

Vergaderjaar 2012–2013

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 168

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2013

Tijdens de behandeling van de OCW-begroting 2012 is door de Tweede Kamer een motie van het lid Çelik over «onder advisering» aangenomen (Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 141). In deze motie wordt gevraagd om een onderzoek naar de relatie tussen onder advisering en schoolloopbanen in het voortgezet onderwijs en tevens wordt de regering verzocht om met een plan van aanpak te komen om onder advisering te voorkomen. Ik heb het gevraagde onderzoek laten uitvoeren en stuur u hierbij het onderzoeksrapport «Schooladviezen en onderwijsloopbanen» en mijn reactie op het rapport¹. Ik ga ervan uit daarmee uitvoering te hebben gegeven aan deze motie. Ik betrek bij mijn reactie ook de bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) in het Onderwijsverslag 2011–2012 (paragraaf 7.3) over advisering in het basisonderwijs.

Onderzoeken GION en Inspectie

Het in de motie gevraagde onderzoek is uitgevoerd door het Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs (GION) van de Rijksuniversiteit Groningen. De analyse van de relatie tussen adviezen en schoolloopbanen kon worden uitgevoerd met behulp van beschikbare gegevens uit cohort- en onderwijsnummerbestanden uit de periode 2003–2009. Het onderzoek is in september 2012 gestart, omdat toen de benodigde gegevensbestanden gekoppeld waren.

De onderzoekers definiëren «onder advisering» en «over advisering» als een advies van de basisschool dat ten minste een half schooltype lager respectievelijk hoger is dan de score op de Cito-eindtoets aangeeft. Dat betreft dan bijvoorbeeld een advies vmbo/tl-havo van de basisschool, terwijl de toetsuitslag havo uitwijst. Zij spreken van «duidelijke onder advisering» of «duidelijke over advisering» als het advies één (of meer) schooltype(n) lager respectievelijk hoger ligt dan de score op de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Cito-eindtoets. De school adviseert bijvoorbeeld havo, terwijl de Cito-eindtoets vwo adviseert.

De belangrijkste conclusies over omvang en gevolgen van onder advisering zijn:

- 65% van de leerlingen krijgt een advies van de basisschool dat precies overeenstemt met de uitslag van de Cito-eindtoets, 27% krijgt een advies dat ten hoogste een half schooltype hoger of lager is dan de Cito-eindtoets aangeeft en 8% krijgt een advies dat ten minste een schooltype hoger of lager is. In de beide groepen met een afwijkend advies is de verdeling over een lager of hoger advies ongeveer gelijk. 92% (65%+27%) krijgt volgens de onderzoekers een min of meer passend advies.
- 60% van de leerlingen bevindt zich na drie jaar voortgezet onderwijs in een onderwijstype dat precies past bij het advies van de basisschool. 10% is blijven zitten, 15% is afgestroomd en 15% is opgestroomd.
- De Cito-eindtoets en het advies van de basisschool zijn beide goede en vergelijkbare voorspellers van de onderwijspositie in het vierde leerjaar voortgezet onderwijs. Worden ze gezamenlijk gebruikt, dan neemt de kwaliteit van de voorspelling iets toe.
- Over- en onder advisering hebben verschillende effecten op de schoolloopbaan. Per saldo is onder advisering ongunstiger voor de schoolloopbaan van leerlingen en over advisering juist gunstiger.

De inspectie gaat in haar Onderwijsverslag 2011–2012 in op de advisering in het basisonderwijs op basis van gegevens over 2012 uit het Basisregister Onderwijs (BRON). Zij komt met behulp van recentere onderwijsnummerbestanden (2011–2012) en een wat andere berekeningsmethode eveneens tot de conclusie dat 65% van de leerlingen een advies van de basisschool krijgt dat precies past bij de uitslag van de Cito-eindtoets. Wel vindt zij een hoger percentage over advisering (24%) en een wat lager percentage onder advisering (11%), terwijl die groepen in het GION-onderzoek ongeveer even groot zijn. Daarnaast constateert de inspectie verschillen in advisering tussen basisscholen in verschillende regio's. Zo adviseren scholen in bijvoorbeeld Drente en Zeeland vaker conform de uitslag van de Cito-eindtoets, terwijl scholen in Friesland wat vaker lager adviseren en scholen in Noord- en Zuid-Holland wat vaker hoger adviseren.

Beleidsreactie

Het onderzoek van het GION biedt een goed overzicht van de aard, omvang en gevolgen van over advisering en onder advisering voor schoolloopbanen. De door de onderzoekers gekozen definitie van onder advisering gaat uit van het primaat van de CITO-eindtoets boven het advies van de basisschool, omdat er sprake is van onder advisering als het advies lager is dan de uitkomst van de Cito-eindtoets. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten constateer ik dat duidelijke onder advisering evenals duidelijke over advisering zich in een beperkt aantal gevallen voordoet (beide ongeveer 4%). De schoolloopbaan van ondergeadviseerde leerlingen leidt (in vergelijking met overgeadviseerde leerlingen) tot een wat ongunstiger onderwijspositie na drie jaar voortgezet onderwijs.

Advies en Cito-eindtoets blijken even goede voorspellers van de onderwijspositie in het vierde leerjaar van het voortgezet onderwijs. Het voorspellen van de onderwijsloopbaan blijft ingewikkeld, omdat allerlei andere factoren ook een rol spelen. Niet alleen bijvoorbeeld de puberteit, maar ook de ondersteuning die kinderen van huis uit krijgen en de school waarop ze terecht komen.

De inspectie laat ten opzichte van de uitkomsten van het GLION wat meer overadvisering en wat minder onderadvisering zien. Daarnaast wijst zij erop dat basisscholen niet overal vergelijkbare adviezen uitbrengen; in sommige regio's is er bijvoorbeeld vaker sprake van onderadvisering en in andere van overadvisering. Onduidelijk is waardoor die verschillen ontstaan, maar wellicht biedt het lopende onderzoek van de inspectie naar de totstandkoming van het advies van de basisschool hier aanknopingspunten. Het is van belang om te weten waardoor die verschillen in advisering ontstaan, omdat het advies mede bepalend is voor de kansen van een leerling: overadvisering blijkt immers iets gunstiger te zijn voor de schoolloopbaan en onderadvisering iets ongunstiger. Ik wacht het inspectieonderzoek af; zo nodig vindt aanvullend onderzoek plaats.

De motie vraagt om een plan van aanpak om onderadvisering tegen te gaan, maar een apart plan van aanpak is naar mijn inzicht niet nodig. Ruim 90% van de leerlingen krijgt een min of meer passend advies. Kleine afwijkingen tussen Cito-advies en schooladvies zijn goed te verklaren doordat scholen niet alleen kijken naar de uitslag van de eindtoets, maar ook naar andere zaken, zoals de werkhouding van leerlingen. Verder zijn ouders, leerlingen en scholen zelf primair verantwoordelijk voor de advisering en plaatsing van leerlingen. Het is wel gewenst om te blijven werken aan een verdere verbetering van het systeem van advisering en plaatsing. Er zijn ook al maatregelen genomen of in voorbereiding die daaraan bijdragen.

In de eerste plaats heeft de Tweede Kamer ingestemd met mijn voorstel om de centrale eindtoets in het primair onderwijs in te voeren. De centrale eindtoets heeft twee consequenties voor de advisering en plaatsing van leerlingen. Het advies van de basisschool zal door de latere afname van de eindtoets (april-mei) voortaan meer leidend zijn bij de plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs dan tot dusver het geval is. Dit is in lijn met de gewijzigde motie van Ypma en Van Meenen (Kamerstuk 33 157, nr. 48). Mocht de uitslag van de centrale eindtoets een hoger advies indiceren dan het advies van de basisschool, dan zal de school het advies heroverwegen; zij betreft de ouders en de leerling bij die heroverweging. Dit is in lijn met het nader gewijzigd amendement Ypma (Kamerstuk 33 157, nr. 43).

Voor toelating tot vmbo-gl/tl, havo en vwo is, naast het advies van de basisschool, een tweede gegeven nodig en dat zal in de toekomst alleen nog de uitkomst van een centrale eindtoets zijn. Ik zal de effecten van de nieuwe werkwijze op de schoolloopbanen van leerlingen laten onderzoeken in het kader van de evaluatie van het wetsvoorstel Eindtoets PO, conform het amendement Rog (Kamerstuk 33 157, nr. 18).

In de tweede plaats lopen er verschillende activiteiten die leiden tot meer kennis van de advisering en plaatsing van leerlingen en die daarmee ook bijdragen aan het verbeteren van schoolloopbanen:

- PO-Raad en VO-raad werken samen aan een digitaal overdrachtsdossier Overstap Service Onderwijs (OSO). Verder ontwikkelen de sectorraden gezamenlijk een «doorstroommonitor», waarmee scholen de schoolloopbanen van hun leerlingen en studenten kunnen volgen. OSO en doorstroommonitor zijn hulpmiddelen die scholen en onderwijsinstellingen kunnen gebruiken om hun advisering, plaatsing en begeleiding van leerlingen te evalueren en te verbeteren.
- De inspectie brengt met behulp van onderwijsnummergegevens de relatie tussen eindtoets, adviezen en schoolloopbanen in kaart. In het basisonderwijs voert de inspectie dit jaar ook een themaonderzoek uit naar de totstandkoming van het advies voortgezet onderwijs. Die kennis kan door sectorraden, schoolbesturen, scholen en ouders

worden gebruikt om het proces van advisering en plaatsing te verbeteren.

- NWO doet onderzoek naar de stagnerende ontwikkeling van de groep autochtone achterstandsleerlingen en rapporteert daarover in januari 2014. Uit het GION-onderzoek blijkt dat zij niet alleen iets vaker worden ondergeadviseerd, maar ook iets vaker afstromen en dat blijkt immers iets nadeliger voor de schoolloopbaan van deze leerlingen. Kennis is hier belangrijk om het onderwerp zo nodig te agenderen.

Er is naar mijn inzicht op dit moment voldoende aandacht voor advisering en schoolloopbanen. De verschillende kennisactiviteiten (OSO, doorstroommonitor, onderzoek) stellen sectorraden, schoolbesturen, scholen, leerlingen en ouders in staat hun keuzes rond advisering, plaatsing en begeleiding van leerlingen bij de aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs te verbeteren. De voorgenomen invoering van de centrale eindtoets, waarmee de Tweede Kamer inmiddels heeft ingestemd, heeft als consequentie dat het advies van de basisschool leidend zal zijn bij de plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs en dat de uitslag van de centrale eindtoets tot heroverweging kan leiden in een overleg van ouders, leerlingen en scholen. Het is van belang dat kinderen passende adviezen krijgen voor het vervolgonderwijs en tegelijkertijd dat zij de kans krijgen op een zo hoog mogelijke opleiding.

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