

Nr. WJZ/351091 (2744)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE  
WETGEVING EN  
JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake 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)

Den Haag, 25 januari 2012

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 juli 2011, nr. 11.001647, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 17 november 2011, nr. W05.11.0291/I, bied ik U hierbij aan.

De nummering, die in dit nader rapport wordt gebruikt, sluit aan bij die van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

1. Artikel 23 van de Grondwet

Allereerst ben ik verheugd dat de Afdeling kan instemmen met de invoering van de eindtoets.

De opmerkingen van de Afdeling advisering hebben er toe geleid dat in de memorie van toelichting thans als volgt is ingegaan op de door de Afdeling naar voren gebrachte onderdelen.

In paragraaf 3.4.2 is ingegaan op de omstandigheden waarin bekostigingssancties kunnen worden toegepast. De omstandigheden waarin de eindtoetsresultaten kunnen leiden tot een bekostigingssanctie zijn helder in de wet beschreven. Hierbij wordt voor het basisonderwijs gebruik gemaakt van een bestaand wettelijk instrument. De invoering van de centrale eindtoets voegt dus – in tegenstelling tot hetgeen de Afdeling veronderstelt - géén aanvullende sanctiemogelijkheid toe. Deze sanctiemogelijkheid komt slechts bij hoge uitzondering in beeld en wordt altijd voorafgegaan door een periode van geïntensiveerd toezicht. In deze periode kunnen de scholen gebruik maken van een verbeter- en ondersteuningsaanbod, waar de Afdeling terecht aandacht voor vraagt. Ik subsidieer de PO-Raad voor de uitvoering van het programma 'Goed Worden, Goed Blijven' dat de bedoelde ondersteuning biedt.

In paragraaf 3.4.1 is ingegaan op de wijze waarop kerndoelen, referentieniveaus en de eindtoets op elkaar inwerken. De kerndoelen, de referentieniveaus en de centrale eindtoets zijn deugdelijkheids-eisen die gezamenlijk richting en inhoud geven aan wat de wetgever ten minste van de scholen verlangt qua aanbod en qua opbrengsten. Daarbij ligt in de kerndoelen de eis van de brede vormende opdracht voor het basisonderwijs besloten. Voor de kernvaardigheden Nederlandse taal en rekenen-wiskunde is deze beschrijving preciezer ingekleurd, zonder daarbij iets te bepalen over de (gewenste) beheersingniveaus van de leerlingen. Dit zijn de per 1 augustus 2010 ingevoerde wettelijke referentieniveaus taal en rekenen voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.

Tevens is ingegaan op de door de Afdeling veronderstelde ongewenste gevolgen in de vorm van onder meer eenzijdige gerichtheid op toetsen, waardoor feitelijk de organisatie en inhoud van het onderwijs sterk van buitenaf kan worden genormeerd (paragraaf 3.4.2).

In paragrafen 3.4.3 en 5.2 is nader ingegaan op de opvatting van de Afdeling dat de gedetailleerde voorschriften met betrekking tot het leerlingvolgsysteem de eigen ruimte van scholen te zeer van buitenaf beperkt en daardoor op gespannen voet staat met de inrichtingsvrijheid van scholen.

Ik onderschrijf de opvatting van de Afdeling dat het leerling- en onderwijsvolgsysteem primair beschouwd moet worden als een diagnostisch hulpmiddel van de school om de onderwijspraktijk te verbeteren. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling beoogt de wet te waarborgen dat alle scholen werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor alle leerlingen, waarbij de grootst mogelijke terughoudendheid is betracht bij het stellen van inhoudelijke eisen aan dit systeem. Zo stel ik geen eisen aan de keuze voor een bepaald systeem, aan de inrichting van dit systeem, aan de momenten en wijze van toetsing van de leerlingen en aan de keuze van welke (tussentijdse) toetsen worden gebruikt. Deze aspecten zijn én blijven voluit een zaak van de professionele autonomie van de school. Dit geldt ook voor de vrijheid van

scholen om volgens de eigen pedagogisch-didactische en levensbeschouwelijke opvatting invulling te geven aan de wettelijke onderwijstaken. De wettelijke eisen blijven beperkt tot het hebben en gebruiken van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en dat de door de school gekozen toetsen ten minste voor taal en rekenen/wiskunde valide en betrouwbaar dienen te zijn. Hiermee wordt voldaan aan de vereiste van proportionaliteit.

## 2. Neveneffecten

### a. *leerling- en onderwijsvolgsysteem*

De Afdeling wijst op de gegevens uit het Onderwijsverslag 2009-2010 waaruit blijkt dat het percentage scholen dat opbrengstgericht werkt, is gedaald van 37% in het schooljaar 2008-2009 naar 30%.

De teruggang is veroorzaakt door een scherpere beoordeling van een van de vijf indicatoren voor opbrengstgericht werken uit het waarderingsskader van de Inspectie van het onderwijs. Dit betreft een indicator voor het volgen en analyseren van de vorderingen van leerlingen. De inspectie verwacht hierbij niet alleen dat scholen de vorderingen volgen, maar ook dat leraren aantoonbaar foutenanalyses maken en conclusies trekken voor de inrichting van het onderwijs. Door deze scherpere beoordeling is het percentage opbrengstgericht werkende scholen gedaald. De aanscherping heeft ook tot doel om scholen te stimuleren om juist dit element, dat de kern van opbrengstgericht handelen van leraren raakt, te versterken.

### b. *taal en rekenen*

Conform het advies van de Afdeling advisering is in de toelichting (paragraaf 3.4.2) ingegaan op het aspect "verschraving onderwijsaanbod". Tevens is in paragraaf 3.4.1 de toelichting aangevuld met een passage over de wijze waarop kerndoelen, referentieniveaus en verplichte eindtoets op elkaar inwerken. Hieruit blijkt dat ook ik hecht aan de brede vormende opdracht van het basisonderwijs. De normering van leerresultaten voor de kernvakken Nederlandse taal en rekenen-wiskunde laat onverlet dat alle scholen inhoud moeten geven aan de wettelijke opdracht, en daarmee de deugdelijkheidseis van een brede vorming van de leerlingen<sup>1</sup>. Een school die deze taak verwaarloost, voldoet daarmee niet aan een deugdelijkheidseis en kan daarop worden aangesproken door de inspectie. Er moet altijd sprake zijn van een gevarieerd aanbod dat dekkend is voor de volledige breedte van de kerndoelen. Hieraan geef ik ook uitdrukking door voor alle scholen de toets wereldoriëntatie beschikbaar te stellen. Juist in de invulling van de brede opdracht van scholen krijgt de invulling van de grondwettelijke vrijheid van inrichting gestalte.

### c. *toetsen*

In paragraaf 3.4.2 en 1.3 is ingegaan op de door de Afdeling advisering genoemde elementen met betrekking tot toetsen (ongewenste effecten en

---

<sup>1</sup> Zie onder meer artikel 8, tweede en derde lid en artikel 9 WPO en artikel 11, tweede en derde lid en artikel 13 WEC.

relatieve betekenis toetsresultaten). Wat betreft de vermeende frustraties en het gebrek aan zelfrespect waar leerlingen onder zouden kunnen lijden bij toetsgericht werken, merk ik op dat het voor leerlingen in het primair onderwijs een normale zaak is dat ze regelmatig getoetst worden. Dit behoort tot het professionele handelen van scholen. Evenzeer is dit professionele handelen bedoeld om leerlingen verder te helpen in hun ontwikkeling. Regelmatig vaststellen wat het ontwikkelingsstadium van de leerling is, hoort daarbij. Alleen zo kunnen leerlingen gemotiveerd worden om zich verder te ontwikkelen. Tot slot merk ik op dat de centrale eindtoets ook rekening houdt met niveauverschillen tussen leerlingen, waarbij nogmaals wordt benadrukt dat de centrale eindtoets geen examen is, maar in eerste aanleg een middel is om ondersteunend te werken bij een succesvolle voortzetting van de schoolloopbaan van leerlingen.

d. *ruimte voor de professionals*

De door de Afdeling advisering gevraagde toelichting op de eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem is opgenomen in paragrafen 1.4, 3.4, 4 en 5 van de toelichting. Tevens zijn de artikelen 8 WPO en 11 WEC aangepast, waardoor het leerling- en onderwijsvolgsysteem veel minder gedetailleerd door de overheid wordt ingevuld dan in het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling was voorgelegd.

De centrale eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem zijn in eerste instantie instrumenten voor scholen om opbrengstgericht te kunnen werken, zowel op het niveau van de leerling als op het niveau van de groep en de school. Door de toezichtssystematiek ongewijzigd te laten en de ondersteuning van zeer zwakke scholen te waarborgen, verandert er voor scholen in de praktijk weinig. Daardoor zullen de door de Afdeling geschetste risico's van de invoering van een centrale eindtoets zich niet voordoen. Het wetsvoorstel leidt niet tot het ontstaan van een vanuit de overheid geïnitieerde afrekencultuur.

Zoals ik hiervoor heb opgemerkt, heb ik de inhoudelijke eisen aan het leerling- en onderwijsvolgsysteem tot een minimum beperkt, juist om recht te doen aan de professionele ruimte van scholen.

3. Maat voor toegevoegde waarde

De toelichting op het voornemen om een meetinstrumentarium te ontwikkelen voor de toegevoegde waarde van het onderwijs aan een school is aanzienlijk ingekort. De Afdeling merkt terecht op dat het wetsvoorstel daarover niets regelt. In de paragrafen 1.5 en 11, onder ad 5, is ingegaan op opmerkingen die in het kader van de openbare internetconsultatie zijn gemaakt. Deze betreffen het meten van de toegevoegde waarde en de reden waarom wordt gestart met de pilot waarin wordt verkend of en in hoeverre hiervoor meetinstrumenten ontwikkeld kunnen worden.

#### 4. Oneerlijke concurrentie

In reactie op de vraag van de Afdeling om nader in te gaan op de wet tot aanpassing van de Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid<sup>2</sup>, merk ik het volgende op. De aanpassingswet geeft alleen gedragsregels voor overheden die economische activiteiten verrichten. Eén van die gedragsregels is dat de overheid een overheidsbedrijf waarin zij beleidsbepalende positie heeft, niet bevoordeelt. Stichting Cito is echter geen overheidsorganisatie en zelfs geen overheidsbedrijf in de zin van deze aanpassingswet. Om een overheidsbedrijf te zijn, moet een overheidsorganisatie een beleidsbepalende positie hebben binnen een stichting.<sup>3</sup> Daarvan is geen sprake bij Stichting Cito. De gedragsregels voor de overheid uit de Mededingingswet ten aanzien van Stichting Cito zijn dus niet aan de orde. Het niet van toepassing zijn van de wet tot aanpassing van de Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid neemt niet weg dat een aantal van deze gedragsregels wel relevantie kunnen hebben voor Stichting Cito. Ik ga ervan uit dat de Afdeling vanuit deze gedachte de vraag stelt om nader in te gaan op de verplichting tot doorberekening van alle kosten, het verbod op exclusief gegevensgebruik en het verbod op functievermenging.

Juist omdat de wet tot aanpassing van de Mededingingswet niet op de situatie van Stichting Cito ziet, heb ik met deze stichting bestuurlijke afspraken gemaakt die qua gedachtegoed vergelijkbaar zijn met deze gedragsregels. Overigens handelt Stichting Cito op dit moment daar grotendeels al naar en zijn de afspraken in belangrijke mate een formele bevestiging van de huidige praktijk. In de memorie van toelichting wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader ingegaan op de inhoud van die afspraken. Korthedshalve verwijs ik naar paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting.

Tot slot merkt de Afdeling op dat het niet uitgesloten is dat scholen eerder zullen kiezen voor producten van Cito BV, omdat de eindtoets door Stichting Cito wordt geleverd. Er kan dan volgens de Afdeling een situatie ontstaan waarin Cito BV een machtspositie krijgt en in die zin wordt bevoordeeld.

---

<sup>2</sup> Wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid (Stb. 162).

<sup>3</sup> Met de beleidsbepalende positie worden betrekkingen bedoeld die voortvloeien uit het rechtspersonenrecht van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de statuten van een stichting bepalen dat de bestuursleden worden benoemd door een overheidsorganisatie. In de memorie van toelichting bij deze aanpassingswet wordt echter benadrukt dat het toekennen van een subsidie aan een stichting de overheid niet in een beleidsbepalende positie brengt en daarom in die gevallen geen sprake is van een overheidsbedrijf (Kamerstukken II 2007/08, 31 354, nr. 3, blz. 32).

Als Cito BV producten of diensten zou aanbieden die tot stand zouden zijn gekomen met kennis die zou zijn opgebouwd uit de ontwikkeling van de centrale eindtoets en deze kennis alleen beschikbaar zou zijn voor Cito BV, dan zou Cito BV inderdaad worden bevoordeeld en zou er sprake zijn van oneerlijke concurrentie (en van strijd met artikel 24 van de Mededingingswet). De eerder aangehaalde afspraken regelen echter ook dat met subsidiegelden opgebouwde kennis en gegevens in beginsel aan een ieder beschikbaar worden gesteld. Een uitzondering hierop vormen in dit verband vertrouwelijke kennis en gegevens die nodig zijn om de centrale eindtoets te kunnen valideren. Dit validatieproces valt onder de aansturing en verantwoordelijkheid van het College voor examens. In paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting worden alle afspraken die zijn gemaakt ter voorkoming van oneerlijke concurrentie verder uiteengezet.

## 5. Speciaal onderwijs

5a. In de toelichting is in paragraaf 4.8 nader ingegaan op nut en noodzaak van het opnemen van een bekostigingsvoorschrift over minimumleerresultaten en een eindtoets in het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs. Hierbij wordt rekening gehouden met de ook door de Afdeling gevraagde aandacht voor de eigenheid van dit onderwijs. Daarvoor is het belangrijk dat nagegaan wordt hoe de toets, zowel inhoudelijk als in de toetsvorm, aansluit bij de kenmerken van deze leerlingen. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de ervaringen die nu worden opgedaan met de diverse toetsen die beschikbaar zijn gekomen en nog zullen komen in het kader van het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Door dit zo in te richten kan ook op termijn de effectiviteit van de orthopedagogische benadering, ook in termen van leerresultaten, beter in beeld worden gebracht. Dit sluit aan op de doelstelling om ook het opbrengstgericht werken in het speciaal (basis)onderwijs te versterken.

Ik wil het speciaal (basis)onderwijs voldoende tijd en ruimte geven om naar dit perspectief toe te werken. Om die reden zullen de bedoelde bepalingen in de WPO en de WEC niet eerder in werking treden dan in het schooljaar 2015-2016. Zo ontstaat er ook ruimte die benut wordt om in de praktijk te beproeven of de centrale eindtoets geschikt is voor alle leerlingen in alle schoolsoorten in deze sectoren. Als dat niet zo is, heeft de toetsontwikkelaar voldoende tijd om nieuwe toetsen te ontwikkelen voor deze leerlingen. Bovendien kunnen scholen wennen aan het idee en de praktijk van eindtoetsing.

Pas na invoering van de eindtoets in deze sectoren wordt overwogen op welk moment de leerresultaten op de eindtoets kunnen meewegen bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit door de inspectie. Het wetsvoorstel legt hiervoor weliswaar de basis, maar de uiteindelijke effectuering (dat wil zeggen de inwerkingtreding van de bepaling waarin deze wettelijke verplichting is neergelegd) vergt een eigenstandige afweging.

5b. De Afdeling is van oordeel dat nut en noodzaak van het leerlingvolgsysteem ook uit het oogpunt van kwaliteitsverbetering onvoldoende aannemelijk is gemaakt. De toelichting is naar aanleiding hiervan verduidelijkt (paragraaf 5.3).

In het wetsvoorstel over de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs wordt een eerste stap gezet ter bevordering van een meer opbrengstgerichte cultuur in het speciaal (basis)onderwijs.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt een tweede stap gezet met het stellen van een beperkt aantal eisen omtrent het gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem. Voorafgaand aan de invoering van deze tweede stap (streefdatum begin schooljaar 2015-2016) wordt het speciaal (basis)onderwijs ondersteund doordat er toetsmateriaal wordt ontwikkeld en beschikbaar wordt gesteld.

6. De redactionele opmerkingen zijn verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele wijzigingen van ondergeschikte aard aan te brengen (zoals correctie van een onjuiste verwijzing, verduidelijking van de onafhankelijke commissie die onderwijs- en leerlingvolgsysteem beoordeelt op validiteit en dergelijke, het toevoegen van een taak voor het College voor toetsen en examens).

Tevens is de samenloop met het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (Kamerstukken II 2010/11, 32 812, nr. 2) geregeld.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart