

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2011/12

- 33 157 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)

Nr. xxx Nota naar aanleiding van het nader verslag

Ontvangen

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de nadere vragen van de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en hoopt dat deze beantwoording in het nader verslag zodanig adequaat is dat de vaste commissie het wetsvoorstel voldoende voorbereid acht. Bij de beantwoording van de vragen zal de indeling van het verslag worden gevolgd.

Inhoudsopgave

1. Inleiding

1.1. Kern van het wetsvoorstel

1.2. Aanleiding

1.3. Functie van toetsing

2. Doel en inhoud wetsvoorstel

2.1. Inhoud

3. Noodzaak wetgeving

3.1. Centrale eindtoets

3.4.1. Samenhang kerndoelen, referentieniveaus en centrale eindtoets

4. Centrale eindtoets

4.1. Functies van de centrale eindtoets

4.2. Wereldoriëntatie

4.3. Afnamemoment van de toets

4.4. Het schooladvies

5. Leerling- en onderwijsvolgsysteem

5.1. Huidig gebruik leerling- en onderwijsvolgsysteem

6. Organisatiestructuur centrale eindtoets

6.1. Stichting Cito

1. Inleiding

De leden van de fracties van de PvdA, D66, GroenLinks, ChristenUnie en de SGP geven aan nog enkele vragen te hebben.

De leden van de SP-fractie merken op dat hun oordeel dat meer toetsen niet leidt tot beter onderwijs blijft bestaan. Zij vragen of de regering hun opvatting deelt dat de bezuinigingen in het primair onderwijs van de afgelopen jaren en de aangekondigde bezuinigingen onder het mom van “passend onderwijs”, invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijs.

De regering is zich er terdege van bewust dat de invoering van passend onderwijs veel vraagt, ook van het basisonderwijs, maar is er voluit van overtuigd dat deze richting in het belang is van het bieden van kwalitatief goed onderwijs voor alle leerlingen. Ze onderschrijft de opvatting van de leden van deze fractie dat meer toetsen alleen niet leidt tot beter onderwijs: toetsing is een middel, geen doel op zich. Een middel dat, mits goed gebruikt in het kader van opbrengstgericht werken door professionals in de scholen, aantoonbaar leidt tot betere onderwijskwaliteit. Dit is ook een belangrijke uitdaging voor de komende jaren. De regering constateert daarbij dat uit het meest recente Onderwijsverslag blijkt dat er in het basisonderwijs steeds meer scholen zijn die voldoende kwaliteit bieden.

1.1. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de eindtoets een foto is en dat het leerlingvolgsysteem de film is met het beeld over acht jaar. Met betrekking tot de foto hebben deze leden nog een vraag. In de praktijk wordt er veel waarde gehecht aan de uitkomsten van deze toets. Zij stellen de vraag of het waar is dat de nieuwe eindtoets, anders dan de huidige toets meer gericht is op het toetsen van kennis dan van vaardigheden. En als dit zo is welke gevolgen dit heeft voor kinderen met bijvoorbeeld een taalachterstand en voor laatbloeiers, zo vragen deze leden.

De centrale eindtoets is en blijft, evenals de huidige Eindtoets Basisonderwijs van Cito, gericht op het vaststellen en meten van leervorderingen. Gaandeweg zullen er wel aanpassingen kunnen plaatsvinden, waarvan op korte termijn de belangrijkste is dat de referentieniveaus voor taal en rekenen hun weg zullen vinden naar de centrale eindtoets. De toets krijgt hierdoor geen andere focus en behoudt de functies die hij nu ook heeft. Daarnaast kan de toets mogelijk op den duur veranderingen ondergaan in de vorm van de opgaven, bijvoorbeeld door ruimte te bieden voor open vragen of adaptieve toetsing. Er wordt rekening gehouden met leerlingen met een taalachterstand of andere vormen van onderwijsachterstanden, in zoverre dat scholen voor deze leerlingen de eindtoets N kunnen inzetten. De centrale eindtoets wordt afgenomen in groep 8 en kan daardoor geen rekening houden met de vorderingen van leerlingen die zich in het voorgezet onderwijs ontpoppen als laatbloeiers.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan reageren op de kritiek van de Besturenraad dat de praktijk uitwijst dat scholen zich wel degelijk genoodzaakt zien om de aandacht voor rekenen en taal te vergroten ten koste van de andere vakken.

Indien scholen, op basis van zelfevaluatie en opbrengstgericht werken, constateren dat de prestaties voor taal en rekenen achterblijven bij de doelstellingen en op basis daarvan besluiten meer tijd en aandacht te besteden aan deze vakken, juicht de regering dat toe. De school kan daarbij in ogenschouw nemen welke onderdelen van deze vakken meer of minder aandacht nodig hebben, en voor welke leerlingen dat zou moeten gelden. De regering verzet zich tegen het in de brief van

de Besturenraad opgeroepen beeld dat deze bewuste omgang met de beschikbare onderwijstijd en het leerstofaanbod ten koste zou gaan van de onderwijskwaliteit en de brede opdracht van de basisschool. Hierdoor wordt ten onrechte een tegenstelling gecreëerd tussen het onderwijs in kernvakken en de brede opdracht van de scholen. Naar het oordeel van de regering zijn deze twee onderdelen onlosmakelijk met elkaar verbonden. De school en het bestuur kiezen daar een goede maatvoering in.

Deze leden constateren voorts dat in de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat de vaardigheden die in de Cito-toets worden getoetst, zich niet wezenlijk laten beïnvloeden door het massaal en veelvuldig oefenen in de weken voorafgaande aan de afname. Zij informeren of kan worden aangegeven waarop deze opmerking is gebaseerd. Ook willen deze leden weten wat wordt bedoeld met de “weken voorafgaande aan de afname”. Hoe lang is deze periode, zo vragen zij. Deze opmerking is gebaseerd op de jarenlange ervaring van de toetsexperts van Cito. Daarnaast is het zo dat de leergebieden die in de Eindtoets Basisonderwijs van Cito voorkomen, zo veelomvattend zijn dat niet alles in de toets kan worden opgenomen. De toets bevat altijd een selectie van alle mogelijke onderdelen en vragen. Aangezien de toets elk jaar wordt vernieuwd, is op voorhand bij leerlingen en scholen niet bekend welke specifieke vragen in de toets voorkomen. Daardoor is het weinig zinvol om met toetsen uit eerdere jaren te oefenen: die vragen zullen niet voorkomen in de toets die de leerling zal maken. Wel krijgen scholen het advies om de leerlingen kennis te laten maken met het type opgaven (meerkeuze) en het soort vraagstellingen in de toets. Dit om ervoor te zorgen dat leerlingen bij het maken van de echte eindtoets niet voor het eerst daarmee worden geconfronteerd. De wijze waarop scholen leerlingen voorbereiden op de eindtoets is aan de scholen zelf. De meeste scholen doen dit door hun leerlingen een of twee eindtoetsen uit voorgaande jaren te laten maken. Vaak gebeurt dit tussen de kerstvakantie en het begin van de Eindtoets Basisonderwijs van Cito begin februari. Afgezien hiervan is het karakter van de eindtoets een toets van de gangbare leerstof aan het einde van basisschool en zou men kunnen stellen dat iedere leerling vanaf zijn of haar vierde verjaardag daarop wordt voorbereid.

De leden van genoemde fractie merken op dat in dit kader wordt gesteld dat er geen directe relatie is tussen de toetsresultaten en de bekostiging van scholen. Zij stellen de vraag of de regering daarmee stelt dat de uitslag op de Cito-toets wel (zwaar) meeweegt in de beoordeling van een school door de Inspectie van het Onderwijs.

De regering benadrukt dat er geen directe relatie is tussen de bekostiging van een school en de resultaten op een eindtoets. Dit om de eenvoudige reden dat de uitkomst van de eindtoets geen parameter is voor de lumpsumbekostiging van een school. Dit staat los van het gegeven dat de uitkomsten van de eindtoets meewegen bij de risicoanalyse en de totaalbeoordeling van scholen door de inspectie. Dit is wettelijk verankerd via de deugdelijkheidseis van minimumleerresultaten in de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) en in de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT).

Vervolgens stellen deze leden de vraag of de regering bereid is om onderzoek te doen naar het aantal kinderen dat gebruik maakt van bijles in groep 8. Zij koppelen daaraan de vraag of het mogelijk is daarbij ook te bekijken hoeveel leerlingen specifiek trainingen krijgen voor de Cito-toets en hoeveel geld hierin omgaat.

De regering ziet geen reden om onderzoek te laten uitvoeren naar de persoonlijke afwegingen van ouders, waar de overheid niet in treedt, om hun kinderen door externen te laten voorbereiden op

een toets. Bij een eventuele invoering van de centrale eindtoets zullen in de communicatie ouders nadrukkelijk worden gewezen op het feit dat specifiek oefenen voor de toets (anders dan een gebruikelijke toetsvoorbereiding op school) niet noodzakelijk is en niet gewenst. De toets is immers bedoeld om een goed beeld van de leervorderingen van het kind te krijgen.

Vervolgens merken deze leden op dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag schrijft dat met deze wet het risico dat scholen creatief omgaan met de toets niet meer of minder aanwezig is dan nu al het geval is. Zij vragen of kan worden aangegeven waarom dit risico niet wordt aangepakt met het wetsvoorstel.

De regering merkt op dat dit risico wel degelijk wordt aangepakt indien er concrete signalen zijn dat scholen op een oneigenlijke manier omgaan met de eindtoets. In lagere regelgeving zal een aantal voorschriften worden geformuleerd die een ordentelijke afname van de centrale eindtoets moeten waarborgen. Dit betreft onder meer een nadere uitwerking van de in artikel I, onderdeel C (artikel 9b, zevende lid) bedoelde algemene maatregel van bestuur. Indien er aanwijzingen of signalen zijn dat deze voorschriften niet worden nageleefd, kan de inspectie het bestuur en de school daarop aanspreken en waar nodig corrigerend optreden. De invoering van de centrale eindtoets leidt niet tot een wijziging in noch een versterking van de invloed op de beoordeling van de inspectie. Ook nu wordt van iedere school verwacht dat zij zich verantwoordt over de kwaliteit van de eindopbrengsten. Daarbij is en blijft het uitgangspunt voor alle scholen dat de resultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool ten minste op het niveau liggen dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht. De normen waarop wordt beoordeeld of de resultaten in een jaar voldoende zijn, zijn beschreven in de Regeling Leerresultaten PO. Nu kunnen scholen zich verantwoorden op basis van een door hen gekozen leervorderingstoets. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gebeurt dit aan de hand van de resultaten op de centrale eindtoets.

De leden van genoemde fractie merken op dat zolang het wetsvoorstel niet van kracht is, het leerlingvolgsysteem en de eindtoets niet verplicht zijn. Zij willen weten of het waar is dat de Inspectie van het Onderwijs hierop vooruit loopt. Zo ja, waarom loopt de Inspectie van het Onderwijs vooruit op dit wetsvoorstel? Zo nee, hoe moet de website van de Inspectie van het Onderwijs worden geïnterpreteerd, zo vragen de leden.

De informatie van de inspectie schetst hoe de beoordeling plaatsvindt van de indicator “De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.” Het betreft hier een indicator die al geruime tijd door de inspectie wordt gebruikt om het kwaliteitsaspect ‘leerlingenzorg’ te beoordelen, dat onderdeel uitmaakt van de kwaliteitsaspecten van de WOT (zie artikel 11, tweede lid, onder b) en verder is uitgewerkt in het toezichtkader. De regering benadrukt dat het hier om een kwaliteitsaspect gaat en niet om een deugdelijkheidseis/bekostigingsvoorwaarde in de zin van de WPO. Met deze indicator loopt de inspectie dus niet vooruit op het onderhavige wetsvoorstel, net zo min als dat geldt voor de invoering van de centrale eindtoets.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen bevestiging van de regering dat de kwaliteit van lesgeven, de kwaliteit van de lesinhoud, de bijdrage aan de brede ontwikkeling van leerlingen en goede begeleiding van leerlingen doorslaggevend zijn voor de Inspectie van het Onderwijs en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de kwaliteitsbeoordeling van scholen en niet de opgetelde toetsscores op een beperkt aantal vakken van leerlingen. Zij vragen dit, omdat zij van

mening zijn dat de nota naar aanleiding van het verslag verschillende indrukken geeft van de rol van toetsresultaten voor de kwaliteitsbeoordeling. Zo staat op pagina 18 te lezen dat leerlingresultaten slechts één van de indicatoren voor de kwaliteit van het onderwijs vormen, maar ook dat gemiddelde toetsprestaties van leerlingen kunnen worden gebruikt als indicatie voor de kwaliteit van de school als geheel.

De functie van de toetsresultaten in het onderwijstoezicht is gelegen in de vaststelling of de eindopbrengsten van een school voldoen aan hetgeen verwacht mag worden op basis van de kenmerken van de leerlingpopulatie. De inspectie gebruikt de eindopbrengsten als eerste indicatie om te bezien of er sprake is van risico's ten aanzien van de onderwijskwaliteit van een school. Indien dit het geval is, voert de inspectie onderzoek uit in de school en worden de andere aspecten van kwaliteit, die de leden van deze fractie benoemen, beoordeeld, in combinatie met een oordeel over de leerresultaten. Dit alles leidt tot een afgewogen eindoordeel (gebaseerd op beslisregels die zijn vastgelegd in het toezichtkader van de inspectie) over de totale kwaliteit van het onderwijs in de school: voldoende, zwak of zeer zwak. Bij de beoordeling van de resultaten gaat de inspectie uit van de groepsscore (het gemiddelde van de scores van individuele leerlingen) van drie achtereenvolgende leerjaren.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering onderkent dat het voor scholen die tot dusver geen gebruik maken van de Cito-toets een behoorlijke inspanning vergt over te stappen op de eindtoets, dan wel de eindtoets als aanvullend instrument te hanteren. Zij vragen vervolgens hoe de regering zich rekenschap geeft van het feit dat hier gaat om een zeer grote groep van 1000 scholen, die tegelijk met de invoering van passend onderwijs te maken heeft.

De regering onderkent dat van scholen die nu niet de Eindtoets Basisonderwijs Cito afnemen, de afname van de centrale eindtoets een aanpassing en dus een extra inspanning vraagt. Deze inspanning moet echter ook weer niet worden overschat. Uit recente cijfers van de inspectie blijkt dat 82% van de scholen zich over de eindopbrengsten verantwoordt op basis van de Eindtoets Basisonderwijs van Cito, maar ook dat 12% dit doet aan de hand van de Entreetoets van Cito of de toetsen uit het Cito-leerlingvolgsteem. Daarnaast neemt nog 3% van de scholen het Schooleindonderzoek van Centraal Nederland af, waarvan de cognitieve onderdelen worden ontwikkeld door Cito. Dit betekent dat 97% van de basisscholen direct of indirect werkt met door Cito ontwikkelde (eind)toetsen in groep zeven of acht. Voor deze scholen betekent het overstappen naar de centrale eindtoets een relatief beperkte verandering. Daarbij benadrukt de regering nogmaals dat de centrale eindtoets de gangbare, aan de kerndoelen en referentieniveaus ontleende, leerstof toetst. Scholen die nu niet de Eindtoets Basisonderwijs van Cito afnemen hoeven dus niets te wijzigen in hun leerstofaanbod of pedagogisch-didactische opvattingen als gevolg van de invoering van de centrale eindtoets, tenzij zij vaststellen dat zij hun leerlingen onvoldoende voorbereiden op het beheersen van de genoemde leerstof.

1.2. Aanleiding

De leden van de SGP-fractie constateren dat het naar de mening van de regering bij dit wetsvoorstel draait om het helder beleggen van verantwoordelijkheden. Zij vragen of de verantwoordelijkheden op dit moment kennelijk onvoldoende helder zijn belegd en tot welke problemen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling heeft geleid.

Het beleggen van verantwoordelijkheden is geen statisch gegeven. Het onderwijsbeleid en dus ook het onderwijsstelsel, is voortdurend in beweging met als centraal doel zo doelmatig mogelijk goede

onderwijskwaliteit te realiseren. Het aanmerken van de centrale eindtoets als een publieke taak en daarmee verantwoordelijkheid van de overheid, geeft daaraan uiting. Het past in de beweging van het bevorderen van opbrengstgericht werken door ook op stelselniveau duidelijke (beheersings)doelen te stellen in de vorm van bijvoorbeeld de referentieniveaus taal en rekenen. Een overheid die duidelijke doelen stelt voor publiek bekostigde voorzieningen heeft eveneens de taak en verantwoordelijkheid om na te gaan in hoeverre deze doelen worden gerealiseerd. De centrale eindtoets is een middel om dit eenduidig en onafhankelijk te kunnen vaststellen in het basisonderwijs. Een evenwichtig en eerlijk publiek oordeel over de kwaliteit van ons basisonderwijs is daarmee gediend.

De leden vragen voorts hoe de stelling van de regering, dat zij zich vooral wil richten op het 'wat', te verenigen is met de daaropvolgende opmerking dat het aan de overheid is om ook de instrumenten vast te stellen. Deze leden vragen hoe de regering waakt voor het risico dat uitholling van de definitie van het 'wat' optreedt doordat niet alleen opbrengsten worden voorgeschreven maar ook de daarbij behorende instrumenten.

De regering waakt terdege voor de uitholling van het 'wat' door geen gedetailleerde instrumenten voor te schrijven die scholen beperken in de manier waarop zij dit 'wat' willen realiseren. Ook met dit wetsvoorstel houden scholen alle ruimte om naar eigen pedagogisch en didactisch inzicht te streven naar voldoende leerresultaten van hun leerlingen. Die ruimte weerspiegelt zich ook in de globale invulling van de verplichting om te werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem. De overheid beperkt zich tot het voorschrijven van één centraal afsluitend toetsmoment. Een moment dat naar de opvatting van de regering een noodzakelijke en proportionele basis vormt voor een faire en eenduidige beoordeling van de resultaten die scholen boeken. Een basis die nodig is om te kunnen vaststellen wat scholen bereiken ten aanzien van het 'wat' in termen van de leerresultaten van de leerlingen. Het voorstel sluit daarmee naadloos aan bij de aanbeveling van de commissie Dijsselbloem dat de overheid op het niveau van de leerling, de school en het stelsel de kwaliteit van het onderwijs moet meten om de staat van het onderwijs te bepalen en ontwikkelingen vast te stellen. Voor het primair onderwijs werd onder meer geadviseerd om daartoe voor alle leerlingen een eindtoets in te voeren.

1.3. Functie van toetsing

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering schrijft dat het van belang is dat toetsen niet eenzijdig van bovenaf voor verschillende leerjaren worden opgelegd, zoals het geval was in Engeland en de Verenigde Staten. De regering stelt bovendien dat toetsen daar tevens de functie hadden om scholen de maat te nemen. Met dit wetsvoorstel wordt de centrale eindtoets van Cito verplicht, ook voor scholen die geen of een andere toets gebruiken. Deze leden stellen de vraag of kan worden aangegeven waarom de regering niet van mening is dat dit bij deze scholen eenzijdig en van bovenaf wordt opgelegd.

De voorgestelde invoering van de centrale eindtoets van het College voor toetsen en examens is een verplichting die de wetgever oplegt aan alle scholen. Dit geldt zowel voor scholen die nu op vrijwillige basis de Eindtoets Basisonderwijs van Cito afnemen, als voor scholen die andere (eind)toetsen afnemen. Deze verplichting beperkt zich tot dit ene toetsmoment aan het eind van de basisschoolperiode. De reden hiervoor is dat de regering het in het kader van de doorlopende leerlijnen belangrijk vindt dat juist aan het eind van de basisschool bij alle leerlingen dezelfde toets wordt afgenomen. Het wetsvoorstel introduceert géén centrale toetsmomenten voor verschillende

vakken in de groepen 1 tot en met 7. Dit is en blijft aan de scholen zelf in het kader van het leerling- en onderwijsvolgsysteem.

De leden van genoemde fractie merken op dat de Inspectie van het Onderwijs de score op de Cito-toets zwaar meeweegt in haar oordeel over de school. In hoeverre wijkt deze functie van de Cito-toets af van wat de regering noemt “scholen de maat nemen”, zoals dat in Engeland en de Verenigde Staten gebeurt, zo vragen deze leden. Zij vragen de regering nog eens uiteen te zetten welke lessen zijn geleerd uit Engeland en de Verenigde Staten en daarbij ondermeer de kritiek van onderwijskundigen Diane Ravitch en Robin Alexander mee te nemen.

In de Verenigde Staten bestaat een zeer gedifferentieerd gebruik van toetsen in het basisonderwijs, afhankelijk van het beleid van de individuele staat. In algemene zin is een kenmerkend verschil met de Verenigde Staten dat daar een sterke (soms directe) relatie bestaat tussen de hoogte van de toetsresultaten en de hoogte van de bekostiging. Dat kan leiden tot perverse prikkels in het systeem en tot ‘teaching to the test’ door scholen. In Nederland bestaat deze relatie tussen toetsresultaten en de hoogte van de lumpsumbekostiging niet. Dat maakt dat de kritiek van onderwijskundigen als Diane Ravitch (zoals verwoord in haar boek *The Death and Life of the Great American School System* uit 2010) in de Verenigde Staten sterker resoneert dan in Nederland.

In Engeland is de discussie over de rol van centrale toetsing aanleiding geweest voor de *Cambridge Primary Review* onder leiding van prof. Robin Alexander; een brede evaluatie van het onderwijs waarin werd gewezen op de risico’s van de toetscultuur, zoals versmalling van het curriculum en ‘teaching to the test’. In de review is gewezen op het belang van een leerlingvolgsysteem, gericht op het volgen van leerlingen met toetsen. De eindtoets dient te worden gebruikt als eindmeting, om te zien wat een leerling heeft opgestoken in het basisonderwijs. De overheidscommissie onder leiding van Lord Bew komt tot een aantal aanbevelingen:

- meer vertrouwen in de leraren;
- een faire balans tussen beoordeling door leraren en door toetsen;
- een grotere nadruk op de voortgang van leerlingen;
- voortschrijdende gemiddelden voor schoolbeoordeling.

Deze aanbevelingen zijn volledig overgenomen door de Engelse regering en zij worden op dit moment geïmplementeerd. Wat opvalt aan deze aanbevelingen is dat ze veel overeenkomsten vertonen met de Nederlandse situatie die met dit wetsvoorstel wordt gecodificeerd voor wat betreft het leerling- en onderwijsvolgsysteem waarbij het vertrouwen en de professionaliteit van de leraar en de nadruk op de vorderingen van de leerling centraal staan. Overigens overweegt de Engelse inspectie het Nederlandse voorbeeld te volgen door risico-gericht toezicht in te voeren en de beoordeling van de leerresultaten te baseren op meerdere cohorten van leerlingen.

De leden blijven van mening dat met een toets die voor te veel doeleinden wordt gebruikt, de verschillende functies van de toets elkaar in de weg kunnen lopen. Zo kan de beoordeling van de school op basis van Cito-scores ervoor zorgen dat er extra wordt geoefend op bepaalde onderdelen of dat bepaalde leerlingen worden uitgesloten (huidige situatie) of op een lager niveau moeten meedoen (na invoering van dit wetsvoorstel), zo stellen deze leden. Hierdoor komt de functie van de toets om een tweede objectief advies voor het best passende brugklas- en schooltype in het voorgezet onderwijs onder druk te staan. De leden informeren of de regering dit risico ook ziet en hoe dit wordt ondervangen.

De regering ziet geen risico’s in de meervoudige functie van de centrale eindtoets. Zou dit risico al bestaan, dan had dat ook in de achterliggende jaren - waarin het merendeel van de scholen deze

functies van de toets al benut - tot problemen moeten leiden voor de scholen en de inspectie. Uit niets blijkt dat de voorspellende functie van de eindtoets voor het best passende vervolgonderwijs hierdoor in het gedrang is gekomen. Wel is het van belang om bij de invoering van de centrale eindtoets goed voor het voetlicht te blijven brengen dat deze functies uitstekend in één toets te verenigen zijn. Dat vraagt ook helderheid en transparantie over de werking van het toezicht en de rol van toetsing daarin.

De leden van de SGP-fractie hebben in het verslag een reactie gevraagd op een artikel over een analyse van toetsontwikkeling in Duitsland. Zij ontvangen deze reactie graag alsnog, waarbij zij geen visie van de regering verwachten op de culturele vorming in het Duitse onderwijs. De leden van genoemde fractie wijzen op het risico van een vorm van “teaching to the test” die zich richt op internationale standaarden. Deze leden willen met name weten of in Nederland soortgelijke risico’s bestaan dat bij de ontwikkeling en vaststelling van toetsen en examens de inhoud onder druk komt te staan door fixatie op internationale peilingen. Op welke wijze heeft het College voor examens zich bij het vaststellen van examens gericht op de onderdelen van het curriculum die centraal staan in de internationale peilingen en op welke wijze zal het College voor toetsen en examens dat in de toekomst doen, zo vragen deze leden.

Het artikel waarnaar de leden van deze fractie verwijzen is een artikel in de Frankfurter Allgemeine van 18 augustus 2011 waarin wordt geponeerd dat onder invloed van de PISA-ranking, scholen zich eenzijdig gaan richten op praktische leesopgaven (*reading literacy*) en dat dit ten koste gaat van het literatuuronderwijs en de brede vormende opdracht van het onderwijs. Dit zou ook vormen van ‘teaching to the test’ met zich meebrengen, waarin het bereiken van internationale standaarden centraal staat.

De regering merkt op dat de internationale testen worden uitgevoerd als een steekproef bij een beperkt aantal scholen en dat deze scholen geen belang hebben bij de uitkomsten van de toets: de resultaten worden niet op schoolniveau gepubliceerd of gebruikt voor het toezicht. In dat kader is het onwaarschijnlijk dat van internationale toetsen een directe invloed uitgaat op het onderwijs. Overigens hebben deze internationale standaarden een relatie met het streven van de regering om in het gehele onderwijsveld betere prestaties te realiseren. De regering acht internationale vergelijkingen belangrijk om te kunnen achterhalen wat de sterke en zwakke punten zijn van ons onderwijsstelsel in breder perspectief. De aspecten die in internationale steekproeven worden gemeten hebben veelal betrekking op de kernvaardigheden, zoals lezen. De inhoud van de Nederlandse toetsen en examens wordt bepaald door Nederlandse referentieniveaus en examenprogramma’s. Voor de centrale eindtoets betekent dit dat het College voor toetsen en examens de inhoud bepaalt op basis van de kerndoelen voor het primair onderwijs en de referentieniveaus taal en rekenen. Deze inhoud wordt vastgelegd in onder verantwoordelijkheid van het College vastgestelde toetswijzers voor taal, rekenen en wereldoriëntatie. De inhoudelijke basis voor internationale peilingen is daarop niet van invloed.

De leden lezen tevens dat de regering in haar vergelijking met Engeland en de Verenigde Staten als probleem identificeert dat in die landen toetsen de functie hebben om scholen de maat te nemen. Zij vragen hoe deze analyse zich verhoudt tot de inhoud van het wetsvoorstel. Volgens deze leden is juist een gevolg van het wetsvoorstel dat scholen in het uiterste geval op grond van de eindtoets de maat worden genomen, terwijl de Cito-toets oorspronkelijk bedoeld is als een diagnostisch instrument en er bovendien in de huidige situatie alternatieve toetsen gekozen kunnen worden.

Aansluitend op het antwoord van de regering op de vragen van de leden van de fractie van SP hiervoor, is de 'positionering' van centrale toetsen in Engeland en de Verenigde Staten op een wezenlijk andere manier vormgegeven dan de regering met dit wetsvoorstel beoogt. Dit heeft met name te maken met de frequentie van de centrale toetsen en met de directe relatie met de hoogte van de initiële bekostiging. Zoals de regering uitgebreid heeft toegelicht is het koppelen van meerdere functies aan één centrale eindtoets zeer wel mogelijk, zoals de praktijk met de Eindtoets Basisonderwijs van Cito al geruime tijd uitwijst.

2. Doel en inhoud wetsvoorstel

2.1. Inhoud

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de genoemde bezwaren tegen de eindtoets van Cito op pagina 20 van de nota naar aanleiding van het verslag. Deze leden vragen of de regering het niet juist belangrijker acht *dat* er een toets wordt afgenomen die het niveau van leerlingen op verschillende terreinen objectief meet, in plaats van de verplichting om een van bovenaf opgelegde uniforme toets af te nemen. Tenslotte stellen deze leden de vraag waarom de regering vindt dat het publiek belang wordt geschaad wanneer scholen een eindtoets afnemen die voldoet aan de eis van toetsing van kernvaardigheden, maar tegelijkertijd beter aansluit bij de grondslag en opvattingen van de school.

De aangevoerde bezwaren waarnaar de leden van de fractie van de ChristenUnie verwijzen zijn door scholen genoemd en worden niet een-op-een overgenomen door de regering. De regering vindt het inderdaad belangrijk dat er een toets wordt afgenomen die het niveau van leerlingen op het gebied van taal en rekenen objectief meet, maar óók dat deze in de vorm van een centrale eindtoets plaatsvindt. De objectiviteit wordt gediend door de uniformiteit in de vorm van een toets die op een eenduidige wijze de leervorderingen van alle leerlingen objectief en onafhankelijk vaststelt. De regering vindt het daarom gewenst dat de verplichting voor een eindtoets gepaard gaat met een van overheidswege voorgeschreven centrale eindtoets op het schakelmoment tussen het primair en het voortgezet onderwijs. De regering wijst daarbij nogmaals op de relatie tussen de doorlopende leerlijnen uit de referentieniveaus en de daaraan gekoppelde doorlopende toetslijn. Daarnaast merkt de regering nog op dat het toetsen van leervorderingen van de leerlingen voor taal en rekenen zeer wel los kan worden gezien van de denominatieve grondslagen en pedagogische en didactische opvattingen van scholen. Het gaat uiteindelijk om de vaststelling of leerlingen voldoende kennis en vaardigheden hebben verworven om succesvol te kunnen instromen in een vorm van voortgezet onderwijs, die past bij hun talenten en beperkingen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering zich, gelet op de veelal fundamentele bezwaren van scholen tegen de Cito-toets, niet genoodzaakt voelt alternatieven mogelijk te maken. Ontstaat niet een merkwaardige situatie wanneer de overheid met het oog op belangen van leerlingen een eindtoets invoert terwijl scholen en ouders het voor het kind beter vinden deze specifieke toets achterwege te laten, zo vragen zij.

In de memorie van toelichting (zie bijvoorbeeld pag. 31) en in de nota naar aanleiding van het verslag (zie bijvoorbeeld pag. 22) heeft de regering uiteengezet wat haar argumenten zijn om scholen geen vrijheid te bieden om een 'eigen' eindtoets te kiezen. Dit is het directe gevolg van het aanmerken van de onafhankelijke centrale eindtoets als een publieke taak. De ratio achter de keuze

van de centrale eindtoets als publieke taak is dat het onderwijs, maar ook de samenleving, is gediend met een eenduidige afsluiting van het basisonderwijs. Dit publieke, algemene belang prevaleert boven eventuele opvattingen van scholen en individuele ouders die het beter vinden dat de centrale eindtoets achterwege blijft.

De leden hebben voorts de indruk dat door het opnemen van de mogelijkheid om een toets voor wereldoriëntatie af te nemen verwarrende en weinig fraaie wetgeving ontstaat. Zij zijn van mening dat de regering hierdoor een drietrapsraket creëert waarin naast de belangrijkste vaardigheden rekenen en taal, de belangrijke vaardigheden in het kader van wereldoriëntatie en de overige minder belangrijke vaardigheden staan. Zij vragen of de regering dit wenselijk vindt. Evenals de leden van de fractie van de SGP vindt de regering alle vaardigheden en kennis die leerlingen zich eigen moeten maken in het primair onderwijs belangrijk. Om die reden beoogt de regering geenszins met dit wetsvoorstel de genoemde drietrapsraket te creëren. Met de leden van de fractie van de SGP benadrukt de regering het belang van de brede opdracht van de school. Het bevoegd gezag heeft daarbij in ons stelsel het primaat om die brede opdracht inhoud en invulling te geven. De overheid past daarbij een terughoudende opstelling. Ten aanzien van de kernvaardigheden taal en rekenen is wel met de nodige precisie aan scholen aangegeven wat er van hen wordt verwacht. Dit laatste mag niet worden opgevat alsof andere kennis- en leergebieden minder belangrijk zijn. De precisie ten aanzien van de te bereiken doelstellingen voor taal en rekenen geeft uiting aan wat de wetgever beschouwt als de noodzakelijke kennisbasis voor leerlingen om de stap naar het voortgezet onderwijs goed te kunnen maken. Naast dit cognitieve aspect zijn er veel meer aspecten die onderdeel uitmaken van de hiervoor genoemde brede opdracht. De invulling van deze opdracht dient te worden beschouwd als het geven van uitvoering aan een wezenskenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel: de inrichtingsvrijheid. De vrijheid heeft uiteraard ook betrekking in de wijze waarop scholen taal en rekenen onderwijzen.

3. Noodzaak wetgeving

3.1. Centrale eindtoets

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in antwoord op een eerdere vraag over het risico van (ongewenst) strategisch gedrag, de regering aangeeft dat zij het risico dat scholen zich fixeren op de totaalscore van de eindtoets, beperkt acht. Toch is er het beeld dat er steeds meer scholen zijn die leerlingen niet mee te laten doen aan een toets om een betere score te halen, zo stellen zij. Klopt dit beeld, zo vragen deze leden. Deze leden vragen vervolgens of de regering inzicht heeft in het aantal leerlingen dat niet meedoet aan een eindtoets, om hoeveel kinderen het gaat, of deze aantallen door de jaren toenemen en welke effecten de regering verwacht van dit wetsvoorstel. Tevens vragen zij of de regering dit gaat monitoren.

Op het niveau van het stelsel is er op dit moment geen precies beeld van het aantal leerlingen dat niet deelneemt aan een eindtoets (voor zover scholen op dit moment een eindtoets afnemen). Het meest recente beeld dateert uit 2006, toen de inspectie het rapport 'De eindtoets in het basisonderwijs' publiceerde. Daaruit bleek dat ongeveer 5% van de leerlingen niet deelnam aan de Eindtoets Basisonderwijs van Cito. Nadien is het toezicht op dit punt aangescherpt en verwacht de inspectie van scholen dat alle leerlingen deelnemen aan een eindtoets, tenzij er voor deze leerlingen een uitzonderingsgrond bestaat. Deze uitzonderingsgronden zijn limitatief opgesomd in

de Regeling Leerresultaten PO. Indien een leerling niet deelneemt aan de eindtoets die de school gebruikt, rekent de inspectie voor deze leerlingen bij de risico-analyse een fictieve score mee, die doorweegt in het schoolgemiddelde. Wanneer dit leidt tot nader onderzoek omdat de leerresultaten over meerdere jaren risico's vertonen, zal de school worden gevraagd zich te verantwoorden over de redenen voor het niet aan de toets laten deelnemen van leerlingen. Door deze werkwijze hebben scholen geen voordeel bij het niet aan de toets laten deelnemen van leerlingen.

Na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel kan op stelselniveau in kaart worden gebracht hoeveel leerlingen niet deelnemen aan de centrale eindtoets en welke gronden scholen daarvoor aangeven. Scholen dienen deze informatie aan te leveren in BRON. Dan kan ook het door de leden gevraagde inzicht worden gegeven en indien nodig daarop aanvullend beleid worden ontwikkeld. Overigens verwacht de regering dat het wetsvoorstel, gezien het feit dat deelname wettelijk verplicht wordt, er eerder toe zal leiden dat er meer dan minder leerlingen zullen deelnemen aan de centrale eindtoets. Deze en andere effecten zal de regering uiteraard nauwgezet volgen.

Voorts merken deze leden op dat de uitkomst van de Cito-toets in grote mate (80%) overeenstemt met de schoolkeuze die ouders en leerlingen maken. Ongeveer 13% van de leerlingen wordt geplaatst in een type brugklas dat hoger is hoger dan het Cito adviseerde en 7% wordt lager geplaatst. Zij koppelen hieraan de vraag of er onderzoek wordt gedaan naar de relatie tussen het Cito-advies, het schooladvies, de schoolkeuze en schooluitval of terugplaatsing. Zo nee, waarom niet, vragen deze leden.

Allereerst wijst de regering erop dat uit zeer recent onderzoek blijkt (Hakkenes en De Wijs, 2012) dat de genoemde percentages inmiddels uitkomen op achtereenvolgens 86%, 10% en 4%.

De inspectie is voornemens volgend jaar een thema-onderzoek in te richten over de kwaliteit van het basisschooladvies in relatie tot het vervolg van de schoolloopbaan van leerlingen. Zoals onder punt 4.1 wordt opgemerkt in reactie op vragen van de leden van de fractie van D66, zijn er wel gegevens over de feitelijke op- en afstroom van leerlingen aan het eind van de onderbouw ten opzichte van het basisschooladvies. Er is geen recent grootschalig, kwalitatief onderzoek voorhanden naar de door de leden van de fractie van de PvdA genoemde relatie. De regering is voornemens dit aspect te betrekken in het bredere onderzoek naar de overgang tussen het primair en het voortgezet onderwijs als bedoeld in de reactie op de vragen van de leden van de fractie van D66 (zie punt 4.4).

Overigens voert Cito jaarlijks onderzoek uit naar de relatie tussen de standaardscore en de plaatsing en doorstroming van leerlingen in het voortgezet onderwijs. De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt om zo nodig de relatie tussen de adviezen en de standaardcores aan te passen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering terecht stelt dat scholen 'inhoud moeten geven aan hun wettelijke opdracht', maar dat door meerdere partijen wordt verwacht dat dit niet gaat gebeuren. De leden vragen wie er zal klagen dat het aanbod op een school niet gevarieerd genoeg is, als zowel scholen als ouders er belang bij hebben dat de toets goed wordt gemaakt. Zoals de regering in het nota naar aanleiding van het verslag heeft opgemerkt, is het primair een zaak van de school en het bestuur om inhoud te geven aan de brede wettelijke én maatschappelijke opdracht van het basisonderwijs. Dit binnen de algemene kaders die de wet, in dit geval de WPO, daaraan stelt. Een essentieel onderdeel van deze kaders is dat voor iedere leerling in de basisschool een stevig en breed fundament moet worden gelegd voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. Vandaar dat naast de kernvaardigheden taal en rekenen, ook andere kennis- en

leergebieden onderdeel moeten zijn van het aanbod van de basisschool. Via de algemene kaders stuurt de regering op de brede opdracht van scholen, maar deze opdracht krijgt vorm en inhoud in de dialoog tussen school, bestuur en ouders. De suggestie dat de invoering van één toets ertoe zou leiden dat scholen, besturen en ouders de brede, vormende opdracht van het primair onderwijs uit het oog zouden verliezen doet geen recht aan de professionaliteit van de sector.

Deze leden vragen daarnaast of de regering vindt dat de Cito-toets aansluit op bestaande leermethoden en zo ja, waar zij dat op baseert.

De Eindtoets Basisonderwijs van Cito en, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, de centrale eindtoets zijn zo geconstrueerd dat het aanbod van de kerndoelen en de beheersingsdoelen van de referentieniveaus taal en rekenen daarin op een methode-onafhankelijke manier worden behandeld. Dit gebeurt in een uitgebalanceerd proces van toetsconstructie aan de hand van methode-onafhankelijke toetswijzers en daarvan afgeleide opgaven. Bij de centrale eindtoets vindt dit proces plaats onder verantwoordelijkheid en regie van het College voor toetsen en examens. Daarmee sluit de eindtoets aan op het bestaande leermethoden, die gemeenschappelijk hebben dat ze dekkend zijn voor de kerndoelen. Er zijn vele lesmethoden op de markt voor taal en rekenen en scholen hebben en houden voluit de vrijheid om hun methode zelf te kiezen.

Voorts constateren deze leden dat bij 20% van de leerlingen de Cito-toets geen goed beeld geeft. Bij 13% van de leerlingen wordt hoger ingedeeld en 7% wordt lager ingedeeld. Hoe groot is de discrepantie in zowel de hoge als de lage groep? Met andere woorden, hoe groot is het verschil tussen Cito en het schooladvies in deze groep, zo vragen de leden.

Zoals hiervoor is aangegeven, blijkt uit zeer recent onderzoek dat genoemde percentages licht gewijzigd zijn. Circa 86% van de leerlingen zit in de brugklas die overeenkomt met het geadviseerde niveau op basis van de Eindtoets Basisonderwijs van Cito. Circa 10% van de leerlingen gaat naar een hoger brugklasniveau dan het Cito-advies aangaf, en circa 4% wordt geplaatst in een lager niveau. Vooral leerlingen met een vmbo-k-advies op basis van hun toetscore zitten uiteindelijk in een hogere brugklas: van deze groep gaat bijna 38% naar een hogere brugklas. Voor vmbo-bb geldt dit voor 15%.

In ander onderzoek (Van Boxtel c.s., 2010) is nagegaan in welke mate het voorlopige advies van de leerkracht – dat is het advies vóórdat de resultaten op de Eindtoets Basisonderwijs van Cito bekend zijn – en het advies van op basis van de score op de toets met elkaar overeenkomen. Daaruit komt naar voren dat in 97% van de gevallen waarin de adviezen niet overeen komen, die adviezen niet verder dan één categorie uit elkaar liggen. Dus bijvoorbeeld vmbo-bb volgens de Cito-toets en vmbo-kb volgens de leerkracht, of omgekeerd.

De leden merken op veel waarde te hechten aan het leveren van maatwerk aan iedere individuele leerling. Daarom vragen zij of het niet verstandig is om de centrale toets op meer dan twee verschillende niveaus aan te bieden. Nu is er slechts keus voor een reguliere - of een N-toets, zo stellen zij.

De regering acht het niet noodzakelijk om op dit moment de centrale eindtoets op meer dan twee niveaus aan te bieden. Door de eindtoets op twee niveaus aan te bieden is de toets geschikt voor het overgrote deel van de leerlingen in het basisonderwijs, zo wijst ook de ervaring met de huidige Eindtoets Basisonderwijs van Cito uit. Voor leerlingen met specifieke beperkingen zijn (en blijven) binnen deze twee niveaus verschillende afnamevormen (bijvoorbeeld een grootletterversie voor slechtziende leerlingen) beschikbaar, waardoor scholen de toets bij bijna alle leerlingen kunnen

afnemen en daarbij maatwerk kunnen leveren. De inhoud van de toets wijzigt door deze verschillende afnamevormen niet, zodat ook leerlingen met beperkingen de toets kunnen maken. De regering onderkent dat er voor bepaalde groepen leerlingen in het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs andere toetsen moeten worden geconstrueerd. Om die reden is de regering voornemens om de periode tot de voor die sectoren beoogde invoering van de centrale eindtoets te benutten om te bezien op welke wijze aan deze leerlingen maatwerk kan worden geleverd.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het bij de behandeling van het wetsvoorstel Goed onderwijs, goed bestuur voor de objectivering niet nodig werd geacht een centrale eindtoets te kiezen. Zij vragen welke gewijzigde omstandigheden het mogelijk en zelfs noodzakelijk maken nu wel voor een centrale eindtoets te kiezen.

Het belang van de Wet 'goed onderwijs, goed bestuur' is met name gelegen in de principiële keuze van de wetgever om de deugdelijkheidseisen ook daadwerkelijke onderwijskwaliteit te laten omvatten. Met deze wet is dit geconcretiseerd in de vorm van eisen aan de minimumleerresultaten voor taal en rekenen. Het is de afweging van deze regering dat voor de beoordeling van de resultaten van het onderwijs de invoering van een centrale eindtoets behulpzaam is. Immers: het geobjectiverde inzicht in de beheersingsniveaus van alle leerlingen telt op tot de resultaten van de school voor taal en rekenen. De uniformerende werking die van een centrale eindtoets uitgaat draagt ook bij aan de verdere objectivering van de onderwijskwaliteit als deugdelijkheidseis. De regering acht – met de Raad van State en de Onderwijsraad – een dergelijke objectivering gewenst. Ook bieden de referentieniveaus een inhoudelijk ijkpunt hiervoor. Het proces van objectivering is ook met de invoering van de centrale eindtoets nog niet definitief afgerond. Zo wordt bezien in hoeverre de leerresultaten, met behulp van onder meer de centrale eindtoets, beter kunnen worden gewogen in termen van de toegevoegde waarde van scholen.

De leden van genoemde fractie onderschrijven de noodzaak van een terughoudende opstelling van de overheid ten aanzien van inrichtingseisen. Naar de mening van deze leden lijkt in het voorgestelde systeem echter een gekunsteld onderscheid te ontstaan waarbij de inrichtingsvrijheid van scholen wel degelijk onder druk komt te staan. De belemmering voor de overheid om concrete toetsen te mogen voorschrijven – die de regering in het kader van het leerlingvolgsysteem wil respecteren – wordt namelijk omzeild door op basis van een andere wettelijke grondslag een verplichte eindtoets in te voeren, zo stellen zij. Zij vragen waarom de regering afwijkt van de algemene terughoudende lijn tot dusver met betrekking tot uniforme toetsen, ook waar het de bekostigingsvoorwaarde voor leerresultaten betreft.

Naar de opvatting van de regering is er geen sprake van een gekunsteld onderscheid tussen enerzijds het leerling- en onderwijsvolgsysteem en anderzijds de centrale eindtoets. Het betreft hier instrumenten die complementair zijn, waarbij het leerling- en onderwijsvolgsysteem een belangrijke functie vervult in het opbrengstgerichte onderwijsleerproces dat dagelijks in de interactie tussen leraar en leerling vorm en inhoud krijgt. De centrale eindtoets is de geobjectiverde afsluiting van dat leerling- en onderwijsvolgsysteem, waarmee namens de overheid wordt getoetst of dat onderwijsproces uiteindelijk tot voldoende resultaat heeft geleid. Daarbij betracht de regering wel degelijk terughoudendheid door de verplichte toetsing te beperken tot deze ene, afsluitende, centrale eindtoets. De toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem blijven het domein van de school.

3.4.1. Samenhang kerndoelen, referentieniveaus en centrale eindtoets

De leden van de SGP-fractie lezen dat, volgens de regering, een nadeel van leerlingvolgsystemen is dat deze niet geijkt zijn aan de referentieniveaus. Deze leden vragen hoe deze opmerking in overeenstemming te brengen is met de toelichting bij het wetsvoorstel referentieniveaus dat leerlingvolgsystemen geijkt moeten worden aan de referentieniveaus. Hoe verhoudt deze opmerking zich bovendien tot het voorgestelde artikel I, onderdeel B, zo vragen zij.

De referentieniveaus taal en rekenen beschrijven kennis en vaardigheden die leerlingen aan het eind van de basisschoolperiode beheersen. Voor de centrale eindtoets worden door het College voor toetsen en examens normen vastgesteld waarmee kan worden bepaald welk referentieniveau de leerling eind groep 8 heeft bereikt. Voor groep 1 tot en met groep 8 heeft de SLO leerlijnen en tussendoelen beschreven. Met deze informatie, gecombineerd met informatie over de inhoud en normering van de centrale eindtoets, kunnen ook de leerlingvolgsystemen worden geijkt. Dat wil zeggen dat de toetsontwikkelaars de inhoud en de normering van tussentijdse taal- en rekentoetsen laten aansluiten bij de referentieniveaus. De regering laat onderzoeken op welke wijze toetsontwikkelaars hierbij ondersteuning wensen of nodig hebben. Uiteindelijk kan een basisschool op basis van bijvoorbeeld toetscores van een leerling in groep 5, een realistische verwachting uitspreken over het te bereiken eindniveau van deze leerling in groep 8. Ook wordt dan zichtbaar met welke domeinen van de referentieniveaus een leerling moeite heeft. De leraar kan de leerling op die onderwerpen extra ondersteuning bieden. Deze werkwijze sluit aan bij het werken met een individueel ontwikkelingsperspectief voor leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs.

Artikel I, onderdeel B geeft een aanvulling op artikel 8, zesde lid van de WPO. Hierbij gaat het er om dat basisscholen tussentijdse toetsen gebruiken die wat betreft inhoud en normering aansluiten bij de referentieniveaus taal en rekenen. Toetsontwikkelaars hebben tijd nodig om de reeksen van toetsen in bestaande leerling- en onderwijsvolgsysteem hierop aan te passen. Dat is de reden dat artikel I, onderdeel B van het wetsvoorstel op een later moment in werking treedt.

Deze leden vragen of met dit wetsvoorstel kennelijk wordt aangegeven dat de referentieniveaus niet voldoen aan hun doelstelling, nu de eindtoets nodig is om een onafhankelijk beeld te bieden. De referentieniveaus taal en rekenen beschrijven welke kennis en vaardigheden leerlingen aan het eind van de basisschoolperiode behoren te beheersen. De centrale eindtoets sluit over enkele jaren volledig aan bij de inhoud van de referentieniveaus taal (domeinen lezen en taalverzorging) en rekenen (domeinen getallen, verhoudingen, meten en meetkunde, en verbanden). Daarnaast wordt deze eindtoets ook centraal genormeerd. Dat wil zeggen dat een landelijke norm wordt bepaald om vast te stellen hoe de scores van leerlingen zich verhouden tot de referentieniveaus. De centrale eindtoets is daarmee de enige toets die een onafhankelijk en eenduidig beeld kan geven van het bereikte eindniveau van een leerling. De beschrijvingen van de referentieniveaus bieden hiervoor de basis.

Per getoetst domein wordt een indicatie gegeven van het bereikte eindniveau. Deze informatie is niet alleen belangrijk voor individuele leerlingen, maar ook om op groeps- en schoolniveau het onderwijs te evalueren. Als meerdere leerlingen bijvoorbeeld minder goed scoren op het domein 'verhoudingen', kan dat voor een school aanleiding zijn om het rekenonderwijs op dit onderwerp onder de loep te nemen en indien nodig aan te passen. Ook voor het vervolgonderwijs is dit onafhankelijke en eenduidige beeld van de kennis en vaardigheden van leerlingen belangrijk. Scholen voor voortgezet onderwijs hebben te maken met instroom van leerlingen vanuit verschillende basisscholen. De overdrachtgegevens vanuit deze basisscholen zijn gebaseerd op verschillende toetsen en daardoor niet eenduidig. Met een centrale eindtoets komt voor scholen

voor voortgezet onderwijs eenduidige informatie over alle leerlingen beschikbaar. Zo krijgen de scholen beter zicht op de kennis en vaardigheden waarmee leerlingen de school binnen komen.

De leden van genoemde fractie vragen voorts of de regering onderkent dat bij het stellen van deugdelijkheidseisen het beoordelen van de samenloop van verschillende maatregelen een belangrijke plaats inneemt. Zij vragen in dat licht waarom de regering twee afzonderlijke instrumenten verplicht waarvan de doelstelling grotendeels hetzelfde is. Zij vragen waarom de regering het leerlingvolgsysteem niet voldoende vindt wanneer dat systeem een aan de referentieniveaus geijkt eindbeeld bevat, een eindbeeld dat ook door het wetsvoorstel wordt beoogd. Ook vragen deze leden wat de meerwaarde is van een foto wanneer een film een vergelijkbaar eindbeeld biedt en tegelijk de voorafgaande ontwikkeling toont.

De doelstellingen van het leerling- en onderwijsvolgsysteem en de centrale eindtoets zijn verschillend van aard. Het volgsysteem laat de ontwikkeling in kennis en vaardigheden van de leerling zien. De centrale eindtoets geeft aan hoe ver de ontwikkeling van de leerling aan het eind van groep 8 is gevorderd. Deze gegevens neemt de leerling mee naar het vervolgonderwijs, zodat zijn of haar ontwikkeling daar kan worden voortgezet. De centrale eindtoets is bovendien de enige toets voor eind groep 8 die jaarlijks wordt vernieuwd en die door het onafhankelijke College voor toetsen en examens op inhoud en normering op basis van de referentieniveaus wordt vastgesteld. De uitkomsten van toetsen uit leerlingvolgsystemen zijn minder betrouwbaar omdat de toetsen pas na enige jaren worden vernieuwd. Voor het opbrengstgericht werken door de leraar is dat geen probleem: het blijft een goed instrument om de voortgang van de leerling te volgen. Maar de overheid kan op basis van deze toetsresultaten geen betrouwbaar publiek oordeel uitspreken over de leerresultaten van een school.

4. Centrale eindtoets

4.1. Functies van de centrale eindtoets

De leden van de D66-fractie vragen of er exacte cijfers bekend zijn over hoeveel leerlingen drie jaar nadat zij zijn uitgestroomd naar het voortgezet onderwijs nog op dezelfde plek zitten.

In 2007 is er door de inspectie thematisch onderzoek naar dit onderwerp gedaan, getiteld 'Aansluiting voortgezet onderwijs op het basisonderwijs'. Daar was de conclusie dat een kwart van de leerlingen niet meer op de adviespositie zit. Ongeveer 12 tot 13% stroomt door naar een hogere onderwijssoort en ruim 11% stroomt af.

Voor de berekening van het onderbouwrendement in het voortgezet onderwijs beschikt de inspectie op basis van bevraging van scholen voor voortgezet onderwijs over informatie van de onderwijspositie van leerlingen in het derde jaar in relatie tot het basisschooladvies van deze leerlingen. Bij deze bevraging worden alle leerlingen meegenomen die onafgebroken op de betreffende onderbouw hebben gezeten. In het Onderwijsverslag 2010-2011 geeft de inspectie aan dat er - op basis van een recente bevraging van scholen voor voortgezet onderwijs - ongeveer 4% meer opstroom is dan afstroom.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering schrijft dat scholen zich altijd dienen te verantwoorden over de Cito-toetsscores. Bovengenoemde leden vragen de regering of zij van plan is om consequenties te verbinden aan toetsscores als deze boven het minimaal aanvaardbare niveau liggen en zo ja, welke consequenties. Tenslotte merken deze leden op dat de regering

schrijft dat toetscores onderling met elkaar moeten worden vergeleken. Wie moet deze vergelijking trekken, zo vragen de leden.

Scholen dienen zich na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te verantwoorden over de eindopbrengsten aan de hand van de resultaten op de centrale eindtoets. De consequenties die kunnen worden verbonden aan het niet voldoen aan de deugdelijkeisen voor de minimumleerresultaten wijzigen niet. Het instrument van de verantwoording wordt centraal bepaald; de wijze van toezicht houden en de aard van de mogelijke consequenties wijzigen niet. Met andere woorden: scholen die voldoen aan de gestelde opbrengstnormen voor taal en rekenen ondervinden geen consequenties in termen van interventies door de inspectie (wat niet uitsluit dat er op andere gronden interventies kunnen plaatsvinden). Het vergelijken van de scores van scholen is ook nu al praktijk, zowel in het toezicht als bij de zelfevaluatie van scholen. De inspectie wijst er sinds jaar en dag op dat scholen met vergelijkbare uitgangssituaties sterk verschillen in de prestaties die ze behalen. In het basisonderwijs is een ontwikkeling gaande waarbij scholen en besturen steeds meer behoefte hebben om zich aan elkaar te spiegelen. Ook waar het gaat om leerprestaties. De aandacht voor het verbeteren van de prestaties door opbrengstgericht werken draagt daaraan bij. Er wordt gewerkt aan hulpmiddelen, zoals Venster voor Verantwoording PO, waardoor de vergelijking tussen scholen en besturen op alle niveaus wordt gefaciliteerd. Deze instrumenten komen beschikbaar voor alle betrokkenen, waardoor het maken van vergelijkingen niet exclusief is voorbehouden aan één partij.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de eindtoets naar de mening van de regering een breed gedragen toets is. Pedagogische opvattingen spelen daarbij geen rol. Zij vragen hoe deze stellige uitspraak is te rijmen met de bezwaren van scholen die door de regering zijn opgesomd. Tevens vragen de leden van deze fractie hoe rekening wordt gehouden met de visie van de scholen, die wel degelijk bezwaren hebben tegen de eenzijdige pedagogisch-didactische inhoud van de Cito-toets. Zoals eerder is opgemerkt naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie is het vaststellen van de beheersingsniveaus voor taal en rekenen waardeneutraal. De referentieniveaus voor taal en rekenen zijn objectieve maatstaven, die aangeven wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het einde van, onder andere, de basisschool. Zoals eerder is aangegeven sluit dit aan op de aanbevelingen van de commissie Dijsselbloem, die destijds breed werden gedragen door de Tweede Kamer. Het is in dit verband niet relevant welk didactisch concept de school hanteert, noch wat de pedagogische opvattingen van de school zijn. Een katholieke Jenaplanschool heeft in dit opzicht dezelfde opdracht als een openbare Montessorischool of een protestants-christelijke school met een meer traditioneel ingericht onderwijsproces. De vrijheid van scholen in pedagogisch en didactisch opzicht (hoe leerlingen tot maximale prestaties voor taal en rekenen kunnen worden gebracht) wordt daarmee ten volle gerespecteerd.

4.2. Wereldoriëntatie

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat in de beantwoording van de vraag of seksualiteit en seksuele diversiteit onderdeel is van de toets wereldoriëntatie de regering schrijft: "Onderdeel van de wettelijke opdracht aan het College voor examens is ook om te zorgen voor draagvlak voor de eindtoets en de toets voor wereldoriëntatie in het primair onderwijs. Dit betekent ook dat er in de vraagstelling oog is voor verschillende opvattingen over maatschappelijke thema's." De leden vragen de regering of zij het College voor examens impliciet afraadt om

seksualiteit en seksuele diversiteit op te nemen in de toets wereldoriëntatie. Ook vragen zij of de regering nog meer controversiële thema's kan noemen die het College gezien voornoemde wettelijke taak niet of slechts gedeeltelijk in de toets wereldoriëntatie opneemt.

De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag (pag.41) de werkwijze en procedure van het College voor toetsen en examens, ook bij de constructie van de facultatieve toets voor wereldoriëntatie, uitgebreid toegelicht. Onder regie van het College stelt een toetswijzercommissie, met experts uit het veld, een toetswijzer op. De toetswijzer beschrijft de inhoud van de toets. Deze wordt vastgesteld door het College voor toetsen en examens en goedgekeurd door de minister van Onderwijs. De minister zal daarbij nagaan of de toetswijzer alle elementen bevat die onderdeel uitmaken van het leerstofaanbod in de kerndoelen 'Oriëntatie op jezelf en de wereld', zoals die geformuleerd zijn voor de leergebieden aardrijkskunde, geschiedenis en natuur (waaronder biologie). Onder regie van het College voor toetsen en examens worden vervolgens vragen geconstrueerd en wordt de toets vastgesteld. Hierin handelt het College onafhankelijk van de minister. Net als bij de centrale examens vo, zal het College met een preambule gaan werken. De preambule heeft als strekking dat vermeden moet worden dat personen en organisaties in de toetsdocumenten opvattingen krijgen voorgelegd die niet noodzakelijk de hunne zijn, waardoor zij in verlegenheid kunnen worden gebracht of zich door de toetsmakers met recht bekritiseerd of gekwetst kunnen voelen. Bovendien wordt in de preambule opgenomen dat het College politiek of maatschappelijk gevoelige passages kan schrappen. Uit het voorgaande volgt dat de regering niet op voorhand kan aangeven of en welke (al dan niet controversiële) thema's aan bod zullen komen in de opgaven.

4.3. Afnamemoment van de toets

De leden van de D66-fractie merken op dat 40% van de scholen in het voortgezet onderwijs tegenstander is van het verplaatsen van de toets. Wat is voor deze scholen de hoofdreden, zo vragen zij.

Het genoemde percentage is ontleend aan het onderzoeksrapport 'De gevolgen van een latere afname van de Cito Eindtoets Basisonderwijs' (ITS, 2011). Dit onderzoek had betrekking op de resultaten van een pilot in vier regio's met 55 basisscholen en betrokken scholen voor voortgezet onderwijs en een controlegroep in diezelfde regio's van 58 scholen. In dit onderzoek kwam naar voren dat 40% van de scholen voor voortgezet onderwijs tegenstander is van verplaatsing van de eindtoets naar eind maart. De belangrijkste bezwaren hebben betrekking op de problemen die het opschuiven van de toets geeft voor de planning van de inzet van scholen voor voortgezet onderwijs. Zo verwachten ze minder tijd te hebben voor het opstellen van een formatieplan en dat het tijdspad voor advisering, schoolkeuze en toelating te krap wordt. De regering heeft al eerder aangegeven dat deze problemen overkomelijk zijn, vanuit de constatering dat veruit de meeste leerlingen kunnen worden geplaatst op basis van het schooladvies en dat de school voor voortgezet onderwijs op basis van deze ervaringsgegevens al voldoende tijdig zijn planning voor het nieuwe schooljaar kan opstellen. Het belang van leerlingen om de beschikbare onderwijstijd in groep 8 effectiever te benutten en het effect dat door het opschuiven van de toets het basisschooladvies een groter gewicht krijgt, wegen zwaarder dan overwegingen van praktische aard.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering onder een effectievere benutting van onderwijstijd meer tijd voor taal en rekenen verstaat, of ziet de regering ook mogelijke andere effectieve invulling van onderwijstijd.

In relatie tot het opschuiven van de toets, mede gezien het advies 'Effectief Schakelen' (2011) van de PO-Raad, VO-raad en AVS, ligt de nadruk op een effectievere besteding van de onderwijstijd voor de kernvakken taal en rekenen. Dit hoeft zich niet alleen tot de kernvakken te beperken. Het kan evenzeer betrekking hebben op andere vakken, bijvoorbeeld bij scholen die ervoor kiezen de toets voor wereldoriënterende vakken af te nemen. De verschuiving van de afnameperiode kan ertoe leiden dat scholen meer of langer tijd besteden aan deze vakken.

4.4. Het schooladvies

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering stelt dat de score niet (langer) doorslaggevend moet zijn, maar dat het blijkt dat dit in veel gevallen wel zo is. Deze leden vragen of er een onderzoek komt naar het percentage vo-scholen dat zich nog vooral baseert op de eindtoets en vo-scholen die leerlingen weigeren op basis van de eindtoets.

De overdracht van het primair naar het voortgezet onderwijs is gebaseerd op lokale en regionale afspraken tussen scholen voor basis- en voortgezet onderwijs, binnen een beperkt aantal voorwaarden in het Inrichtingsbesluit WVO. In reactie op het advies 'Effectief Schakelen' heeft de regering aangegeven hoe deze overdracht verder kan worden verbeterd, waarbij de nadruk ligt op een warme overdacht van leerlingen die ten dienste staat van het realiseren van een doorlopende leerlijn. De sectorraden hebben aangegeven hieraan een vervolg te willen geven waarbij ze ook de regering hebben verzocht om op korte termijn via een gezamenlijk onderzoek meer feitelijk inzicht te verkrijgen in de functie en het gewicht van de eindtoets als tweede, objectieve gegeven. De door de leden van deze fractie genoemde aspecten zullen daarbij worden meegenomen. De regering merkt daar wel bij op dat de gekozen richting – namelijk een latere afnamedatum van de centrale eindtoets en het prominenter positioneren van het schooladvies – door alle betrokkenen voluit wordt gedeeld.

5. Leerling- en onderwijsvolgsysteem

5.1. Huidig gebruik leerling- en onderwijsvolgsysteem

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering in antwoord op hun vragen ingaat op de situatie dat leraren bewust onbekwaam zijn. Naar aanleiding van het door hen genoemde artikel vroegen zij echter met name aandacht voor de situatie waarin leraren en schoolleiders onbewust onbekwaam zijn. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat uit de opbrengsten onjuiste conclusies getrokken worden en dat op het oog eenvoudige data daadwerkelijk ondersteunend blijken te zijn aan het proces van kwaliteitsverbetering.

Met tal van activiteiten vanuit zowel de overheid, de ondersteuningsorganisatie School aan Zet als de PO-Raad, worden scholen in het primair onderwijs bewuster gemaakt van het belang van opbrengstgericht werken. Voor schoolbesturen is een belangrijke rol weggelegd bij het evalueren van de wijze waarop opbrengstgericht wordt gewerkt op hun scholen. Ook voor de schoolleider en voor het team ligt hier een belangrijke taak. Steeds meer besturen en scholen werken aan het versterken van een cultuur van opbrengstgericht werken, waarin het geven van feedback en leren van elkaar centraal staan. Dit proces doet een beroep op de intrinsieke motivatie van leerkrachten. Als onderdeel van het kwaliteitsbeleid dienen schoolbesturen alert te zijn op onbewust onbekwame leraren. Eén van de aandachtsgebieden van School aan Zet is dan ook 'de lerende organisatie en

HRM' waarin speciaal aandacht wordt gegeven aan het werken aan een goed personeels- en kwaliteitsbeleid, professionele ruimte en ontwikkeling. De volgende stap is het bevorderen van de deskundigheid van leraren: wat is opbrengstgericht werken en hoe kunnen zij dit op juiste wijze in de praktijk vormgeven. Ook dit leerproces wordt ondersteund door activiteiten van de PO-Raad en School aan Zet. Het vereist wel een professionele houding van de leraar. Dat wil zeggen dat hij kritisch is naar zijn eigen handelen en open staat voor verandering. Hierin is ook een cruciale rol weggelegd voor het bestuur en de schoolleiding om onbewust onbekwame leerkrachten hierop aan te spreken, te stimuleren en te ondersteunen.

6. Organisatiestructuur centrale eindtoets

6.1. Stichting Cito

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan ingaan op de zaken die door de verschillende testontwikkelaars in hun brief, d.d. 13 maart jl.¹, aan de orde zijn gebracht omtrent dit punt². Het wetsvoorstel geeft aan dat de toetsen uit leerling- en onderwijsvolgsystemen moeten voldoen aan het kwaliteitsoordeel van een door de minister aangewezen onafhankelijke commissie betreffende inhoudelijke validiteit, betrouwbaarheid en deugdelijke normering. Een dergelijk kwaliteitsoordeel wordt nu gegeven door de COTAN (Commissie Testaangelegenheden Nederland). De COTAN is opgericht en wordt gefinancierd door het NIP (Nederlands Instituut van Psychologen). Deze commissie bestaat uit zo'n 15 vrijwillige leden van diverse universiteiten en organisaties (waaronder Cito). Een groep deskundigen op het gebied van testconstructie en/of psychodiagnostiek beoordeelt de tests op vrijwillige basis voor de COTAN, maar zijn geen lid van de commissie. Aanmelden voor het lidmaatschap van de COTAN of als externe beoordelaar is mogelijk, zolang wordt voldaan aan het profiel dat de COTAN voor deze functies heeft opgesteld. Naast Cito staat de commissie dus ook open voor deelname vanuit andere toetsontwikkelaars. Voorlopig kunnen scholen gebruik blijven maken van de kwaliteitsoordelen van de COTAN bij de keuze voor tussentijdse taal- en rekentoetsen. De beoordelingsprocedure van de COTAN leidt tot onafhankelijke en kwalitatief goede testbeoordelingen. De regering laat wel verkennen of het nodig is om bij het beoordelen van toetsen voor scholen en instellingen meer aandacht te besteden aan de onderwijskundige context. Bijvoorbeeld de bruikbaarheid van een toets voor verschillende groepen leerlingen binnen één klas en de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen. Verder is het NIP verzocht om in samenspraak met andere deskundige partijen, waaronder de wetenschappelijke expertisecentra op dit punt, een voorstel te ontwikkelen voor de inrichting en werkwijze van een onafhankelijke commissie. Aan alle uitgevers van toetsen voor leerling- en onderwijsvolgsystemen is toegezegd dat zij ook bij deze vormgeving actief betrokken worden.

In genoemde brief van de verschillende testontwikkelaars, d.d. 13 maart 2012, stellen zij dat de ontwikkeling van de Centrale Eindtoets geen NEDAB³ is. De leden van genoemde fractie vragen welke specifieke kenmerken test- en toetsactiviteiten onderscheiden van andere economische activiteiten.

¹ Reactie Boom test uitgevers, namens gezamenlijke testuitgevers, op wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs. Ons kenmerk: Parlisisnummer: 2012D11607

² Het feit dat Cito als enige testuitgever lid is van de COTAN (Commissie Testaangelegenheden Nederland) en als enige testuitgever beoordelaars levert aan de COTAN

³ NEDAB: Niet-Economische Dienst van Algemeen Belang

De vraag of een activiteit wel of niet economisch van aard is, is niet te beantwoorden aan de hand van een specifieke kenmerkenlijst. Voor beantwoording van de vraag is het van belang of de betreffende activiteit voor de samenleving van algemeen belang wordt geacht door een overheid. In Europa onderscheidt een niet-economische dienst van algemeen belang (NEDAB) zich van een 'gewone dienst' door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid. Dit geldt overigens ook voor een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Het verschil tussen deze twee is dat een DAEB op een markt wordt aangeboden en een NEDAB niet. Of een dienst wel of niet op de markt moet worden aangeboden, en dus een DAEB respectievelijk een NEDAB is, is in beginsel een keuze van de overheid. Op basis van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hebben overheden namelijk veel ruimte om zelf te bepalen welke diensten als DAEB's of als NEDAB's worden ingericht. Dat geldt ook voor de wijze van organisatie (publiek of privaat) en financiering.⁴ Dit betekent dat de overheid in beginsel vrij is om aan een private organisatie subsidie te verstrekken voor een publiek wettelijke taak die als een NEDAB is ingericht.

De overheid moet echter wel kunnen beargumenteren waarom een activiteit niet-economisch van aard is. Een activiteit is in elk geval niet-economisch van aard indien deze activiteit is gerelateerd aan de uitoefening van zogenaamde typische overheidstaken (exclusief behorend tot het overheidsdomein), een activiteit is die niet in concurrentie op de markt wordt aangeboden, of indien het een activiteit betreft die een puur sociale aard heeft.⁵ Bij het ontwikkelen van de centrale eindtoets gaat het om een typische overheidstaak die niet in concurrentie op de markt wordt aangeboden.

Ook bij de keuze wat een typische overheidstaak of een daaraan gerelateerde taak is, heeft een overheid relatief veel vrijheid. Wat in het ene land wordt aangemerkt als NEDAB kan namelijk in een ander land worden aangemerkt als een DAEB. Zo zijn audiovisuele diensten (met uitzondering van de publieke omroep) in Nederland een DAEB en in Frankrijk een NEDAB.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn in paragraaf 3 in combinatie met de toelichting op artikel IV de redenen van de regering uiteengezet voor de keuze om het ontwikkelen van de centrale eindtoets aan te merken als een aan een typische overheidstaak gerelateerde activiteit, als een NEDAB. Door dit wetsvoorstel zal deze specifieke activiteit dan ook geen marktactiviteit meer zijn, maar een activiteit die exclusief aan het overheidsdomein behoort en niet meer in concurrentie op de markt wordt aangeboden.

Tot slot zijn er nog indicaties die het 'niet-economisch' zijn, benadrukken. In de eerste plaats wordt de prestatie, het ontwikkelen van de centrale eindtoets, dwingend in de wet voorgeschreven. Dit houdt in dat Cito geen invloed zal hebben op de aard van de centrale eindtoets. De centrale eindtoets zal immers een door het College voor toetsen en examens vastgestelde toets zijn. Daarnaast bestaat de centrale eindtoets alleen uit de verplichte onderdelen Nederlandse taal en rekenen-wiskunde en het facultatieve onderdeel wereldoriëntatie. Verder is de centrale eindtoets een toets die bedoeld is voor de leerlingen in groep 8 in het primair onderwijs. Een andere indicatie dat de centrale eindtoets geen economische activiteit zal zijn is tot slot het feit dat deze eindtoets volledig door de overheid zal worden gefinancierd.

Ook vragen zij hoe de regering daarnaast het feit verklaart dat in de budgettering van de verplichte centrale eindtoets ook het niet-verplichte deel (Wereldoriëntatie) is opgenomen.

⁴ Kamerstukken II 2004/05, 21 501-30, nr. 115, blz. 2 en 3.

⁵ Handreiking Diensten van Algemeen Belang en Staatssteun van het Interdepartementaal Steun Overleg (ISO) van 10 juni 2008, blz. 20.

Naast de verplichte onderdelen van de centrale eindtoets Nederlandse taal en rekenen-wiskunde is de regering van mening dat (het ontwikkelen van) de toets wereldoriëntatie exclusief tot het overheidsdomein behoort. De regering geeft hiermee uitdrukking aan het belang dat ze hecht aan het onderwijs in deze vakken. Tegelijkertijd wordt met de keuzemogelijkheid van scholen om leerlingen wel of niet te laten deelnemen aan de toets wereldoriëntatie recht gedaan aan de bestaande toetspraktijk. Dat deze toets als keuzemogelijkheid aan scholen wordt aangeboden, is niet van invloed op de vraag of het ontwikkelen hiervan wel of niet mag worden aangemerkt als een NEDAB.

De leden vragen of de regering wat verder in kan gaan op de 'bestuurlijke afspraken'⁶ die zijn gemaakt en de 'Chinese muur'⁷ die is opgetrokken.

Met Stichting Cito zijn allereerst afspraken gemaakt over de openbaarheid van met publieke middelen vervaardigde producten en onderzoeksgegevens. Hierbij geldt het uitgangspunt dat alles openbaar is, tenzij er zwaarwegende belangen zijn die zich tegen het openbaar maken verzetten. In de tweede plaats is er gesproken over het intellectueel eigendom. Met het oog op een gelijke toegang tot de producten is de uitkomst dat, in elk geval vanaf nu, het intellectueel eigendom (met uitzondering van de vormgeving) van met publieke middelen vervaardigde producten bij de overheid komt te liggen. Daarnaast zal Stichting Cito er zorg voor dragen dat er geen rechten van derden op de met publieke middelen vervaardigde producten rust. Auteursrechten op producten die niet door Stichting Cito zijn vervaardigd maar wel door Stichting Cito worden gebruikt zijn hiervan uiteraard uitgezonderd. Conform de Mededingingswet is er al sprake van een juridische en administratieve scheiding tussen de stichting en bv. Toch zijn er in de derde plaats afspraken gemaakt die de organisatie raken. Deze afspraken zorgen ervoor dat de primaire verantwoordelijkheid voor de publieke taak in de eerste lijn zal worden aangestuurd door een leidinggevende die geen marktactiviteiten uitvoert. Stichting Cito zal tot slot een helpdesk inrichten waar andere toetsaanbieders tegen hetzelfde tarief als Cito bv psychometrisch advies kunnen inwinnen. Stichting Cito is in dat kader verzocht om een concreet voorstel uit te werken voor de inrichting van deze helpdesk. Dit voorstel zal worden voorgelegd en besproken in een overleg tussen Stichting Cito, de andere toetsaanbieders en het ministerie van OCW, zo is onlangs in een overleg met alle toetsaanbieders afgesproken. Overigens kunnen andere toetsaanbieders vragen over normering van de centrale eindtoets en dergelijke terecht bij het College voor toetsen en examens.

Deze afspraken zullen worden vertaald in de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten, onderliggende regelgeving of beschikkingen. Daarnaast zal worden bezien of de zogenaamde specifieke aanwijzingen voor de controle in het onderwijscontroleprotocol in het licht van deze afspraken aanpassing behoeven.

De leden vragen tevens of, ondanks het feit dat Cito de meest voor de hand liggende toetsaanbieder voor de eindtoets is, alle aanbieders dezelfde kans hebben gehad om voorbereider en ontwikkelaar van de toets te worden. Zo heeft Cito bijvoorbeeld exclusief de opdracht van de minister gekregen om onderzoek te doen naar de (uitwerking van) referentieniveaus, zo merken bovengenoemde leden op.

⁶ memorie van toelichting, p.23

⁷ nota naar aanleiding van het verslag, p. 52

Bij de afweging om de in het wetsvoorstel als publiek aangemerkte taak voor de ontwikkeling van een centrale eindtoets te beleggen bij Cito, werd al snel duidelijk dat de andere toetsaanbieders niet konden voldoen aan de eisen om op relatief korte termijn op landelijk niveau voor alle scholen een kwalitatief hoogwaardige toets te realiseren. In die zin is er rekening gehouden met de bestaande situatie op de toetsmarkt: gezien de ongelijkheid in uitgangspunten tussen Cito en de overige toetsaanbieders is het ook niet redelijk om te spreken van een gelijke kans. In 2011 verantwoordde maar 3% van de scholen zich over de eindresultaten met een toets die niet door Cito is vervaardigd. Voor de overheid was en is er naast Cito geen reëel alternatief. In die zin heeft er een eerlijke afweging plaatsgevonden.

Kortheidshalve verwijst de regering voor de uiteenzetting van de overwegingen naar paragraaf 6.1 van de nota naar aanleiding van het verslag. Op basis van vergelijkbare overwegingen is voor het onderzoek naar de (uitwerking van) referentieniveaus de keuze gevallen op Stichting Cito.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegthart