

Vergaderjaar 2012–2013

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 183

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 augustus 2013

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap inzake zijn reactie op het onderzoeksrapport «Schooladviezen en onderwijsloopbanen» n.a.v. de aangenomen motie van het lid Çelik (Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 141) en op de bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs over advisering in het basisonderwijs (Kamerstuk 31 293, nr. 168). Bij brief van 21 augustus 2013 heeft de Staatssecretaris deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Klapwijk

- I Vragen en opmerkingen uit de fracties
- II Reactie van de Staatssecretaris

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de reactie van de Staatssecretaris. De motie-Çelik¹ vraagt om een onderzoek en een plan van aanpak. De resultaten van het onderzoek geven een helder beeld van over- en onder advisering in Nederland. In negentig procent van de gevallen zijn adviezen min of meer passend. De Staatssecretaris geeft aan dat er al veel stappen zijn gezet en dat het opzetten van een plan van aanpak daardoor niet nodig is. De genoemde leden hebben vertrouwen in de stappen die al gezet worden en achten een plan van aanpak ook niet noodzakelijk.

De leden van de PvdA-fractie hebben met enige teleurstelling kennisgenomen van de reactie van de Staatssecretaris op het onderzoeksrapport «Schooladviezen en onderwijsloopbanen» en het rapport zelf. De genoemde leden onderkennen dat de intellectuele ontwikkeling van jongeren niet makkelijk exact valt te voorspellen door de puberteit, ondersteuning die kinderen al dan niet thuis krijgen en het onderwijs van de school waarop ze terechtkomen. Ook bestaan er laatbloeiers die pas op iets latere leeftijd een spurt maken in hun intellectuele ontwikkeling. Dit alles maakt de advisering voor het voortgezet onderwijs moeilijk en daardoor is het ook een utopie om onder- en over advisering geheel uit te bannen. Onder advisering is niettemin een kwalijke zaak, omdat het kan betekenen dat jonge mensen worden verwezen naar een schooltype onder hun niveau, zodat hun talent minder wordt ontwikkeld dan mogelijk was geweest. In sommige gevallen kunnen de betrokkenen zich zo weinig uitgedaagd voelen en zich op school zo gaan vervelen dat de onder advisering uiteindelijk leidt tot spijbelgedrag en voortijdig schoolverlaten. Zo signaleert het onderzoeksrapport ook dat onder advisering leidt tot een wat ongunstiger onderwijspositie na drie jaar voortgezet onderwijs. Dit is in die zin voor deze leden veelzeggend, dat de betrokken leerlingen eigenlijk genoeg capaciteiten hebben om juist op te stromen, maar dat dit minder vaak gebeurt.

De genoemde leden constateren dat de focus ligt op onder- en over advisering. Het is overduidelijk dat het van groot belang is te streven naar realistische schooladviezen en een passende schoolloopbaan voor elke leerling. Het is van belang te benadrukken dat het schooladvies één van de factoren is die invloed heeft op de schoolloopbaan van leerlingen. Scholen in het voortgezet onderwijs verschillen sterk in hun beleid rond opstroom, afstroom en zittenblijven, zo constateert de Onderwijsinspectie. Toen het Kamerlid Çelik in 2011 zijn motie indiende was zijn gedachte dat er niet alleen sprake is van onder advisering bij een discrepantie tussen schooladvies en de score op de Cito-eindtoets, maar dat ook, indien beide overeenstemmen, er nog altijd sprake kan zijn van onder advisering als leerlingen een hoger niveau blijken aan te kunnen. Er bestaan gevallen van jongeren waar dit heel aantoonbaar blijkt, omdat zij weten op te stromen en uiteindelijk een duidelijk hoger diploma weten te behalen dan waartoe men hen in staat had geacht op grond van Citoscore en schooladvies. Er zullen ook gevallen van jongeren bestaan waar de onder advisering moeilijker valt aan te tonen omdat de onder advisering leidt tot onderprestatie, zodat deze uitpakt als een *selffulfilling prophecy*. De onderzoekers van het GION² definiëren onder advisering echter als een advies van de basisschool dat tenminste een half schooltype lager uitvalt dan de score op de Cito-eindtoets aangeeft. Met deze definitie negeren ze

¹ Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 141

² GION: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs

de werkelijkheid die er wel degelijk buiten de twee adviezen om kan bestaan. Natuurlijk streeft men zowel bij het schooladvies als bij de Cito-eindtoets naar validiteit, maar zo'n streven garandeert geen onfeilbaarheid. Natuurlijk begrijpen de genoemde leden dat men een advies voor het schooltype wel ergens op moet baseren, maar dit laat onverlet dat het wenselijk is om de advisering te verbeteren. Wat onderneemt de Staatssecretaris op dit punt om de validiteit verder te verbeteren? Wat gaat de Staatssecretaris doen om een doorlopende leerlijn in het voortgezet onderwijs daadwerkelijk vorm te geven naast het streven naar een realistisch schooladvies, zo vragen zij.

De genoemde leden stellen dat als een leerling op een (zeer)zwakke basisschool heeft gezeten, het kennisniveau duidelijk kan zijn achtergebleven bij zijn of haar intelligentie. Dit kan betekenen dat zo'n leerling als deze terecht komt op een aanmerkelijk betere school voor voortgezet onderwijs zich duidelijk meer ontwikkelt dan men had kunnen verwachten op basis van het kennisniveau. In hoeverre zal in de toekomst bij de Eindtoets PO³ te onderscheiden zijn wat de intelligentie en wat het kennisniveau is? Het GION-onderzoek toont aan dat bij autochtone achterstandsleerlingen iets vaker sprake is van onderadvisering, maar dat deze groep leerlingen ook iets vaker afstroomt. Is de Staatssecretaris bereid om te bezien of ook het onderzoek dat NWO⁴ doet naar deze groep jongeren consequenties moet hebben voor de inhoud van de Eindtoets PO?

In zowel het onderzoek van GION, als in het onderwijsverslag van de Onderwijsinspectie wordt onder- en overadvisering bepaald op basis van de mate waarin het schooladvies afwijkt van het advies dat de Cito-score geeft. De Staatssecretaris constateert in de eerste alinea van pagina drie dat overadvisering gunstiger zou zijn voor de schoolloopbaan en onderadvisering ongunstiger. Dit druist in tegen de volgende conclusie van GION in zijn rapport op pagina 70: «De leerlingen waarbij geen sprake is van onder- en overadvisering zitten aan het begin van het vierde leerjaar relatief het vaakst op het geadviseerde (dus verwachte) onderwijsniveau. Bij leerlingen met onderadvisering heeft meer opstroom naar hogere schooltypen plaatsgevonden en tevens is in deze groep sprake van relatief minder zittenblijven. Een tegengesteld beeld is zichtbaar voor de leerlingen met overadvisering. Deze leerlingen zijn relatief vaker afgestroomd naar lagere schooltypen en zijn vaker blijven zitten.»

Is de Staatssecretaris ook op de hoogte van de mogelijke negatieve effecten van overadvisering? Wat is het effect van bijvoorbeeld zittenblijven of afstroom op de verdere schoolloopbaan, zo willen deze leden weten.

Het stelt de genoemde leden teleur dat de Staatssecretaris het plan van aanpak om onderadvisering te voorkomen, waar de motie-Çelik om had gevraagd, afdoet als «niet nodig». Ook zijn stelling: «Verder zijn ouders, leerlingen en scholen zelf primair verantwoordelijk voor de advisering en plaatsing van leerlingen.» getuigt naar het oordeel van deze leden niet van de aanhoudende zorg van de regering waarop het onderwijs volgens artikel 23 van de Grondwet mag rekenen. In de motie-Çelik was ook als oordeel opgenomen «dat men het meest duidelijk kan vaststellen dat er bij het schooladvies sprake is geweest van onderadvisering als men gegevens uit de latere schoolcarrière in het voortgezet onderwijs vergelijkt met dit schooladvies». De motie-Çelik vroeg dan ook om een aanvulling van bestaande onderzoeken naar onderadvisering met onderzoek bij dezelfde leerlingenpopulatie naar onderadvisering in de zin van schooladviezen van de basisschool die duidelijk te laag zijn gebleken in de latere schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs. Voor de genoemde leden vormt het gedeelte van het onderzoeksrapport dat is

³ Centrale eindtoets voor het primair onderwijs

⁴ NWO: Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

gewijd aan de onderwijspositie van leerlingen na drie jaar voortgezet onderwijs dan ook de kern van het rapport. Wat dit betreft vinden deze leden het verontrustend dat slechts zestig procent van de leerlingen zich na drie jaar voortgezet onderwijs precies in het schooltype bevindt dat past bij het advies van de basisschool. Deze leden achten het mogelijk dat zowel onder de vijftien procent opstomers, als onder de vijftien procent afstromers, alsmede onder de tien procent zittenblijvers voor een belangrijk deel jongeren zitten die een advies hebben gekregen dat lager uitviel dan hun feitelijke intellectuele capaciteiten. Kan de Staatssecretaris nader toelichten waarom hij ervoor kiest om de zaken op hun beloop te laten, zo informeren zij.

De genoemde leden vragen in hoeverre de Staatssecretaris antwoord kan geven op de gestelde vraag in hoeverre onderadvisering effect heeft op de resultaten van de prestaties van de leerling in de latere schoolloopbaan.

De genoemde leden merken op dat de Staatssecretaris stelt op pagina drie dat voor toelating tot vmbo-gl/tl⁵, havo⁶ en vwo⁷ naast advies een tweede gegeven nodig is en dat dit in de toekomst alleen nog de uitkomst van een centrale eindtoets zal zijn. Op pagina vier geeft de Staatssecretaris aan dat de voorgenomen invoering van de centrale eindtoets als consequentie heeft dat het advies van de basisschool leidend zal zijn bij de plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Hoe gaat de Staatssecretaris er dan op toezien dat scholen in het voortgezet onderwijs geen leerlingen meer weigeren op basis van de score van deze eindtoets, zo vragen deze leden.

II Reactie van de Staatssecretaris

Hartelijk dank voor de reacties van de fracties van VVD en PvdA op mijn brief van 27 mei jl. (Kamerstuk 31 293, nr. 168) naar aanleiding van de motie van Çelik. Graag wil ik in het kader van dit schriftelijk overleg reageren op de vragen en opmerkingen over mijn brief.

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van mijn brief. Zij vinden dat het onderzoek een helder beeld geeft van over- en onderadvisering en zij hebben vertrouwen in de stappen die al worden gezet om de advisering en plaatsing van leerlingen te verbeteren. De genoemde leden vinden een plan van aanpak niet noodzakelijk. Ik incasseer deze steun.

De leden van de PvdA-fractie daarentegen hebben met enige teleurstelling kennisgenomen van mijn reactie op het onderzoeksrapport «Schooladviezen en schoolloopbanen». Zij erkennen dat onder- en overadvisering niet geheel zijn te voorkomen, maar zij vinden onderadvisering toch een kwalijk verschijnsel. De genoemde leden vinden realistische adviezen en passende schoolloopbanen belangrijk, maar zij constateren tegelijkertijd dat scholen voor voortgezet onderwijs verschillen in hun beleid rond opstroom, afstroom en zittenblijven. De leden van de PvdA-fractie constateren twee discrepanties rond over- en onderadvisering. In de eerste plaats kunnen het advies van de basisschool en de uitslag van de Cito-eindtoets verschillen en in de tweede plaats kan later blijken dat leerlingen meer kunnen dan het advies en de Cito-eindtoets (gezamenlijk) aangeven. De genoemde leden vinden het wenselijk om de advisering te verbeteren. Wat onderneemt de Staatssecretaris om de validiteit van de advisering te verbeteren? En wat gaat de Staatssecretaris doen om, naast

⁵ Vmbo-gl/tl: voortgezet middelbaar beroepsonderwijs gemengde leerweg/theoretische leerweg

⁶ Havo: hoger algemeen voortgezet onderwijs

⁷ Vwo: voorbereidend wetenschappelijk onderwijs

het streven naar een realistisch advies, daadwerkelijk een doorlopende leerlijn in het voortgezet onderwijs vorm te geven?

In mijn brief neem ik als uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor de advisering en plaatsing van leerlingen primair bij ouders, leerlingen en scholen ligt. Van scholen mag worden verwacht dat zij zorg dragen voor een onderbouwde en transparante advisering en voor een periodieke evaluatie van dat proces. Besturen en scholen krijgen daarbij ondersteuning van hun sectorraden (digitaal overdrachtdossier en doorstroommonitor). Scholen maken voor hun advies aan ouders en leerlingen als regel gebruik van verschillende testen, zoals leerlingvolgsystemen, maar ook van hun ervaringen met de leerlingen; testaanbieders achten zichzelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun toets (validiteit en betrouwbaarheid). De doorstroommonitor geeft scholen een beter inzicht of hun adviezen in overeenstemming zijn geweest met de schoolloopbaan van de leerlingen. Deze verdeling van verantwoordelijkheden en de verschillende verbeterstappen van de betrokkenen staan naar mijn idee garant voor een zo goed mogelijke advisering. Alle partijen hebben er immers baat bij. Uiteraard is de regering verantwoordelijk voor de kwaliteit van het stelsel en binnen die verantwoordelijkheid heeft de Inspectie van het Onderwijs onder meer tot taak het functioneren van het systeem van advisering en plaatsing te monitoren; dat laatste kan aanleiding zijn tot verbetervoorstellen van de zijde van de regering. In het kader van de uitvoering van de motie van Ypma en Van Meenen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 157, nr. 48) over de versterking van de functie van het schooladvies wordt daarom met de PO-Raad en VO-Raad in kaart gebracht hoe de overdracht van primair naar voortgezet onderwijs inhoudelijk en procedureel verder kan worden verbeterd. De uitvoering van de motie komt ook tot uiting in een wijziging van het Inrichtingsbesluit WVO, waarin toelatingsregels voor het voortgezet onderwijs zijn opgenomen. Deze wijziging is onderdeel van een bredere Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) die voortkomt uit het wetsvoorstel Centrale Eindtoets Primair Onderwijs. Ik heb uw Kamer eerder toegezegd dat u een ontwerp van deze AMvB rond de komende jaarwisseling krijgt voorgelegd.

Om een doorlopende leerlijn in het (basis- en) voortgezet onderwijs vorm te geven zijn voor de basisvakken taal en rekenen referentieniveaus vastgesteld en binnen het kader van die referentieniveaus heeft SLO tussendoelen en leerlijnen ontwikkeld en ter beschikking gesteld aan de scholen. Verder hebben de educatieve uitgeverij afspraken gemaakt om hun leermethodes voor het voortgezet onderwijs op elkaar af te stemmen waar het gaat om de vakken en thema's binnen de kerndoelen. Tot slot moeten basisscholen vanaf het schooljaar 2015–2016 bij de overdracht van leerlingen naar het voortgezet onderwijs ook inzicht geven in de mate waarin iedere leerling de referentieniveaus voor taal en rekenen beheerst, zodat scholen voor voortgezet onderwijs daarop kunnen voortbouwen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het kennisniveau van een leerling kan achterblijven bij zijn intelligentie als hij een (zeer) zwakke basisschool heeft bezocht. In hoeverre kan in de toekomst de Eindtoets PO onderscheid maken naar kennis en intelligentie? Naar aanleiding van het onderzoek van NWO naar de onderwijspositie van autochtone achterstandsl leerlingen vragen de genoemde leden voorts of de Staatssecretaris bereid is te bezien of dit onderzoek consequenties voor de inhoud van de eindtoets zou moeten hebben?

Er bestaat een sterke positieve samenhang tussen schoolprestaties en intelligentie; een toets die schoolprestaties meet, zoals de eindtoets Primair Onderwijs, zal dus ook veel zeggen over de capaciteiten van een leerling, maar de eindtoets is primair een leervorderingstoets en niet een

intelligentietest. Scholen kunnen in geval van twijfel over het advies, in overleg met de ouders, ter oriëntatie zo nodig zo'n test laten afnemen. Er zijn natuurlijk leerlingen waarbij het adviesbeeld niet zo scherp is, maar scholen baseren hun advies niet alleen op een eindtoets (momentopname), maar ook op ervaringen en gegevens van de jaren ervoor («film»). Met de uitvoering van de eerder genoemde motie van Ypma en Van Meenen verwacht ik dat deze praktijk verder kan worden versterkt. Daarbij zijn er nogal wat scholen die naast de leerlingvolgsysteemtoetsen ook een intelligentietest afnemen als bouwsteen voor hun advies. Het College voor de Examens zal verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van de centrale eindtoets. Dat betekent ook dat betrouwbaarheid en validiteit van die toets voortdurend onderwerp van onderzoek en afweging zijn. Daarbij maakt het College gebruik van de expertise van het Cito en van alle beschikbare onderzoek. Ik zal het rapport van het genoemde NWO-onderzoek onder zijn aandacht brengen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Staatssecretaris in zijn brief constateert dat overadvisering gunstiger zou zijn voor de schoolloopbaan en onderadvisering ongunstiger. Hoe verhoudt deze constatering zich tot een conclusie uit het onderzoeksrapport van het GION (pagina 70) dat ondergeadviseerde leerlingen juist meer opstromen en minder vaak blijven zitten, terwijl voor overgeadviseerde leerlingen het tegenovergestelde geldt. Is de Staatssecretaris op de hoogte van de negatieve effecten van overadvisering? En kan hij aangeven wat het effect is van zittenblijven of afstroom op de verdere schoolloopbaan?

Hoofdstuk 4 van het onderzoeksrapport gaat over de gevolgen van onder- en overadvisering voor de schoolloopbaan van leerlingen. De onderzoekers voeren hun analyses uit voor twee groepen leerlingen. In de eerste plaats vergelijken zij de schoolloopbaan van leerlingen met hetzelfde advies en in de tweede plaats de schoolloopbaan van leerlingen met dezelfde score op de Cito-eindtoets. In beide vergelijkingen zijn de effecten van onder- en overadvisering wat anders, omdat het ook om wat andere groepen leerlingen gaat. Ik beperk me hier tot de effecten van advisering voor de onderwijspositie in het vierde leerjaar van het voortgezet onderwijs.

Van de leerlingen met dezelfde score op de Cito-eindtoets zitten ondergeadviseerde leerlingen wat vaker op een lager dan op grond van hun capaciteiten verwacht niveau en overgeadviseerde leerlingen wat vaker op een hoger dan verwacht niveau. Kijken we naar de leerlingen met hetzelfde advies, dan blijkt dat ondergeadviseerde leerlingen niet alleen vaker opstromen naar een hoger niveau, maar ook minder vaak blijven zitten. Overgeadviseerde leerlingen laten een tegenovergesteld beeld zien (meer afstroom en meer zittenblijven). De onderzoekers laten dus twee patronen zien met voor over- en ondergeadviseerde leerlingen zowel negatieve als positieve effecten. Ondergeadviseerde leerlingen blijven minder vaak zitten, maar komen op een lager dan verwacht niveau uit, terwijl overgeadviseerde leerlingen vaker blijven zitten, maar wel een wat hoger niveau bereiken. Vandaar ook de conclusie van de onderzoekers in hun onderzoeksrapport (pagina 71) dat onderadvisering per saldo ongunstig en overadvisering per saldo gunstig is. Het beeld is dus inzichtelijk en complex. Van de scholen mag worden gevraagd dat zij hun advisering en plaatsing, en de eventuele consequenties voor de leerling, steeds kritisch onder de loep nemen.

De leden van de PvdA-fractie zijn teleurgesteld dat de Staatssecretaris een plan van aanpak om onderadvisering te voorkomen, niet nodig acht. Zij vinden ook zijn reactie dat de verantwoordelijkheid voor advisering en plaatsing van leerlingen primair ligt bij ouders, leerlingen en scholen, niet getuigen van voldoende «aanhoudende zorg» van de regering waarop het

onderwijs volgens artikel 23 mag rekenen. De motie van Çelik wees op het belang van schoolloopbaanonderzoek om te kunnen bekijken of het schooladvies passend was. Zij zien dan ook als de kern van het onderzoeksrapport van het GION het deel dat is gewijd aan de onderwijspositie van leerlingen na drie jaar voortgezet onderwijs. De genoemde leden vinden het verontrustend dat slechts 60% van de leerlingen zich bevindt in het schooltype dat precies past bij het advies van de basisschool. Het is mogelijk dat zich onder de groep van 40% die zijn blijven zitten of zijn af- of opgestroomd, leerlingen bevinden die zijn ondergeadviseerd. De leden van de PvdA-actie vragen de Staatssecretaris of hij kan toelichten waarom hij de zaken op hun beloop laat? Zij vragen ook om een antwoord op de vraag in hoeverre onder advisering effect heeft op de prestaties van leerlingen in de latere schoolloopbaan?

Ik vind niet dat ik de zaken op hun beloop laat. Het proces van advisering en plaatsing blijkt in grote lijnen goed te verlopen. Besturen en scholen nemen samen met ouders en leerlingen hun verantwoordelijkheid voor advisering en plaatsing van leerlingen en krijgen daarbij ondersteuning van hun sectorraden (digitaal overdrachtsdossier en doorstroommonitor). De regering kan niet verantwoordelijk worden geacht voor de advisering en plaatsing van individuele leerlingen, maar zij is wel verantwoordelijk voor wet- en regelgeving en zij dient ook na te gaan of het systeem naar behoren functioneert. Langs verschillende lijnen gebeurt dat ook. De Inspectie van het Onderwijs monitort periodiek de overgangen binnen het onderwijsstelsel en zij doet dit jaar onderzoek naar de totstandkoming van het advies van de basisschool, terwijl de Onderwijsraad advies zal uitbrengen over «de overgangen in het onderwijsstelsel». Al deze rapporten kunnen voor mij aanleiding zijn om in gesprek met betrokkenen te zoeken naar verdere verbeteringen. Wij houden dus de vinger aan de pols. Reeds eerder is bijvoorbeeld in het voortgezet onderwijs beleid ingezet om de doorstroom van leerlingen naar hogere niveaus te bevorderen en om het zittenblijven verder terug te dringen (zomerscholen).

De vraag in hoeverre onder advisering negatieve effecten heeft op de latere schoolloopbaan, is eerder in deze reactie beantwoord. Ik verwijs daar graag naar.

De leden van de PvdA-fractie merken tot slot op dat de Staatssecretaris in zijn brief aangeeft dat naast het advies een tweede gegeven van een eindtoets nodig is en dat het advies van de basisschool tegelijkertijd leidend zal zijn bij plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Hoe ziet de Staatssecretaris erop toe dat leerlingen niet meer worden geweigerd op basis van de eindtoets?

De motie van Ypma en Van Meenen wordt uitgewerkt in een aanpassing van onder meer het Inrichtingsbesluit WVO, waarin het leidende karakter van het advies zal worden verankerd. Het advies van de basisschool vormt de basis voor de toelaatbaarheid van de verschillende typen voortgezet onderwijs. Met deze intentie wordt nu een wijziging voorbereid die de Kamer rond de aanstaande jaarwisseling krijgt voorgelegd als onderdeel van een bredere ontwerpAMvB ter uitvoering van het wetsvoorstel Centrale Eindtoets Primair Onderwijs (Kamerstuk 33 157 A).

Tot zover mijn reactie op de vragen en opmerkingen van de fracties van PvdA en VVD.