

No.W05.11.0291/I

's-Gravenhage, 17 november 2011

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2011, no.11.001647, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat alle leerlingen in het basisonderwijs een verplichte centrale eindtoets voor Nederlandse taal en voor rekenen-wiskunde afleggen en dat alle scholen in het primair onderwijs gebruik maken van een leerling- en onderwijsvolgsysteem waarmee de ontwikkeling van iedere leerling afzonderlijk en van de school als geheel wordt gevolgd.

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat het leerling- en onderwijsvolgsysteem en de eindtoets geschikte hulpmiddelen kunnen zijn in het onderwijs, maar dat de overheid met het verplicht stellen van het gedetailleerde leerlingvolgsysteem te zeer kan treden in de inrichtingsvrijheid voor scholen en in de professionele autonomie van de docenten. Voorts constateert de Afdeling dat de kritische geluiden die vanuit de praktijk en de wetenschap zijn geuit over de voorgenomen plannen, in de toelichting onbesproken blijven. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel onevenwichtig is in opzet en uitwerking waardoor het gevaar ontstaat dat een negatieve dynamiek wordt gegenereerd met allerlei averechtse effecten. Ten aanzien van de voorstellen gericht op het ontwikkelen van een meetinstrumentarium voor de toegevoegde waarde, het ontwikkelen van de centrale eindtoets door Stichting Cito en de aanpassingen ten aanzien van het speciaal onderwijs, is de Afdeling van oordeel dat nut en noodzaak niet overtuigend zijn gemotiveerd.

Zij is van oordeel dat in verband met het samenstel van deze punten het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Artikel 23 Grondwet

Het wetsvoorstel verplicht scholen in het primair onderwijs om leerlingen een centrale eindtoets voor taal en rekenen te laten afleggen en om een leerling- en onderwijsvolgsysteem in te richten en te gebruiken. De centrale eindtoets wordt afgelegd in het achtste schooljaar. Om leerlingen tussentijds te toetsen en te volgen wordt het leerlingvolgsysteem geïntroduceerd, waaruit de vorderingen in de kennis en vaardigheden blijken op het niveau van de leerling, de groep en de school. Het voorstel bepaalt dat ten minste in één van de eerste twee schooljaren en vervolgens jaarlijks in de schooljaren drie tot en met zeven toetsen worden afgenomen. De resultaten van de toetsen worden geregistreerd en worden

AAN DE KONINGIN

aantoonbaar gebruikt bij de inrichting van het onderwijsleerproces gericht op de leerling, de groep en de school. Verder maken de toetsen de longitudinale ontwikkeling zichtbaar op het niveau van de leerling, de groep en de school - aldus het voorgestelde artikel 8, zesde en zevende lid, Wet op het primair onderwijs (Wpo). Dezelfde bepalingen zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 11, zevende en achtste lid, Wet op de expertisecentra (Wee).

Volgens de toelichting is het doel van de centrale eindtoets¹ tweeledig: enerzijds is de eindtoets het tweede gegeven bij de overdracht van de leerling van het primair naar het voorgezet onderwijs, naast het advies van de school, anderzijds dient de toets als criterium bij de beoordeling van de leerresultaten van de school door de inspectie. Voor de overheid is de centrale eindtoets een middel om te bewaken dat scholen voldoende leerresultaten behalen; doen de scholen dat niet, dan kan de overheid ingrijpen.² De meerwaarde van het leerling- en onderwijsvolgsysteem is volgens de toelichting gelegen in het feit dat de school hiermee beschikt over uitgebreide gegevens van de leerresultaten van groepen leerlingen gedurende opeenvolgende schooljaren. Dit biedt scholen de mogelijkheid om de ontwikkeling van groepen te volgen en te vergelijken.³ De toelichting stelt dat het wetsvoorstel een bijdrage levert aan betere taal- en rekenprestaties in het primair onderwijs, doordat op alle niveaus – leerling, groep, school, bestuur en stelsel – de leerprestaties transparant en eenduidig in beeld worden gebracht. De eindtoets en het leerlingvolgsysteem zijn geen doelen op zich, maar middelen om het zogenoemde opbrengstgericht werken te versterken. Opbrengstgericht werken is het systematisch en doelgericht werken in de school aan het maximaliseren van prestaties en vormt de kern van goed onderwijs, aldus de toelichting.⁴

In de toelichting wordt voorts ingegaan op de constitutionele aspecten van het voorstel. Volgens de toelichting betekent het verplicht stellen van de centrale eindtoets en het leerlingvolgsysteem een beperking van de vrijheid van inrichting zoals neergelegd is in artikel 23 van de Grondwet. Het gaat immers om nadere deugdelijkheidseisen die de wetgever stelt aan de inrichting van het onderwijs.⁵ Wat betreft de eindtoets wordt in de toelichting opgemerkt dat de verplichtstelling van de eindtoets direct samenhangt met de ontwikkeling in de afgelopen periode, waarbij de overheid meer sturing, richting en inhoud geeft aan wat leerlingen aan het einde van een bepaalde schoolperiode moeten kennen en kunnen. De centrale eindtoets biedt volgens de regering een uniform kader waarmee de eindopbrengsten van scholen eenduidig worden vastgesteld. Ten aanzien van het leerlingvolgsysteem meldt de toelichting dat kwaliteitseisen gesteld worden aan het toepassen van en het werken met een leerlingvolgsysteem. De keuze van het systeem en de wijze waarop dit systeem wordt ingericht, welke onderwijsmethoden worden gebruikt en hoe de voortgang en toetsing van de leerlingen plaatsvindt, blijft voluit een zaak van de scholen.

¹ In het wetsvoorstel wordt gesproken over de centrale eindtoets, waarmee de Citotoets wordt bedoeld.

² Toelichting, Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel, 4.1. Centrale eindtoets.

³ Toelichting, Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel.

⁴ Toelichting, Hoofdstuk 1. Inleiding en Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel; zie ook Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 89 en Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 103, blz. 17.

⁵ Toelichting, Hoofdstuk 3. Noodzaak wetgeving, Constitutionele aspecten.

De regering is dan ook van oordeel dat bij beide maatregelen de vrijheid van inrichting in acht is genomen.⁶

De Afdeling kan instemmen met het invoeren van de eindtoets en met de beleidslijn dat in specifieke situaties de eindtoetsresultaten aanleiding kunnen geven om een bekostigingssanctie te treffen, in aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheden om bij tekortschietende leerresultaten over te gaan tot een bekostigingssanctie.⁷ Wel merkt de Afdeling op dat uit de toelichting niet blijkt, hoe de eindtoets en de resultaten van de toetsing gehanteerd zullen worden als onderdeel van de deugdelijkheidseisen/bekostigingsvoorwaarden. De Afdeling meent dat helder moet zijn onder welke omstandigheden de bekostigingssanctie wordt toegepast, waarbij eerst aan de school een verbeter- en ondersteuningstraject wordt aangeboden. Evenmin wordt duidelijk hoe kerndoelen, referentieniveaus en verplichte eindtoetsen (taal en rekenen) op elkaar inwerken. De onduidelijkheid over hoe de eindtoets zal functioneren als onderdeel van de beoordeling op deugdelijkheidseisen/bekostigingsvoorwaarden heeft als nadeel dat, wanneer die voorwaarden te hooggegrepen zijn en/of te gedetailleerd aan scholen worden voorgeschreven, de scholen zich genoodzaakt zullen zien om het onderwijs in de getoetste vakken af te stemmen op de toetsen en ook om meer onderwijstijd uit de vrije ruimte aan deze onderdelen te besteden – waardoor er ongewenste gevolgen zullen optreden met name in de vorm van verschraving en eenzijdige gerichtheid op toetsen, en waardoor de facto de organisatie en de inhoud van het onderwijs sterk van buitenaf kunnen worden genormeerd. Aldus wordt de inrichtingsvrijheid onnodig beperkt. De Afdeling is van oordeel dat de toelichting hier nader op dient in te gaan.

Ten aanzien van het leerlingvolgsysteem is de Afdeling van mening dat het systeem een hulpmiddel kan zijn voor de scholen in het onderwijsproces en voor de ontplooiing van de talenten van de individuele leerling. Wel wijst de Afdeling in dit verband op het advies van de PO-Raad, waarin gesteld wordt dat door het vastleggen van (teveel) toetsmomenten en leergebieden de overheid treedt in de inrichtingsvrijheid van scholen. De PO-Raad vraagt dan ook aan de minister zich te bezinnen op de noodzaak van een verplichting tot het invoeren van het leerling- en onderwijsvolgsysteem.⁸ De Afdeling is van oordeel dat terughoudendheid moet worden betracht bij het opleggen van inhoudelijke onderwijsnormen: daarvoor dienen zwaarwegende gronden te zijn en de begrenzingen dienen te voldoen aan het vereiste van proportionaliteit.⁹ Nu de eindtoets voldoende inzicht geeft in de prestaties van de school, is het niet noodzakelijk en proportioneel om de weg ernaartoe, het leerlingvolgsysteem, gedetailleerd voor te schrijven. Immers, hierdoor wordt de eigen ruimte voor de scholen te zeer van buitenaf beperkt,

⁶ Toelichting, Hoofdstuk 3. Noodzaak wetgeving, Constitutionele aspecten.

⁷ Artikel 10a Wpo en artikel 34 Bekostigingsbesluit Wpo.

⁸ Advies van de PO-Raad, Kenmerk: UB.2011.051.KK/MvdL, 4 april 2011.

⁹ Zie het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel inzake de invoering van de zorgplicht voor goed onderwijs, waaronder begrepen het aanvullen van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de zorgplicht voor goed bestuur, waaronder begrepen de verbetering van het intern toezicht, Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 4, blz. 4.

hetgeen op gespannen voet staat met de inrichtingsvrijheid van scholen. Ook kan de overheid hiermee te zeer treden in de autonomie van de docenten.

De Afdeling adviseert in de toelichting een nadere beschouwing te geven over de maatregelen in relatie tot de inrichtingsvrijheid.

2. Neveneffecten

De Afdeling merkt op dat de eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem instrumenten kunnen zijn voor de school om de onderwijspraktijk te verbeteren.¹⁰ Wel heeft zij geconstateerd dat er kritische geluiden zijn die vanuit de praktijk en de wetenschap worden geuit over de voorgenomen plannen, die in de toelichting onbesproken blijven. In het navolgende zal de Afdeling enkele van de hierin aan de orde gestelde vraagstukken belichten.

a. *leerling- en onderwijsvolgsysteem*

Uit het Onderwijsverslag van de Inspectie voor het onderwijs komt naar voren dat 95 procent van de scholen in het primair onderwijs een leerling- en onderwijsvolgsysteem heeft waarmee zij toetsen afnemen bij leerlingen. Het percentage scholen dat de toetsgegevens analyseert en de ontwikkelingen van leerlingen over de jaren volgt – dus als hulpmiddel bij het opbrengstgericht werken gebruikt – is echter het afgelopen jaar gedaald van 37 procent in het schooljaar 2008/09 naar 30 procent.¹¹ Voor de minister vormt deze daling een reden om het gebruik van het leerling- en onderwijsvolgsysteem in het primair onderwijs verplicht te stellen, mede gelet op de ambitie van het kabinet om dit percentage in 2015 te verdubbelen.¹²

De Afdeling stelt vast dat niet duidelijk is waarom slechts 30 procent van de scholen thans opbrengstgericht werkt en waarom dit percentage het afgelopen jaar gedaald is.¹³ Kennelijk zijn er omstandigheden die het gebruik van het systeem door de scholen niet bevorderen, dan wel belemmeren. De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag waarom scholen het systeem nu niet (meer) gebruiken als hulpmiddel bij het opbrengstgericht werken.

b. *taal en rekenen*

Het leerlingvolgsysteem en de eindtoets bestaan uit toetsen op het gebied van taal en rekenen. Het doel van het voorstel is de prestaties op de basisvaardigheden taal en rekenen te verhogen.¹⁴

In het recente eindrapport van the Cambridge Primary Review wordt aangegeven dat het uitbreiden van het aantal lessen voor taal en rekenen niet de beste manier is om tot betere prestaties van deze basisvaardigheden te komen. Een breed onderwijsaanbod en de interactie tussen leraar en leerling en tussen leerlingen

¹⁰ Zie het advies van de Raad inzake het wetsvoorstel referentieniveaus rekenen en taal, Kamerstukken II 2009/10, 32 290, nr. 4, punt 3.

¹¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 103, blz. 21.

¹² Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 103, blz. 23.

¹³ De toelichting stelt dat een opbrengstgerichte manier van werken aantoonbaar leidt tot betere prestaties; deze stelling wordt echter in de toelichting niet onderbouwd.

¹⁴ Toelichting, Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel, 4.1. Centrale eindtoets en Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 89, blz. 7.

onderling zijn juist van belang voor het verhogen van de basisvaardigheden.¹⁵ Daarbij komt dat in de verschillende adviezen wordt gewezen op het risico dat, door de nadruk te leggen op een verplichte eindtoets voor onderdelen van taal en rekenen, al snel enkel naar dit doel zal worden toegewerkt. Dan treedt een verschraling op van het onderwijsaanbod, die strijdig is met de uitgangspunten en doelen van de Wet op het primair onderwijs.

In dit verband kan ook worden gewezen op de periodieke peiling van het onderwijsniveau van het vak biologie die is uitgevoerd door Stichting Cito in september 2011. Zo heeft slechts een derde van de leerlingen in het basisonderwijs thans voldoende kennis van biologie. Kennis en inzicht voor de voor biologie relevante kerndoelen worden volgens het onderzoek in onvoldoende mate in het basisonderwijs gerealiseerd. Verder wordt gesteld dat de lestijd in biologie sterk lijkt te zijn afgenomen. Per week krijgen de leerlingen gemiddeld 45 minuten biologieles; dat is een kwartier minder dan tien jaar geleden.¹⁶ Uit een eerdere peiling van Stichting Cito uit 2010 bleek al dat een groot deel van de leerlingen te weinig weet van natuurkunde, techniek en geschiedenis. Ook kwam in dat onderzoek naar voren dat de lestijd in geschiedenis de afgelopen jaren is verminderd.¹⁷

De Afdeling stelt vast dat in de toelichting niet wordt ingegaan op het voorgaande. Evenmin wordt duidelijk hoe kerndoelen, referentieniveaus en verplichte eindtoetsen (taal en rekenen) op elkaar inwerken. Vermeden moet worden dat het toetsen van taal en rekenen onbedoeld gaat leiden tot verschraling van het onderwijs en een eenzijdige beeldvorming van het lerende kind. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

c. *toetsen*

In de adviezen en in de literatuur wordt aandacht besteed aan de risico's van een sterke nadruk op toetsen. Toetsen kan de aandacht wegtrekken van hetgeen niet direct in toetsen tot uitdrukking komt, het zogenaamde *teaching to the test*. Daardoor meet de toets ook niet het resultaat van onderwijs, maar het resultaat van trainen voor de toets. Dit heeft didactisch en pedagogisch gezien weinig waarde: het brengt kinderen kennis bij die ze vaak weer vergeten en leerlingen wordt impliciet voorgehouden dat het de score is die van belang is, niet de verwerving van de kennis of de beheersing van de vaardigheden, zo blijkt onder meer uit het Cambridge Primary Review.¹⁸ Verder is een ander risico van 'toetsgericht werken' dat kinderen vanuit het perspectief van hun prestatiescore elkaar bekijken en anderen en zichzelf zo gaan bekijken. Kinderen die goed presteren, kunnen zich eenzijdig gaan focussen op eigen succes; kinderen die niet

¹⁵ Alexander, R., *Children, their World, their Education, Final report and recommendations of the Cambridge Primary Review*, Routledge 2010, blz. 254, 321 en 493.

¹⁶ Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling, *Primair onderwijs, Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau, Balans van het biologieonderwijs aan het einde van de basisschool 4, Extra aandachtsgebied Voeding de gezondheid* PPON-reeks nummer 44, Arnhem september 2011, blz. 44.

¹⁷ Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling, *Primair onderwijs, Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau, Balans van het geschiedenisonderwijs aan het einde van de basisschool 4, PPON-reeks nummer 42, Arnhem 2010*.

¹⁸ Alexander, R., *Children, their World, their Education, Final report and recommendations of the Cambridge Primary Review*, Routledge 2010, blz. 321.

goed presteren, ervaren al vroeg hoe het is om onderaan de ladder te staan wat kan leiden tot frustraties en gebrek aan zelfrespect.¹⁹

De Afdeling mist in de toelichting een beschouwing over de inbedding en het oogmerk van het instrument toetsing; over de vraag hoe onbedoelde en ongewenste effecten van de toetscultuur kunnen worden voorkomen; en over de relatieve betekenis die gehecht mag worden aan de toetsresultaten. De Afdeling adviseert hierop nader in te gaan.

d. ruimte voor de professionals

In het actieplan '*Basis voor Presteren*' wordt het kabinetsbeleid ten aanzien van een ambitieuze en opbrengstgerichte cultuur in het basisonderwijs nader uitgewerkt.²⁰ De Onderwijsraad signaleert in zijn reactie op het actieplan een spanning die in de sector ervaren wordt tussen de ambitie van de minister om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen, enerzijds en de eigen verantwoordelijkheid van scholen en leerkrachten om het onderwijs in te richten, anderzijds. De randvoorwaarden van het onderwijs lijken steeds gedetailleerder te worden ingevuld door de overheid, waardoor de bestuurlijke en professionele ruimte van scholen navenant kleiner wordt, zo stelt de Onderwijsraad.²¹ Het antwoord van de minister op de door de Onderwijsraad gesignaleerde spanning is dat deze inherent is aan het onderwijsbeleid, waarbij de overheid vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelsel ambitieuze doelen formuleert en randvoorwaarden voor scholen en leraren schept om die doelen te kunnen bereiken.²²

De Afdeling is van oordeel dat de toelichting aandacht dient te besteden aan de wijze waarop de twee instrumenten een bijdrage kunnen leveren aan een evenwichtige en vruchtbare relatie tussen de overheid en de verschillende actoren in het veld. Daarbij zou voor wat betreft de eindtoets de inzet van de overheid, bij slecht presterende scholen, er primair op gericht dienen te zijn om deze scholen te ondersteunen en randvoorwaarden te creëren zodat deze scholen beter kunnen presteren. En daarbij zou de regering zich altijd rekenschap moeten geven en bewust moeten zijn van de onbedoelde neveneffecten die de eindtoets mee kunnen brengen.

Ten aanzien van het leerlingvolgsysteem merkt de Afdeling op dat in het voorgestelde artikel 8 Wpo en in artikel 11 Wee onder meer wordt bepaald dat het volgsysteem de kennis en vaardigheden meet ten minste op het terrein van taal en rekenen; dat ten minste elk jaar toetsen worden afgenomen; dat de resultaten van

¹⁹ Volman, M. Kennis van betekenis, Betrokkenheid als kwaliteit van leerprocessen en leerresultaten, Oratie 17 juni 2011.

²⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 32 500, VIII, nr. 176, *Actieplan 'Basis voor Presteren, Naar een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen*. Het actieplan focust op het versterken van het zogeheten opbrengstgericht werken: het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van leerlingenprestaties met veel aandacht voor taal en rekenen. Opbrengstgericht werken leidt aantoonbaar tot betere prestaties en vormt de kern van goed onderwijs, zo is de gedachte. Concreet stelt de minister als doelen een sterke reductie van het aantal zwakke scholen, een stijging van de gemiddelde en de hoogste Cito-score, het benoemen van excellente scholen en een verdubbeling van het aantal scholen dat opbrengstgericht werkt in 2015.

²¹ De Onderwijsraad, Een stevige basis voor iedere leerling, juni 2011.

²² Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 107.

de toetsen geregistreerd worden en aantoonbaar worden gebruikt bij de inrichting van het onderwijsleerproces gericht op de leerling, groep en school; en dat de toetsen de longitudinale ontwikkeling zichtbaar maken op het niveau van de leerling, de groep en de school. De Afdeling is van oordeel dat het leerling-onderwijsvolgsysteem slechts een instrument moet zijn voor docenten en scholen om de eigen onderwijspraktijk te verbeteren en niet in functie moet staan van controle, verantwoording en afrekening. In het voorstel wordt de vraag hoe scholen het systeem moeten hanteren, naar het oordeel van de Afdeling te gedetailleerd door de overheid ingevuld, waarmee de overheid te zeer treedt in de autonomie van de docenten. Het voorstel zou slechts het leerlingvolgsysteem verplicht moeten stellen en niet tevens moeten regelen op welke wijze de scholen hieraan uitvoering geven.

De Afdeling adviseert op grond van bovenstaande ten aanzien van de eindtoets de toelichting aan te vullen en ten aanzien van het leerlingvolgsysteem de artikelen 8 Wpo en 11 Wee aan te passen.

e. *conclusie*

De Afdeling komt tot de conclusie dat het leerling- en onderwijsvolgsysteem en de eindtoets geschikte hulpmiddelen kunnen zijn in het onderwijs, maar dat het wetsvoorstel onevenwichtig is in opzet en uitwerking. In het voorstel ligt de nadruk op het gebruik van deze hulpmiddelen als instrumenten van sturing, beoordeling en afrekening. Daardoor ontstaat het gevaar van een negatieve dynamiek met allerlei averechtse effecten. Dit gevaar doet zich niet voor indien het leerlingvolgsysteem en de eindtoets benaderd en ingezet worden als hulpmiddelen in het onderwijsproces en voor de ontplooiing van de talenten van de individuele leerling.

Ten aanzien van de centrale eindtoets komt de Afdeling tot de conclusie dat de eindtoetsresultaten in het uiterste geval weliswaar aanleiding zouden kunnen geven om tot een sanctie over te gaan, maar dan slechts nadat de school zonder succes een traject gericht op ondersteuning en herstel heeft doorlopen. De regering dient zich daarbij altijd rekenschap te geven en bewust te zijn van de onbedoelde neveneffecten die de eindtoets mee kan brengen.

Wat betreft het leerlingvolgsysteem concludeert de Afdeling dat de overheid te zeer voorschrijft hoe de school het systeem moet hanteren, waardoor de professionele autonomie van de docenten in het gedrang komt.

3. Maat voor toegevoegde waarde

De toelichting maakt melding van het voornemen van de minister om een meetinstrumentarium te ontwikkelen voor de toegevoegde waarde van het onderwijs aan een school. De toegevoegde waarde geeft aan welke bijdrage de school als geheel levert aan de leerwinst van de leerlingen. Dit schooljaar wordt gestart met pilots en het is de bedoeling om eind schooljaar 2013/2014 te komen met een concreet wetsvoorstel.²³

²³ Toelichting, Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel.

In de consultatie is er expliciet aandacht gevraagd voor de plannen van het kabinet. Uit de reacties blijkt dat 65 procent bezwaar maakt tegen het meten van de toegevoegde waarde en dat in vrijwel alle adviezen kanttekeningen worden geplaatst bij doel, haalbaarheid en betrouwbaarheid van het meten van de toegevoegde waarde. Zo wordt gesteld dat het thans niet goed doenlijk is om jonge kinderen te toetsen, met als gevolg dat het vaststellen van het beginniveau problematisch is. Voorts lijkt de meerwaarde van een landelijke centrale begintoets voor het kwaliteitsoordeel van scholen beperkt, ook indien deze valide mocht zijn. Ten slotte worden vraagtekens bij nut en noodzaak van het voornemen om een meetinstrumenten te ontwikkelen voor de toegevoegde waarde.²⁴ Tegen deze achtergrond is het de Afdeling niet duidelijk waarom in het kader van dit wetsvoorstel gewag wordt gemaakt van het voornemen om te starten met pilots, nu daarvoor geen wettelijke basis nodig is.

De Afdeling adviseert op de genoemde kritiekpunten in te gaan en het voornemen om een maat te ontwikkelen voor de toegevoegde waarde van het onderwijs nader te motiveren.

4. Oneerlijke concurrentie

Het College voor examens krijgt de bevoegdheid om de centrale eindtoets tot stand te brengen, de opgaven vast te stellen en deze te normeren. Dit College geeft Stichting Cito de opdracht om de centrale eindtoets te ontwikkelen. Stichting Cito ontvangt op basis van de Wet subsidiëring onderwijsondersteunende activiteiten een subsidie voor deze als overheidstaak aangemerkte activiteit. Het ontwikkelen van de eindtoets wordt als een niet-economische dienst van algemeen belang vormgegeven, omdat deze dienst zich onderscheidt van een 'gewone dienst' door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid, aldus de toelichting.²⁵

Volgens de toelichting heeft het vormgeven van het ontwikkelen van de centrale eindtoets als een niet-economische dienst van algemeen belang tot gevolg dat de Europese regels met betrekking tot staatssteun en mededinging niet van toepassing zijn.²⁶ Dit is de reden dat de toelichting verder niet ingaat op de Europeesrechtelijke aspecten. Voorts wordt in reactie op opmerkingen die in de consultatie zijn gemaakt, in de toelichting aangegeven dat de publieke activiteiten en de marktactiviteiten van Cito goed gescheiden zijn, juist ter voorkoming van mogelijke oneerlijke concurrentie. De expertise die samenhangt met de publieke functie en die relevant is voor de ontwikkeling van andere toetsen, moet toegankelijk zijn voor alle marktpartijen om daarmee onbedoelde bevoordeling van Cito te voorkomen. Hierover worden heldere afspraken gemaakt, aldus de toelichting.²⁷

²⁴ Advies van de Onderwijsraad, Toetsing in het primair onderwijs, kenmerknummer 20110185/1006, 30 mei 2011, blz. 19.

²⁵ Artikelsgewijze toelichting, Artikel IV.

²⁶ Artikelsgewijze toelichting, Artikel IV.

²⁷ Toelichting, Reacties onderwijsorganisaties en uitkomsten internetconsultatie, Ad 6. Positie Cito.

De Afdeling merkt op dat Cito naast de genoemde wettelijke taak ook economische activiteiten blijft verrichten, zoals het ontwikkelen van het leerlingvolgsysteem en andere diagnostische toetsen. In zoverre zijn de mededingingsrechtelijke aspecten van belang, in het bijzonder de wet tot aanpassing van de Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid.²⁸ In deze wet worden gedragsregels gesteld voor overheidsorganisaties die economische activiteiten verrichten. Als gedragsregels worden genoemd de verplichting tot doorberekening van alle kosten, het verbod op exclusief gegevensgebruik, het verbod op functievermenging en het bevoordelingsverbod inzake overheidsbedrijven.²⁹ De Afdeling is van oordeel dat de toelichting op deze aspecten dient in te gaan.

Verder wijst de Afdeling op het feit dat de gekozen constructie het probleem van oneerlijke concurrentie niet zonder meer oplost. Nu het leerlingvolgsysteem en andere diagnostische toetsen ook door Cito worden aangeboden, is het niet uitgesloten dat scholen, omdat de eindtoets ook door Cito wordt geleverd, eerder zullen kiezen voor de toetsen van Cito. Aldus kan een situatie ontstaan waarin Cito een machtspositie krijgt toebedeeld waarvan misbruik kan worden gemaakt en waardoor Cito BV kan worden bevoordeeld.³⁰

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vorenstaande mededingings- en Europeesrechtelijke aspecten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

5. Speciaal onderwijs

Het voorstel legt de wettelijke basis voor een centrale eindtoets en een leerlingvolgsysteem in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Verder wordt het voldoen aan minimumleerresultaten nu ook voor het speciaal onderwijs een bekostigingsvoorwaarde. Voor scholen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs geldt deze verplichting al op grond van de wet 'goed bestuur, goed onderwijs'. Destijds was besloten om scholen voor speciaal onderwijs buiten de werking van het voorstel te houden, omdat het ontbrak aan een normering en daarbij passende meetinstrumenten voor de leerresultaten op deze scholen. Dit maakte een geobjectiveerde onderbouwing van leerresultaten voor deze schoolsoorten onmogelijk, zodat nog geen invulling kon worden gegeven aan een bekostigingsvoorwaarde voor minimumleerresultaten. Blijkens de toelichting zouden passende meetinstrumenten en leerlingvolgsystemen worden ontwikkeld en zouden deze instrumenten vanaf 2011 beschikbaar zijn.³¹

Volgens de toelichting is het de bedoeling om vanaf het schooljaar 2014-2015 de centrale eindtoets voor het eerst af te nemen in het speciaal basisonderwijs en het

²⁸ Stb. 2011, nr. 162.

²⁹ Artikel 25i e.v.

³⁰ Zie in dit verband artikel 4, derde lid, EU verdrag juncto artikel 102 Werkingsverdrag en de jurisprudentie van het Hof van Justitie, die op deze bepalingen betrekking heeft, bijvoorbeeld zaak C-245/91, Ohra. Uit deze rechtspraak volgt dat de Lid-Staten geen maatregelen mogen nemen of handhaven die het nuttig effect van de op de ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken.

³¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 3, blz. 7.

speciaal onderwijs. Scholen kunnen hun leerlingen op deelname aan de eindtoets voorbereiden met behulp van tussentijdse taal- en rekentoetsen die voor deze doelgroep zijn en worden ontwikkeld.

Volgens de minister is de ontwikkeling van het toetsinstrumentarium in het speciaal onderwijs de laatste jaren goed op gang gekomen, waardoor het perspectief van de invoering van eisen voor de minimumleerresultaten vanaf het schooljaar 2015-2016 in beeld komt; dan hebben de genoemde instrumenten hun weg gevonden naar de betrokken scholen, aldus de minister.³²

Op een andere plek vermeldt de toelichting dat in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs respectievelijk 13 en 21 procent van de scholen thans de Cito-eindtoets afneemt. Waarschijnlijk doen niet alle leerlingen in deze scholen mee aan de toets.³³

a. *eindtoets*

Het voorstel regelt in artikel 19a van de Wet op de expertisecentra dat het voldoen aan leerresultaten op het gebied van taal en rekenen een bekostigingsvoorwaarde wordt. De overheid kan op deze manier ingrijpen als de onderwijskwaliteit bij scholen in het speciaal onderwijs slecht is.³⁴

De Afdeling constateert dat het toetsen in het speciaal onderwijs nog volop in ontwikkeling is; zoals in de toelichting is vermeld, maakt slechts een klein gedeelte van de scholen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs thans gebruik van de centrale eindtoets. Volgens de PO-Raad is het gebruik van het leerlingvolgsysteem in het speciaal onderwijs nog geen gemeengoed.³⁵

De Afdeling stelt voorts vast dat in de toelichting geen onderbouwing wordt gegeven omtrent nut en noodzaak van het invoeren van minimumleerresultaten als bekostigingsvoorwaarden en van centrale eindtoetsen in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. Er wordt slechts gesteld dat het de keuze is van de regering om alle kinderen te laten deelnemen aan de eindtoets, dus ook die met een leer- of ontwikkelingsachterstand. De Afdeling vindt dit geen overtuigend argument en adviseert de noodzaak van de maatregelen alsnog overtuigend te motiveren dan wel af te zien van de voorgestelde maatregelen.

b. *leerlingvolgsysteem*

De Afdeling merkt op dat op grond van het wetsvoorstel inzake de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, dat thans ter behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal ligt, scholen al verplicht worden om te voorzien in een voortgangsregistratie omtrent de ontwikkeling van de leerlingen.³⁶

De Afdeling wijst er voorts op dat het instrument van toetsen en de nadruk op leeropbrengsten en verantwoording geen recht doen aan het eigen karakter van het speciaal (basis) onderwijs. De kwaliteit van het speciaal onderwijs wordt

³² Toelichting, Hoofdstuk 11. Advies onderwijsraad, Aanbeveling 7.

³³ Toelichting, Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel, 4.1. Centrale eindtoets, De centrale eindtoets in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

³⁴ Toelichting, Hoofdstuk 4., 4.1 Centrale eindtoets, De centrale eindtoets in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

³⁵ Advies PO-Raad, internetconsultatie.

³⁶ Het voorgestelde artikel 11, vierde lid, Wet op de expertisecentra, zie Kamerstukken II 2010/11, 32 812, nr. 2.

vooral bepaald door een goede orthopedagogische benadering. Blijkens de rapporten van de Inspectie voor het onderwijs is deze orthopedagogische benadering op de scholen aanwezig.³⁷ De Afdeling is van oordeel dat nut en noodzaak van het leerlingvolgsysteem ook uit het oogpunt van kwaliteitsverbetering onvoldoende aannemelijk zijn gemaakt. De Afdeling adviseert de noodzaak van de voorgestelde maatregelen alsnog dragend te motiveren, dan wel het voorstel aan te passen.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
(get.) Van Dijk

³⁷ Inspectie voor onderwijs, Onderwijsverslag 2008/ 2009, blz. 91 e.v.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.11.0291/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In Artikel II, onderdeel B, artikel 2, zesde lid, onderdeel c, van de Wet college voor examens, na 'de Wet op de expertisecentra' invoegen: ;.
- In Artikel IV, in artikel 2a van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten, 'tweede lid' vervangen door: eerste lid.