

Vergaderjaar 2008–2009

**31 293**

**Primair Onderwijs**

**Nr. 23**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2008

**1. Inleiding**

Deze brief beschrijft de problematiek van onderadviseren en onderpresteren in het basisonderwijs. Dit onderwerp kwam ter sprake tijdens het algemeen overleg over de Kwaliteitsagenda Primair onderwijs op 13 november 2008. Daarbij heb ik toegezegd schriftelijk te reageren op deze problematiek. Deze brief is ook een reactie, mede namens mijn collega Marja van Bijsterveldt, op het schriftelijke verzoek om een beleidsreactie over dit onderwerp van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 14 november 2008<sup>1</sup>.

Aanleiding voor het overleg in de Kamer was de publicatie van het rapport «*Doorlopende of doodlopende leerwegen?*» van de Adviesraad Diversiteit en Integratie van de gemeente Amsterdam. Dit rapport benoemt de problemen van vooral allochtone Amsterdamse jongeren in hun schoolloopbaan. Met basisonderwijs van goede kwaliteit, verzorgd door leraren die oog hebben voor de verschillen en mogelijkheden van leerlingen, bied je kinderen de kans om met succes hun schoolloopbaan te vervolgen. Helaas lukt het niet alle basisscholen om dit voor iedere leerling te realiseren. De Onderwijsraad schat het aantal leerlingen dat onderpresteert in het basis- en voortgezet onderwijs op 10 procent<sup>2</sup>. Elk kind dat onder zijn of haar mogelijkheden presteert, is er één te veel. Daarom besteed ik extra aandacht aan het voorkomen van onderpresteren in het primair onderwijs. Zodat alle leerlingen aan het eind van de basisschool taal en rekenen goed beheersen en met een passend advies naar het vervolgonderwijs gaan.

In deze brief ga ik eerst in op de onderzoeken naar onder advisering en de conclusies die daaraan verbonden kunnen worden. Om in groep 8 een schooladvies te geven dat past bij de mogelijkheden van het kind, moeten scholen onderpresteren bij leerlingen al vanaf de onderbouw voorkomen. Hoe ik scholen hierbij ondersteun en welke nieuwe acties in 2009 starten, beschrijft deze brief.

<sup>1</sup> Brief van 14 november 2008, kenmerk 2008Z06769/2008D16040.

<sup>2</sup> Presteren naar vermogen, Onderwijsraad, feb. 2007. Kamerstuk 30 800 VIII nr. 99.

## 2. Onderadviseren: te lage schooladviezen?

In de afgelopen jaren is door meerdere partijen onderzoek uitgevoerd naar het adviseren van leerlingen over het vervolgonderwijs door basisscholen. In deze onderzoeken is gebruik gemaakt van verschillende benaderingen. Daardoor zijn de onderzoeksresultaten soms verschillend.

### *Onderadviseren in Amsterdam*

In november 2008 publiceerde de Adviesraad Diversiteit en Integratie van de gemeente Amsterdam het rapport «*Doorlopende of doodlopende leerwegen?*». Dit rapport gaat over de ontwikkeling van (met name allochtone) jongeren in Amsterdam door het onderwijsstelsel heen (van primair tot en met hoger onderwijs). De Adviesraad signaleert problemen in het basisonderwijs in Amsterdam, onder meer bij de advisering van allochtone leerlingen over het vervolgonderwijs. Allochtone leerlingen met een hogere uitslag<sup>1</sup> op de Eindtoets Basisonderwijs van Cito, zouden vaker dan autochtone leerlingen van de leraar een lager schooladvies krijgen. De Adviesraad verwijst hierbij naar de resultaten van eerder onderzoek «*Basisschooladviezen en etniciteit*» van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) in Amsterdam, van januari 2007. Er is dus geen sprake van nieuw onderzoek.

### *Onderadviseren en opleidingsniveau ouders*

Naar aanleiding van het Amsterdamse rapport over basisschooladviezen heb ik de Inspectie van het Onderwijs in 2007 gevraagd na te gaan in hoeverre landelijk sprake is van onder advisering van allochtone leerlingen bij het verlaten van de basisschool. Op 30 oktober 2007 stuurde ik het inspectierapport «*Onder advisering in beeld*» naar de Tweede Kamer<sup>2</sup>. De inspectie concludeert in dit rapport dat onder- en over advisering bij sommige groepen leerlingen inderdaad voor komt. Allochtone leerlingen krijgen echter niet substantieel en systematisch lagere adviezen voor het voortgezet onderwijs dan autochtone leerlingen. Onder advisering komt volgens de inspectie vooral voor bij leerlingen uit lagere sociale milieus.

Hoe komt het dat de inspectie tot een andere conclusie komt dan het Amsterdamse onderzoek? De verschillende conclusies kunnen worden verklaard door verschillen in de onderzoeks aanpak. De gemeente Amsterdam heeft alleen gebruik gemaakt van gegevens over de Cito-score en het schooladvies. De onderzoekers van inspectierapport hebben landelijke data gebruikt. Zij hebben de discrepantie tussen Cito-score en schooladvies gecorrigeerd voor het opleidingsniveau van de ouders. Dan blijkt dat etniciteit na deze correctie geen rol meer speelt. In de gemeente Amsterdam hebben allochtone leerlingen vaker dan autochtone leerlingen ouders met een lage opleiding. Dat is de verklaring voor de conclusie van de DMO in Amsterdam dat allochtone leerlingen vaker een lager schooladvies krijgen.

### *Onderpresteren in het voortgezet onderwijs*

Als leerlingen overstappen naar het voortgezet onderwijs, verzorgt de basisschool de overdracht van informatie over leerprestaties, de score op de eindtoets en de kenmerken en achtergrond van de leerling. Veel scholen voor voortgezet onderwijs hebben behoefte aan meer informatie en nemen daarom in de onderbouw diagnostische toetsen af voor taal en rekenen. Op deze manier kunnen zij het onderwijs beter aanpassen aan de mogelijkheden van de leerlingen en onderpresteren voorkomen. De meeste leerlingen zitten drie jaar na de overgang naar het voortgezet onderwijs op het niveau van het basisschooladvies<sup>3</sup>. Bij sommige leer-

---

<sup>1</sup> Het betreft leerlingen met een Cito-score vanaf 534 punten. Gemiddeld scoorden leerlingen in de G4 in 2007 533,0 punten (Cito, 2007).

<sup>2</sup> *Onder advisering in beeld*, Inspectie van het Onderwijs, oktober 2007. Kamerstuk 31 200 VIII, nr. 28.

<sup>3</sup> *Onder advisering in beeld*, Inspectie van het Onderwijs, oktober 2007, p. 41.

lingen kan onderadvisering in het basisonderwijs leiden tot onderpresteren in het voortgezet onderwijs. Van onderpresteren is sprake als een leerling lager presteert dan op basis van zijn of haar cognitieve aanleg verwacht mag worden<sup>1</sup>. Uit inspectieonderzoek<sup>2</sup> blijkt dat gemiddeld 12% van de leerlingen aan een hoger schooltype deelneemt dan hun schooladvies, terwijl 13% in een lager schooltype zit. Deze cijfers zijn niet gelijk verdeeld over scholen. Dit onderzoek maakt duidelijk dat de meeste leerlingen in de derde klas van het voortgezet onderwijs na drie jaar het onderwijs volgen conform het schooladvies.

#### *Onderadviseren en schoolloopbanen*

Het IMES (Instituut voor Migratie en Etnische Studies) rapporteert in «*De tweede generatie: last of kansen voor de stad?*»<sup>3</sup> over onderzoek naar schoolloopbanen van tweede generatie allochtone jongeren. Het IMES concludeert dat allochtonen met een hogere opleiding in Nederland vaker langere leerwegen volgen dan autochtone leerlingen. Zij «stapelen» vaker opleidingen, bijvoorbeeld van vmbo via mbo naar hoger onderwijs. Het IMES heeft niet onderzocht wat de oorzaken zijn van deze langere leerwegen. Wel suggereert het IMES dat er sprake kan zijn van onderadvisering en dat vroege selectie een rol kan spelen ten nadele van allochtone leerlingen. Dat er sprake is van onderadvisering van allochtone leerlingen wordt door onderzoek niet bevestigd, zoals hierboven is beschreven.

Om na te gaan of langere leerwegen bij allochtone jongeren vooral in Nederland voorkomen, heb ik het IMES gevraagd de lengte van leerwegen van allochtone jongeren in Nederland te vergelijken met andere Europese landen. Ook geeft het IMES mogelijke verklaringen voor de verschillen tussen deze landen in de schoolcarrières van jongeren. Het onderzoeksrapport wordt in het voorjaar van 2009 gepubliceerd.

#### *Nabeschuiving*

Zowel allochtone als autochtone ouders hebben soms het gevoel dat het schooladvies over het vervolgonderwijs van hun kind te laag is. Sommige kinderen stromen inderdaad door naar een hoger schoolniveau. Andere kinderen doen een stap terug als blijkt dat zij het onderwijsniveau toch niet aankunnen. Uit onderzoek blijkt dat basisscholen over het algemeen schooladviezen geven die passen bij de geleverde leerprestatie van de leerlingen. Onderadviseren van leerlingen aan het eind van het basisonderwijs komt wel voor, vooral bij leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus. In sommige grote steden, zoals Amsterdam, zijn dit vaak allochtone leerlingen. Daarom concludeerde de gemeente Amsterdam dat hun allochtone leerlingen vaker een lager advies krijgen.

Onderadvisering van leerlingen is een probleem dat vraagt om een adequate aanpak door basisscholen. Als leerlingen aan het eind van de basisschool een te laag schooladvies krijgen, kan dit leiden tot onderpresteren in het voortgezet onderwijs. Het kost deze leerlingen veel tijd en moeite om toch hoger onderwijs te kunnen volgen. Basisscholen moeten daarom alert blijven op onderadvisering van leerlingen. Bijvoorbeeld door de werkwijze die zij hanteren bij het opstellen van schooladviezen te evalueren en door de schoolloopbaan van hun leerlingen in het voortgezet onderwijs te volgen. Ook een warme overdracht van leerlingen en het verzorgen van een doorlopende leerlijn naar het voortgezet onderwijs zijn hierbij belangrijk. De invoering van de referentieniveaus voor taal en rekenen kan voor leraren hierbij een hulpmiddel zijn.

Het onderadviseren van leerlingen is geen geïsoleerd probleem. De Inspectie van het Onderwijs wijst er op dat lagere adviezen het gevolg zijn van de leerresultaten die leerlingen *tijdens* het basisonderwijs halen.

<sup>1</sup> Presteren naar vermogen, Onderwijsraad, 2007.

<sup>2</sup> *Aansluiting VO op PO*, Inspectie van het Onderwijs, 2007.

<sup>3</sup> *De tweede generatie: last of kansen voor de stad?*, IMES, mei 2008.

Leerlingen die goede leerresultaten behalen, krijgen ook een hoog schooladvies. Daarom is het essentieel dat basisscholen hun leerlingen kwalitatief goed onderwijs bieden; onderwijs dat aansluit bij de capaciteiten van de leerling. Om dit te kunnen realiseren is het belangrijk dat scholen de talenten van leerlingen vroeg herkennen en benutten. Dat kan door de ontwikkeling van leerlingen vanaf de onderbouw te volgen. Leraren kunnen dan ook leerachterstanden of stagnatie in de voortgang vroegtijdig signaleren en het onderwijs aanpassen aan het kind. De belangrijkste uitdaging voor het basisonderwijs ligt dan ook in het voorkomen van onderpresteren van leerlingen. De activiteiten vanuit de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs bieden scholen hierbij ondersteuning. Daarnaast start ik in 2009 met extra en gerichte activiteiten om onderpresteren op scholen met veel zwakke leerlingen aan te pakken.

### **3. Voorkomen van onderpresteren**

Met de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs is vanaf 2007 een stevige start gemaakt met activiteiten om onderpresteren tegen te gaan en de leerresultaten van leerlingen te verhogen. Een belangrijk element in deze aanpak is de focus op het verbeteren van de taal- en rekenprestaties. Het grote aantal scholen dat zich heeft aangemeld voor taal- en rekenverbeterprojecten, ruim 1700 scholen, laat zien dat ook de scholen zelf zich willen inzetten om onderpresteren te voorkomen. De inspectie wijst er in het Onderwijsverslag 2007 op dat een effectieve aanpak van onderpresteren start bij het vroeg signaleren van leerachterstanden. Alleen dan kunnen leerlingen de hulp krijgen die zij nodig hebben. De ondersteunende activiteiten van de Kwaliteitsagenda sluiten daar bij aan. Deze zijn vooral gericht op deskundigheidsbevordering van leraren, een beter gebruik van het leerlingvolgsysteem, het stellen van leerdoelen voor leerlingen en het systematisch analyseren van de resultaten. Ook ben ik in het najaar van 2008 gestart met Op Maattrajecten, waarbij bewezen kansrijke aanpakken voor het verbeteren van opbrengstgericht werken een extra impuls krijgen. Deze trajecten richten zich bijvoorbeeld op een betere analyse van toetsresultaten bij het onderwijs in technisch lezen, of het verbeteren en uitbreiden van het handelingsrepertoire van leraren voor rekenonderwijs. De kennis die de Op Maattrajecten opleveren, wordt door enthousiaste leraren verspreid naar andere basisscholen.

Om scholen te helpen de overdracht van leerlingen naar het voortgezet onderwijs beter vorm te geven, is aan de PO Raad gevraagd om praktijkvoorbeelden van een goede, warme overdracht van primair naar voortgezet onderwijs te verzamelen. Bovendien is een instrument ontwikkeld dat scholen in staat stelt hun overdrachtssysteem onder de loep te nemen en van de goede voorbeelden op andere scholen te leren. Dit instrument en de praktijkvoorbeelden zijn gepubliceerd op de website [www.overgangpovo.nl](http://www.overgangpovo.nl).

Via het beleidstraject voor- en vroegschoolse educatie en de gewichtenregeling ontvangen scholen in het primair onderwijs extra budget als zij veel leerlingen met laag opgeleide ouders hebben. Met dit geld kunnen basisscholen deze leerlingen extra begeleiden en ondersteunen om zo onderpresteren tegen te gaan. Het budget voor voorschoolse educatie is fors gestegen (tot 43,5 miljoen extra in 2011). De gewichtengelden, bedoeld voor extra ondersteuning van kinderen met laagopgeleide ouders, worden structureel verhoogd (tot 70 miljoen extra in 2011). Vanaf augustus 2009 krijgen scholen in gebieden met veel lage inkomens en/of uitkeringen nog een extra bedrag per leerling met laag opgeleide ouders.

In de Kwaliteitsagenda VO is de beleidsprioriteit «Uitblinken op alle niveaus» opgenomen. De essentie van deze beleidsprioriteit is het beste uit alle leerlingen van alle niveaus te halen. Het (beter) aanboren, ontwikkelen en benutten van talenten van leerlingen zijn daarin een prioriteit. Elke leerling moet zo goed mogelijk terecht komen en gestimuleerd worden om uit te blinken waar hij of zij goed in is. Voortijdig schoolverlaten en onderpresteren moet worden voorkomen. Om hier meer zicht op te krijgen zijn twee inventariserende onderzoeken uitgezet:

- een onderzoek naar de initiatieven van scholen, gericht op talentontwikkeling van leerlingen op alle niveaus (good practices), en;
- een onderzoek naar de beschikbare instrumenten om talenten van leerlingen te herkennen, de kennis en vaardigheden waarover docenten moeten beschikken om een uitdagende leeromgeving voor leerlingen te kunnen creëren en de onderliggende mechanismen die bewerkstelligen dat leerlingen hun talenten ontplooiën (zowel de rol van de leerling hierin, als de rol die de school speelt).

De uitkomsten van deze onderzoeken komen in februari 2009 beschikbaar. Deze uitkomsten vormen de basis voor verdere beleidsontwikkeling op dit thema en overleg met de stakeholders in het voortgezet onderwijs over mogelijke vervolgacties.

*Voorkomen van onderpresteren in het (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs*

Om onderpresteren in het (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs te voorkomen, ligt ook hier de focus op een vergroting van de opbrengstgerichtheid van het onderwijs. Daarnaast moet een verschuiving plaatsvinden van een focus op de beperkingen (dat wat de leerling niet kan) naar zijn of haar mogelijkheden (dat wat de leerling wel kan). Om deze verschuiving mogelijk te maken is een attitudeverandering noodzakelijk bij alle betrokken actoren. Het (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs sluit zoveel mogelijk aan bij de activiteiten die in het kader van de Kwaliteitsagenda's PO en VO worden uitgevoerd. Zo kan het speciaal onderwijs aansluiten bij de taal en rekenverbetertrajecten voor het regulier onderwijs. De extra activiteiten die voor het speciaal onderwijs worden ontplooid, komen op hun beurt ook weer het reguliere onderwijs ten goede. De brief *Kwaliteit Passend Onderwijs*<sup>1</sup> die op 24 november 2008 naar de Tweede Kamer is gestuurd, beschrijft de acties om onderpresteren in het (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs tegen te gaan. Het gaat onder meer om de volgende activiteiten:

- Voor het speciaal basisonderwijs wordt het project LIST landelijk uitgerold. (LeesInterventieproject voor Scholen met een Totaalaanpak). Centraal in dit project staat de verbetering van de instructie door de leerkracht.
- SLO, KPC, CED en het Freudenthal Instituut ontwikkelen in opdracht van OCW en in samenspraak met specifieke vakdeskundigen op de doelgroep afgestemde leermiddelen rekenen en taal (Speciaal rekenen, Rekenboog, Taaltrapeze, FoToTaal). Deze leermiddelen bieden ook mogelijkheid tot differentiatie.
- Cito ontwikkelt in opdracht van OCW een leerlingvolgsysteem voor leerlingen in het (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs. Net als het leerlingvolgsysteem voor het regulier onderwijs biedt dit systeem de mogelijkheid tot het objectief toetsen van vaardigheden; daarnaast biedt het mogelijkheden tot het bepalen van een ontwikkelingsperspectief. Dit systeem is afgestemd op het leerlingvolgsysteem dat het merendeel van het regulier onderwijs gebruikt en is door het regulier onderwijs desgewenst ook te gebruiken voor geïndiceerde leerlingen of leerlingen met een (dreigende) achterstand.

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 2008–2009, 31 497, nr. 9, 28 november 2008.

#### 4. Nieuwe acties gericht op onderpresteren

Naast de al genoemde acties in de Kwaliteitsagenda Primair onderwijs om onderpresteren van leerlingen tegen te gaan, start ik in 2009 met een aantal extra activiteiten in het primair onderwijs. Samen met de PO Raad ga ik op zoek naar goede, praktijkgerichte oplossingen voor de problemen bij de begeleiding van zwakke leerlingen. De eerste stap daarbij is onderzoek naar verklaringen voor de problematiek rondom de zorg en begeleiding en het gebruik van handelingsplannen voor zorgleerlingen. Waar lopen leraren en schoolleiders tegenaan als zij de zorg en begeleiding van zwakke leerlingen plannen en uitvoeren? Wat kan volgens hen beter? En wat doen leraren en schoolleiders anders op scholen waar het wel goed gaat? Om het opbrengstgericht werken door scholen te ondersteunen, doet de Universiteit Twente daarnaast onderzoek naar een optimaal gebruik van het leerlingvolgsysteem en wordt bijpassende nascholing ontwikkeld.

Om de vinger aan de pols te houden heb ik de Inspectie van het Onderwijs, mede op verzoek van de Tweede Kamer, vorig jaar gevraagd iedere vier jaar te rapporteren over onderpresteren in het basisonderwijs en de oorzaken daarvan. Bij dit onderzoek maakt de inspectie gebruik van de gegevens uit het COOL-cohort (Cohort-Onderzoek Onderwijs Loopbanen) en eigen observaties.

Ik verwacht daarnaast een positief effect van de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen. De referentieniveaus beschrijven wat leerlingen aan het eind van het basisonderwijs zouden moeten kunnen en kennen. Na de invoering van referentieniveaus voor taal en rekenen, augustus 2010, beschikken scholen over een ijkpunt om de ontwikkeling van individuele leerlingen optimaal te kunnen volgen. Dit kan een hulpmiddel zijn bij het tijdig herkennen van achterstanden bij leerlingen en de zorg en begeleiding van leerlingen met achterstanden. Ook bij het opstellen van goede schooladviezen kunnen de referentieniveaus behulpzaam zijn. Als leerlingen het fundamenteel niveau halen, hebben zij een goede start voor het vervolgonderwijs. De informatie over het behaalde niveau biedt een duidelijke indicatie van de feitelijke kennis en vaardigheid van iedere leerling.

##### *Voorstel samenwerking gemeenten, schoolbesturen en rijksoverheid*

Basisscholen in de grotere Nederlandse gemeenten hebben vaak meer leerlingen die onderpresteren. Voor een deel komt dat door de andere samenstelling van de leerlingpopulatie. Deze basisscholen tellen bijvoorbeeld gemiddeld meer zorgleerlingen. Of er zijn op deze scholen gemiddeld meer leerlingen met een grote leerachterstand. Soms hebben deze scholen te maken met lage verwachtingen bij ouders over de capaciteiten van hun kinderen. Deze scholen werken hard om onderpresteren bij hun leerlingen te voorkomen, zodat zij hun talenten kunnen ontwikkelen. De beleidsmaatregelen die zich richten op het tegengaan van onderpresteren, zijn ook van toepassing op deze scholen. Toch ben ik van mening dat op deze scholen nog een verbeteringslag kan worden gemaakt. Begin 2009 wil ik nagaan in hoeverre het mogelijk is om samen met gemeenten en schoolbesturen een meer samenhangende aanpak te realiseren. Hierbij kan worden aangesloten bij de verdere ontwikkeling van de Lokale Educatieve Agenda's (LEA). Inmiddels werkt zo'n 90% van de gemeenten met een LEA (peildatum mei 2008). Mijn inzet hierbij is dat er binnen gemeenten pilots starten gericht op onderpresteren waarin alle betrokkenen de eigen rol en verantwoordelijkheid behouden. De school is primair verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit, het rijk voor het algemene kader, de toerusting en het toezicht en de gemeenten voor de zorg en het aanbod om de

school heen. In de komende maanden bespreek ik dit voorstel met de betrokken partijen. Ik zal u voor het zomerreces informeren over de voortgang van dit traject, in de voortgangsrapportage over de Kwaliteitsagenda PO.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S. A. M. Dijkma