elkaar afgestemd kunnen worden, bijvoorbeeld met betrekking tot onderwijstijd of leerresultaten, zodat belemmeringen bij de naleving en handhaving worden opgeheven.
4. Indien besloten wordt tot aanpassingen in de wetgeving, zou de inspectie een addendum aan het onderzoekskader en/of een handreiking kunnen ontwikkelen waarin bovensectoraal toezicht is uitgewerkt voor het 10-14-onderwijs. De werkwijze 'doorlopende leerroutes vmbo-mbo', zoals opgenomen in het *Onderzoekskader 2021*, hoofdstuk 9.7, kan hierbij helpend zijn.¹⁵
5. In de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) zou een voorziening opgenomen kunnen worden om de medezeggenschap voor 10-14-initiatieven beter mogelijk te maken.
6. We geven eveneens in overweging om de haalbaarheid van een juridische grondslag voor de 10-14-school als een zelfstandige entiteit nader te onderzoeken.

¹⁵ In deze werkwijze gaat men uit van de doorlopende leerroute vmbo-mbo als afzonderlijk object van toezicht. Het speciaal hiervoor ontwikkeld waarderingskader bevat kenmerken van zowel het vo-waarderingskader als het mbo-waarderingskader. Vanwege de verschillen in wetgeving zijn enkele standaarden en kwaliteitsgebieden in dit waarderingskader specifiek aangepast op (wetgeving voor) de doorlopende leerroute vmbo-mbo. Het betreft onder andere de onderwijsresultaten, de onderwijstijd en de afsluiting, onderwerpen die ook bij 10-14-onderwijs per sector verschillen. In het waarderingskader van de doorlopende leerroutes vmbo-mbo zijn ook afwijkende beslisregels opgenomen, die het mogelijk maken om te oordelen.

Begrippenlijst

- 10-14-initiatief: in juridische zin is een 10-14-initiatief geen school, maar twee onderdelen van respectievelijk een school voor primair en een school voor voortgezet onderwijs. Daarom spreken wij over een 10-14-initiatief en niet over een 10-14-school.
- Coach: leerlingbegeleider, die individuele leerlingbegeleiding verzorgt. Dit kan de mentor (vo) zijn of de groepsleerkracht (po).
- Cognitieve ontwikkeling: ontwikkeling van vakinhoudelijke kennis/ vaardigheden
- Doorlopende leerlijn: een goed op elkaar aangesloten en afgestemde lijn van onderwijsaanbod (basisvaardigheden taal en rekenen, burgerschap en andere vakgebieden).
- Eigen ambitie: "eigen ambitie" refereert naar een term uit het onderzoekskader van de inspectie waarmee we de ambities van besturen en scholen bedoelen, zoals geformuleerd in de schoolplannen, die uitstijgen boven de basiskwaliteit die voortvloeit uit de onderwijswetten.
- Formatieve toetsen: een toets met een formatieve functie heeft als doel de leerling en leraar inzicht te geven in zijn/haar voortgang en om de verdere ontwikkeling bij te sturen.
- Groepsleerkracht: leerkracht van het primair onderwijs die verantwoordelijk is voor (de begeleiding aan) een groep leerlingen.
- Heterogene groepen: groepen leerlingen met een verschillend onderwijsniveau en/of een verschillende leeftijd.
- Leraar: zowel de vakleerkracht uit het primair onderwijs als de leraar uit het voortgezet onderwijs die een bepaald vak geeft.
- Kansen(on)gelijkheid: Hierbij gaat het om kansen voor leerlingen van ouders met een lagere sociaaleconomische status ten opzichte van leerlingen van ouders met een hogere sociaaleconomische status.
- Niet-cognitieve ontwikkeling: dit is een breed begrip dat we omwille van de variatie tussen initiatieven op deze manier formuleren. Het gaat daarbij onder andere om de sociaal emotionele ontwikkeling, schoolse vaardigheden, executieve functies, sociaal-maatschappelijke competenties, communicatieve vaardigheden, en onderzoekvaardigheden.
- Onderwijswetten: de WPO en de WVO
- Po: primair onderwijs
- Schoolleider: degene die verantwoordelijk is voor de (onderwijskundige) aansturing en het onderwijs op het 10-14-initiatief. In sommige gevallen is dat een directeur, maar het kan ook een coördinator of projectleider betreffen.
- Sector: hiermee bedoelen we de po-sector en/of de vo-sector
- Sectoroverstijgende groepen: groepen die zijn samengesteld uit leerlingen van groep zeven en acht van het primair onderwijs en leerlingen van klas een en twee van het voortgezet onderwijs.
- Sectordoorbrekend onderwijs: onderwijs waaraan zowel leerlingen van po-scholen en vo-scholen deelnemen.
- SLO: voorheen Stichting Leerplan Ontwikkeling, een expertisecentrum met als opdracht de ontwikkeling van het curriculum in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs in Nederland. Dit doet het SLO in opdracht van OCW en samen met leraren, schoolleiders en andere partners.
- Summatieve toetsen: een toets met een summatieve functie heeft als doel om te beslissen of een leerling de leerdoelen in voldoende mate heeft verworven.
- Vo: voortgezet onderwijs
- WPO: Wet op het primair onderwijs
- WVO: Wet op het voortgezet onderwijs

Referenties

Achievement Inequality and the Institutional Structure of Educational Systems: A Comparative Perspective, Van de Werfhorst & Mijs, 2010

Analyse naar aanleiding van de eerste tussenrapportage over 10-14-onderwijs, Min. OCW onderwijs, Kamerbrief van 4 juli 2019 (kamerstuk vergaderjaar 2018-2019, 31293, 2019, nr. 473)

DUO data, [Zittenblijven vo - Databestanden - DUO Particulier](#)

Eerste en tweede tussenrapportage en eindrapportage "Monitoring 10-14-onderwijs", Oberon, Anne Luc van der Vegt et al., 2018,2019, 2021

Eindtoets po en overgangen po en vo, brief van de Onderwijsraad aan de Tweede kamer, Onderwijsraad, 2019

Kansen(on)gelijkheid bij de overgangen po-vo, bevindingen en bevorderende en belemmerende factoren, Inspectie van het onderwijs, 2018

Later selecteren, beter differentiëren, Onderwijsraad 2021

Leren zichtbaar maken, John Hattie, 2012

Monitoringsonderzoeken afstandsonderwijs, Inspectie van het onderwijs 2020 : <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/afstandsonderwijs-tijdens-covid-19>

Onderwijsstelsels vergeleken, Van de Werfhorst, Elffers & Karsten, 2015

Onderzoekskaders 2017 en 2021, Inspectie van het Onderwijs, 2017, 2021

Ongelijke kansen in het onderwijs: verklaringen en voorstellen voor beleid, Denessen, 2017, in Kansen bieden in plaats van uitsluiten, K. Hoogeveen, IJ. Jepma & F. Studulski, jubileumuitgave 1992-2017, p. 19-38.

Overgangen en aansluitingen in het onderwijs, Deelrapportage 1: reviewstudie naar de po-vo en de vmbo-mbo-overgang, GION, 2016

Staat van het Onderwijs 2021, Inspectie van het Onderwijs 2021

Vroeg of laat, Onderwijsraad, 2010

Wijze lessen, twaalf bouwstenen voor effectief onderwijs, Surma et al. 2019

Bijlage 1

Het volgen van leerlingen in hun ontwikkeling en de afstemming van de begeleiding en het onderwijs op onderwijsbehoeften van leerlingen, analyse van de onderzoeksresultaten

Het onderzoek is gebaseerd op de volgende deelvragen.

1. In welke mate wordt de leerling gevolgd in zijn cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling?
 - a. Verzamelen de initiatieven voldoende relevante informatie over de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van hun leerlingen?
 - b. Is deze informatie eenvoudig terug te vinden voor alle betrokkenen?
 - c. Vindt er systematisch uitwisseling plaats van deze informatie onder betrokkenen?
 - d. Zijn betrokkenen op de hoogte van belangrijke informatie over de cognitieve en niet cognitieve ontwikkeling van leerlingen?
 - e. Wordt de ontwikkeling van de leerling afgezet tegen verwachtingen over zijn/haar potentie?
 - f. Analyseert de school de oorzaken van afwijkingen in verwachte ontwikkeling?
 - g. Maakt de school plannen voor leerlingen die extra ondersteuning, begeleiding of uitdaging nodig hebben?
 - h. Leiden deze plannen er toe dat de school kan inspelen op verschillende onderwijsbehoeften?
 - i. Zijn de plannen voldoende concreet voor de coaches/leraren?
2. In welke mate vindt afstemming van begeleiding en onderwijs op de ontwikkeling van de leerling?
 - a. Op welke wijze spelen leraren in hun begeleiding in op verschillen tussen leerlingen?
 - b. Op welke wijze spelen leraren in hun onderwijs in op verschillen tussen leerlingen?
 - c. Zijn de begeleiding en het onderwijs voldoende afgestemd op individuele leerlingen die extra ondersteuning of uitdaging nodig hebben?

Daarnaast hebben we informatie opgehaald over de wijze waarop 10-14-initiatieven de soepele doorstroom van het primair naar het voortgezet onderwijs bevorderen. Deze informatie is niet gekoppeld aan van tevoren opgestelde onderzoeksvragen maar wel relevant geacht en daarom opgenomen in deze rapportage.

De resultaten zijn gebaseerd op verschillende bronnen: gesprekken met coaches, schoolleiders, ouders en leerlingen, observaties van het leerlingenvolgsysteem en observaties van andere instrumenten zoals portfolio's waarin de ontwikkeling van leerlingen is vastgelegd, observaties van lessen en andere leersituaties zoals coachgesprekken, en vragenlijsten onder schoolleiders en leerlingen.

Beantwoording deelvraag 1: Volgen van de cognitieve ontwikkeling

1.a. Initiatieven verzamelen relevante informatie over de cognitieve ontwikkeling

Uit de digitale vragenlijst aan schoolleiders blijkt het volgende:

- Alle initiatieven gebruiken onafhankelijke, extern genormeerde en gebenchmarkte toetsen voor de basisvaardigheden om zicht te houden op de vakinhoudelijke kennis en vaardigheden van leerlingen.
- Daarnaast volgen elf van de twaalf 10-14-initiatieven de cognitieve ontwikkeling van leerlingen door middel van summatieve of formatieve toetsing, al dan niet gebaseerd op lesmethoden of zelf ontwikkelde instrumenten.
- 10 initiatieven hebben bovendien vakinhoudelijke "bouwstenen" of curriculumdoelen ontwikkeld op grond waarvan ze de leerlingen volgen. Tijdens de observaties hebben we hiervan voorbeelden gezien op de scholen.
- Negen van de twaalf initiatieven maken bij de basisvaardigheden taal en rekenen gebruik van digitale programma's en/of portfolio's. Daarin wordt de cognitieve voortgang van leerlingen bijgehouden aan de hand van de resultaten op gemaakte taal of rekenopgaven.
- Enkele initiatieven nemen intelligentietesten af om de potentie van leerlingen in beeld te brengen.
- De initiatieven gebruiken de uitslag van de Centrale eindtoets, die ieder initiatief afneemt, als onderdeel van de informatie om de ontwikkeling van leerlingen te volgen.
- Alle initiatieven leggen de informatie over de cognitieve ontwikkeling van leerlingen vast in een leerlingenvolgsysteem.

In één enkel geval constateerden we tijdens het schoolbezoek bij inzage in het leerlingenvolgsysteem dat er, in tegenstelling tot de informatie uit de schoolleidersvragenlijst, te weinig relevante informatie over cognitieve vaardigheden van leerlingen werd verzameld. In dat geval was informatie waarmee de ontwikkeling op de basisvaardigheden rekenen, Nederlandse taal en Engelse taal gevolgd werd bij leerlingen niet terug te vinden. Oorzaken daarvan waren volgens de schoolleider een beperkte toegankelijkheid van de leerlingenvolgsystemen en wisselingen in het lerarenteam. De school en het bestuur hebben het verzamelen en analyseren van informatie over de cognitieve ontwikkeling als aandachtspunt genoteerd.

1.b. Informatie over leerlingen op verschillende plekken vastgelegd

Uit een combinatie van bronnen, namelijk bestudering van het leerlingenvolgsysteem en andere begeleidingsdocumenten zoals portfolio's, de digitale vragenlijst onder schoolleiders en gesprekken met coaches en leraren blijkt het volgende:

Ondanks dat directbetrokkenen voldoende op de hoogte zijn van informatie over leerlingen, is op vier van de twaalf initiatieven de informatie niet altijd eenvoudig terug te vinden. Dat komt bijvoorbeeld omdat binnen een en dezelfde school verschillende leerlingvolgsystemen gebruikt worden, namelijk een systeem voor het po-gedeelte en een systeem voor het vo-gedeelte. Het komt ook voor dat er verschillende instrumenten gebruikt worden om de cognitieve en/of de niet-cognitieve ontwikkeling in beeld te brengen. Dat maakt dat deze initiatieven, om tot een compleet beeld te komen van de ontwikkeling van een leerling, op meerdere plekken informatie hierover moeten ophalen en registreren en niet altijd toegang hebben tot de benodigde informatie. We zagen dan bijvoorbeeld dat leraren van het voortgezet onderwijs geen toegang hadden tot relevante informatie vanuit het po-leerlingvolgsysteem. Uit deze bevindingen trekken wij de conclusie dat dit tot gevolg kan hebben dat de begeleiding en het onderwijs bij deze vakken niet goed

afgestemd zijn op de ontwikkeling van leerlingen. De initiatieven bij wie dit speelt, zijn zich bewust van dit knelpunt en ontwikkelen passende oplossingen.

1.b. Afspraken over registreren van relevante informatie

Bij het gebruik van leerlingvolgsystemen, zo weten we uit eerder onderzoek naar de schakelmomenten tussen po en vo en in de onderbouw van het vo¹⁶, is het maken van goede afspraken met elkaar over welke informatie relevant wordt geacht bij het volgen van de ontwikkeling van leerlingen, en voor wie welke informatie toegankelijk is een bevorderende factor. Alle initiatieven geven aan afspraken te hebben over de inhoud van de informatie, de frequentie van registreren, de locatie (indien sprake is van meerdere registratieplekken) en de wijze van informatie noteren.

1.c. Systematische uitwisseling van informatie

Systematische uitwisseling van informatie over de cognitieve én niet cognitieve ontwikkeling van leerlingen tussen alle betrokken leraren vindt bij negen van de twaalf initiatieven plaats, zo blijkt uit gesprekken met coaches, leraren en schoolleiders.

1.d. Direct betrokkenen op de hoogte van de cognitieve ontwikkeling van leerlingen

Uit een combinatie van bronnen, namelijk de gesprekken met coaches, leraren en leerlingen en de leerlingenvragenlijst volgt dat: Op acht van de twaalf 10-14-initiatieven zijn met name de coaches goed op de hoogte van de cognitieve ontwikkeling van hun leerlingen. De mate waarin ook de overige leraren op de hoogte zijn van relevante informatie over leerlingen, verschilt per initiatief. De inrichting van het 10-14-initiatief speelt daarbij een rol. Bij 10-14-initiatieven waarbij de organisatie zo is ingericht dat leraren van het voortgezet onderwijs gastlessen geven over hun vak, is de kennis van deze leraren over ontwikkeling van de leerlingen minder groot dan bij meer geïntegreerde organisatievormen. Ook de overlegstructuur (frequentie en deelname) en de mate waarin de informatie over leerlingen makkelijk is terug te vinden, zijn van invloed op hoe goed (vak)leraren op de hoogte zijn van de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van de leerlingen.

1.e,f,g,h,i Vergelijken, analyseren en plannen maken voor leerlingen

Uit een combinatie van bronnen, namelijk bestudering van het leerlingenvolgsysteem en andere begeleidingsdocumenten zoals portfolio's, en gesprekken met coaches en leraren blijkt het volgende: Negen initiatieven vergelijken de ontwikkeling van leerlingen met de eerdere ontwikkeling en verwachtingen over de cognitieve potentie. Dit betreft in ieder geval de basisvaardigheden taal/Nederlands en rekenen/wiskunde. Deze initiatieven analyseren oorzaken voor afwijkingen in de verwachte ontwikkeling. Op basis hiervan maken zij leerdoelgerichte plannen en sluiten op die manier aan bij verschillende onderwijsbehoeften.

Bij drie van de twaalf onderzochte initiatieven is deze werkwijze van vergelijken, analyseren en doelgericht plannen nog niet ingebed. Bij deze initiatieven hebben wij geen analyses gezien van oorzaken van afwijkingen ten opzichte van de verwachte ontwikkeling van leerlingen. Deze initiatieven hebben ook geen plannen vastgelegd die aansluiten bij oorzaken van stagnaties, om de ontwikkeling van leerlingen te bevorderen.

¹⁶ Kansen(on)gelijkheid bij de overgangen PO-VO, bevindingen en bevorderende en belemmerende factoren, Inspectie van het onderwijs, 2018

Beantwoording deelvraag 1: Volgen van de niet-cognitieve ontwikkeling

Niet-cognitieve ontwikkeling wordt belangrijk geacht (extra informatie, opgehaald uit de schoolonderzoeken)

Uit een combinatie van bronnen, namelijk gesprekken met coaches, leraren, leerlingen en ouders, uit observaties van begeleidingsmomenten en lesmomenten, en uit bestudering van het leerlingenvolgsysteem en andere begeleidingsdocumenten zoals portfolio's en de leerlingenvragenlijst blijkt het volgende:

Alle 10-14-initiatieven besteden in hun begeleiding en onderwijs expliciet aandacht aan de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen. De "brede vorming", oftewel de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen heeft een prominente plek in de onderwijskundige visies. Initiatieven geven inhoudelijk een verschillende invulling aan het begrip "niet-cognitieve ontwikkeling". Zes initiatieven leggen in hun beschrijving van de eigen onderwijsvisie een accent op het willen bevorderen van de persoonsontwikkeling van leerlingen. Leerlingen dienen hiermee meer inzicht te krijgen in hun sterke en zwakke punten, meer inzicht te krijgen in eigen voorkeuren of interesses, zij ontwikkelen hun reflectieve vaardigheden en leren deze vaardigheden in te zetten om meer regie te hebben op hun eigen leerproces. We zien ook een groep 10-14-initiatieven die zich specifiek richt op de ontwikkeling van een nieuwsgierige en onderzoekende houding en samenwerken. Een tweetal 10-14-initiatieven heeft een visie die duidelijk geformuleerd is rondom een specifieke doelgroep leerlingen. Ook deze twee initiatieven geven in hun begeleiding nadrukkelijk aandacht aan de ontwikkeling van niet-cognitieve vaardigheden: sociale vaardigheden, executieve functies en leren samenwerken.

Uit bovenstaande trekken wij de conclusie dat het meer, en langer willen bijdragen aan de persoonsontwikkeling van leerlingen om ze daarmee beter voor te bereiden op het vervolgonderwijs, een belangrijke invulling van het onderwijs is, waarmee de initiatieven vormgeven aan de 10-14-doelstelling.

Een mogelijk risico zien wij in het feit dat er een te eenzijdige focus op de niet-cognitieve ontwikkeling ontstaat en dat minder prioriteit gelegd wordt bij het volgen van de cognitieve ontwikkeling. Blijkens de onderzoeken op locatie achten we dit bij één enkel initiatief een aandachtspunt. Elf initiatieven hebben een balans aangebracht in hun onderwijs met betrekking tot de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling.

1.a. Manieren om niet-cognitieve ontwikkeling systematisch te verzamelen en volgen

Uit een combinatie van bronnen, namelijk de digitale vragenlijst voor schoolleiders, gesprekken met leerlingen en coaches, observatie van systemen en instrumenten om de niet-cognitieve ontwikkeling te volgen en de leerlingenvragenlijst blijkt het volgende:

De initiatieven volgen de ontwikkeling van niet-cognitieve vaardigheden bij leerlingen hoofdzakelijk door middel van observaties en gesprekken met leerlingen en/of ouder(s)/verzorger(s) en door leerlingenbesprekingen in het team. In deze gesprekken wordt gezamenlijk gereflecteerd op de persoonlijke leerdoelen van leerlingen. Bijzonderheden ten aanzien van de niet-cognitieve ontwikkeling worden vastgelegd in de leerlingvolgsystemen en/of een (digitaal) leerling portfolio.

1.e.g. Afzetten tegen verwachtingen en plannen maken

We zagen bij vier initiatieven een systeem terug waarin de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen op vaste items werd afgezet tegen eerdere evaluatiemomenten en verwachtingen. De instrumenten die hiervoor werden gebruikt hebben de vorm van rubrics, leerdoelenkaarten of bouwstenen. Leerlingen en coaches geven met behulp van deze instrumenten beiden periodiek aan waar de leerling staat in zijn of haar ontwikkeling, en bepalen op grond daarvan gezamenlijk wat nodig is om een stapje verder te groeien. Veel van de andere initiatieven realiseren zich dat ze er nog niet in slagen om goed in beeld te brengen, en te volgen hoe leerlingen zich ontwikkelen op niet-cognitieve vaardigheden. Een deel van de initiatieven ontwikkelt daartoe, passend bij de onderwijsvisie, een systeem waarmee de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen over de verschillende leerjaren heen in beeld gebracht kan worden.

Effecten niet gemeten, wel merkbaar (extra informatie, opgehaald uit de schoolonderzoeken)

Uit bovenstaande volgt dat vier initiatieven systematisch bijhouden en vastleggen welke effecten hun begeleiding bij de niet-cognitieve vaardigheden heeft op de leerlingen (in termen van leergroei). Andere initiatieven hebben hun instrumenten, leerlingenvolgsysteem of manier van coachen nog niet dusdanig ingericht dat zij kunnen vaststellen op welke onderdelen en in welke mate leerlingen zich hebben ontwikkeld.

Uit gesprekken met leraren, leerlingen en ouders blijkt tegelijkertijd het volgende: bij alle initiatieven percipiëren leerlingen, leraren en ouders een positieve ontwikkeling in de niet-cognitieve vaardigheden. Zij geven aan dat leerlingen bijvoorbeeld beter kunnen reflecteren op hun leerproces en zelfverzekerder zijn geworden.

Wij hebben de initiatieven de volgende aanbevelingen gedaan bij de terugkoppeling van bevindingen: instrumenten en systemen zijn ondersteunend bij het vaststellen van de voortgang in de niet-cognitieve ontwikkeling. Ook de kwaliteit van de formulering van de leerdoelen (in hoeverre deze concreet, toetsbaar zijn gesteld) is medebepalend voor het kunnen volgen van leerlingen in hun ontwikkeling met betrekking tot de doelen.

1.i. Formulering van leerdoelen kan concreter, vooral bij niet-cognitieve ontwikkeling

Uit een combinatie van bronnen, namelijk bestudering van de leerlingenvolgsystemen en portfolio's, gesprekken met leerlingen en de leerlingenvragenlijst blijkt het volgende:

Het formuleren van goede, concrete, evalueerbare leerdoelen is bij de meeste initiatieven een ontwikkelpunt. Dit geldt met name bij leerdoelen gericht op de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen. In veel portfolio's, digitale leerlingenvolgsystemen of in gesprekken met leerlingen zijn leerdoelen algemeen geformuleerd: "mijn zelfvertrouwen en motivatie vergroten", "havo halen"; "executieve functies verbeteren" (door de coach ingevoerd), "leren plannen"; "vaker hulp vragen". Wij stellen hier tegenover dat door de algemene formulering van deze doelen het moeilijk is om vast te stellen welke ontwikkeling de leerling hierbij heeft doorgemaakt.

Wij zagen ook goede voorbeelden van concrete leerdoelen, waaronder bijvoorbeeld de volgende, die gericht was op de cognitieve ontwikkeling: "minimaal één functieniveau groei bij spelling" of "het kunnen toepassen van de spellingregels voor d's en t's". Voor deze leerlingen waren doelgerichte plannen opgesteld die bijvoorbeeld bestonden uit extra spellingsoefeningen en instructiemomenten in het weekprogramma.

Beantwoording van deelvraag 2: Afstemming op verschillen

Afgestemde begeleiding

2.c. Begeleiding sluit bij driekwart van de initiatieven aan bij behoeften van leerlingen

Uit een combinatie van bronnen, namelijk gesprekken met leerlingen, leraren en coaches, observatie van leerlingenvolgsystemen, begeleidingsmomenten en les/leermomenten blijkt het volgende: negen van de twaalf initiatieven stemmen hun begeleiding af op persoonlijke leerdoelen van leerlingen. Een drie initiatieven moeten de begeleiding beter afstemmen op leerlingen die ondersteuning kunnen gebruiken, of op leerlingen die behoefte hebben aan uitdaging. In een enkel geval houdt dit verband met het feit dat er niet goed zicht is op de ondersteuning of uitdaging die leerlingen nodig hebben en dat de geboden begeleiding aan leerlingen niet goed is vastgelegd. Voor de betreffende initiatieven liggen er verbeterkansen wanneer zij de ontwikkeling van leerlingen beter analyseren op grond van eerdere momenten en verwachtingen over de potentie en op grond daarvan concrete leerdoelen stellen om de ontwikkeling te bevorderen.

2.a. Veel individuele begeleidingsmomenten

Uit een combinatie van bronnen, namelijk de digitale vragenlijsten onder schoolleiders en gesprekken met coaches, schoolleiders en leerlingen blijkt het volgende:

Alle 10-14-initiatieven geven de leerlingbegeleiding vorm door het inzetten van coaches (waarvoor zij verschillende namen hanteren). Alle initiatieven plannen veel tijd in voor persoonlijk (individueel) contact tussen leerlingen en hun coach. Dit is meer dan we overwegend zien bij reguliere po- en vo-scholen.

We zagen diverse voorbeelden van persoonlijke begeleidingsmomenten tijdens onze schoolbezoeken. In de vragenlijsten die we afnamen onder de leerlingen wordt dit beeld bevestigd. Hierin geeft 64 procent van de respondenten aan ten minste één keer per week contact te hebben met hun coach, 15 procent eens per twee weken. 15 procent van de respondenten gaf aan maandelijks contact te hebben.

2.a. Begeleiding gericht op persoonlijke leerdoelen en ontwikkeling

Uit een combinatie van bronnen, namelijk gesprekken met leerlingen en coaches, observatie van leerlingenvolgsystemen en begeleidingsmomenten en de leerlingenvragenlijst blijkt het volgende:

Alle initiatieven richten hun begeleiding op voor leerlingen (door leraren en/of de leerlingen zelf) geformuleerde leerdoelen.

Uit de leerlingenvragenlijsten blijkt dat coaches met leerlingen spreken over hun persoonlijke, sociale en metacognitieve ontwikkeling en over cognitieve leerdoelen. Leerlingen geven in deze vragenlijsten aan regelmatig te praten met hun coach over wat zij in het huidige schooljaar willen leren en bereiken, over hun persoonlijke ontwikkeling en over hun sterke punten en verbeterpunten. Uit de antwoorden van leerlingen blijkt ook dat de begeleiding meer gericht lijkt te zijn op de ontwikkeling die leerlingen doormaken, dan op de uiteindelijke prestaties in de vorm van cijfers. Leerlingen geven in de vragenlijsten namelijk iets minder vaak aan te praten met hun coach over cijfers. Enkele 10-14-initiatieven werken niet met cijfers en evalueren alleen formatief of de leerdoelen zijn behaald. Wij stelden leerlingen in de vragenlijst de vraag aan welke leerdoelen ze momenteel werkten. Uit de reacties blijkt een grote diversiteit aan zowel cognitieve als niet-cognitieve leerdoelen. Cognitieve leerdoelen zijn bijvoorbeeld gericht op taal, rekenen, spelling, Engels, en het vergroten van kennis met betrekking tot verschillende vakinhoudelijke thema's. Als niet-cognitieve leerdoelen worden bijvoorbeeld genoemd: plannen, zelfstandig werken, samen werken, communiceren en vragen stellen.

Afspraken bevorderen eenduidigheid (extra informatie, opgehaald uit de schoolonderzoeken)

Uit een combinatie van bronnen, namelijk bestudering van beleidsdocumenten, gesprekken met de schoolleider, coaches en leerlingen blijkt het volgende: We zagen dat een minderheid van de initiatieven (vijf initiatieven stellen doelen voor het volgen van leerlingen in hun ontwikkelingen) hun visie heeft vertaald in concrete doelstellingen, richtlijnen of afspraken met betrekking tot de leerlingenbegeleiding. Deze doelen, richtlijnen of afspraken zijn bij deze vijf initiatieven leidend voor het handelen van coaches en leraren en worden regelmatig geëvalueerd. Bij deze initiatieven is in meerdere mate sprake van een eenduidige aanpak in de leerlingenbegeleiding, dan bij initiatieven waarin de begeleiding minder is uitgewerkt in een werkwijze. Bij de andere initiatieven hangt de aard en de kwaliteit van de begeleiding meer af van de individuele coach en/of leraar. Concluderend stellen we dat de mate waarin de onderwijskundige visie is uitgewerkt in een werkwijze en afspraken over de begeleiding, van invloed is op de eenduidigheid in de begeleiding.

2.a. Goede voorbeelden van op leerlingen afgestemde begeleiding

Goede voorbeelden van begeleiding die wij zagen, waren coachingsmomenten die gericht waren op de ontwikkeling van concrete persoonlijke leerdoelen bij individuele leerlingen. De persoonlijke leerdoelen hielden enerzijds verband met de leerdoelen uit het curriculum en hadden daarnaast betrekking op niet-cognitieve vaardigheden. De leerdoelen waren door de coach en de leerlingen vertaald in concrete taken en acties voor leerlingen. Ook werden de leerdoelen tijdens de begeleidingsmomenten door de leerling en coach geëvalueerd. Tijdens deze momenten deden coaches door middel van open vragen een beroep op het reflecterend vermogen van leerlingen. Soms gebeurde dit in kleine groepjes. Leerlingen en coaches ervoeren de uitwisseling in groepjes als waardevol, omdat het hen persoonlijke feedback opleverde, en omdat zij hierdoor werden getraind in het feedback geven aan elkaar.

Afgestemd onderwijs

2.b,c. Afstemming het meest zichtbaar in het onderwijsaanbod en verwerkingstempo

Op basis van een combinatie van bronnen, namelijk de observaties van lessen en leermateriaal, gesprekken met leerlingen en de leerlingenvragenlijst blijkt het volgende:

Het is bij alle initiatieven in het merendeel van de door ons geobserveerde lessen niet duidelijk hoe de leraren hun pedagogisch-didactisch handelen, dat wil zeggen hun klassenmanagement, instructies, vragen, of feedback afstemden op verschillende leerdoelen en onderwijsbehoeften van individuele of groepen leerlingen. We zagen wel overwegend terug dat coaches in hun lessen rekening hielden met individuele leerdoelen van leerlingen in hun pedagogisch-didactisch handelen. Afstemming op individuele onderwijsbehoeften van leerlingen was bij negen initiatieven zichtbaar in het onderwijsaanbod en het verwerkingstempo.

2.b,c. Afstemming op leerlingen die extra hulp nodig hebben

Op basis van een combinatie van bronnen, namelijk de observaties van lessen en leermateriaal, gesprekken met leerlingen en de leerlingenvragenlijst blijkt het volgende:

Negen initiatieven stemmen hun onderwijs af op leerlingen die extra hulp kunnen gebruiken. Deze leerlingen krijgen extra remediërende oefenopdrachten en/of meer verwerkingstijd.

Tijdens de schoolbezoeken zagen we ook dat bij de helft van de initiatieven aan een deel van de leerlingen extra of verlengde instructie geboden werd. Leraren

creëerden momenten voor individuele instructie tijdens zelfstandig werk momenten, of gaven extra instructie aan leerlingen die op dat moment zelf vonden dat zij hier behoefte aan hadden. Ook werd er in niveaugroepen gewerkt waarbij leerlingen in de laagste niveaugroep een verlengde instructie kregen.

De reacties in de leerlingenvragenlijst laten zien dat de meeste respondenten ondersteuning ervaren wanneer zij iets moeilijk vinden: 95 procent van de leerlingen is het eens met de stelling "als ik de lesstof moeilijk vind, dan krijg ik hulp". Ook geven leerlingen aan dat zij hulp krijgen wanneer ze achterlopen met de lesstof of om andere redenen niet goed kunnen leren (respectievelijk 87 en 89 procent). De extra hulp krijgt volgens de leerlingen het vaakst vorm in extra instructie en tijd.

Drie initiatieven slagen er minder goed in om het onderwijs aan te laten sluiten bij leerlingen die extra hulp nodig hebben. Bij deze initiatieven ontbreekt het, zoals eerder aangegeven ofwel aan een goed systeem om zicht te hebben op de ontwikkeling van leerlingen en een goede registratie van informatie, of aan analyses bij stagnatie in de ontwikkeling. Een andere factor die meespeelt is het ontbreken van gezamenlijke afspraken over hoe leraren hun onderwijs afstemmen op de onderwijsbehoefte van leerlingen. Leraren handelen in dat geval meer intuïtief, waarmee het onderwijs sterk leraar-afhankelijk wordt.

2.b,c. Afstemming op leerlingen die extra uitdaging nodig hebben

Op basis van een combinatie van bronnen, namelijk de observaties van lessen en leermateriaal, gesprekken met leerlingen en de leerlingenvragenlijst blijkt het volgende:

Acht initiatieven slagen erin om het onderwijs af te stemmen op leerlingen die behoefte hebben aan uitdaging. Dit is het meest zichtbaar in het onderwijsaanbod en tempo. Deze initiatieven creëren bijvoorbeeld verrijkings- of verbredingsmogelijkheden voor leerlingen in projecten of thema's. Andere voorbeelden zijn: leerlingen laten versnellen binnen kernvakken, mogelijkheden om te werken op een hoger onderwijsniveau of aan te sluiten bij een hoger leerjaar. Eén 10-14-initiatief kiest bewust niet voor versnellen, maar richt zich, op basis van eerdere ervaringen, uitsluitend op verrijking en verbreding om te voorkomen dat leerlingen door te versnellen delen van de lesstof overslaan.

Bij één initiatief zagen we tijdens lesobservaties dat feedback specifiek afgestemd wordt op leerlingen die behoefte hebben aan uitdaging. We zagen dit vooral terug in het beredeneerd uitdagende vragen stellen aan deze leerlingen en daarmee een beroep doen op hogere denkvaardigheden.

Uit de leerlingenvragenlijst blijkt dat de respondenten de extra uitdaging het meest herkenbaar vinden in de mogelijkheid om te vragen naar extra en/of moeilijkere opdrachten of activiteiten. 81 Procent van de leerlingen is het eens met de stelling "als ik de leerstof te makkelijk vind, dan kan ik om extra opdrachten of activiteiten vragen."

Vier initiatieven moeten stappen zetten om het onderwijsaanbod beter af te stemmen op leerlingen die extra uitdaging aankunnen. Ook hier spelen boven genoemde redenen een rol: het ontbreken van afspraken over hoe het onderwijs afgestemd wordt op onderwijsbehoeften van leerlingen, van een goed werkend leerlingenvolgsysteem, een gebrekkige registratie van informatie of gebrekkige analyses. Bovendien lijkt bij enkele initiatieven de focus van de leraren voornamelijk te liggen bij leerlingen die extra hulp nodig hebben en minder op leerlingen die extra uitdaging aankunnen, zo blijkt uit gesprekken met leraren, coaches en inzage in de leerlingenvolgsystemen.

Doorlopende lijnen po-vo in ontwikkeling

10-14-initiatieven geven op verschillende wijze uitvoering aan de soepele overstap
 In de eindrapportage "Monitoring 10-14-onderwijs"¹⁷ licht onderzoeksbureau Oberon toe op welke manier de initiatieven aan een soepele overgang tussen het primair en voortgezet onderwijs werken. Daarbij worden de verschillende groepssamenstellingen en het uitstellen van de niveaukeuze voor het vo uitgelicht. Daarnaast beschrijft het rapport andere manieren waarmee de initiatieven de overstap van het primair naar het voortgezet onderwijs willen versoepelen: alvast kennismaken met de vo-locatie, al eerder vo-vakken volgen, overleg tussen leraren van primair en voortgezet onderwijs, het aanleren van belangrijke vaardigheden voor het voortgezet onderwijs. Voor uitgebreide informatie over deze manieren om de overstap te vergemakkelijken, en over de inrichting en werkwijze van het thematisch en vakoverstijgend onderwijs op de twaalf afzonderlijke initiatieven, verwijzen we naar deze eindrapportage.

Wetenschappelijke inzichten over doorlopende lijnen

Meer afstemming tussen het primair en voortgezet onderwijs in het onderwijsaanbod en de begeleiding van leerlingen lijkt een belangrijk middel te zijn om het schakelmoment tussen het primair en voortgezet onderwijs te versoepelen, zo blijkt uit wetenschappelijke literatuur.

Een reviewstudie¹⁸ laat zien dat wanneer de verschillen in het curriculum tussen de po-school en vo-school groot zijn, dit de cognitieve ontwikkeling in termen van leerprestaties van leerlingen kan belemmeren. Hieruit zouden we kunnen concluderen dat een doorlopende leerlijn in het curriculum de doorstroom tussen het PO en het VO kan versoepelen en de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen kan bevorderen.

Dezelfde studie laat ook zien dat leerlingen verschillen ervaren tussen het primair en voortgezet onderwijs in de leeromgeving en de daarbij behorende pedagogische en didactische aanpak, en dat het zelfvertrouwen van leerlingen bij het schakelmoment tussen het primair en voortgezet onderwijs afneemt. Dit laatste komt, zo geeft de studie aan, onder andere door onbekendheid van po-leerlingen met wat zij van leraren kunnen verwachten in het voortgezet onderwijs, maar bijvoorbeeld ook door verwachtingen van leerlingen over de mogelijk grotere prestatiegerichtheid in het voortgezet onderwijs. Dezelfde studie geeft bovendien aan dat weinig zelfvertrouwen ongunstig is voor de leerprestaties en ontwikkeling van leerlingen¹⁹. Een op elkaar afgestemde pedagogisch-didactische aanpak tussen het primair en voortgezet onderwijs zou dus kunnen leiden tot meer zelfvertrouwen van leerlingen, en daarmee tot gunstigere leerprestaties en mogelijk tot een soepelere doorstroom tussen het primair en voortgezet onderwijs.

Doorlopende leerlijn gebaseerd op kerndoelen en curriculumleerdoelen in ontwikkeling

Op basis van een combinatie van bronnen, namelijk de eindrapportage "monitoring 10-14-onderwijs", observaties van beleidsdocumenten, lessen en leermateriaal, gesprekken met leerlingen, leraren en schoolleiders blijkt het volgende: Alle initiatieven geven aan dat hun onderwijsaanbod in ontwikkeling is. Tien initiatieven zetten vormen van vakoverstijgend en/of thematisch werken in. De vorm of mate van vak-integratie kent verschillen. Een doorlopende leerlijn tussen het

¹⁷ Eindrapportage "Monitoring 10-14-onderwijs", Oberon, Hilde Bekkers, Rianne Exalto, Anne Luc van der Vegt, 2021

¹⁸ Overgangen en aansluitingen in het onderwijs, Deelrapportage 1: reviewstudie naar de po-vo en de vmbo-mbo-overgang, GION, 2016

¹⁹ Overgangen en aansluitingen in het onderwijs, Deelrapportage 1: reviewstudie naar de po-vo en de vmbo-mbo-overgang, GION, 2016

primair en voortgezet onderwijs, gebaseerd op de kerndoelen en/of curriculumdoelen is in ontwikkeling bij zeven initiatieven. Zij hebben daarbij bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de leerdoelkaarten van het SLO (voorheen Stichting Leerplan Ontwikkeling) of gekeken naar het International Primary Curriculum (IPC) en het International Middle Years Curriculum (IMYC). Deze curriculumdoelen vormen de basis voor lesmateriaal, dat de initiatieven soms zelf ontwikkelen, soms samenstellen op basis van bestaande methoden, of ze gebruiken een combinatie van beiden.

Doorlopende lijn in basisvaardigheden niet vastgesteld

De basisvaardigheden taal en rekenen en de kernvakken Nederlands, wiskunde en Engels worden door elf initiatieven apart aangeboden of deels apart binnen het vakoverstijgend onderwijs. Wij hebben niet vastgesteld in hoeverre er bij de 10-14-initiatieven sprake is van een doorlopende leerlijn in het aanbod van de basisvaardigheden en kernvakken. Er wordt hiervoor veelal gebruik gemaakt van bestaande (vaak digitale) methodes voor het primair en voortgezet onderwijs. Het is daarbij onduidelijk of deze methodes goed op elkaar aansluiten, en of er dan ook sprake is van een doorlopende leerlijn in de basisvaardigheden tussen po en vo. Hiervoor zouden de bestaande lesmethoden die de 10-14-initiatieven gebruiken geanalyseerd moeten worden. Dit viel buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Doorlopende lijn zichtbaar in de begeleiding van leerlingen bij de meeste 10-14-initiatieven

Op basis van een combinatie van bronnen, namelijk gesprekken met leerlingen, coaches en schoolleiders stellen wij het volgende vast: Bij negen initiatieven krijgen leerlingen 10-14-onderwijs op één locatie. Bij zes initiatieven is sprake van sectordoorbrekend onderwijs. Hoe meer het primair en voortgezet onderwijs organisatorisch met elkaar verweven zijn, dat wil zeggen op één locatie en sectordoorbrekend ingericht, hoe meer er sprake is van een doorlopende lijn in de begeleiding aan leerlingen. Dat komt omdat coaches en leraren elkaar makkelijker weten te vinden en de uitwisseling van informatie over leerlingen daardoor soepeler verloopt. Wanneer leerlingen uit het po en vo-gedeelte bij elkaar in de groep zitten, is er per definitie geen sprake van een "knip" in de begeleiding tussen het po- en vo-gedeelte. Daar waar het verschillende locaties betrof, bleek dat er weinig sprake was van een op elkaar afgestemde begeleiding tussen het po en het vo-gedeelte van het 10-14-initiatief.

Dubbele knip is een mogelijk risico

Het creëren van een mogelijkheid voor leerlingen van 10 tot 14 jaar om geleidelijk de overstap te maken van het primair naar het voortgezet onderwijs brengt automatisch twee "nieuwe" schakelmomenten met zich mee: de overstap van groep zes naar groep zeven en de overstap van klas twee naar klas drie. Uit gesprekken met besturen en schoolleiders blijkt dat de meeste initiatieven zich hiervan wel bewust zijn. Twee initiatieven ontwikkelen daartoe een doorlopende leerlijn van groep één tot en met de examenklassen van het voortgezet onderwijs en nemen daarbij de kerndoelen en eindtermen als leidraad, andere initiatieven denken na over een doorlopende leerlijn die verder reikt dan de leeftijd van 10-14 jaar. De initiatieven zijn echter vooral bezig met het vorm geven aan en doorontwikkelen van hun eigen 10-14-onderwijs en hebben (met uitzondering van twee initiatieven) nog niet scherp in beeld of hun leerlingen vanaf klas drie voldoende toegerust zullen zijn om de bovenbouw succesvol te kunnen doorlopen.

Bijlage 2

Kwaliteitszorg, analyse van de onderzoeksresultaten

Het onderzoek is gebaseerd op de volgende deelvragen.

1. Welke visies hebben besturen en hun 10-14-initiatieven?
2. Welke doelen hebben besturen en hun 10-14-initiatieven?
3. In welke mate vindt evaluatie plaats?
 - a. Evaluatie van de leerresultaten, de sociaal-maatschappelijke competenties, het vervolgsucces, de begeleiding van leerlingen, het aanbod, de leskwaliteit, de kwaliteitszorg?
 - b. Vindt de evaluatie plaats in samenhang met de eigen doelstellingen van 10-14?
 - c. Zijn de eigen doelstellingen voldoende concreet om te kunnen evalueren?
 - d. Is de evaluatie voldoende om zicht te hebben op de kwaliteit van het volgen van de ontwikkeling van leerlingen, de kwaliteit van de afstemming van begeleiding en onderwijs op de behoeften van leerlingen, de kwaliteit van de kwaliteitszorg?
 - e. Is de evaluatie voldoende om zicht te hebben op realisatie van de 10-14-doelstellingen?
4. In welke mate sturen 10-14-initiatieven en hun besturen op de geformuleerde randvoorwaarden en 10-14-doelen?
 - a. Slagen de scholen er op basis van hun evaluaties in om doelgericht te sturen op aspecten van onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg?
 - b. Slagen de scholen er op basis van hun evaluaties in om effectief te sturen op eigen doelstellingen?
 - c. Hoe sluit het professionaliseringsbeleid aan bij de ontwikkeling van het 10-14-initiatief?
 - d. Werken 10-14-initiatieven samen met vergelijkbare scholen?
 - e. Maken 10-14-initiatieven gebruik van inzichten uit wetenschappelijk onderzoek?
 - f. Hoe stimuleren en faciliteren besturen het 10-14-initiatief?
 - g. Hoe ervaren de 10-14-initiatieven de ondersteuning/facilitering en de sturing op kwaliteit door het bestuur?
5. Is er sprake van een cyclisch stelsel van kwaliteitszorg?

De resultaten zijn gebaseerd op verschillende bronnen: gesprekken met coaches, schoolleiders, leraren, vragenlijsten onder schoolleiders en bestuurders en analyse van documenten zoals schoolplannen, schoolgidsen, de website van het initiatief, jaarverslagen, beleids- en projectplannen.

Beantwoording van onderzoeksvraag 1: Visies van besturen en hun 10-14-initiatieven

Op basis van de digitale vragenlijsten onder besturen en schoolleiders en bestudering van beleidsdocumenten komen wij tot de volgende bevindingen:

Visie op afgestemd onderwijs

Van acht 10-14-initiatieven hebben de betrokken besturen een visie op maatwerk/afstemming van het onderwijs op individuele leerlingen geformuleerd. Besturen verwoorden dit op verschillende wijzen. Zij geven bijvoorbeeld aan dat er aandacht is voor verschillende startposities van leerlingen, of voor specifieke groepen leerlingen zoals meer- en hoogbegaafden of leerlingen die meer hulp kunnen gebruiken bij de overstap naar het reguliere vo.

Alle 10-14-initiatieven streven in hun visies naar maatwerk, passend onderwijs voor alle leerlingen. Zij hebben dit uitgewerkt in de vorm van bijvoorbeeld gepersonaliseerd onderwijs of onderwijs waarin leerlingen (mede) bepalen wat hun leerdoelen zijn, en/of in mogelijkheden om eerder of juist later en op verschillende niveaus vakken te volgen. De 10-14-initiatieven beogen hiermee de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen te bevorderen.

Visie op niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen

Vrijwel alle besturen en alle initiatieven onderschrijven in hun visie het belang van de brede vorming, oftewel de niet-cognitieve ontwikkeling, de benaming die dit rapport gebruikt voor alles wat niet de vakinhoudelijke kennis en vaardigheden betreft. Besturen en initiatieven gebruiken daarvoor verschillende begrippen in hun communicatiemiddelen, al naar gelang waarop men de nadruk wil leggen. Veel gebruikte woorden hierbij zijn: bevorderen van zelfkennis, samenwerken, initiatief nemen, om hulp vragen, presenteren, onderzoeken, reflecteren, keuzes leren maken, kennis van de wereld, zelfredzaamheid, zelfverantwoordelijkheid, studievaardigheden, executieve vaardigheden en tot slot de voorbereiding op de maatschappij als kritische, democratische, zelfstandige burger. De 10-14-initiatieven beogen hiermee de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen te bevorderen en hen zodanig toe te rusten dat zij soepel kunnen doorstromen naar de hogere klassen van het voortgezet onderwijs.

Visie op versoepeling van het schakelmoment tussen po en vo

Alle 10-14-initiatieven hebben een visie op de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs uitgewerkt. De initiatieven lichten de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs op verschillende wijze toe. De meest gebruikte termen bij de soepele overstap van po naar vo in de visies van de initiatieven zijn het uitstel van het selectiemoment, maatwerk, doorlopende (leer)lijnen in aanbod en begeleiding, meer tijd en ruimte om jezelf te ontdekken (wie ben je, wat kan je, wat wil je), waardoor leerlingen kunnen uitstromen naar het onderwijsniveau dat het beste bij hen past, op het moment dat zijzelf daar aan toe zijn, uiterlijk na klas twee van het voortgezet onderwijs.

Bevorderen van kansengelijkheid ²⁰

De minister van onderwijs van het kabinet Rutte III ziet het 10-14-onderwijs in het licht van kansengelijkheid. ²¹

Er zijn wetenschappelijke literatuurstudies die onderbouwen dat uitstel van het selectiemoment, een principe dat door de 10-14-initiatieven wordt toegepast, kansen voor leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus kan bevorderen. Uit een vergelijkende literatuurstudie, gebaseerd op internationale data van Van de

²⁰ We spreken van kansengelijkheid als het gaat om het bieden van dezelfde kansen op een succesvolle schoolloopbaan aan leerlingen met dezelfde capaciteiten, ongeacht hun sociaaleconomische achtergrond.

²¹ Kamerbrief Analyse naar aanleiding van de eerste tussenrapportage over 10-14-onderwijs, juli 2019, Min. OCW onderwijs' (kamerstuk vergaderjaar 2018-2019, 31293, 2019, nr. 473)

Werfhorst & Mijs²² komt naar voren dat sociaaleconomische ongelijkheid in het onderwijs groeit naarmate er meer en vroeger wordt geselecteerd. Kansen van leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus kunnen worden vergroot wanneer zij zo lang mogelijk in heterogene groepen (met verschillende onderwijsniveaus) onderwijs volgen²³.

Uit eerder onderzoek van de inspectie²⁴ weten we echter ook dat, om kansengelijkheid te bevorderen, het nodig is dat scholen een expliciete visie op het tegengaan van kansengelijkheid hebben geformuleerd en deze hebben uitgewerkt in onderwijskundig beleid. Het gaat daarbij onder andere om aannamebeleid, ouderbetrokkenheid en het handelen van leraren: het nauwkeurig inschatten van de potentie van leerlingen, het uiten van hoge verwachtingen, en het bieden van uitdagend, op de leerlingen afgestemd onderwijs. Wij benadrukken het belang van de nauwkeurige inschatting door leraren van de potentie van leerlingen en van een juiste afstemming van het onderwijs op de potentie van leerlingen, temeer gezien het feit dat de kans voor leerlingen om in leerjaar 3 op het vwo te zitten fors lager blijkt te zijn na een brede brugklas dan na een homogene brugklas. Dit geldt voor leerlingen uit alle sociale milieus, maar wel sterker voor leerlingen met lager opgeleide ouders. Dat laatste komt omdat vooral leerlingen met minder hoog opgeleide ouders naar brede meerjarige brugklassen gaan. Naarmate de ouders een diploma op een hoger niveau hebben, gaan hun kinderen vaker naar een homogene brugklas.²⁵

Vrijwel geen uitgewerkte visies op bevorderen van kansengelijkheid

Twee van de twaalf besturen en drie initiatieven hebben het bevorderen van kansengelijkheid expliciet opgenomen in hun visie en uitgewerkt in hun aannamebeleid. Twee van deze 10-14-initiatieven bevinden zich beiden in een grootstedelijke context, en staan in een wijk waarin veel gezinnen uit lagere sociaaleconomische milieus wonen. Zij zetten bij hun aannamebeleid bewust in op het vergroten van de sociaaleconomische diversiteit in hun leerlingpopulatie. Zo hanteert een van de initiatieven bijvoorbeeld een streefcijfer voor het aantal inschrijvingen van leerlingen uit achterstandswijken. De initiatieven onderhouden daarnaast contacten met de naburige basisscholen (met een hoog aantal leerlingen met een lage sociaaleconomische status), met het doel leerlingen vanuit deze basisscholen te laten doorstromen in het 10-14-initiatief. Het derde initiatief richt zich specifiek op een groep leerlingen die door belemmeringen in leerontwikkeling en gedrag mogelijk kansen misloopt op het behalen van een startkwalificatie. Negen 10-14-initiatieven hebben een visie geformuleerd op het bevorderen van de ononderbroken ontwikkeling van hun leerlingen en de soepele overstap van het primair naar het voortgezet onderwijs, maar niet expliciet op het bevorderen van kansengelijkheid voor een specifieke groep leerlingen. Zij hebben ook geen beleid uitgewerkt met betrekking tot de sociaaleconomische diversiteit van hun leerlingpopulatie.

Andere factoren die in verband worden gebracht met kansengelijkheid zijn in wisselende mate zichtbaar: uitstel van selectie en heterogene groepen

Alle 10-14-initiatieven hanteren het principe van het uitgestelde selectiemoment. Zeven initiatieven stellen de niveaubepaling van leerlingen uit tot het einde van klas

²² Van de Werfhorst & Mijs, *Achievement Inequality and the Institutional Structure of Educational Systems: A Comparative Perspective*, 2010

²³ Ongelijke kansen in het onderwijs: verklaringen en voorstellen voor beleid, Denessen, 2017, In K. Hoogeveen, IJ. Jepma & F. Studulski (red.), *Kansen bieden in plaats van uitsluiten*. Jubileumuitgave 1992-2017, 19-38.

²⁴ *Kansen(on)gelijkheid bij de overgangen po-vo*, Inspectie van het Onderwijs 2018

²⁵ *Staat van het onderwijs 2017*, <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2017/04/12/staat-van-het-onderwijs-2015-2016/Staat+van+het+Onderwijs+geheel.pdf>.

twee. Op een initiatief wordt de definitieve selectie pas na klas drie van het voortgezet onderwijs gemaakt. Deze acht initiatieven hebben volledig heterogene groepssamenstellingen qua onderwijsniveau, van vmbo tot en met vwo. Bij de vier overige initiatieven is sprake van een gefaseerde selectie, waarbij de voorlopige niveaubepaling op de leeftijd van tien jaar plaats vindt en de definitieve selectie na klas twee wordt gemaakt. Deze vier initiatieven richten zich op een smallere doelgroep (namelijk gymnasium, vmbo, vmbo-havo of havo-vwo) en hebben daardoor minder heterogene of zelfs homogene groepssamenstellingen. Negen initiatieven hebben heterogene groepen qua leeftijd: zij combineren groep 7 en 8 van het po en leerjaar 1 en 2 van het vo of ze vormen groepen waarbij de grens tussen po en vo wordt doorbroken (dit betreft de helft van de 10-14-initiatieven).

Of 10-14-onderwijs kansengelijkheid bevordert, is niet duidelijk

Of 10-14-initiatieven ook daadwerkelijk kansen bevorderen voor leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus, is niet duidelijk. Uit de vragenlijst aan schoolleiders en de gesprekken met schoolleiders en coaches blijkt dat de initiatieven gericht zijn op de (cognitieve en niet-cognitieve) ontwikkelingskenmerken van individuele leerlingen en niet op de sociaaleconomische status van leerlingen. Uit de antwoorden bleek niet dat de initiatieven duidelijk in beeld hebben welke sociaaleconomische achtergrondkenmerken hun leerlingen hebben, zodat zij zelf kunnen monitoren of hun initiatief kansen bevordert voor leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus. Uit ons onderzoek maken wij op dat de leerlingenpopulaties van tien 10-14-initiatieven bestaan uit kinderen van ouders die bewust kiezen voor het specifieke onderwijsconcept, kinderen van ouders die van mening zijn dat hun kind niet goed binnen het regulier onderwijs kan functioneren, en leerlingen van basisscholen die het 10-14-initiatief aan ouders hebben geadviseerd vanwege het onderwijsconcept. Leerlingen met actief betrokken ouders zijn volgens wetenschappelijk onderzoek vaak niet de leerlingen die negatieve effecten kunnen ondervinden van vroege selectie en dus baat zouden kunnen hebben bij 10-14-onderwijs. Wij zien een kans voor 10-14-initiatieven om zich meer expliciet te richten op een diverse leerlingenpopulatie.

Beantwoording van onderzoeksvraag 2: Doelen van besturen en hun 10-14-initiatieven

Op basis van bestudering van de kwaliteits- en verantwoordingsdocumenten zoals het schoolplan, projectplannen en de schoolgids komen wij tot de volgende bevindingen over doelen:

Doelen voor resultaten ²⁶

Voor de cognitieve (leer)resultaten stellen vier van de twaalf initiatieven toetsbare doelen. Een voorbeeld hiervan is: "rekenresultaten halen die op of boven het vereiste percentage 1F en 1S liggen".

Slechts enkele initiatieven stellen concrete doelen voor niet-cognitieve resultaten: sociaal-maatschappelijke competenties en het vervolgsucces van leerlingen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. "Alle leerlingen stromen minimaal uit in klas 3 van het reguliere vmbo, niveau basis beroepsgerichte leerweg" is een voorbeeld van een concreet en meetbaar doel voor het vervolgsucces.

Alle initiatieven stellen overigens wel algemene doelen voor niet-cognitieve resultaten: de persoonlijke en sociaal maatschappelijke competenties. Een

²⁶ De cognitieve leerresultaten zijn gekoppeld aan deugdelijkheidseisen. Voor sociaal-maatschappelijke competenties zijn in het toezichtkader dat vanaf 1 augustus 2021 leidend is deugdelijkheidseisen geformuleerd. Het vervolgsucces is niet gekoppeld aan deugdelijkheidseisen.

voorbeeld van een minder concreet doel is: "de communicatieve en sociale vaardigheden van leerlingen vergroten".

Doelen voor het onderwijsproces

Vijf initiatieven stellen doelen voor de kwaliteit van het volgen van leerlingen in hun ontwikkeling en drie initiatieven stellen doelen voor de afstemming van de begeleiding en het onderwijs op leerlingen (pedagogisch didactisch handelen, onderwijsaanbod, tempo). Deze doelen zijn meestal weinig concreet en daardoor minder toetsbaar geformuleerd. Initiatieven stellen bijvoorbeeld dat leraren in staat moeten zijn gerichte feedback te geven die de leerlingen helpt de volgende stap te kunnen maken, of zij moeten het directe instructiemodel kunnen hanteren. Voorbeelden van meer concrete procesdoelen zijn: "in alle groepen wordt Rots en Watertraining aangeboden"; "alle leer- en ontwikkelplannen worden driemaal per jaar met ouders, leerling en leerkracht geëvalueerd en opgesteld" en "in alle groepen worden sociogrammen afgenomen om de weerbaarheid in kaart te brengen". Een ander voorbeeld is een initiatief dat voor de drie functies van het onderwijs zoals gesteld door Gert Biesta²⁷: persoonsvorming, socialisatie en kwalificatie, concrete procesdoelen heeft geformuleerd. Voor persoonsvorming is bijvoorbeeld gesteld dat de coaching en de vak-programma's moeten voorzien in oefensituaties met zelfreflectie en feedback, om het zelfinzicht bij leerlingen te vergroten. Voor socialisatie is de afspraak dat samenwerkend leren een kenmerk is van ieder onderwijsprogramma. Voor kwalificatie is het doel gesteld dat alle onderwijsprogramma's leerlingen uitdagen in 'hogere orde denken', gericht op toepassing, analyse, beschouwing en creativiteit. Welke effecten de procesdoelen moeten sorteren, is in de meeste gevallen niet concreet benoemd.

Doelen voor de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs

Wij zijn in de documenten en tijdens de onderzoeken op de initiatieven vrijwel geen concrete, toetsbare doelen tegengekomen die betrekking hebben op gewenste effecten van de soepelere doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs op leerlingen. Vrijwel alle initiatieven stellen een of meerdere doelen ter bevordering van de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs. We constateren dat deze doelen vaak globaal, in algemene termen zijn geformuleerd. Zij gaan in de meeste gevallen over organisatorische randvoorwaarden (gebouw, inrichting, financiële en materiële middelen), over de brede vorming oftewel niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen (persoonsvorming en sociaal maatschappelijke competenties aanleren en volgen), en de professionalisering van het team. Sector doorbrekend onderwijsaanbod voor leerlingen kwamen we enkele keren als algemeen geformuleerd doel tegen: "leerroutes op maat aanbieden", "zorg dragen voor een samenhangend curriculum tussen de vier leerjaren", "leerlijnen van de basisklas en de voorbereidende klas optimaal laten aansluiten bij het eerste en tweede jaar", "een doorlopende leerlijn Nederlands, rekenen/wiskunde en Engels ontwikkelen". Andere doelstellingen voor de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs zijn: "afstemming van de ondersteuningsstructuur tussen het po en vo-gedeelte", "pedagogisch/didactische afstemming tussen groep 7,8 en klas een en twee", "bevorderen van de overgang van leerlingen van de Tienerschool naar klas drie van het voortgezet onderwijs".

²⁷ Gert Biesta is een Nederlands pedagoog en van 2015 tot 2019 geassocieerd lid van de Onderwijsraad. Dhr. Biesta is momenteel hoogleraar aan Maynooth University (Ierland), de Universiteit van Edinburgh (Schotland) en de Universiteit voor Humanistiek.

Beantwoording van onderzoeksvraag 3: evaluatie van onderwijskwaliteit en effecten

Wij hebben onderzocht hoe de initiatieven nagaan of wat zij beogen met hun onderwijs ook het gewenste effect heeft.

De uitkomsten van de schoolvragenlijst laten zien dat de meeste initiatieven vinden dat zij over veel aspecten van de onderwijskwaliteit en de resultaten informatie verzamelen en evalueren.

Alle respondenten geven aan dat op schoolniveau over een langere periode systematisch informatie wordt opgehaald over de leerresultaten. Vrijwel alle scholen halen op schoolniveau informatie op over de sociaal maatschappelijke competenties, het vervolgsucces (indien van toepassing), de effecten van begeleiding op leerlingen, de kwaliteit van didactisch handelen, de inrichting van het onderwijsaanbod. Vrijwel alle respondenten noemen de leerresultaten, sociaal maatschappelijke competenties, effecten van begeleiding, inrichting van het onderwijsaanbod en de kwaliteit van het lesgeven als zaken die worden geëvalueerd. Het vervolgsucces wordt geëvalueerd volgens acht van de twaalf respondenten. Dit laatste hangt af van de bestaansduur van de initiatieven, initiatieven die slechts enkele jaren bestaan geven aan dat er nog geen sprake is van uitstroom in klas drie.

De uitkomsten van onze onderzoeken zijn minder rooskleurig. Onze bevindingen hebben we gebaseerd op een combinatie van bronnen, namelijk gesprekken met leraren, schoolleiders en vertegenwoordigingen van besturen, bestudering van de kwaliteits- evaluatie- en verantwoordingsdocumenten en bestudering van de analyse van de leerresultaten die wij voorafgaande aan de onderzoeksdag hadden opgevraagd bij de initiatieven.

3.a,b. Evaluatie van cognitieve leerresultaten

Leerresultaten worden door negen initiatieven wel op geaggregeerd niveau verzameld, maar niet altijd geëvalueerd. Bij zeven initiatieven is daadwerkelijk sprake van evaluatie van de leerresultaten, waarbij door slechts vier initiatieven de behaalde leerresultaten ook worden afgezet tegen verwachtingen of doelen. Deze vier initiatieven analyseren ook oorzaken van een afwijkend beeld in de leerresultaten. Alle vier de initiatieven doen dit bij tegenvallende resultaten, twee van de vier doen dat ook wanneer de leerresultaten een gunstigere ontwikkeling laten zien dan verwacht. Deze vier scholen bepalen vervolgens ook wat nodig is om de leerresultaten te bevorderen.

De inspectie berekent de leerresultaten van 10-14-initiatieven niet. We zien dat dit een belemmerend aspect is voor de 10-14-initiatieven bij de evaluatie van de leerresultaten. De besturen van alle 10-14-initiatieven beschikken wel over resultaatoverzichten van de po-school en de vo-school waarvan het 10-14-initiatief deel uit maakt, maar voor drie initiatieven geldt dat er geen geaggregeerd beeld is van de leerresultaten op het niveau van het 10-14-initiatief.

Het is nodig dat 10-14-initiatieven zelf de resultaten van hun leerlingen in kaart brengen, eigen criteria formuleren en aangeven in hoeverre deze behaald zijn (daarbij rekening houdend met de po- en vo-normen). Zo kunnen zij bepalen of zij met hun onderwijs de gewenste resultaten bij leerlingen behalen. Uit het feit dat slechts enkele initiatieven voorafgaande aan de onderzoeksdag een dergelijke analyse (op verzoek van de inspectie) hebben aangeleverd en uit gesprekken tijdens de onderzoeksdagen maken wij op dat dit een ontwikkelpunt is voor veel 10-14-initiatieven.

3.a,b. Evaluatie van niet-cognitieve resultaten

Hoewel negen initiatieven informatie verzamelen over de ontwikkeling van persoonlijke en sociaal-maatschappelijke competenties, evalueren de meeste initiatieven deze competenties niet systematisch op geaggregeerd niveau. Enkele initiatieven doen dit wel. Zo is er een initiatief dat de uitkomsten van vragenlijsten op leerlingenniveau over "soft skills" aggregeert op groepsniveau en schoolniveau. De meeste initiatieven hebben wel een globaal beeld van de ontwikkeling van hun leerlingen met betrekking tot de sociale en maatschappelijke competenties, maar zetten dit beeld niet af tegen concrete doelstellingen en of gewenste effecten. Dit maakt dat de meeste initiatieven niet goed kunnen vaststellen of zij met hun onderwijs ook de gewenste effecten bereiken ten aanzien van de brede vorming van leerlingen.

3.a,b. Evaluatie van vervolgsucces

Zeven initiatieven verzamelen zelf systematisch en proactief gegevens over de uitstroom in klas drie en hoe het leerlingen in het voortgezet onderwijs vergaat. Twee van deze zeven initiatieven analyseren deze informatie ook. Daarbij gaat het om terugkoppelingen van en/of over oud-leerlingen. Daarbij is gekeken naar de cognitieve prestaties van leerlingen en de niet-cognitieve vaardigheden (bijvoorbeeld de executieve vaardigheden). Deze twee initiatieven zijn hierover tevreden. Zij gebruiken de informatie en analyse van het vervolgsucces om hun begeleiding en onderwijs te optimaliseren.

Ondanks dat meer dan de helft van de initiatieven wel gegevens verzamelt over het vervolgsucces, worden deze door tien initiatieven nog niet geëvalueerd en geanalyseerd. Bij navraag geven de initiatieven hiervoor de verklaring dat dit te maken heeft met het feit dat de initiatieven nog maar kort bestaan en dat er nog geen sprake is van uitstroom naar klas drie van het voortgezet onderwijs of dat het hele kleine aantallen leerlingen betreft.

3.a,b. Evaluatie van de kwaliteit van het onderwijsproces

Negen initiatieven evalueren de kwaliteit van het volgen en begeleiden van leerlingen in hun ontwikkeling. Vijf initiatieven evalueren de kwaliteit van de afstemming op onderwijsbehoeften van het pedagogisch-didactisch handelen en het onderwijsaanbod. Zo worden bijvoorbeeld periodiek lesobservaties uitgevoerd. Slechts twee initiatieven evalueren de kwaliteit van het onderwijsproces ook in samenhang met de door hen gestelde kwaliteitsdoelen. Zo worden door een initiatief bijvoorbeeld elke vier weken de gegevens uit groepsmappen en het leerlingvolgsysteem geëvalueerd in samenhang met reacties van ouders, observaties en gesprekken van directie, en zet men de bevindingen af tegen de uitgangspunten. De evaluatie is, met uitzondering van deze twee initiatieven, gericht op het proces, zonder directe samenhang met gewenste effecten op leerlingen.

3.a,b. Evaluatie van de kwaliteit van de kwaliteitszorg, professionalisering en organisatorische randvoorwaarden

Twee van de twaalf initiatieven evalueren systematisch of hun stelsel van kwaliteitszorg de kwaliteit van het onderwijs waarborgt en bevordert en of dit bijdraagt aan de 10-14-doelstellingen. Daarvoor wordt bijvoorbeeld een dashboard gebruikt, of een vierjarenplan met daarvan afgeleid jaarplannen en teamplannen. Drie initiatieven evalueren regelmatig of de professionalisering (scholing, samenwerking, betrekken van de wetenschap of gebruik van wetenschappelijke inzichten) bijdraagt aan de onderwijskwaliteit en de realisatie van de 10-14-doelstelling. Vijf initiatieven evalueren regelmatig of de organisatorische randvoorwaarden, zoals de locatie en de inrichting van het gebouw, bijdragen aan de realisatie van de 10-14-doelstelling.

3c,d,e. Zijn doelen voldoende toetsbaar om evaluatie mogelijk te maken?

Voor de cognitieve leerresultaten stellen vier van de acht initiatieven toetsbare doelen. Voor de sociale en maatschappelijke competenties en het vervolgsucces is dat slechts één initiatief. Twee van de twaalf initiatieven stellen toetsbare doelen voor de kwaliteit van het volgen van leerlingen in hun ontwikkeling en de afstemming van begeleiding en onderwijs op deze ontwikkeling. Doelen worden meestal in globale termen geformuleerd, zo stelden we hierboven reeds aan de orde. Dit belemmert de evaluatie. Dit was bij drie vierde van de onderzochte initiatieven het geval.

Beantwoording van onderzoeksvraag 4: Sturing op doelen en kwaliteit

4.a. Sturing op basiskwaliteit onderwijs, op begeleiding en aanbod

Op basis van gesprekken met vertegenwoordigingen van besturen en met schoolleiders en bestudering van kwaliteits- evaluatie- en verantwoordingsdocumenten blijkt het volgende:

Alle 10-14-initiatieven zetten tijd, personeel en financiële middelen in om de begeleiding aan leerlingen te ontwikkelen en verbeteren. Voorbeelden van het borgen en verbeteren van de begeleiding zijn zichtbaar in het ontwikkelen van leerlingenvolgsystemen, instrumenten en verbeteringen in de coaching. Alle initiatieven zetten ook tijd, personeel en financiële middelen in ter ontwikkeling of verbetering van het onderwijsaanbod. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het aanschaffen van of de ontwikkeling van vakoverstijgende leerinhouden en leermateriaal, en/of in de ontwikkeling van een doorlopende leerlijn in het onderwijsaanbod. Een deel van de initiatieven pakt dit aan in samenwerking met externe experts, zoals SLO.

Het pedagogisch-didactisch handelen is bij drie van de twaalf initiatieven onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg en onderwerp van sturing op kwaliteit.

4.b. Sturing op het realiseren van de soepele doorstroom en maatwerk

Op basis van gesprekken met vertegenwoordigingen van besturen en met schoolleiders en bestudering van kwaliteits- evaluatie- en verantwoordingsdocumenten blijkt het volgende:

Naast de sturing op ontwikkeling van leerlingbegeleiding en onderwijsaanbod (zie hier boven), sturen negen 10-14-initiatieven op de inrichting van de organisatie, om daarmee de doorstroom tussen het PO en het VO te versoepelen. Daarbij speelt huisvesting een rol: het verplaatsen naar een andere locatie bijvoorbeeld, of de inrichting van lokalen, of de samenwerking met het bedrijfsleven en het MBO in verband met het opdoen van praktijkervaring door leerlingen. Het kan daarbij ook gaan om de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, te denken valt hier bijvoorbeeld aan de aanstelling van een directeur of portefeuillehouders.

Eén initiatief is er in de loop van de tijd achter gekomen dat er met name is gestuurd op het bieden van maatwerk, en dat de soepele doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs minder aandacht heeft gekregen. Bij dit initiatief blijken leerlingen en leraren het maatwerk wel te herkennen in het onderwijsconcept, maar de sector-overstijgende aanpak en inrichting niet. Het initiatief beraadt zich nu op meer onderlinge samenwerking tussen het po- en vo-team.

4.a,b. Doelgericht sturen op gewenste effecten op basis van evaluatie groot punt van aandacht

Op basis van gesprekken met vertegenwoordigingen van besturen en met schoolleiders en leraren en bestudering van beleidsdocumenten blijkt het volgende:

Gewenste effecten weinig geformuleerd

We gaven al aan dat slechts weinig 10-14-initiatieven hun hoofddoelen van een soepelere overstap en maatwerk hebben vertaald in concrete, toetsbare onderliggende doelen en daaraan gerelateerd gewenste effecten voor de ontwikkeling van leerlingen. We constateerden dat deze doelen vaak in algemene termen zijn geformuleerd.

Het is evident om hieruit te concluderen dat de sturing in de meeste gevallen weinig doelgericht is op specifieke onderdelen. Ook is er met name sprake van sturing op processen en in mindere mate van sturing op effecten op leerlingen. Bij effecten op leerlingen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan streefdoelen voor cognitieve vaardigheden, gewenste leergroei per jaar, concrete doelen voor de persoonlijke en sociaal-maatschappelijke competenties van leerlingen, of gewenste doorstroomresultaten in het vervolgonderwijs.

Geen sturing op basis van systematische evaluatie

We constateren ook dat bij het merendeel van de scholen systematische evaluaties niet de basis vormen voor sturing. Bij vier van de twaalf initiatieven wordt er gestuurd op bevordering van de (cognitieve en niet cognitieve) resultaten op basis van systematische evaluatie. Slechts twee initiatieven sturen op basis van systematische evaluatie op versteviging van onderwijsprocessen, zoals het volgen en begeleiden van leerlingen in hun ontwikkeling en het pedagogisch-didactisch handelen. Bij enkele initiatieven vormt systematische evaluatie de basis voor sturing op de 10-14-doelen.

4.c. Professionalisering bij sturing op hoofddoelen is zichtbaar

Op basis van gesprekken met vertegenwoordigingen van besturen en met schoolleiders en leraren en bestudering van beleidsdocumenten blijkt het volgende: Bij vrijwel alle initiatieven, enkele uitzonderingen daargelaten, is er sprake van professionaliseringsbeleid gericht op de soepel doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs. Voorbeelden van scholingen die individueel of als team worden gevolgd zijn: de opleiding didactisch coachen, scholingen in gepersonaliseerd leren (Kunskapsskolan, Agora) en scholing op het gebied van hoogbegaafdheid. Daarnaast worden teamintervisie en -uitwisselingsmomenten door de meeste initiatieven genoemd als professionaliseringsactiviteit. Bij enkele initiatieven is sprake van ondersteuning door externe coaches, bijvoorbeeld op het gebied van het pedagogisch leerklimaat of maatwerk voor hoogbegaafde leerlingen. Er is bij de meeste initiatieven ook voorzien in ontwikkeltijd voor teams om onderwijsaanbod te ontwikkelen.

4.d,e. Ruimte voor meer samenwerking en gebruik van wetenschappelijke inzichten

Hoewel uit de vragenlijsten het beeld naar voren komt dat het merendeel van de initiatieven samen werkt met vergelijkbare scholen en vrijwel alle initiatieven zeggen wetenschappelijke inzichten te gebruiken bij de doorontwikkeling van hun onderwijsconcept, blijkt uit gesprekken met schoolleiders, leraren en vertegenwoordigingen van besturen dat er in de praktijk kansen liggen voor meer onderlinge samenwerking. De initiatieven maken, ondanks de aanwezigheid van het Lerend Netwerk 10-14 onderwijs, momenteel nog weinig gebruik van elkaars expertise en ervaringen. De onderlinge (ervaren) verschillen lijken een drempel op te werpen voor meer uitwisseling, zo blijkt uit de gesprekken.

We zagen bij zes initiatieven goede voorbeelden van samenwerking met externe deskundigen, bijvoorbeeld samenwerking met SLO bij de ontwikkeling van leerdoelen en leerdoelkaarten en samenwerking met de Erasmusuniversiteit en de Academische werkplaats van de universiteit van Maastricht bij de ontwikkeling van

een instrument om de niet-cognitieve vaardigheden te kunnen volgen. Een enkel initiatief heeft gedurende het gehele voorbereidingstraject samengewerkt met een instelling voor hoger onderwijs. Deze samenwerking duurt voort tot op de dag van vandaag en resulteert onder andere in de werving en opleiding van leraren passend bij het onderwijsconcept.

4.f,g. Betrokken besturen met wisselende mate van sturing

Uit de uitkomsten van de vragenlijsten aan besturen en schoolleiders blijkt dat bij alle 10-14-initiatieven sprake is van bestuurlijke ondersteuning bij het realiseren van het onderwijsconcept. Dat gebeurt in termen van financiële middelen, uit de bekostiging en/of subsidies, personele middelen, tijd, professionaliseringsmogelijkheden en huisvesting.

Uit de gesprekken met schoolleiders blijkt dat alle initiatieven ook steun en betrokkenheid ervaren vanuit hun besturen.

Uit de uitkomsten van de vragenlijsten aan besturen, en gesprekken met vertegenwoordigers van besturen en met schoolleiders blijkt het volgende: Alle besturen vragen van hun 10-14-initiatieven een periodieke verantwoording. 10-14-initiatieven verantwoorden zich over verschillende onderwerpen. Het merendeel van de besturen verwacht een verantwoording over de financiële haalbaarheid, leerlingenaantallen, bekendheid en imago in de omgeving, de leerrendementen (resultaten) en tevredenheidsmetingen en tot slot over de realisatie van beleidsplannen. Een minderheid van de 10-14-initiatieven verantwoordt zich ook periodiek over de basiskwaliteit van het onderwijs aan hun besturen: over de minimale eisen waaraan bijvoorbeeld het pedagogisch-didactisch handelen, het aanbod, het volgen en begeleiden van leerlingen in hun ontwikkeling dienen te voldoen. Deze aspecten van basiskwaliteit zijn soms verankerd in de beleidsplannen van 10-14-initiatieven, maar vaker ook niet of slechts op onderdelen. Wij trekken hieruit de conclusie dat besturen in wisselende mate zicht kunnen hebben op de onderwijskwaliteit van het 10-14-initiatief. Zij zijn daarmee ook in wisselende mate in staat om gericht te sturen op waarborging of verbetering van de onderwijskwaliteit.

Beantwoording van onderzoeksvraag 5: een cyclisch stelsel van kwaliteitszorg

Wij hebben per 10-14-initiatief bevindingen over de visie, doelen, evaluatie en sturing samengevat in een verzamelstaat. Op basis daarvan trekken we de conclusie dat bij zeven van de twaalf initiatieven niet of nauwelijks sprake is van een cyclisch stelsel van kwaliteitszorg waarmee zij de basiskwaliteit van het onderwijs kunnen waarborgen en bevorderen. Bij deze initiatieven zien we overwegend dat de visie weinig is vertaald in concrete en toetsbare doelen, dat evaluatie beperkt en/of weinig systematisch plaats vindt, en dat deze initiatieven daarmee ook weinig doelgericht sturen op het waarborgen en verbeteren van de onderwijskwaliteit.

Goede praktijken

Enkele initiatieven hebben een stelsel van kwaliteitszorg ingericht waarbij de kwaliteit van het onderwijs en de resultaten systematisch wordt geëvalueerd, aan de hand van concrete doelen, zelf geformuleerde criteria en op basis van objectieve bronnen. Een voorbeeld van een initiatief met een goed werkend stelsel van kwaliteitszorg is een initiatief dat samenhang heeft aangebracht in het vierjarenplan, jaarplannen en teamplannen. Op elk niveau, tot op het niveau van de individuele leerling en docent heeft dit initiatief doelen geformuleerd. Het voldoen aan de deugdelijkheidseisen in relatie tot basiskwaliteit en de invulling die wordt gegeven aan eigen ambities zijn met elkaar verweven. Het initiatief gebruikt uitkomsten van enquêtes en gesprekken met leraren, leerlingen en ouders om na te gaan in

hoeverre doelen zijn gerealiseerd. Hiermee heeft het initiatief een stelsel van kwaliteitszorg ingericht waarmee het in samenhang met de uitgangspunten en hoofddoelstellingen systematisch op alle niveaus kan bijhouden in hoeverre men erin slaagt het beoogde onderwijs te bieden en leerlingen op een voor hen passende plek te laten doorstromen naar klas drie en van oud-leerlingen kan nagaan of zij succesvol zijn in het vervolgonderwijs.

Bijlage 3

Wet- en regelgeving, toezicht, naleving en verantwoording, toelichting van belemmeringen in de huidige wet- en regelgeving

Het onderzoek is gebaseerd op onderstaande deelvragen.

1. Welke belemmeringen zijn er gelet op de huidige wet- en regelgeving voor effectief toezicht?
2. Kan de inspectie vanuit de waarborgfunctie effectief toezicht houden bij 10-14-initiatieven en zo ja, hoe?
3. Welke belemmeringen zijn er gelet op de huidige wet- en regelgeving voor de naleving en verantwoording door besturen en initiatieven?
4. Kan de inspectie invulling geven aan haar stimulerende en/of agenderende rol bij 10-14-initiatieven en zo ja, hoe?
5. Aan welke mogelijke aanpassingen in de huidige wet- en regelgeving kan men denken om belemmeringen weg te nemen?

Onze bevindingen hebben wij gebaseerd op analyse van het onderzoekskader 2017 en 2021 van de inspectie, en een analyse van de mogelijkheden en belemmeringen voor 10-14-onderwijs en het toezicht, voortvloeiend uit de onderwijswetten WPO en WVO (waar de onderzoekskaders 2017 en 2021 van de Inspectie van het Onderwijs vanuit gaan), op analyse van kwaliteits- en verantwoordingsdocumenten van de initiatieven en tot slot op gesprekken met besturen en de schoolleiding. In deze toelichting beantwoorden we deelvraag 1 tot en met 4. Het antwoord op deelvraag 5 is te vinden in het rapport, in hoofdstuk 8, paragraaf 5, in de vorm van aanbevelingen.

Beantwoording deelvraag 1, belemmeringen voor effectief toezicht

Op grond van deze analyse en gesprekken komen we tot de conclusie dat er drie belemmeringen zijn voor de naleving en verantwoording door besturen en voor effectief toezicht op 10-14-initiatieven:

1. 10-14-initiatieven zijn juridisch gezien geen scholen als bedoeld in de WPO en WVO.
2. 10-14-initiatieven vallen onder twee onderwijswetten, de WPO en de WVO, die onderling verschillen kennen.
3. De onderwijswetten WPO en WVO kennen onvoldoende basis voor samenwerking tussen (reguliere) po- en vo-scholen.

Hieronder lichten wij deze belemmeringen toe.

Een 10-14-initiatief is juridisch geen school.

Gevolg 1: toezicht op po-school en/of vo-school, maar niet op 10-14-initiatief.

Binnen de onderwijswetten is er geen mogelijkheid geregeld voor het samengaan van een school voor primair onderwijs en een school voor voortgezet onderwijs. De wetgever gaat uit van een scheiding tussen scholen voor leerlingen in de basisschoolleeftijd die daar primair onderwijs krijgen en scholen voor leerlingen in de leeftijd van het voortgezet onderwijs die daar voortgezet onderwijs krijgen. Dit

heeft zijn weerslag in de rijks bekostiging (via sectorale bekostigingsnummers: BRINnummers), in onderliggende sectorale wet- en regelgeving en als gevolg daarvan in het toezicht (de inspectie kent afzonderlijke onderzoekskaders voor primair en voortgezet onderwijs). Nu in de onderwijswetten niets is geregeld voor 10-14-initiatieven, kunnen die niet worden gekwalificeerd als zelfstandige objecten van toezicht. Het betreft namelijk meerdere objecten van toezicht²⁸. Hieruit volgt dat, wanneer de inspectie (op grond van de jaarlijkse prestatieanalyse, de risicoanalyse of urgente signalen) vanuit haar waarborgfunctie besluit tot een onderzoek, dan voeren wij het onderzoek uit bij een object van toezicht: de po-school, of de vo-onderwijssoort (deel uitmakend van de vo-school waarvan ook het 10-14-initiatief deel uitmaakt) en/of de besturen van die scholen. Wij oordelen ook op het niveau van het object van toezicht. Als de inspectie bij tekortkomingen in de naleving moet handhaven, spreken we het bevoegd gezag van de school voor primair onderwijs en de school voor voortgezet onderwijs aan waarvan het 10-14-initiatief formeel onderdeel uitmaakt, voor dat deel waar het de verantwoordelijkheid voor draagt.

Gevolg 2: het huidige toezicht leidt tot onvoldoende zicht op de kwaliteit van 10-14-initiatieven.

Het kan voorkomen dat de inspectie signalen krijgt over 10-14-initiatieven die kunnen duiden op mogelijke risico's in de kwaliteit. Wanneer de inspectie in een dergelijk geval besluit tot een kwaliteitsonderzoek vanuit de waarborgfunctie, dan moet dit onderzoek worden uitgevoerd op het niveau van de betrokken objecten van toezicht, de po- en/of de vo-school waarvan het 10-14-initiatief deel uitmaakt. In de praktijk is dit een lastige opdracht, wanneer het onderzoek ten doel heeft de onderwijskwaliteit en eventuele risico's van het 10-14-initiatief vast te stellen. De PO- en VO "moederscholen" (waarvan het 10-14-initiatief deel uitmaakt) zijn in de meeste gevallen niet te vergelijken met het 10-14-initiatief: de leerlingenpopulatie van het 10-14-initiatief verschilt ten opzichte van de po- en vo-school. Vaak verschilt het lerarenteam ook. Bovendien is er meestal sprake van een andere onderwijskundige visie, aanpak en aansturing. In de praktijk zal het inspectieteam bij een onderzoek naar risico's waarbij een 10-14-initiatief is betrokken, daarom meestal te maken hebben met drie niet of nauwelijks met elkaar te vergelijken casussen (de po-school, de vo-school en het 10-14-initiatief), waarover zij zich vervolgens kwaliteitsbeelden moet vormen op het niveau van de po- en/of de vo-school. Dit bemoeilijkt het zicht op de onderwijskwaliteit van het 10-14-initiatief.

De inspectie heeft bovendien niet goed zicht op de onderwijsresultaten die 10-14-initiatieven behalen met hun onderwijs. Jaarlijks worden op basis van de gegevens die scholen invoeren in het Basisregister Onderwijs (BRON), de onderwijsresultaten berekend. Dit gebeurt op het niveau van de po- en vo-scholen waarbij de leerlingen staan ingeschreven. Deze onderwijsresultaten worden door de inspectie in jaarlijkse onderwijsresultatenoverzichten vastgelegd. De inspectie heeft geen onderwijsresultatenoverzichten van 10-14-initiatieven. Hieraan ten grondslag liggen de verschillen in de wet- en regelgeving voor wat betreft de leerresultaten tussen primair en voortgezet onderwijs. Bovendien ontbreken landelijke normen voor de leerresultaten van 10-14-initiatieven. Dit zijn belemmerende factoren, waarop de meeste initiatieven en betrokken besturen nog geen antwoord hebben in de vorm van een eigen 10-14-resultatenoverzicht als verantwoording.

²⁸ In het primair onderwijs vormen de school en het bestuur het object van toezicht. In het voortgezet onderwijs vormen de onderwijssoort binnen de school (BRIN) en het bestuur het object van toezicht. Interventies met een juridisch karakter hebben in voorkomende gevallen betrekking op deze niveaus.

Beantwoording deelvraag 3: belemmeringen voor naleving door besturen

Geen belemmeringen voor belangrijk speerpunt: een doorgaande lijn tussen primair en voortgezet onderwijs

Wij zijn bij de bezochte initiatieven geen belemmeringen tegengekomen, voortkomend uit onze onderzoekskaders en de wet- en regelgeving, voor een doorgaande lijn tussen primair en voortgezet onderwijs in het onderwijsaanbod en/of de pedagogisch-didactische aanpak.

Het feit dat een 10-14-initiatief juridisch geen school is levert wel nalevingsrisico's voor besturen en scholen op.

Doordat 10-14-initiatieven juridisch gezien geen zelfstandige entiteiten zijn, kunnen er risico's ontstaan in de naleving van wetten en regels:

Schoolplan en schoolgids

Van scholen wordt verwacht dat zij een schoolplan en een schoolgids hebben, waarin zij uitleg geven en zich verantwoorden over onder andere hun onderwijskundige aanpak, het stelsel van kwaliteitszorg en de resultaten die zij met hun aanpak behalen. Omdat het 10-14-initiatief juridisch onderdeel uitmaakt van een po- en/of een vo-school, moeten deze po- en vo-school een schoolplan en schoolgids hebben die voldoen aan de wet- en regelgeving. In de schoolgids en in het schoolplan van de scholen waartoe het 10-14-initiatief behoort moet daarom de wettelijk verplichte informatie opgenomen zijn, waarmee zij de scholen ouders, leerlingen en andere belanghebbenden goed informeren en zich over het 10-14-onderwijs verantwoorden. Van groot belang is ook dat het voor ouders en leerlingen helder is welk bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het onderwijs aan de leerlingen.

Wij zagen in de praktijk dat de 10-14-initiatieven en hun po- en vo-moederscholen verschillend omgaan met het schoolplan en de schoolgids. Er zijn po- en vo-moederscholen die het 10-14-onderwijs hebben opgenomen in hun documenten, anderen doen dat niet of niet voldoende. Er zijn soms aparte schoolplannen en schoolgidsen van 10-14-initiatieven, ook zagen we folders of aparte websites. De informatievoorziening en verantwoording aan de buitenwereld is daarom voor een deel van de 10-14-initiatieven een aandachtspunt.

Medezeggenschap

Op grond van de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) dient elke school een medezeggenschapsraad te hebben. Daarnaast dient een bevoegd gezag met meerdere scholen een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad te hebben waar elke afzonderlijke medezeggenschapsraad van de scholen in vertegenwoordigd is. De WMS beoogt ook om de medezeggenschap toe te snijden op de specifieke situatie van de onderwijsinstelling. Zo kan bijvoorbeeld een deelraad worden ingesteld op het niveau van een dislocatie, nevenvestiging of organisatieonderdeel. Een deelraad kan worden verbonden aan een deel van een school. Een 10-14-initiatief is juridisch gezien geen school. Het instellen van een Medezeggenschapsraad of deelraad voor een 10-14-initiatief is daarmee niet wettelijk voorzien. De medezeggenschap is voor een constructie als 10-14-onderwijs dus niet afdoende geregeld in de WMS.

Op de 10-14-initiatieven worden daarom de medezeggenschapsraden van de moederscholen in positie gebracht bij besluiten over het 10-14-initiatief. Sommige 10-14-initiatieven hebben daarnaast mogelijkheden voor medezeggenschap bedacht in de vorm van zogenaamde 'klankbordgroepen' van ouders en leerlingen. De juridische status van zo'n klankbordgroep is echter niet helder. Het is daarom in de huidige situatie van belang er zorg voor te dragen dat de medezeggenschapsraden van de moederscholen de belangen van het 10-14-initiatief goed kunnen behartigen.

Gezamenlijke lessen

In de wet en regelgeving wordt niet voorzien in gezamenlijk onderwijs voor po- en vo-leerlingen op één locatie.

Uit de Leerplichtwet 1969 en het Besluit bekostiging WPO en het Bekostigingsbesluit WVO vloeit voort dat het uitgangspunt van de wetgever is dat leerlingen het onderwijs volgen op de school waar ze staan ingeschreven. Bovendien is in artikel 69, lid 1 van de WPO geregeld dat groepen van leerlingen van verschillende scholen (al dan niet van hetzelfde bevoegd gezag) niet gezamenlijk, op één locatie onderwijs kunnen ontvangen, althans, in dat geval vindt geen bekostiging plaats.

Dat betekent dat leerlingen die bij verschillende brinnummers staan ingeschreven, in beginsel niet gezamenlijk lessen kunnen volgen zonder gevolgen voor de bekostiging. De onderwijswet- en regelgeving kent weliswaar een uitzondering maar dat betreft een tijdelijke voorziening die bedoeld is om uitkomst te bieden in specifieke casuïstiek bij passend onderwijs, zonder dat daarbij is geëxpliciteerd dat een po-leerling op een vo-school onderwijs kan ontvangen of andersom. In artikel 15 van de WPO en artikel 34.11 van het Bekostigingsbesluit WPO respectievelijk artikel 6h van de WVO en artikel 7c van het Inrichtingsbesluit WVO zijn voorwaarden gesteld aan voorzieningen die voortkomen uit het passend onderwijs (ondersteuning aan leerlingen in het primair onderwijs, het speciaal primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs). Bij 10-14-initiatieven gaat het niet om dit soort voorzieningen die voortkomen uit het passend onderwijs. In andere mogelijkheden voor gezamenlijk onderwijs voor po- en vo-leerlingen is wettelijk niet voorzien. Bovenstaande maakt dat de wettelijke grondslag voor gemengde klassen met po- en vo-leerlingen onduidelijk is.

Aparte aanstellingen van het personeel

Wanneer leraren in het po- én vo-deel (beide brinnummers) van een 10-14-initiatief lesgeven, moet daaraan een aparte benoeming of tewerkstelling per school of een detachering ten grondslag liggen, tenzij sprake is van één gezamenlijk bevoegd gezag. Datzelfde geldt voor de rector of de directeur. In geval van meerdere besturen, heeft een 10-14-initiatief dus geen eigenstandig personeel, noch eigen personele verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid rust bij de bevoegd gezagen van de afzonderlijke po- en vo-school. Er ontbreekt dus een belangrijke grondslag voor een integrale (operationele) verantwoordelijkheid. Het is in de huidige situatie daarom van groot belang dat besturen goede afspraken met elkaar vastleggen over de personele verantwoordelijkheid en dat deze ook voor ouders en andere belanghebbenden helder zijn.

Bevoegdheden

Op grond van de WPO en de WVO moeten leraren voldoen aan de specifieke bekwaamheidseisen van de betreffende sector waarin zij lesgeven. Dit betekent dat een leraar die lesgeeft in het primair en voortgezet onderwijs, zoals op een 10-14-school meestal het geval is, daartoe bevoegd moet zijn volgens een getuigschrift waaruit blijkt dat hij aan de specifieke bekwaamheidseisen voldoet. Daarbij staan de leerlingen uit het primair onderwijs altijd onder verantwoordelijkheid van de po-leraar. Voor een 10-14-initiatief met gemengde klassen betekent dit dat deze alleen kan voldoen aan de bevoegdheidseisen als de leraren bevoegd zijn voor beide schoolsoorten, respectievelijk de gegeven vakken.

Een deel van de onderzochte 10-14-initiatieven neemt deel aan het experiment teambevoegdheid van OCW²⁹. Als 10-14-initiatieven hieraan niet deelnemen, zullen

²⁹ In 2019/2020 is het ministerie van OCW een experiment "teambevoegdheid" gestart. Dit experiment maakt mogelijk dat leraren die betrokken zijn bij 10-14-initiatieven, kunnen werken met een zogenoemde teambevoegdheid. In de constructie van een teambevoegdheid zijn leraren gezamenlijk verantwoordelijk voor het onderwijs dat zij verzorgen, zonder dat iedere afzonderlijke leraar voor de vakken die hij of zij geeft alle vereiste bevoegdheden moet hebben. De verschillende individuele bevoegdheden van de betrokken leraren vullen elkaar aan. De gezamenlijke bevoegdheden van de leraren vormen

zij het onderwijs momenteel zelf moeten organiseren binnen de kaders van de huidige wetgeving, door middel van een meervoudige bezetting, tenzij leraren over de juiste bevoegdheid in beide sectoren beschikken. Dit gebeurt momenteel niet bij alle initiatieven. Er zijn initiatieven die niet deelnemen aan het experiment teambevoegdheid, en ook geen meervoudige bezetting hebben in de po-vo-groepen.

Bekostiging, verantwoording van besteding

Een 10-14-initiatief is geen zelfstandige entiteit, in de zin van een zelfstandig object van (rijks) bekostiging. Besturen moeten in het geval van een 10-14-initiatief de po- en vo-geldstromen in hun begroting en verantwoording (financiële administratie en jaarrekening) onderscheiden. Om het 10-14-initiatief te (kunnen) bekostigen maken besturen gebruik van de toegestane wettelijke mogelijkheid om de noodzakelijk benodigde middelen ter beschikking te stellen via het doen van een schenking. Door een gedeelte van de ontvangen rijks bekostiging (lumpsumvergoeding) af te zonderen, wordt de realisering van het gezamenlijk 10-14-initiatief hierdoor mogelijk.

In de administraties van de betrokken besturen dient goed zichtbaar te zijn welk geld naar welk brinnummer van welke onderwijsinstelling (bestuur) is gegaan, omdat de rijks bekostiging gekoppeld is aan het brinnummer en de onderwijsinstelling. De besturen geven aan dat zij hieraan kunnen voldoen. Deze verantwoordingswijze veroorzaakt evenwel in meer of mindere mate extra administratieve last. Logischerwijs zijn deze lasten beperkter bij een samenwerking binnen één bevoegd gezag.

Centrale eindtoets en advies po

Twee onderwerpen uit de huidige wet- en regelgeving, die te maken hebben met het streven om het definitieve selectiemoment uit te stellen, namelijk de centrale eindtoets en het advies po leveren belemmeringen op voor de naleving.

In de praktijk zien de meeste 10-14-initiatieven de uitslag van de centrale eindtoets en het advies po als een tussenmeting in plaats van een eindmeting. Ofschoon het in eerste instantie niet de bedoeling is van de wet eindtoetsing po en artikel 42 van de WPO 30, is het toegestaan om voor deze invulling te kiezen, zolang voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. Deze invulling sluit goed aan bij de tendens in het onderwijsveld om toets-momenten te gebruiken als evaluatiemiddel, om een eerder gemaakte inschatting van de potentie van een leerling tegen af te zetten. Een dergelijke benadering maakt het ook mogelijk om op grond van deze evaluatie (met de leerling en ouders/verzorgers) vooruit te kijken en te bepalen hoe het onderwijs kan worden afgestemd op deze leerling, opdat deze minimaal het advies-niveau kan bereiken. Het moment van definitieve niveauselectie in het voortgezet onderwijs kan hier los van staan en door het initiatief zelf worden bepaald, uiterlijk bij het schakelmoment naar de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.

de bevoegdheid van het team als geheel. Dit vergroot de inzetbaarheid van leraren over de onderwijssoorten heen. Leraren blijven in dienst van de school van de onderwijssoort waarvoor zij bevoegd zijn, behouden de eigen bevoegdheid en zijn als individu alleen verantwoordelijk voor dat deel van het onderwijs waarvoor zijzelf bevoegd zijn.

Bij de start van dit experiment namen tien 10-14-initiatieven deel aan het experiment "teambevoegdheid" van het ministerie van OCW. Een deel daarvan nam ook deel aan de pilot 10-14 en het monitoringsonderzoek, voor een deel betreft het nieuwe 10-14-initiatieven.

30 In art 42 tweede lid WPO staat: Ten behoeve van iedere leerling in het achtste schooljaar stelt het bevoegd gezag voor 1 maart een schooladvies vast omtrent het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in de Wet op de expertisecentra. Het schooladvies maakt onderdeel uit van het onderwijskundig rapport. Indien de leerling blijkens de uitslag van de centrale eindtoets of andere eindtoets, bedoeld in artikel 9b, beschikt over meer kennis en vaardigheden dan die waarop het schooladvies berust, heroverweegt het bevoegd gezag het schooladvies. Indien hierbij wordt afgeweken van de uitslag van de centrale eindtoets of andere eindtoets, wordt dit gemotiveerd.

De meeste 10-14-initiatieven achten meer ruimte in wet- en regelgeving met betrekking tot het schooladvies echter wenselijk. Zij wijzen op neveneffecten van het verplichte schooladvies, zoals het gevoel van prestatiedruk als gevolg van de focus op het onderwijsniveau, en benadrukken het belang van ruimte voor groei voor hun leerlingenpopulatie. In de praktijk hechten zij minder waarde aan het verplichte schooladvies, maar houden op vak-niveau bij op welk niveau de leerling presteert. Dit staat op gespannen voet met artikel 42 van de WPO.

Beantwoording deelvraag 3: belemmeringen voor verantwoording door besturen

Het feit dat er verschillende onderwijswetten van toepassing zijn, belemmert de verantwoording over onderwijskwaliteit door besturen.

Zoals hiervoor aangegeven, kan een 10-14-initiatief juridisch gezien niet worden gekwalificeerd als een zelfstandige entiteit, niet als een school voor primair onderwijs of een school voor voortgezet onderwijs. Een 10-14-initiatief is van beiden een beetje, deel uit makend van een po- én een vo-school. Dat maakt dat er twee juridische kaders van toepassing zijn, de WPO en de WVO en de daarbij horende onderliggende regelgeving. Leerlingen staan ingeschreven op de po-school of de vo-school. Welke regelgeving van toepassing is, hangt af van op welke school de leerlingen zijn ingeschreven. Dat betekent dat de 10-14-initiatieven en hun besturen zich op basis van twee verschillende onderwijswetten en verschillende deugdelijkheidseisen voor twee groepen leerlingen moeten verantwoorden over de kwaliteit van het onderwijs en de resultaten die zij daarmee boeken. De WPO en de WVO komen inhoudelijk op veel onderdelen overeen en verantwoording aan ouders en andere belanghebbenden over deze onderdelen zal daarom in beginsel niet onmogelijk zijn.

Op andere onderdelen kennen de onderwijswetten verschillen. Bij deze onderdelen is het voor 10-14-initiatieven en hun besturen lastiger om alle eisen na te leven en zich hierover goed te verantwoorden, omdat ze bij deze onderwerpen te maken hebben met verschillende deugdelijkheidseisen. Dit betreft vooral de onderwijstijd en de onderwijsresultaten.

Verschillen WPO en WVO met betrekking tot Onderwijstijd

De WVO vereist een minimaal aantal dagen onderwijs per jaar, naast een minimaal aantal uren. De WPO houdt het alleen bij uren en geeft geen kader voor het aantal dagen per jaar. Onderwijs wordt gegeven door bevoegde leraren, voor het primair onderwijs gelden daarbij andere eisen dan voor het voortgezet onderwijs. De WVO expliciteert dat onderwijsactiviteiten betreft die vallen binnen het onderwijsprogramma. De WPO zegt hier niets over. De WPO stelt dat in de schoolgids het verzuimbeleid moet worden opgenomen, en ook de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut. De WVO stelt voor de schoolgids alleen het verzuimbeleid verplicht. Verder vereist de WMS voor het voortgezet onderwijs instemming van het ouder- en leerlingendeel van de medezeggenschapsraad bij vaststelling van het totaal aantal uren en het soort onderwijsactiviteiten dat binnen de onderwijstijd vallen, wat het beleid is voor lesuitval. De WMS kent voor het primair onderwijs geen dergelijke regel voor instemming van de medezeggenschapsraad met onderwijstijd.

Verschillen WPO en WVO met betrekking tot Onderwijsresultaten

De onderwijswetten kennen een verschillende "Regeling leerresultaten". Hieruit volgt dat voor het po-gedeelte van het 10-14-initiatief geldt dat de cognitieve eindresultaten liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht. Dit betekent dat de eindresultaten op de kernvakken Nederlandse taal en rekenen/wiskunde voldoen aan de gestelde norm.

Voor het vo-gedeelte van het 10-14-initiatief geldt dat de onderbouwsnelheid in klas een en twee en de onderwijspositie in klas drie ten opzichte van het basisschooladvies, gemeten over een periode van drie schooljaren, op of boven de normering liggen. Er is geen regeling waarin normen zijn uitgewerkt waarmee de leerresultaten van 10-14-initiatieven gemeten en beoordeeld zouden kunnen worden.

Beantwoording deelvraag 3 en 1: belemmeringen voor besturen en het toezicht

Onvoldoende mogelijkheid tot samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs
Een 10-14-initiatief is vrijwel altijd een samenwerkingsconstructie van twee scholen. Hoewel het bevoegd gezag van de po-school verantwoordelijk is voor het onderwijs aan de daar ingeschreven leerlingen, en dat van de vo-school voor het onderwijs aan de VO-leerlingen, is er niets geregeld omtrent de verantwoordelijkheid voor het initiatief als geheel.

De onderwijswetten kennen überhaupt beperkte mogelijkheden voor samenwerkingsconstructies, zoals die tussen vo-scholen en BVE-instellingen (artikel 25a WVO). Binnen die huidige wet- en regelgeving ontbreekt het aan een regeling als basis voor de samenwerking tussen een po- en een vo-school, zoals beoogd met de 10-14-initiatieven. Omdat er niets over een dergelijke samenwerking tussen po- en vo-scholen is geregeld in de wet- en regelgeving, kleven er risico's aan een dergelijke samenwerking in de praktijk. Het gaat daarbij om risico's met betrekking tot de naleving en verantwoording, zoals hierboven al genoemd. Het ontbreken van een wettelijke regeling voor een dergelijke samenwerking belemmert het toezicht door de inspectie, omdat de inspectie de betrokken besturen niet kan aanspreken op samenwerkingsafspraken, zolang daar geen deugdelijkheidseisen in het geding zijn. Met name in die gevallen waarin er sprake is van mogelijke risico's voor de onderwijskwaliteit, is dit geen wenselijke situatie.

Het regeerakkoord 2017 spreekt van meer ruimte voor vormen van samenwerking zoals de 10-14-initiatieven. De praktijk roept de vraag op waaruit deze ruimte precies bestaat en hoe de kwaliteit van het onderwijs voor de 10-14-initiatieven gewaarborgd kan worden.

Beantwoording deelvraag 2: is effectief toezicht vanuit waarborgfunctie mogelijk?

Uit bovenstaande volgt dat de huidige inrichting van de wet en regelgeving het zicht en toezicht op de onderwijskwaliteit van 10-14-initiatieven en eventuele risico's daarbij, belemmert. Met andere woorden: het feit dat interventies met een juridisch karakter (handhaving) in voorkomende gevallen betrekking hebben op het niveau van een object van toezicht en een 10-14-initiatief niet zo'n object van toezicht is, het feit dat er verschillende onderwijswetten van toepassing zijn en het feit dat samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs niet in de wet is opgenomen, maakt dat de inspectie vanuit haar waarborgfunctie onvoldoende toezicht kan houden op 10-14-initiatieven als zelfstandig object van toezicht.

Beantwoording deelvraag 4: is toezicht vanuit agenderende en stimulerende rol in relatie tot het stelsel mogelijk?

De inspectie kan op 10-14-initiatieven onderzoeken uitvoeren, vanuit de agenderende en stimulerende rol met betrekking tot het stelsel, maar die kunnen niet leiden tot een integraal oordeel op het niveau van het 10-14-initiatief. Agenderend en stimulerend onderzoek is mogelijk vanuit de overeenkomstige

doelstelling van de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen en vanwege overeenkomsten in de onderwijswetten op relevante onderdelen.

Overeenkomstige doelen

Het is de missie van de inspectie van het onderwijs om effectief toezicht te houden voor beter onderwijs, onderwijs dat ervoor zorgt dat leerlingen genoeg leren, goed les krijgen, veilig zijn en zich daardoor ononderbroken kunnen ontwikkelen.

10-14-initiatieven streven, evenals de inspectie dat doet op basis van de WPO en WVO, naar het bevorderen van een ononderbroken ontwikkeling van leerlingen. Het 10-14-initiatief is één van de sector overstijgende initiatieven, zoals ook de kind centra 0-12/18, de experimenten samenwerking regulier-speciaal onderwijs en de doorlopende leerroutes VO-MBO. Kenmerkend voor deze initiatieven is een gezamenlijke, sector overstijgende aanpak bij het volgen van en sturen op de ononderbroken ontwikkeling van kinderen en jongeren, in een context van verschillende sectorale wet- en regelgeving. Voor 10-14-initiatieven is dit direct verbonden aan het streven naar een soepelere overstap van het primair naar het voortgezet onderwijs.

Overeenkomsten in onderwijswetten

De inspectie kan met de inhoud van haar onderzoekskader goed onderzoeken hoe 10-14-initiatieven bijdragen aan de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen, omdat de WPO en de WVO, waarop het onderzoekskader is gebaseerd, veel overeenkomsten hebben met betrekking tot het onderwerp van de ononderbroken ontwikkeling. Dat betekent concreet dat er voor scholen uit het primair en voortgezet onderwijs grotendeels gelijke wettelijke eisen gelden als het gaat om het zorg dragen voor de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen:

- Het onderwijs is afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen en zij kunnen een ononderbroken ontwikkelingsproces doorlopen;
- Het onderwijs neemt de referentieniveaus van taal en rekenen als uitgangspunt;
- De school bereidt de leerlingen voor op het vervolgonderwijs;
- Het onderwijsaanbod voldoet aan de kerndoelen en is samenhangend ingericht;
- Het onderwijs: gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.³¹
- De school werkt herkenbaar en gestructureerd aan de bestrijding van achterstanden;
- De school biedt individuele begeleiding die is afgestemd op de behoeften van de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben;
- De school heeft de wijze waarop het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen in het schoolplan beschreven.

³¹ De nieuwe burgerschapswet die ten tijde van het schrijven van dit rapport net door de eerste kamer is aangenomen spreekt van: "Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie, kennis en respect voor basiswaarden en de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties";

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | maand jaar