

EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2012/13

- 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 **Memorie van antwoord**

Ontvangen

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met betrekking tot het wetsvoorstel. De regering is de leden van de verschillende fracties erkentelijk voor hun inbreng. In deze memorie van antwoord wordt ingegaan op de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag. Waar dat de beantwoording ten goede komt, zijn gelijklopende vragen samengevoegd. De indeling van het verslag is als uitgangspunt genomen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Er zijn volgens hen diverse positieve punten. Wel hebben zij nog een aantal vragen, die te maken hebben met de uitvoerbaarheid.

Ook de leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het nut van het invoeren van een leerlingvolgsysteem en een centrale eindtoets. Bij de uitwerking hebben ze nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben eveneens met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Ook deze leden hebben nog enige vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat een verplichte centrale eindtoets de kwaliteit van het basisonderwijs niet zal verbeteren, zeker ook wanneer deze openbaar zal worden. Het beoordelen van de school op basis van de eindtoets zal ervoor kunnen zorgen dat de school weinig tot geen aandacht geeft aan andere broodnodige vaardigheden, zo merken zij onder meer op. De leden van de SP-fractie hebben nog een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het streven naar landelijke meetmomenten aan het eind van de basisschool en vergelijkbare uitkomsten wordt door deze leden ondersteund. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van beide fracties hebben nog enige vragen over het wetsvoorstel.

Het lid van de SGP-fractie heeft met belangstelling, maar tevens met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zijn eindoordeel over dit voorstel wil dit lid graag mede laten bepalen door de antwoorden van de regering op de door hem voorgelegde vragen.

2. Noodzaak wetgeving

De leden van de ChristenUnie-fractie informeren welke alternatieven de regering heeft overwogen om de doelstellingen te halen zonder scholen te verplichten tot wat de wet nu voorstelt. Verder vragen de leden van deze fractie of is overwogen om de gewenste beheersingsniveaus voor taal en rekenen op deze wijze deel te laten uitmaken van de schoolvereisten.

De maatregelen uit dit wetsvoorstel staan niet op zichzelf, maar dienen een belangrijke ambitie van de regering om het beste uit iedere leerling te halen door ons onderwijs op een hoger niveau te brengen. Dit begint met het volgen van de vorderingen van leerlingen op individueel, groeps- en schoolniveau en vervolgens om het inzicht hierin als leerkracht en onderwijsteam te benutten om het onderwijs te verbeteren. Dit systematisch en doelgericht werken wordt gevat onder de term opbrengstgericht werken. Scholen die dit goed en consequent doen, halen betere resultaten. Bij veel scholen is hierin nog vooruitgang te boeken. Scholen en hun besturen worden hierbij gestimuleerd en ondersteund bijvoorbeeld via ondersteuningsprogramma's als *School aan Zet* en *Sturen op kwaliteit*. Stimuleren en ondersteunen alleen is niet genoeg, net zo min als alleen wettelijke verplichtingen dat zijn. Het gaat om een combinatie van instrumenten. Toetsen zijn een onmisbaar hulpmiddel voor opbrengstgericht werken. Het gaat dan om het regelmatig toetsen van de vorderingen gedurende het primair onderwijs als onderdeel van het leerlingvolgsysteem. Het gaat ook om het toetsen van het beheersingsniveau van leerlingen aan het eind van de basisschool. Aanvankelijk is overwogen om gedetailleerde eisen te stellen aan de aard, inhoud, gebruik en frequentie van toetsen die los van de gebruikte onderwijsmethoden door de school gedurende het primair onderwijs worden afgenomen. Naar aanleiding van de advies van de Raad van State is gekozen voor een veel globalere invulling van de verplichting om gebruik te maken van een leerlingvolgsysteem, waarbij meer rekening is gehouden met de professionele autonomie van de leerkracht. Ten aanzien van het principe van verplichte eindtoetsing, waarmee de Raad van State kan instemmen, heeft de regering geen alternatief of globalere invulling overwogen. De regering hecht er aan duidelijk in de wet vast te leggen dat iedere leerling

recht heeft op een onafhankelijke en objectieve vaststelling van het beheersingsniveau voor taal en rekenen aan het eind van het primair onderwijs. Bij de vormgeving van de eindtoetsing wordt ook rekening gehouden met de in 2010 bij wet vastgestelde referentieniveaus taal en rekenen.¹ De verplichte eindtoetsing is te beschouwen als een logisch en noodzakelijk sluitstuk van een ontwikkeling waarbij de overheid duidelijkheid schept over wat leerlingen op het gebied van de kernvaardigheden taal en rekenen worden geacht te kennen en kunnen aan het einde van een onderwijsperiode. De referentieniveaus dragen bij aan het realiseren van een doorgaande leerlijn in de onderwijsloopbaan van leerlingen. Dit wordt ondersteund door de invoering van een doorgaande toetslijn. De eindtoetsing in het primair onderwijs is daarvan onderdeel, maar bijvoorbeeld ook de invoering van centrale reken- en taaltoetsen in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. De voor het primair onderwijs vastgestelde referentieniveaus zullen dan ook inhoudelijk hun weg vinden naar de eindtoetsing. Zo zal de uitslag van de in te voeren verplichte eindtoets vanaf 2016 ook inhoudelijke informatie opleveren over de mate waarin een leerling de referentieniveaus voor taal en rekenen en de diverse onderdelen daarvan beheerst. Andere eindtoetsen die worden toegelaten zullen deze informatie ook moeten geven.

Vervolgens vragen de leden van deze fractie waarom een verplichte eindtoets toch belangrijk is als het schooladvies leidend zal zijn.

Een verplichte eindtoets is belangrijk. Allereerst als onafhankelijk tweede gegeven ('second opinion') naast het schooladvies, niet alleen voor de school, maar ook voor de leerling en de ouders. Wanneer het resultaat op de eindtoets wijst op een hoger beheersingsniveau van de leerling dan waarop het schooladvies is gebaseerd, leidt dit tot een herweging van het schooladvies. De leerling kan dan door de basisschool het voordeel van de twijfel worden gegund in de vorm van een opwaartse bijstelling van het schooladvies. Daarnaast geeft de eindtoets, zoals hiervoor is aangegeven, aanvullend inzicht in de beheersing van de referentieniveaus taal en rekenen. Dit inzicht is in het belang van een goede inhoudelijke overgang en overdracht van de leerling naar het voortgezet onderwijs. Verder vormen de resultaten van de onafhankelijke eindtoetsing op schoolniveau een belangrijke indicator voor de inspectie om te kunnen vaststellen of de onderwijsopbrengsten voldoende zijn.

Tenslotte stellen zij de vraag of aangegeven kan worden hoe andere landen in de Europese Unie omgaan met verplichte toetsen in het primair onderwijs.

In de bijlage van de brief van 15 maart 2013 aan de Tweede Kamer² is een overzicht opgenomen van de verplichte toetsen in andere Europese landen.³ De onderstaande tabel is afkomstig uit deze bijlage en geeft een overzicht van een aantal lidstaten in de Europese Unie met verplichte toetsen voor leerlingen in het basisonderwijs en de onderbouw van de voortgezet onderwijs per leerjaar.

¹ De referentieniveaus beschrijven wat leerlingen moeten beheersen op het gebied van taal en rekenen op vier niveaus: einde basisschool (1F); einde vmbo, mbo 1-3 (2F); einde havo/vwo en mbo 4 (3F) en einde vwo, uitsluitend Nederlands (4F).

² *Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 13.*

³ Programma for International Assessment.

	Grade	Vakken	Doel
Belgie FR	6	Frans, wiskunde, natuur, geschiedenis, aardrijkskunde	Summatief ⁴
Denemarken	2,4,6,8	7 vakken (afwisselend)	Monitor scholen en systeem, formatief ⁵
Duitsland	3	Duits, rekenen	Monitor scholen en systeem
	8	Duits, wiskunde, Engels	Monitor scholen en systeem
Engeland	2	Rekenen, lezen, schrijven	Formatief
	5	Engels, rekenen, science	Monitor scholen en systeem,
Frankrijk	2	Frans, rekenen	Monitor scholen en systeem
	5	Frans wiskunde	Monitor scholen en systeem
	9	7 vakken	Summatief
Italie	9	Italiaans, wiskunde, science, Engels	Summatief
Luxemburg	3	Duits, rekenen	Formatief
	6	Duits, Frans, rekenen	Summatief
Noorwegen	5 en 8	Noors, wiskunde, Engels	Monitor scholen en systeem
Portugal	4 en 9	Portugees, wiskunde	In grade 4: monitor scholen en systeem; in grade 9: summatief
Spanje	4 en 8	Taal, wiskunde, science ICT, burgerschap, cultuur	Monitor scholen en systeem (per regio)
Zweden	5 en 9	Zweeds, Engels, Wiskunde	In grade 5: formatief; in grade 9: summatief

(Grade 2 komt overeen met groep 4 basisonderwijs, grade 4 met groep 6, grade 6 met groep 8, grade 9 komt overeen met klas 3 voortgezet onderwijs etc.)

Landelijke toetsen voor alle scholen en leerlingen zijn er bijvoorbeeld in Denemarken, Zweden, Noorwegen en Engeland. In Noorwegen zijn verplichte toetsen ingesteld als onderdeel van een verbeterprogramma waarin opbrengstgericht werken centraal staat. Zij worden benut voor twee doelen: het meten van leervorderingen bij leerlingen als hulpmiddel voor het onderwijs in de klas en het bieden van inzicht in de onderwijskwaliteit van het Noorse stelsel. Sinds de invoering is er een stijgende lijn in taal-, reken- en sciencevaardigheden.

Duitsland organiseert landelijke toetsen op het niveau van deelstaten. Landen en regio's als Finland en Vlaanderen (met een goede positie in PISA) hebben geen nationale toetsen voor alle leerlingen. Ze doen wel jaarlijks, steekproefsgewijs onderzoek met toetsen onder leerlingen van ongeveer 12 jaar oud. Daarmee evalueren zij periodiek het niveau van het nationale onderwijs op één of meer vakken.

Het lid van de SGP-fractie vraagt waarom naast het verplichte leerlingvolgsysteem een afzonderlijke verplichte toets nodig is. Hieraan wordt de vraag gekoppeld wat de afzonderlijke toets toevoegt bij het formuleren van een goed advies aan de toetsen die al beschikbaar zijn, waarvan veel toetsen ook door het Cito geleverd worden.

Het leerling- en onderwijsvolgsysteem volgt de ontwikkeling van leerlingen gedurende de acht jaar dat zij op de basisschool zitten. In die zin is het een "film" van de leerling. De verplichte eindtoetsing is dan te beschouwen als de "foto": het onafhankelijke,

⁴ Een summatieve toets vindt plaats aan het einde van een leerproces, meestal om een eindoordeel uit te spreken of te selecteren.

⁵ Een formatieve toets dient om het leerproces, indien nodig, in de gewenste richting bij te sturen.

zelfstandige afsluitingsmoment, waarbij contextfactoren zoals de verwachtingen van leraren of het sociaaleconomisch milieu geen rol spelen. Alle kinderen hebben recht op een onafhankelijke vaststelling van hun niveau op dit belangrijk schakelmoment in hun onderwijsloopbaan. Het belang van de eindtoets is er in gelegen dat dit voor de school aanleiding kan zijn om, samen met ouders, het eigen advies opnieuw onder de loep te nemen. Daarnaast worden de toetsen uit de leerling- en onderwijsvolgsystemen niet jaarlijks vernieuwd waardoor zij sleets kunnen raken en er onbewust rekening met de toets kan worden gehouden in de les. De centrale eindtoets zal jaarlijks worden vernieuwd en vormt daarmee een onafhankelijke extra vaststelling van het niveau van de leerling.

Ook vraagt het lid van genoemde fractie wat de noodzaak is van een centrale eindtoets voor de landelijke vergelijking, gezien het feit dat de referentieniveaus voor rekenen en taal bij uitstek bedoeld zijn om vergelijkbaarheid van resultaten mogelijk te maken. De referentieniveaus geven een inhoudelijke beschrijving van de beheersingsniveaus voor taal en rekenen. Deze beschrijving maakt geen resultaatvergelijking mogelijk. Daarvoor zijn bij voorkeur onafhankelijke en valide eindtoetsen nodig. Eén van de functies van de verplichte eindtoets is die van hulpmiddel om geobjectiveerd te kunnen nagaan in welke mate leerlingen deze kennis en vaardigheden beheersen. Hiermee kan ook worden nagegaan of de eindopbrengsten van deze vaardigheden op schoolniveau voldoen aan het bij de wet vastgestelde minimum qua leerresultaten. Zodoende kan een landelijke vergelijking worden gemaakt van de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau.

Tenslotte merkt het lid van genoemde fractie op dat de regering in haar brief verwijst naar goed presterende onderwijsstelsels die geen centrale eindtoets kennen, zoals Finland en Vlaanderen.⁶ Waarom wordt in Nederland dan toch voor een centrale eindtoets gekozen, terwijl onderzoek laat zien dat kwaliteitsverhoging vooral gerealiseerd moet worden door de vrijheid van scholen en leraren te vergroten, zo vraagt dit lid. Het Nederlandse stelsel kenmerkt zich door een grote mate van bestuurlijke en onderwijsinhoudelijke autonomie. Daarom is het passend dat de overheid en de samenleving aan het einde van het primair onderwijs met een onafhankelijke verplichte eindtoets inzicht krijgen of scholen het beste uit hun leerlingen hebben gehaald. Door landelijk voorgeschreven toetsen te houden op één moment aan het einde van de basisschool wordt er een goede balans gevonden in de vrijheid die scholen hebben gedurende de acht jaar van de basisschool hebben om zelf in te vullen hoe er les wordt gegeven.

3. Centrale eindtoets

3.1 Functies van de centrale eindtoets: kwaliteitsbeoordeling scholen

De leden van de VVD-fractie merken op dat het zuiverder zou zijn om bij de beoordeling van scholen te kijken naar toegevoegde waarde of leerwinst en zij wijzen op een onderzoek naar dit onderwerp, waarvan de resultaten voor het primair onderwijs in het

⁶ *Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 13.*

komend najaar worden verwacht en voor het voortgezet onderwijs in het voorjaar van 2014. Wat verwacht de regering hiervan, zo vragen zij.

Het onderzoek beoogt maten voor leerwinst en toegevoegde waarde in kaart te brengen. Het is goed daarbij op te merken dat leerwinst en toegevoegde waarde twee verschillende begrippen zijn en daarmee hun eigen vragen en problemen kennen.⁷ Met leerwinst en toegevoegde waarde kan, wellicht beter dan nu, in beeld worden gebracht wat een school met haar leerlingpopulatie weet te bereiken. Door meer rekening te houden met de capaciteiten van individuele leerlingen, kan een meer gedifferentieerd en afgewogen antwoord worden gegeven op de vraag of een school daadwerkelijk het beste uit alle leerlingen weet te halen, ook wanneer een school veel of juist weinig leerlingen heeft die extra ondersteuning nodig hebben. Nu komt het bijvoorbeeld nog te vaak voor dat scholen met eenzelfde leerlingpopulatie grote verschillen in opbrengsten laten zien. Met leerwinst en toegevoegde waarde kunnen de scholen daar beter op worden aangesproken. Daarmee wordt iedere school uitgedaagd om op 'haar niveau' goede opbrengsten te realiseren. Inzicht in leerwinst en toegevoegde waarde is primair van belang voor de zelfevaluatie van de school, maar ook voor een versterkte professionele dialoog tussen het schoolbestuur en de inspectie, waarbij de opbrengsten in het juiste perspectief worden geplaatst. Op dit moment loopt het onderzoek met 45 scholen voor primair onderwijs om inhoud te geven aan modellen van leerwinst en van toegevoegde waarde op een manier die hanteerbaar en uitvoerbaar is voor zowel scholen als de inspectie. Dit blijkt nog verre van eenvoudig te zijn. Zo stelt het goed kunnen vaststellen van leerwinst hoge eisen aan de betrouwbaarheid, de volledigheid en de geautomatiseerde verwerking van toetsdata in de verschillende leerlingvolgsystemen die scholen hebben. Verder blijkt dat de ontwikkeling van een betrouwbare en eerlijke maat voor toegevoegde waarde geen sinecure is en een lange adem zal vergen. Daarbij gaat het vooral om het vinden van de meest relevante kenmerken, vaak op leerlingniveau, op basis waarvan een goede inschatting kan worden gegeven wat de school zelf bijdraagt aan de leerwinst van een leerling.

Zij stellen tevens de vraag of het nu voorliggende wetsvoorstel voldoende ruimte biedt om met de resultaten van de genoemde pilots en het onderzoek om te gaan.

Bij het eventuele gebruik van leerwinst en toegevoegde waarde zijn de maatregelen uit dit wetsvoorstel onmisbaar. Een methodeonafhankelijke meting van tussentijdse resultaten en eindresultaten van leerlingen is namelijk een essentieel element bij het daadwerkelijk in kaart kunnen brengen van leerwinst en toegevoegde waarde. Het voorliggende wetsvoorstel biedt genoeg ruimte om in te spelen op de bevindingen uit de pilot. Aanvullende wet- en regelgeving waar nodig is daarbij altijd een optie.

Ook willen de leden van genoemde fractie weten of de regering, gezien het door de verplichte eindtoets toenemende belang van deze problematiek, bereid is hierbij spoed te betrachten.

⁷ Leerwinst bestaat uit de toename van vaardigheden of kennis van leerlingen of groepen van leerlingen, gedurende de leerweg. Voor het vaststellen van leerwinst zijn ten minste toets- of meetmomenten noodzakelijk. Toegevoegde waarde geeft aan welke bijdrage de school zelf levert aan de ontwikkeling (of leerwinst) van alle leerlingen door zoveel mogelijk te corrigeren voor contextfactoren.

Gezien de complexiteit en vele factoren die komen kijken bij het in kaart brengen van leerwinst en toegevoegde waarde, is het te kwetsbaar om de invoering ervan te versnellen. In de pilot wordt hier zorgvuldig en voortvarend aan gewerkt. Deze voortvarendheid leidt tot de afronding van de pilot eind van dit jaar. Kort daarna, begin 2014, zal de regering de Tweede Kamer informeren over de resultaten en aanbevelingen uit de pilot en de (beleids)reactie daarop.⁸ Op basis daarvan kunnen verdere conclusies worden getrokken of, en zo ja op welke wijze en onder welke voorwaarden, leerwinst en/of toegevoegde waarde een rol kunnen spelen bij het in beeld brengen van de kwaliteit van het onderwijs op scholen.

Acht de regering de alternatieve methode om verschillen in onderwijsbaarheid van leerlingen te corrigeren met behulp van regressieanalyse, zoals beschreven door Staphorsius (Cito) eventueel nog een alternatief voor het herhaald toetsen ten behoeve van het bepalen van de toegevoegde waarde, zo vragen zij.

De regering vermoedt dat hier wordt gedoeld op de methode zoals beschreven in het artikel 'Scholen langs de meetlat' van Verhelst, Staphorsius en Kleintjens (2001). In dit artikel wordt ingegaan op de valkuilen die optreden bij het beoordelen en vergelijken van scholen op basis van de toetsresultaten van de leerlingen op die scholen. De auteurs gaan hier met name in op drie valkuilen. De eerste valkuil die wordt beschreven heeft te maken met het feit dat bij de beoordeling van scholen op basis van de scores op toetsgegevens het aantal deelnemers een groot effect kan hebben op de betrouwbaarheid. Bij een klein aantal deelnemers is de kans op een 'extreme score' voor de school (zowel hoog als laag) groter dan bij een grote groep. De inspectie is zich hiervan bewust en kijkt daarom ook naar het aantal beschikbare scores van een school. Wanneer er toetsgegevens van minder dan tien leerlingen beschikbaar zijn, kijkt de inspectie naar de opbrengsten over een langere periode. De tweede valkuil die wordt beschreven heeft te maken met het feit dat de populatie van scholen qua achtergrond verschilt en dat het daarom lastig is om scores te vergelijken. Ook hiermee houdt de inspectie rekening, door te corrigeren voor het leerlinggewicht dat gebaseerd is op het opleidingsniveau van de ouders. De auteurs beschrijven tenslotte als derde valkuil dat het mogelijk is om te corrigeren voor verschillen in populatie (zoals de inspectie doet), maar dat nooit alle variantie kan worden verklaard en dus nooit met zekerheid de toegevoegde waarde van de school in kaart kan worden gebracht. De regering is zich van deze beperking bewust en realiseert zich dat het bij het beschrijven van de toegevoegde waarde van een school altijd om een benadering zal gaan. In de pilot leerwinst en toegevoegde waarde wordt onderzocht hoe inhoud te geven aan modellen van leerwinst en van toegevoegde waarde op een manier die hanteerbaar en uitvoerbaar is voor zowel scholen als de inspectie. Uit de eerste signalen van de pilot blijkt dat het inhoud geven aan toegevoegde waarde inderdaad geen sinecure is. Eind dit jaar ontvangt de regering de bevindingen van de pilots, waarin ook de mogelijkheden en beperkingen van toegevoegde waarde worden beschreven. De regering zal begin 2014 hierop reageren.

De leden van de CDA-fractie informeren of het mogelijk is om nu reeds een tussentijdse rapportage te verkrijgen, dan wel een summier overzicht van de resultaten van de pilot

⁸ *Kamerstukken II 2012/13, 31 293, nr. 126.*

“leerwinst en toegevoegde waarde” en zo ja, of de regering bereid is om deze aan de Eerste Kamer (of beide Kamers) te verstrekken.

Het onderzoek naar leerwinst en toegevoegde waarde is nog in volle gang. In het onderzoek wordt van twee volledige schooljaren (2011/2012 en 2012/2013) op basis van twee toetsmomenten (januari en juni) gekeken hoe leerwinst en toegevoegde waarde in kaart kunnen worden gebracht. Voor het tweede schooljaar moet de eindmeting nog beschikbaar komen. Vanwege het eerder aangehaalde belang van zorgvuldigheid wacht de regering eerst de aanbevelingen uit het onderzoek af, alvorens verdere uitspraken worden gedaan over mogelijke reacties. De regering zal daarom niet het proces van de pilot verstoren door het vragen naar een tussenrapportage.

In de nota naar aanleiding van het verslag lezen de leden van de SP-fractie dat de verplichte eindtoets volgens de regering noodzakelijk is om de resultaten van het opbrengstgericht onderwijs te meten. Zij vragen de regering in te gaan op de voordelen voor de leerling. Zorgt een dergelijke meting en registratie niet juist voor meer bureaucratie en minder aandacht voor de ontwikkeling van het kind, zo vragen zij.

De voordelen voor de leerlingen bij verplichte eindtoetsing zijn dat:

- het resultaat als second opinion dient bij het eerder afgegeven schooladvies en aanleiding kan geven tot een opwaartse bijstelling van dit advies (voordeel van de twijfel geven);
- de eindtoets ook bij bevestiging van het eerdere schooladvies van waarde is voor een goede plaatsing van de leerling in het voortgezet onderwijs;
- de uitslag een onafhankelijke vaststelling is en inzicht geeft van wat de leerling wel en niet goed beheerst op het gebied van Nederlands en rekenen;
- de school voor voortgezet onderwijs de leerling hierdoor beter kan begeleiden.

De eindtoetsing leidt eerder tot minder dan tot meer bureaucratie. De resultaten van de eindtoets krijgt de school op leerling- en schoolniveau inzichtelijk gerapporteerd, via zogeheten leerling- en schoolrapporten. Er worden voorzieningen getroffen waarmee de resultaten ook direct ingevoerd kunnen worden in de door scholen gebruikte leerling-administratiesystemen. Tevens kunnen de voor het voortgezet onderwijs relevante gegevens via de in mei 2013 gestarte Overstapservice Onderwijs (OSO) eenvoudig en veilig worden uitgewisseld. De uitwisseling gaat via het overstapdossier, wat een digitale versie is van het onderwijskundig rapport. De inhoud van het overstapdossier biedt een landelijke standaard voor het elektronisch uitwisselen van leer- en begeleidingsgegevens tussen scholen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Bij deze registratie en overdracht staat informatie over het ontwikkelingsniveau van de leerling centraal.

Een school die mede getoetst wordt op basis van haar resultaten bij de Cito-toets zal, aldus de leden van de SP-fractie, terughoudender zijn met aannahme van zwakke leerlingen en bij de sterke leerlingen is er geen prikkel om het kind te laten excelleren. De leden van genoemde fractie informeren hoe de regering wil voorkomen dat er voorselectie plaatsvindt. De leden van de GroenLinks-fractie stellen een vergelijkbare vraag.

De regering heeft geen aanwijzingen dat basisscholen bij de toelating leerlingen qua zwakte of sterkte zouden voorselecteren vanwege de wijze waarop de onderwijsinspectie de eindopbrengsten van basisscholen beoordeelt. Dit kan ook niet, omdat het

basisonderwijs in beginsel drempelloos is. Scholen kunnen toelating alleen maar weigeren vanwege de grondslag (alleen door bijzondere scholen op basis van een consistent en transparant toelatingsbeleid) of vanwege gebrek aan plaatsruimte. Daarnaast betreft de inspectie bij de beoordeling van de eindresultaten de schoolsamenstelling, waardoor er geen reden is tot voorselectie. Deze systematiek verandert niet na invoering van onderhavig wetsvoorstel. Daarbij komt dat de opbrengsten niet de enige indicator zijn bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit. Dit gebeurt altijd in samenhang met de beoordeling van andere aspecten van het onderwijsleerproces.

De leden van de SP-fractie willen verder graag weten of de regering in de toekomst de scores van de eindtoetsen gaat vrijgeven. Het openbaar maken van de gemiddelde score veroorzaakt volgens deze leden een onterecht beeld van 'goed' en 'slecht' presterende scholen, omdat de score alleen is gebaseerd op de taal- en rekenvaardigheden van de leerlingen. Zij vragen een reactie van de regering op dit punt.

De regering is er voorstander van dat onderwijsbesturen en scholen zich eigener beweging transparant en helder verantwoorden aan ouders en de maatschappij over hun ambities en doelen en wat zij met publieke middelen hiervan weten te realiseren. De regering is dan ook van opvatting dat niet de centrale overheid het voortouw moet hebben bij het bieden van deze transparantie over bijvoorbeeld de schoolresultaten, maar de sector zelf. In dat opzicht is goed om te vast te stellen dat de sector (PO-Raad) dit heeft opgepakt en eind 2013 het instrument *Vensters PO* lanceert. Met *Vensters PO* worden cijfers van schoolbesturen en hun scholen verzameld in één systeem. Het gaat bijvoorbeeld om gegevens over leerlingenpopulatie, financiën, personeel en onderwijsopbrengsten. *Vensters PO* biedt schoolbesturen daarmee een goede en betrouwbare basis om de eigen organisatie nog professioneler te besturen. Met *Vensters PO* wordt het ook makkelijker het gesprek over onderwijs aan te gaan met onder meer ouders en gemeenten. Hierbij kunnen ook de toetsresultaten in een bredere context worden geplaatst. Tot deze context behoren aspecten zoals de samenstelling van de leerlingpopulatie, de aandacht voor de brede ontwikkeling en voor leerling- en oudertevredenheid. Deze ontwikkeling maakt het in de toekomst overbodig dat derden zich, zoals nu het geval is, tot de overheid wenden om met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur de gegevens op te vragen over de eindopbrengsten van scholen.

Het voorstel past volgens de leden van de GroenLinks-fractie in het streven naar een meer publieke vergelijkbaarheid van scholen en het daarmee ontwikkelen van ranglijsten van 'betere' en 'slechtere' scholen. Op welke wijze voorkomt de regering dat met deze en vergelijkbare maatregelen *de facto* een verschraling van het onderwijs plaatsvindt, zo vragen deze leden. Hoe voorkomt de regering dat de *rankingsziekte* ons onderwijsstelsel nog verder uitholt, zo merken zij op.

De regering vindt publieke vergelijkbaarheid tussen scholen een goede zaak. Daarbij is het wel gewenst dat gegevens in een context worden geplaatst zodat sprake is van een reële vergelijking. De hiervoor genoemde ontwikkeling van *Vensters PO*, waarbij de sector zelf naar buiten treedt, heeft als oogmerk de basis voor een dergelijke vergelijking te leggen. Deze ontwikkeling wordt overigens ook gesteund door het ministerie van OCW. De komst van *Vensters PO* zal ook tegenwicht bieden aan al te eendimensionale

rankingslijstjes, waarvan tot op heden overigens geen sprake is in het primair onderwijs. De door de leden van de GroenLinks-fractie veronderstelde 'rankingsziekte' zal daardoor worden beteugeld.

Het versterken van het belang van een centrale eindtoets zal in de ogen van deze leden leiden tot een *'teaching to the test'*-mentaliteit. De leden van genoemde fractie willen vervolgens weten hoe de regering voorkomt dat het onderwijs vervlakt tot het aanleren van de kennis en methoden om te presteren bij de eindtoets.

Uit pedagogisch-didactisch oogpunt is het belangrijk dat het professionele schooladvies van de leraar meer centraal wordt gesteld dan voorheen. Leraren hebben goed inzicht in de algemene ontwikkeling van hun leerlingen en de vaardigheden die leerlingen beheersen op alle vakken. Met deze wetwijziging wordt dit gerealiseerd door de eindtoets later in het schooljaar af te nemen. De eindtoets zorgt dan vooral voor een objectieve second opinion over de mate waarin leerlingen de referentieniveaus voor taal en rekenen beheersen. Deze referentieniveaus geven aan welke vaardigheden leerlingen aan het eind van de basisschool moeten beheersen voor de kernvakken taal en rekenen. De eindtoets is een valide, objectieve en betrouwbare toets die op een goede manier de kennis en vaardigheden van leerlingen op in ieder geval deze gebieden toetst. Gedurende de acht jaar dat een basisschool leerlingen onder haar hoede heeft valt het dan ook te verwachten dat de school haar leerlingen deze vaardigheden bijbrengt. Dit is niet "teaching to the test" maar "teaching". Daarnaast blijkt uit onderzoek van de inspectie dat ook in de huidige situatie waarbij veel scholen de Cito-toets afnemen, ongeveer 50% van de onderwijstijd aan taal en rekenen wordt besteed en 50% aan overige belangrijke vakken zoals bijvoorbeeld Engels en wereldoriëntatie.⁹ Dit toont aan dat de onderwijssector haar brede taak ten aanzien van het onderwijs oppakt en zich niet beperkt tot het bijbrengen van kennis en methoden.

Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat het een foutieve veronderstelling is dat alle leerlingen met een (ten minste gemiddeld) beginniveau de school binnenkomen, en dat daarom het gemiddelde toetsniveau per school niet per definitie iets zegt over de door de school gerealiseerde leerwinst.

De gemiddelde toetsscore van een school zegt niet alles over de opbrengsten van de school. Daar zit meer achter. Vandaar dat de inspectie bij de weging van de opbrengsten rekening houdt met de leerlingpopulatie. Als de opbrengsten achter blijven kijkt zij bovendien naar mogelijke achterliggende oorzaken. Er wordt nog gezocht naar betere manieren om leerwinst in kaart te brengen, zoals ook in de pilot leerwinst en toegevoegde waarde.

De leden van genoemde fractie zijn van mening dat de twee functies van de eindtoets (adviesfunctie met het oog op de vervolgopleiding en beoordeling van de school als geheel) strijdig met elkaar zijn. Bij de adviesfunctie is het immers voor de school belangrijk dat er binnen de leerlingengroep gedifferentieerd wordt zodat elke leerling op een passende opleiding terecht komt; bij de schoolbeoordelingsfunctie is het voor de

⁹ Inspectie van het Onderwijs. Over de volle breedte: stand van zaken met betrekking tot het onderwijsaanbod in het basisonderwijs. Utrecht, juni 2013.

school belangrijk dat alle leerlingen ongedifferentieerd hoger scoren. Hoe heeft de regering geborgd dat deze strijdige functies beide tot hun recht komen, zo vragen zij. Naar het oordeel van de regering zijn de beide functies niet strijdig. De toets geeft iedere leerling een individuele score die kan worden gebruikt om leerlingen te adviseren over de overgang naar het voortgezet onderwijs. Bij de beoordeling van een school houdt de inspectie rekening met de leerlingsamenstelling op de school door middel van leerlinggewichten. Hierdoor kan een school onafhankelijk van haar leerlingenpopulatie zien hoe goed zij presteert vergeleken bij andere scholen.

Het lid van de SGP-fractie vraagt zich af hoe de stelling "onderwijskwaliteit is meer dan alleen leerresultaten" is te rijmen met de wettelijke bepalingen die expliciet vermelden dat niet aan de kwaliteitsopdracht voor het onderwijs wordt voldaan wanneer de leerresultaten tekortschieten (bijvoorbeeld artikelen 10 en 10a WPO). Vervolgens vraagt het lid van genoemde fractie of kan worden toegelicht waarom het wetsvoorstel uitgaat van de scores op de Cito-toets en een sanctie mogelijk maakt wanneer de resultaten voor rekenen en taal tekortschieten, ondanks het feit dat Cito heeft opgemerkt dat de gemiddelde schoolscore op de toets niet geschikt is als maat voor de kwaliteit van het onderwijs. Tevens stelt dit lid de vraag hoe het is te rechtvaardigen dat scholen worden afgerekend op leerresultaten terwijl de toegevoegde waarde van het onderwijs niet bekend is.

De genoemde stelling is goed te rijmen met de wettelijke bepalingen over de leerresultaten taal en rekenen van basisscholen die sinds 1 augustus 2010 via de wetwijziging *Goed onderwijs, goed bestuur* (Stb. 2010, 80) van kracht zijn. De wetgever heeft daarbij in het belang van de leerlingen als principe vastgelegd dat scholen die als school *ernstig of langdurig* tekortschieten in het realiseren van geobjectiveerde *minimumresultaten* op de kerngebieden van de Nederlandse taal en rekenen, een kwaliteitsprobleem hebben. De slechte resultaten geven de inspectie in het kader van het risicogericht toezicht, aanleiding voor het instellen van een periodiek kwaliteitsonderzoek of een incidenteel onderzoek als bedoeld in artikel 11, respectievelijk 15 van de Wet op het onderwijstoezicht. In dit onderzoek wordt nog eens goed gekeken naar de leerresultaten en de voortgang in ontwikkeling van leerlingen en eventuele verklaringen die het schoolbestuur aanvoert voor de tegenvallende resultaten. Zo nodig kunnen de opbrengsten daarvoor worden gecorrigeerd. De inspectie kijkt naast de opbrengsten ook naar een zevental aspecten van de onderwijsleerproces zoals het pedagogische klimaat, het didactisch handelen van leraren en de leerlingenzorg. Indien blijkt dat niet alleen de leerresultaten maar ook het onderwijsleerproces van onvoldoende niveau is en de inspectie constateert dat de school zich onvoldoende verbetert of kan verbeteren, volgt het oordeel dat de school niet alleen qua resultaten maar ook in breder kwalitatief opzicht ernstig of langdurig tekortschiet (zie ook artikel 10a, vierde lid, WPO).

Uit het voorgaande blijkt dat treffen van een sanctie (artikel 164a en 164b van de WPO) nooit alleen gebaseerd is op langdurige of ernstig tekortschietende leerresultaten voor taal en rekenen, maar op een breder onderbouwd oordeel dat het bestuur van een basisschool ook tekortschiet ten aanzien van het onderwijsleerproces. Genoemde sanctiemogelijkheid is in 2010 in de wetgeving opgenomen als (preventief) sluitstuk van een bredere aanpak om het aantal zwakke en zeer zwakke basisscholen terug te dringen. Deze aanpak is zeer effectief. Het aandeel van deze scholen is in iets meer dan vier jaar

tijd gedaald van 10,6 naar 3,1% (Onderwijsverslag 2011/2012, p. 37). Tot op heden is het niet nodig geweest uitvoering te geven aan de sanctiemogelijkheid, mede omdat scholen zich — met beschikbare steun van anderen — binnen de gestelde termijnen voldoende weten te herstellen. Van afrekenen op leerresultaten is dan ook geen sprake. Dat is ook geen doel. Het doel is het bestuur en de school alles in het werk te laten stellen om de onderwijskwaliteit voldoende te verbeteren omdat de leerlingen daar recht op hebben. Daarbij is de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid op geen enkele wijze in het geding. Alle scholen worden op basis van dezelfde wettelijke regels en kaders door de inspectie beoordeeld.

Wordt een wetswijziging voorbereid die uitdrukking geeft aan het feit dat onderwijskwaliteit een breder kader betreft dan enkel de leerresultaten, zo vraagt dit lid. Hiervoor is geen wetswijziging nodig. De WPO en de WEC bepalen nu al dat het onderwijs niet alleen bestaat uit de leerresultaten op het gebied van Nederlands en rekenen/wiskunde (artikelen 8 en 9 WPO respectievelijk artikelen 11, 13 en 14 WEC).

3.2 Inhoud van de centrale eindtoets

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag of het niet te beperkend is dat de eindtoets alleen over rekenen en taal gaat. Ziet de regering geen aanleiding de eindtoets inhoudelijk te verbreden, zo vragen zij.

De regering deelt de mening dat het belangrijk is om te kijken naar de brede ontwikkeling van leerlingen. Mede daarom wordt het onderdeel wereldoriëntatie facultatief aangeboden bij de eindtoets en wordt het schooladvies leidend voor toelating tot het voortgezet onderwijs. Beide maatregelen zorgen ervoor dat er een rijk aanbod is in de lesstof van basisscholen en dat er geen onevenredige druk ontstaat op het taal- en rekenonderwijs.

Deelt de regering de visie van de Onderwijsraad dat op termijn ook een eindtoets Engels gewenst is en is zij bereid te overwegen om ten minste ook Engels in de verplichte eindtoets te doen opnemen, zo vragen de leden van genoemde fractie.

De regering is het met de Onderwijsraad eens dat Engels een belangrijk vak is in het primair onderwijs. In het primair onderwijs is het daarom ook een verplicht onderdeel van het onderwijsaanbod. In het plan van aanpak voor Engels, dat nog voor de zomer aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd, zal verder worden ingegaan op de vraag of Engels moet worden opgenomen in de eindtoets.

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom de regering er niet voor heeft gekozen, om de verplichting van een eindtoets ook in te voeren voor het vak wereldoriëntatie. Er is gekozen om het onderdeel wereldoriëntatie facultatief aan te bieden omdat de vakken die vallen onder de toets "wereldoriëntatie" op zeer verschillende manieren worden aangeboden in het basisonderwijs. Scholen hebben grote vrijheid bij het bepalen van de leerinhouden bij deze vakken. Scholen maken deze keuzes op basis van de kenmerken van de leerlingenpopulatie en op basis van levensbeschouwelijke overtuigingen. De regering hecht aan de vrijheid die scholen hebben bij de inrichting van het onderwijs op deze vakken. Het opnemen van de score op deze vakken in de beoordeling door de inspectie zou betekenen dat de overheid de leerdoelen voor deze vakgebieden preciezer zou moeten omschrijven. Het is anders denkbaar dat toetsopgaven

beantwoord moeten worden over onderwerpen die niet behandeld zijn. Het preciezer omschrijven van leerdoelen voor deze vakgebieden is gegeven de vrijheid van onderwijs, onwenselijk. Daarnaast blijkt het vak wereldoriëntatie weinig voorspellende waarde te hebben voor doorstroom naar het voortgezet onderwijs.

Vervolgens stellen de leden van genoemde fractie de vraag of de regering heeft overwogen of overweegt om een novelle hierover in te dienen, nu het amendement-Rog/Schouten in het wetsvoorstel is opgenomen.¹⁰

Vorenstaande overweging om de eindtoetsing voor wereldoriëntatie niet te verplichten is niet inhoudelijk gewijzigd na aanvaarding van het amendement-Rog/Schouten. Ook wanneer andere eindtoetsen worden toegelaten, geldt de toetsverplichting alleen voor taal en rekenen. De regering overweegt dus geen novelle.

De leden van de SP-fractie informeren hoe de regering voorkomt dat de brede ontwikkeling van een leerling in gevaar komt bij het instellen van een verplichte eindtoets op taal- en rekenvaardigheden.

De basisschool is verantwoordelijk voor de brede ontwikkeling van haar leerlingen en pakt deze verantwoordelijkheid ook op door naast taal en rekenen tijd te besteden aan andere belangrijke vakken zoals Engels en wereldoriëntatie. Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat scholen ruwweg de helft van hun lestijd aan taal en rekenen besteden en de andere helft aan de overige vakken.¹¹ Dit terwijl 85% van de scholen al jaarlijks de Cito-toets afneemt. De regering meent daarom dat de brede ontwikkeling van een leerling niet in gevaar komt bij het instellen van een verplichte eindtoets.

Hoe wil de regering voorkomen dat de praktijk om te trainen voor de eindtoets zich uitbreidt door de invoering van de verplichte eindtoets, zo vervolgen de leden van deze fractie hun vragen. Erkent de regering dat dit een onwenselijke situatie is en wat gaat zij doen om uitbreiding van deze praktijken tegen te gaan, zo vragen zij.

Dit wetsvoorstel maakt het schooladvies en niet de uitslag op de eindtoets leidend voor toelating tot het voortgezet onderwijs. Tegelijk wordt de eindtoets later in het jaar afgenomen. De eindtoets wordt dus verplicht, maar de score erop wordt voor leerlingen minder belangrijk dan nu. Het is daarom niet waarschijnlijk dat de praktijk van eindtoetstrainingen zich zal uitbreiden. De regering wijst er op dat de toetsexperts van Cito, op basis van langjarige ervaring, ieder jaar benadrukken dat het niet nodig is om leerlingen speciaal te trainen op de toets. Het is niet nodig omdat in de eindtoets nu en straks de gewone, gangbare leerstof aan de orde komt. De toets peilt de cognitieve vaardigheden van een leerling na 8 jaar basisonderwijs. Deze vaardigheden laten zich niet wezenlijk beïnvloeden door het massaal en veelvuldig oefenen voor de toets in de weken voorafgaande aan de afname. Scholen gaan hier dan ook verantwoord mee om en benadrukken dit in hun communicatie met ouders. Het inhuren van private toetstrainingen door ouders betreft een eigen keuze van ouders waarin de regering niet kan en niet wil treden.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 157, nr. 38.

¹¹ Inspectie van het Onderwijs. Over de volle breedte: stand van zaken met betrekking tot het onderwijsaanbod in het basisonderwijs. Utrecht, juni 2013.

3.3 *Afnamemoment van de toets*

De leden van de VVD-fractie geven aan dat een objectieve, onafhankelijke centrale eindtoets een heel waardevolle aanvulling is op het schooladvies. De vraag is echter, zo merken de leden van genoemde fractie op, of beide gegevens nog steeds voldoende gelijkwaardig zijn als schooladvies en eindtoets te ver in de tijd uit elkaar liggen. Gelijkwaardigheid van het schooladvies en de eindtoets is geen vooropgezet doel. Beide geven inzicht in de kennis en vaardigheden van leerlingen en in veel gevallen passen de resultaten van beide dan ook goed op elkaar. De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft ertoe geleid dat het schooladvies leidend wordt voor de toelating tot het voortgezet onderwijs. Het beeld dat een school over acht jaar van een leerling heeft gekregen, verandert niet veel in de paar maanden tussen dit advies en de afname van de eindtoets. Als een leerling zich wel ineens verder ontwikkelt, is er ruimte voor scholen om het schooladvies te heroverwegen.

Nu scholen voor voortgezet onderwijs om praktische redenen hun plaatsingsbesluit uiterlijk half mei moeten nemen, is de vraag van de VVD-fractie of de regering bereid is het moment van afname van de eindtoets te stellen op (uiterlijk) begin april. De leden van de PvdA-fractie stellen een vergelijkbare vraag. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de eindtoets later in het schooljaar af te nemen en tegelijk het schooladvies leidend te laten zijn voor de toelating tot het voortgezet onderwijs. De grond hiervoor is tweeledig. Allereerst geeft dit basisscholen meer tijd om aandacht te besteden aan de kernvakken. Daarnaast wordt hiermee het schooladvies centraler gesteld. Na de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is het schooladvies niet alleen centraler komen te staan, maar heeft het ook een leidende functie gekregen bij de toelating, zodat de eindtoets niet langer wordt gebruikt als de maat der dingen. Omdat het schooladvies nu de basis wordt voor de toelating tot het voortgezet onderwijs, kunnen scholen al in maart een groot deel van hun formatie organiseren. Een beperkt aantal leerlingen zal een heroverwogen advies krijgen naar aanleiding van een hoger dan verwachte eindtoetsscore. Niet elke heroverweging zal echter leiden tot een aanpassing van het schooladvies. Een wijziging in de leerlingenstroom zal op schoolniveau dan ook beperkt zijn. Van scholen voor het voortgezet onderwijs kan worden verwacht dat zij in hun bedrijfsvoering flexibel met deze beperkte onzekerheid omgaan. Het is dus meer een kwestie van aanpassen van de organisatie van de toelating, dan iets wat absoluut onmogelijk is.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het toetsmoment gaat verschuiven. Enerzijds zou hierdoor meer effectieve leertijd beschikbaar komen, anderzijds krijgt het advies van de basisschool hierdoor een groter gewicht. Bij beide motieven hebben de leden van deze fractie vragen. Zijn er signalen dat de lestijd in de periode na de eindtoets niet goed wordt ingevuld, zo vragen deze leden. Zo ja, waar bestaan deze signalen uit? Naar het oordeel van verschillende partijen in de Tweede Kamer kan het toetsen van taal en rekenen ten koste gaan van andere vakken, die óók van belang zijn voor de ontwikkeling van leerlingen, zo merken deze leden op. Zij koppelen hieraan de vraag of een toetsmoment begin februari nu juist niet de mogelijkheid biedt om in de daarop volgende maanden weer meer aandacht te besteden aan de niet te toetsen vakken.

In opdracht van de PO-Raad, VO-Raad en AVS heeft Kohnstamm/ITS onderzoek gedaan naar de in 2010 uitgevoerde pilot waarbij de Cito-Eindtoets niet begin februari, maar eind maart is afgenomen.^{12 13} Aan deze pilot deden 55 basisscholen uit vier regio's mee. De resultaten laten zien dat op alle onderzochte scholen (zowel de pilotscholen als de scholen in de referentiegroep), naarmate het schooljaar vordert er in groep acht minder tijd wordt besteed aan taal en rekenen. Van gemiddeld 50% van de onderwijstijd halverwege het schooljaar (januari) loopt dit terug naar 40% aan het einde van het schooljaar. Het toetsmoment is hierop dus niet van invloed. Deze pilot laat zien dat het verplaatsen van de eindtoets naar later in het jaar niet ten koste gaat van andere vakken die ook belangrijk zijn voor de ontwikkeling van leerlingen. Het is daarom ook niet nodig om de toets in februari te houden om ervoor te zorgen dat deze vakken genoeg aandacht krijgen. Los van de vraag op welk moment wordt getoetst, neemt de ruimte voor andere vakken dan de "toetsvakken" toe in de loop van het schooljaar.

Ook vragen de leden van genoemde fractie of het late tijdstip waarop de Cito-scores bekend zullen zijn als gevolg van het verschuiven van het toetsmoment, ouders en leerlingen nog wel reële mogelijkheden biedt om effectief bezwaar te maken tegen het schooladvies.

Het schooladvies is een professioneel oordeel dat de leerkracht samen met de directeur maakt op basis van de ontwikkeling van een kind. Natuurlijk gebeurt dit in samenspraak met de ouders. Mochten de ouders er met de leerkracht of directeur van de basisschool niet uitkomen welk niveau voortgezet onderwijs passend is voor een leerling, dan kunnen zij eventueel gebruik maken van de laagdrempelige klachtenregeling van de school (artikel 14 WPO). In de huidige situatie is het schooladvies al vroeg bekend. Hier verandert niets aan. Het schooladvies zal straks uiterlijk 1 maart, en in veel gevallen al rond de jaarwisseling, bekend zijn. Dit geeft ouders voldoende tijd om in gesprek te gaan met de school over het advies en in het uiterste geval een formele klacht in te dienen. Met de verplaatsing van de eindtoets naar een later moment in het schooljaar, zullen de resultaten van de eindtoets tussen half mei en begin juni bekend zijn. In de meeste gevallen zal de eindtoets de toelating bevestigen, maar het kan ook zo zijn dat het latere resultaat op de eindtoets hoger is dan het eerdere schooladvies. In dit geval heroverweegt de school het schooladvies. Als hierbij wordt afgeweken van het resultaat van de eindtoets, wordt dit gemotiveerd. Ook hierbij hebben ouders de mogelijkheid om gebruik te maken van de laagdrempelige klachtenregeling. De tijd hiervoor is krap, maar het belang van een latere afname van de toets en het bieden van de heroverweging weegt hier tegenop. Verwacht wordt dat in voorkomende gevallen, gezien het laagdrempelige karakter, een klacht snel kan worden afgehandeld.

De leden van genoemde fractie merken vervolgens op dat de VO-raad heeft aangegeven dat de toetsresultaten uiterlijk per 1 mei beschikbaar moeten zijn. In de huidige situatie zit er ongeveer een maand tussen de afname van de eindtoets en het bekend zijn van de resultaten. Dit zou betekenen dat de toets in ieder geval vóór 1 april zou moeten worden afgenomen, zo stellen zij. Hun vraag is hoe dit zich verhoudt tot het voorstel in dit

¹² J. Roelevel, L. Mulder, T. Paas, *De gevolgen van een latere afname van de Cito eindtoets Basisonderwijs*, Nijmegen/Amsterdam 2011.

¹³ PO-Raad, AVS en VO-Raad, *Effectief Schakelen: verbeteren van de informatieoverdracht tussen PO en VO*, Utrecht 2011.

wetsvoorstel om het toetsmoment te laten plaatsvinden in de periode tussen 15 april en 15 mei.

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie geven een beschrijving van de procedure zoals de Amsterdamse schoolbesturen die hanteren. Die procedure zou met dit wetsvoorstel betekenen dat de meeste leerlingen pas eind juni weten waar zij geplaatst zijn. Op basis daarvan moeten scholen dan klassen gaan indelen en de bijbehorende formatie regelen. De traditionele kennismakingsmiddag vóór de zomer lijkt niet meer haalbaar, voor moeilijker gevallen (en die zijn er altijd) kan pas ná de zomer een oplossing worden gezocht, zo merken deze leden op. Is er gesproken met de schoolbesturen in Amsterdam, zo vragen de leden van deze fractie. Kan de daar gehanteerde zogenoemde 'kernprocedure' ook onder dit wetsvoorstel gehandhaafd blijven, zo vragen zij. Meerdere gemeenten werken met vaste procedures voor toelating tot het voortgezet onderwijs. Dit zijn gezamenlijke afspraken tussen schoolbesturen binnen een gemeente of regio. De zogenoemde 'kernprocedure' in Amsterdam is hier één voorbeeld van. Over de toelating tot het voortgezet onderwijs moeten nog een aantal punten nader worden uitgewerkt. Er zijn daarom contacten met Amsterdam, net zoals er contacten worden gelegd met andere gemeenten. Dit wetsvoorstel verandert diverse onderdelen van de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs. Allereerst wordt het schooladvies leidend voor toelating tot het voortgezet onderwijs. Als tweede zullen de behaalde scores op de centrale eindtoets of andere eindtoets gelden als second opinion om onder advisering te voorkomen. Daarnaast verplaatst dit wetsvoorstel het toetsmoment naar later in het jaar. Het is aannemelijk dat deze wetswijzigingen gevolgen hebben voor regionale toelatingsprocedures. Omdat het schooladvies leidend wordt voor toelating, kunnen scholen straks vanaf maart al leerlingen plaatsen. In veel regio's zijn de schooladviezen omstreeks de jaarwisseling al bekend en zullen scholen zelfs eerder kunnen beginnen met het plaatsen van leerlingen. Op lokaal niveau moet er dan binnen de vaste toelatingsprocedures nog een goede voorziening worden afgesproken voor de beperkte groep leerlingen die als gevolg van een heroverweging van het schooladvies op een hoger niveau moeten worden geplaatst dan aanvankelijk gedacht. De regering wil zich niet mengen in deze lokale afspraken. Over de handhaving van procedures binnen een gemeente kan ik dan ook geen uitspraak doen. Het is de bedoeling dat dit wetsvoorstel pas zal gelden voor leerlingen die in augustus 2015 instromen in het voortgezet onderwijs. Dit geeft schoolbesturen en gemeenten voldoende tijd om hun procedures hierop aan te passen.

De leden van de SP-fractie vinden het een punt van vooruitgang dat de eindtoets later in het jaar wordt afgenomen, waardoor wordt voorkomen dat het middelbare onderwijs het eindcijfer gebruikt als toelatingseis. Zij vragen hoe de regering dit gaat handhaven. Tenslotte stellen de leden van deze fractie de vraag hoe de regering staat tegenover het feit dat sommige scholen hebben aangekondigd zelf met een alternatieve toets te komen. De regering is van mening dat de eindtoets als een second opinion naast het schooladvies het enige tweede gegeven moet zijn voor toelating tot het voortgezet onderwijs. Het Inrichtingsbesluit WVO zal dan ook zo worden gewijzigd dat de weg wordt afgesloten voor

scholen voor voortgezet onderwijs om – naast de eindtoets – andere gegevens te eisen voordat tot toelating wordt besloten. Het zal dan ook niet toegestaan zijn voor middelbare scholen om zelf alternatieve toetsen hiervoor te gebruiken. Op basis van signalen hierover kan de Inspectie van het Onderwijs dit betrekken bij haar toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving en wordt er zonodig corrigerend opgetreden.

De leden van de D66-fractie merken op dat in het voorliggende wetsvoorstel de score op de eindtoets naast het schooladvies als tweede objectieve gegeven dient om onder advisering vanuit het primair onderwijs te voorkomen (artikel 42, tweede lid, WPO (nieuw)). Zijn er empirische gegevens over de mate van het vóórkomen van het omgekeerde: over advisering, zo vragen zij.

In de brief van 27 mei 2013 aan de Tweede Kamer over onder- en over advisering worden cijfers over de omvang van over advisering genoemd.¹⁴ Over advisering komt voor als de score op de eindtoets van een leerling lager is dan het schooladvies voor die leerling. Volgens onderzoek dat is uitgevoerd door het Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs (GION) van de Rijksuniversiteit Groningen, krijgt 14% van de leerlingen een advies dat ten hoogste een half schooltype hoger is dan de Cito-eindtoets aangeeft (bijvoorbeeld, vmbo-tl/havo schooladvies, maar vmbo-tl eindtoetsscore).¹⁵ 4% van de leerlingen krijgt een advies dat ten minste een heel schooltype hoger is dan de uitkomst van de Cito-eindtoets (bijvoorbeeld, havo schooladvies, maar vmbo-tl eindtoetsscore). De inspectie komt in haar Onderwijsverslag 2011-2012 met een wat andere berekeningsmethode tot cijfers die in grote lijnen overeenkomen met het onderzoek van GION. De inspectie heeft ook vervolgonderzoek aangekondigd naar de relatie tussen het schooladvies en de eindtoetsuitslag.

3.4 De centrale eindtoets in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag of de verplichte invoering van de centrale eindtoets en de minimumopbrengsteis in het speciaal (basis)onderwijs gelijktijdig kunnen plaatsvinden. Voor de invoering van de minimumopbrengsteis in het speciaal (basis)onderwijs zou wellicht een invoeringstermijn van ten minste twee schooljaren na invoering van de centrale eindtoets in het speciaal onderwijs kunnen worden gehanteerd, zo merken zij op. Is de regering hiertoe bereid, zo vragen de leden van deze fractie. De regering heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer al aangegeven zeer zorgvuldig te kijken naar het moment van invoering van de eindtoetsing en de daarmee samenhangende bekostigingsvoorwaarde voor minimumopbrengsten in het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs. Dit moment van invoering wordt bij koninklijk besluit vastgesteld en hangt ook samen met het verloop van de stelselwijziging *Passend onderwijs* voor deze schoolsoorten en de vorderingen die de komende tijd worden gemaakt met de invoering van de Wet kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs (Stb. 2012, 545). Nu er voldoende toetsen beschikbaar zijn voor de leerlingvolgsystemen die door de schoolsoorten worden gebruikt, doen scholen steeds meer ervaring op met het toetsen van de vorderingen van de leerlingen. De regering overweegt om bij invoering van de centrale eindtoets in het basisonderwijs (voorzien in 2015) deze op

¹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 31293, nr. 168

¹⁵ GION Gronings Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs, *Schooladviezen en onderwijsloopbanen: voorkomen, risicofactoren en gevolgen van onder- en over advisering*, Groningen 2013.

vrijwillige basis beschikbaar te stellen voor het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs zodat de ervaring verder wordt verbreed. Bij de vaststelling van het invoeringsmoment van eindtoetsing zal de suggestie van de VVD-fractie worden betrokken om de bepaling van onderwijsopbrengsten later in werking te laten treden. De regering merkt daarbij wel op dat hoe later de eindtoetsing wordt ingevoerd des te minder het voor de hand ligt om voor een getrapte invoering te kiezen. Immers de scholen hebben zich dan ook langer hierop kunnen instellen. Daarbij weegt mee dat straks ook voor deze schoolsoorten de onderwijsopbrengsten over een periode van drie achtereenvolgende jaren worden beoordeeld. In deze wijze van beoordeling zit dus als het ware al een overgangstermijn.

Bij het nieuwe artikel 19a WEC wordt bepaald dat het ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten in het speciaal onderwijs wordt gemeten onder scholen met een vergelijkbaar leerlingenbestand. De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke parameters voor vergelijkbaarheid van het leerlingenbestand hier gelden en of die recht doen aan de bijzondere omstandigheden van het speciaal onderwijs.

Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt uitgegaan van de kenmerken van de leerlingenpopulatie van vergelijkbare scholen. Hierbij spelen elementen als intelligentie, belemmerende en bevorderende factoren een belangrijke rol. Zo zullen leerlingen die nu op een cluster 3 school zitten niet worden vergeleken met leerlingen van een cluster 4 school. Ook is het mogelijk om scholen te vergelijken met eenzelfde uitstroombestemming van de leerlingen (vervolgonderwijs, arbeidsmarkt of dagbesteding). Bij een uitstroombestemming hoort een uitstroomniveau en dit biedt ook een mogelijkheid voor het verantwoorden van de opbrengsten, waarbij recht wordt gedaan aan de verschillen tussen scholen en leerlingen.

De leden van genoemde fractie informeren of de bij het passend onderwijs voorgeschreven voortgangsregistratie niet voldoende is.

Met het in de Wet kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs voorschrijven van een verplichte voortgangsregistratie is aangesloten bij de huidige verplichte voortgangsregistratie in het huidige artikel 8, zesde lid, van de WPO. De vervanging en daarmee nadere invulling van het begrip voortgangsregistratie in het voorliggende wetsvoorstel is ook van belang voor het speciaal onderwijs. Het is belangrijk dat scholen gebruik maken van valide en deugdelijke instrumenten, die de kennis en vaardigheden van leerlingen in het speciaal onderwijs betrouwbaar meten.

Ook willen zij weten of er geen sprake is van tegenstrijdigheid tussen de centrale normering van leerresultaten en het principe van een individueel per leerling vast te stellen ontwikkelingsperspectief, zoals dat geldt in het speciaal onderwijs.

Er is geen sprake van tegenstrijdigheid, eerder van elkaar aanvullende elementen. Het ontwikkelingsperspectief is een middel voor de school om leerresultaten te kunnen verantwoorden. Het helpt scholen als er een normering is (gebaseerd op wat je mag verwachten van de leerlingpopulatie) om het ontwikkelingsperspectief realistisch en ambitieus te formuleren.

4. Leerling- en onderwijvolgsysteem

De leden van de SP-fractie begrijpen dat een leerling nu wordt getoetst op het totaal van resultaten, waarbij de eindtoets een vrijwillige toets is in het geheel van een leerlingvolgsysteem. Hoe voorkomt de regering dat de het leerlingvolgsysteem een bijzaak wordt bij de eindtoets, zo vragen deze leden. De leden van de D66-fractie vragen welke formele rol het leerlingvolgsysteem speelt in het advies.

Het leerlingvolgsysteem is en wordt zeer zeker geen bijzaak. Allereerst wordt het gebruik van de toetsen in een leerlingvolgsysteem verplicht gesteld. Daarnaast kennen de toetsen van het leerlingvolgsysteem een belangrijke formele positie: scholen rapporteren aan ouders over de resultaten van leerlingen met inachtneming van de toetsdata van het leerlingvolgsysteem. De toetsen van het leerlingvolgsysteem vormen ook een belangrijke bron voor het schooladvies aan het eind van de basisschool. Het schooladvies is gebaseerd op de inzichten die de school en de leerkrachten in acht jaar hebben opgebouwd over de ontwikkeling van de leerling, onder andere met de toetsen van het leerling- en onderwijvolgsysteem. Met dit wetsvoorstel wordt de positie van het schooladvies versterkt.

In aansluiting hierop vragen de leden van de D66-fractie of de regering kan onderbouwen waarom het leerlingvolgsysteem minder betrouwbaar is dan de eindtoets.

Op dit moment zijn leerling- en onderwijvolgsystemen minder betrouwbaar dan de eindtoets omdat de omstandigheden waaronder de toetsen afgenomen worden, veel minder zijn gereguleerd. De toetsen uit leerling- en onderwijvolgsystemen worden ook niet elk jaar vernieuwd waardoor zij sleets kunnen raken. Omdat zij vooral formatief van aard zijn kan dit. Bij de centrale eindtoets, die summatief wordt gebruikt, is het daarentegen belangrijk dat de toets ordentelijk wordt afgenomen en dat deze elk jaar wordt vernieuwd.

Het lid van de SGP-fractie merkt op dat het wettelijke bereik van het leerlingvolgsysteem door amendering aanzienlijk is vergroot en tegelijk minder bepaald is geworden. In het leerlingvolgsysteem moet nu ook verantwoording worden afgelegd over algemene aandachtsgebieden als creativiteit en de sociale en emotionele ontwikkeling van leerlingen. Hoe is deze wijziging in overeenstemming te brengen met de reactie van de regering op het advies van de Raad van State, waardoor het bereik van het leerlingvolgsysteem juist werd beperkt en aangescherpt, zo vraagt dit lid.

De regering constateert dat in de huidige praktijk de toetsen voornamelijk betrekking hebben op cognitieve vaardigheden zoals rekenen en taal. Het amendement brengt tot uitdrukking dat scholen hun leerlingen op meer terreinen kunnen volgen dan alleen rekenen en taal, daar waar toetsen beschikbaar zijn. De regering wil scholen graag deze ruimte geven om invulling te geven aan de mogelijkheden die de beschikbare toetsen bieden. Scholen zijn echter niet verplicht om leerlingen door middel van toetsen te volgen voor alle domeinen.

Vervolgens wordt de vraag gesteld hoe met deze open normstelling aan scholen duidelijk wordt gemaakt waarover zij zich in het leerlingvolgsysteem minimaal moeten verantwoorden.

De regering gaat er vanuit dat scholen in hun leerling- en onderwijsvolgsysteem in ieder geval toetsen gebruiken voor de kernvakken rekenen en taal waarvoor referentieniveaus zijn ingesteld. Bij toezicht op de naleving zal de inspectie dan ook nagaan of in ieder geval toetsen worden gebruikt voor deze vakken. Het staat scholen vrij om voor andere vakken ook toetsen af te nemen in het leerling- en onderwijsvolgsysteem. In de praktijk doen scholen dit ook.

5. Organisatiestructuur centrale eindtoets

5.1 Vergelijkbaarheid toetsen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is om de gevolgen van het amendement-Rog/Schouten al een jaar na de invoering van de wet te evalueren. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is toe te zeggen om een evaluatie, die alléén betrekking heeft op de ervaringen opgedaan met de verschillende eindtoetsen, reeds na twee jaar te laten plaatsvinden.

In het wetsvoorstel is bepaald dat binnen vier jaar na de inwerkingtreding van het onderhavig wetsvoorstel een evaluatie zal plaatsvinden. De regering ziet geen reden om afzonderlijke onderdelen apart te evalueren of deze evaluatie te vervroegen en vindt de in de wet genoemde termijn realistisch en gewenst. Over een periode van vier jaar kan ook een beter inzicht worden opgebouwd hoe de praktijk zich ten aanzien van het toelaten van andere eindtoetsen ontwikkelt. Eén of twee jaar is hiervoor te kort.

De leden van genoemde fractie merken op dat een manier om vorm te geven aan (de strekking van) het amendement-Rog/Schouten (meerdere aanbieders mogelijk) en de kritiek van de Raad van State (monopoliepositie Cito), zonder de vergelijkbaarheid van toetsen geweld aan te doen, wellicht zou kunnen zijn om de eindtoets periodiek centraal aan te besteden, waarna de gekozen eindtoets voor alle scholen voor een bepaalde periode (een of meerdere jaren) zou gelden. Hoe kijkt de regering tegen deze suggestie aan, zo vragen deze leden.

De regering vindt een periodieke centrale aanbesteding van de eindtoets een creatieve suggestie maar om een aantal redenen neemt ze deze niet over. Allereerst omdat hiermee onvoldoende recht wordt gedaan aan een belangrijke overweging van het amendement Rog/Schouten. Dit betreft de mogelijkheid dat scholen zelf een keuze moeten kunnen maken uit beschikbare eindtoetsen. Een keuzevrijheid die de Onderwijsraad in haar advisering over de eindtoetsing ook bepleit. Deze vrijheid is er niet wanneer alle scholen gedurende een bepaalde periode moeten meedoen aan die ene eindtoets die het resultaat is van een centrale aanbesteding. Verder houdt de suggestie onvoldoende rekening met het principiële onderscheid dat gemaakt is tussen de centrale eindtoets als zorgplicht voor de overheid en de mogelijkheid om daarnaast andere eindtoetsen toe te laten. De zorgplicht betekent dat er altijd jaarlijks een kwalitatief goede centrale eindtoets is voor alle leerlingen. Een eindtoets die jaarlijks wordt vernieuwd en over de jaren heen vergelijkbaar moet zijn. De regering vindt het vanwege deze zorgplicht te kwetsbaar wanneer deze als 'niet economische dienst van algemeen belang' aan te merken activiteit periodiek onderwerp zou zijn van een open aanbestedingsprocedure. De nu gekozen constructie waarbij het onafhankelijke College

voor toetsen en examens toeziet op de totstandkoming en kwaliteit van de centrale eindtoets en optreedt als inhoudelijk opdrachtgever van Stichting Cito, biedt volgens de regering de beste waarborg voor de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering van de genoemde zorgplicht.

Door de aanvaarding van het amendement-Rog/Schouten, is er een wettelijke mogelijkheid geschapen om, naast de Cito-toets, ook andere toetsen toe te staan als eindtoets, mits deze zijn goedgekeurd door het College voor toetsen en examens. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze wordt gewaarborgd dat deze verschillende toetsen in ieder geval onderling vergelijkbaar zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vergelijkbare vragen.

Allereerst merkt de regering op dat het door het amendement op dit punt gewijzigde wetsvoorstel niet aangeeft dat de andere toetsen moeten worden goedgekeurd door het College voor toetsen en examens. In het voorstel is de minister van OCW degene die beslist over de toelating van een andere eindtoets. Bij de uitwerking van de toelatingsvoorwaarden in een AMvB is het aspect van de vergelijkbaarheid aan de orde. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat iedere eindtoets voor taal en rekenen, ongeacht de vorm, goed het beheersingsniveau van iedere leerling in kaart brengt. Dit kan worden gewaarborgd door vooraf aan toetsontwikkelaars duidelijk te maken wat er in een eindtoets ten minste inhoudelijk aan de orde moet komen. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van een landelijk vast te stellen toetswijzer voor taal en rekenen. Daarnaast is het ook van belang dat iedere eindtoets geijkt is aan de wettelijke referentieniveaus voor taal en rekenen en daarmee genormeerd kan worden. Deze normering is onmisbaar voor de vaststelling van het niveau van de leerling en daarmee ook voor advisering voor het voortgezet onderwijs. In de bedoelde AMvB worden deze waarborgen verder uitgewerkt.

Tevens informeren de leden van genoemde fractie wie daartoe de normen opstelt, de wetgever, de regering, de minister of het College voor toetsen en examens. De normen — in termen van het voldoende waarborgen van de vergelijkbaarheid — maken onderdeel uit van de voorschriften die bij AMvB worden gesteld aan het toelaten van het gebruik van andere eindtoetsen. Er is bij deze AMvB geen sprake van een formele voorhangbepaling. Daarmee is de vaststelling de bevoegdheid van de regering. Er is echter toegezegd de ontwerp AMvB aan te bieden aan de Tweede Kamer. Deze informatie zal ook uw Kamer ontvangen.

Kan de regering aan het lid van de SGP-fractie toelichten hoe het voorgestelde artikel 9b WPO, in het bijzonder de leden 1 en 8, in samenhang gelezen moeten worden? Het in het eerste lid genoemde tijdvak is mede gekozen omdat de regering hecht aan het later afnemen van de toets. De regering hanteert als uitgangspunt dat de andere eindtoetsen in dezelfde week worden afgenomen als de centrale eindtoets. Bezien wordt, mede na overleg met mogelijke aanbieders, hoe dit in de AMvB kan worden vormgegeven.

Het lid van de SGP-fractie vraagt vervolgens waarom niet gekozen is voor het vastleggen van de algemene verplichting van een eindtoets die aan kwaliteitsstandaarden moet voldoen, zodat sprake is van een meer gelijkwaardige verhouding tussen toetsaanbieders. Zoals hierover in antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie en de fractie van de ChristenUnie is aangegeven, zullen er nadere voorschriften worden ontwikkeld. Deze hebben in ieder geval betrekking op de vergelijkbaarheid tussen eindtoetsen. Deze en andere elementen vormen tezamen een standaard waarop de besluitvorming over de toelating van andere eindtoetsen wordt gebaseerd. Deze standaard bevordert een gelijkwaardige verhouding tussen toetsaanbieders.

5.2 *Verhouding andere wetgeving*

De leden van de VVD-fractie merken op dat een gerelateerd onderwerp de subsidiëring van het ontwikkelen van de centrale eindtoets is. Ook ligt op dit moment in Tweede Kamer het wetsvoorstel 'Herziening SLOA' voor.¹⁶ De VVD-fractie vraagt de regering hoe dit alles zich verhoudt tot de uitvoering van het amendement-Rog/Schouten.

Genoemd wetsvoorstel is bestemd voor landelijke onderwijsondersteunende activiteiten die direct samenhangen met de uitvoering van publieke stelseltaken. Taken waarvoor de wetgever de zorg in handen heeft gelegd van de overheid. Zoals hiervoor is beschreven betreft het ontwikkelen, vaststellen en aanbieden van de centrale eindtoets zo'n taak. Het ontwikkelen van de centrale eindtoets wordt als 'niet-economische dienst van algemeen belang' belegd bij de Stichting Cito onder aansturing van het College voor toetsen en examens. Deze lijn is ook gevolgd in het voorliggende wetsvoorstel en wordt in het wetsvoorstel 'Herziening SLOA' overgenomen. De stelseltaak voor de centrale eindtoets, inclusief de ontwikkeling daarvan, wordt daarmee onderscheiden van vrije marktactiviteiten zoals het ontwikkelen van tussentijdse volgtoetsen in het primair onderwijs, maar ook het maken en aanbieden van andere eindtoetsen.

De leden van genoemde fractie vragen of aanbieders van andere eindtoetsen in aanmerking kunnen komen voor subsidiëring en zo ja, hoe. De leden van de SP-fractie stellen een soortgelijke vraag.

In de brief van 12 april 2013 heeft de regering aangegeven dat gelijktijdig met de ontwikkeling van de AMvB ter verdere uitvoering van het amendement Rog/Schouten, het aspect van de bekostiging van toegelaten andere eindtoetsen wordt uitgewerkt.¹⁷ Daarbij staat vast dat andere eindtoetsen waarvan het gebruik is toegelaten voor bekostiging in aanmerking komen. De wijze waarop dit het beste juridisch en met zo min mogelijk uitvoerings- en administratieve lasten kan plaatsvinden, is onderdeel van de uitwerking. Een optie daarbij is de bekostiging van andere eindtoetsen via de lumpsumbekostiging van de scholen te laten verlopen. De scholen worden dan met een aanvullende vergoeding in de gelegenheid gesteld om andere toegelaten eindtoetsen af te nemen. Een andere optie is die van directe subsidiëring van aanbieders van toegelaten eindtoetsen.

¹⁶ Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (20..); *Kamerstukken II* 2012/13, 33 558, nr. 2.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 558, nr. 6.

Tevens stellen zij de vraag hoe het wetsvoorstel zich wat dit betreft verhoudt tot Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding. De leden van de GroenLinks-fractie stellen een soortgelijke vraag.

De overheidstaak ten aanzien van de centrale eindtoets wordt in navolging van de ontwikkeling en beschikbaarstelling van de centrale schriftelijke examens in het voortgezet onderwijs aangemerkt als een 'niet-economische dienst van algemeen belang' die bij wet is opgedragen aan Stichting Cito. Dit is in lijn met de Mededingingswet. De regelgeving op het gebied van aanbesteding is hierop niet van toepassing. In de toelichting op het wetsvoorstel centrale eindtoets PO is dit uitgebreid onderbouwd.¹⁸ Ten aanzien van de mogelijkheid om het gebruik van andere eindtoetsen toe te laten, zijn de regels op het gebied van aanbesteding eveneens niet aan de orde. De reden hiervoor is dat de regering mogelijke aanbieders niet verzoekt om dergelijke toetsen te ontwikkelen. Het initiatief om een andere eindtoets te ontwikkelen en te verzoeken om het gebruik daarvan toe te laten berust bij deze aanbieders.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat het wetsvoorstel regelt dat bij of krachtens AMvB voorschriften omtrent de centrale eindtoets (en andere toetsen) kunnen worden vastgesteld. Daarmee wordt de democratische controle op deze voorschriften uit handen gegeven en dat maakt het essentieel precies te formuleren om welke voorschriften het hier gaat, zo stellen zij. Betreffen die voorschriften de inhoud, de wijze van afnemen, het te toetsen niveau of nog iets anders, zo informeren zij. Tevens stellen zij de vraag hoe is geborgd dat de overheid conform het 'Dijsselbloem-kader' slechts het 'wat' bepaalt en niet het 'hoe'. De leden van de SP-fractie stellen een soortgelijke vraag. In de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van OCW — ondanks dat er in formele zin geen sprake is van een voorhangbepaling — toegezegd dat de Kamer op diverse momenten betrokken zal worden bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel in nadere bij AMvB te regelen voorschriften. Zo zal de Kamer in september/oktober worden geïnformeerd over de wijze waarop de regering voornemens is invulling te geven aan de te stellen voorwaarden voor de toelating van andere eindtoetsen. Omstreeks komende jaarwisseling wordt de integrale ontwerp-AMvB aan de Tweede Kamer voorgelegd. Aangezien de inhoud van de nadere voorschriften thans nog onderwerp van uitwerking en overleg met diverse partijen is, kan over de precieze inhoud nog weinig worden gezegd. De voorschriften die zullen worden gesteld, beogen onder andere te borgen dat eventuele andere toegelaten eindtoetsen van goede kwaliteit zijn, dat zij genormeerd kunnen worden, dat de resultaten geïkt kunnen worden aan de referentieniveaus voor taal en rekenen en dat zij ordentelijk worden afgenomen. Dit alles in het belang van de leerlingen. Aangezien de invoering van de verplichte eindtoetsing een uitdrukking is van de stelselverantwoordelijkheid van de overheid voor het 'wat', zullen de nadere voorschriften zich in het directe verlengde daarvan bevinden. Daarbij wordt er op gewezen dat de vaststelling van dit 'wat', te weten de resultaten van de eindtoetsing, volgens bepaalde spelregels zal moeten verlopen. Deze spelregels zullen onvermijdelijk ook betrekking hebben op hoe en wanneer scholen de eindtoetsing afnemen in het belang van de kwaliteit en betrouwbaarheid.

¹⁸ *Kamerstukken II, 2011/12, 33 157, nr. 3, par. 6.3.*

Tenslotte willen de leden van genoemde fractie weten waarom van alle in het wetsvoorstel gedefinieerde AMvB's alleen in onderdeel II, onderdeel E (Artikel 19a lid 6) een voorhang bij de Staten-Generaal is voorzien en bij de andere niet.

De voorhang die is geregeld in bedoeld artikel 19a WEC komt overeen met de reeds bestaande dienovereenkomstige bepaling in de WPO (artikel 10a, zesde lid, WPO). De regering en de Tweede Kamer hebben geen aanleiding gezien om bij de andere bepalingen waarin een uitwerking bij AMvB wordt voorgesteld, een voorhangbepaling op te nemen.

5.3 Voorwaarden aanbidding alternatieve toetsen

De staatssecretaris heeft aan de Tweede Kamer, aangegeven bereid te zijn om de inhoud van het AMvB en het resultaat van de genoemde verkenning te zijner tijd voor te leggen aan de Tweede Kamer. De VVD-fractie zou de regering eenzelfde toezegging willen vragen aan de Eerste Kamer.

Die informatie zal uw Kamer ook ontvangen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat, door de aanvaarding van het amendement-Rog/Schouten, het bepaalde in artikel IV onder artikel 2a (te subsidiëren activiteiten Cito), waarin wordt vastgelegd dat met uitsluiting van alle andere organisaties alleen de Stichting Cito in aanmerking komt voor subsidie voor het opstellen van een eindtoets op grond van dit wetsvoorstel, niet langer houdbaar is. Heeft de aanvaarding van genoemd amendement tot consequentie dat deze bepaling in het wetsvoorstel zou moeten worden geschrapt, althans in die zin aangevuld, dat ook andere instellingen voor subsidie in aanmerking zouden moeten kunnen komen, zo vragen zij.

De regering is het op dit punt niet eens met de leden van de CDA-fractie. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie is uiteengezet, worden de activiteiten met betrekking tot de ontwikkeling van de centrale eindtoets als wettelijke taak belegd bij Stichting Cito. Dit als onderdeel van de plicht van de overheid zorg te dragen voor de centrale eindtoets. Het amendement Rog/Schouten heeft niet tot gevolg dat deze wettelijke taak wordt geschrapt. Dit geeft onaanvaardbare grote risico's voor een adequate uitvoering van deze zorgplicht. Zoals hiervoor al is opgemerkt wordt de bekostiging van andere eindtoetsen waarvan het gebruik is toegelaten, langs andere weg uitgewerkt.

Klemt dit niet temeer, gelet ook op artikel 23 van de Grondwet en op de Europese regelgeving, zo vragen zij.

Bij de bekostiging van andere eindtoetsen waarvan het gebruik is toegelaten, staat voorop dat scholen een eigen, gelijkwaardige en vrije keuze kunnen maken tussen de centrale eindtoets en beschikbare andere eindtoetsen. Onder gelijkwaardigheid is ook begrepen dat scholen geen financieel nadeel ondervinden van de eventuele keuze voor een andere eindtoets. Dit alles is in lijn met de grondwettelijke inrichtingsvrijheid en financiële gelijkstelling. In antwoord op eerdere vragen van leden van de VVD-fractie en de GroenLinks-fractie is al ingegaan op de relatie met de Europese regelgeving voor aanbesteding. Hieraan voegt de regering nog toe dat een eventuele optie van directe

bekostiging van aanbieders van andere eindtoetsen, zorgvuldig moet worden gewogen in het licht van het aspect van staatssteun.

Zij koppelen hieraan de vraag of de regering van mening is dat producenten van andere eindtoetsen dan van Cito voldoende helderheid hebben over de wet en financiering en voldoende tijd om een eindtoets te ontwikkelen, zodat er voor het basisonderwijs ook daadwerkelijk iets te kiezen valt. Ook de leden van de GroenLinks-fractie merken op dat volgens het wetsvoorstel Cito de enige gesubsidieerde leverancier van eindtoetsen wordt. Deze leden willen weten of dit andere eindtoetsen niet de facto uitsluit, contrair aan het aangenomen amendement Rog-Schouten en of dit de facto niet leidt tot verdrijving van andere aanbieders en daarmee tot een monopolie voor Cito, ook bij leerlingvolgsystemen. De producenten van andere eindtoetsen zal de gevraagde helderheid worden geboden in de vorm van de voorschriften die worden ontwikkeld voor de toelating van andere eindtoetsen. Tevens gaat de regering duidelijkheid bieden aan de scholen en de producenten over de financiële aspecten. Bij de uitwerking van dit alles wordt ook overlegd met de bij de regering bekende ontwikkelaars van (eind)toetsen. Deze ontwikkelaars kunnen daardoor bij de eventuele ontwikkeling van andere eindtoetsen hier al op anticiperen. Gezien de voorgenomen invoering van de centrale eindtoets in het voorjaar van 2015 vindt de regering dat er voldoende (ontwikkel)tijd is voor de producenten om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid die het wetsvoorstel hen biedt. Overigens staat het de producenten vrij om ook na 2015 te verzoeken om toelating van andere eindtoetsen. De in het wetsvoorstel besloten keuze om de ontwikkeling en vaststelling van de centrale eindtoets als zorgplicht op te dragen aan de overheid, sluit de mogelijkheid tot het toelaten van andere eindtoetsen geenszins uit. Van belang daarbij is dat de toelatingsvoorschriften zo worden vormgegeven dat in combinatie met de kwaliteitswaarborg, andere aanbieders een faire kans en een reële mogelijkheid krijgen om toe te treden. Daarom zijn en worden er voorzieningen getroffen ter ondersteuning van producenten van andere eindtoetsen. Dit bevordert een gelijk speelveld. De regering hecht aan een dergelijk speelveld waarbij onder dezelfde condities door deze partijen een beroep gedaan kan worden op de gegevens en de kennis die wordt opgebouwd vanuit de publieke ontwikkeltaak voor de centrale eindtoets. In de eerdergenoemde brief van 12 april 2013 wordt ingegaan op de inhoud van deze voorzieningen zoals de inrichting van een helpdesk.

Vervolgens stellen de leden van deze fractie de vraag waarom de regering – blijkens de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer d.d. 12 april 2013 – pas een uitwerking van de subsidieregeling wil bieden als de Eerste Kamer deze wet heeft aangenomen. Is de regering bereid om de subsidiebepaling te heroverwegen, om daarmee te bewerkstelligen dat de gesubsidieerde kenniscentrumfunctie en de commerciële functie beter gescheiden zijn en Cito geen onevenwichtige bevoordeling krijgt, zo vragen zij.

Bij de uitwerking van de AMvB wil de regering ook de opvattingen van de Eerste Kamer kunnen meenemen. Van een onevenwichtige bevoordeling van Stichting Cito is volgens de regering geen sprake. Zoals hiervoor al is opgemerkt, is de wettelijke subsidiëring van Stichting Cito namelijk noodzakelijk als onderdeel van de aan de regering opgedragen

zorgplicht voor de jaarlijkse totstandkoming van de centrale eindtoets. Een heroverweging van deze subsidiëring is daarmee voor de regering niet aan de orde.

5.4 Toezicht en beoordeling

Het lid van de SGP-fractie vraagt toe te lichten hoe de onafhankelijkheid van de commissie die de toetsen moet beoordelen, wordt gewaarborgd. Wordt bijvoorbeeld geregeld dat experts van Cito geen zitting hebben in de commissie, zo vraagt het lid. De regering vindt de onafhankelijkheid van de commissie die toetsen zal gaan beoordelen van groot belang. De regering neemt dit daarom als uitgangspunt bij de uitwerking van de inrichting van de commissie. Over de samenstelling van de commissie wordt nog contact opgenomen met alle partijen. Hierbij moet wel worden bedacht dat psychometrische expertise rondom toetsen dun gezaaid is en dat de kwaliteit voorop staat.

In de antwoorden op schriftelijke vragen van het lid Rog¹⁹ wordt gemeld dat scholen geen verplichting hebben om een kleutertoets af te nemen, maar dat de Inspectie desondanks verwacht dat scholen minimaal één toets afnemen, zo leest het lid van de SGP-fractie. Hoe is deze handelwijze van de Inspectie te verantwoorden, gezien het feit dat hiervoor een wettelijke basis ontbreekt, zo vraagt het lid van deze fractie.

Afstemming van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen is van belang voor de kwaliteit van het onderwijs: scholen die dit goed doen scoren gemiddeld hoger op de eindtoets basisonderwijs. Het afstemmen is ook een wettelijke verplichting (art. 8, eerste en vierde lid, WPO). De inspectie verwacht daarom dat de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen worden gevolgd met een leerlingvolgsysteem, dat past bij de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Het gaat om een systeem van landelijk genormeerde, valide en betrouwbare toetsen, ten minste op het gebied van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, aangevuld met gestructureerde observaties in groep 1 en 2. De toetsen worden zowel in de kleuterbouw als in de leerjaren erna bij alle leerlingen afgenomen. Het valt te verwachten dat de toetsen worden afgenomen op een manier die aansluit bij de leeftijd en ontwikkeling van de kinderen. Over het gebruik van deze instrumenten en de interpretatie van de verkregen gegevens zijn op schoolniveau afspraken gemaakt. Zo kunnen deze bijvoorbeeld worden gebruikt om tijdig zorgbehoeftes te signaleren. De inspectie vraagt van scholen dat zij de ontwikkeling van kinderen systematisch volgen en begeleiden. Er zijn methode-onafhankelijke toetsen voor de kleutergroepen. De inspectie vraagt dat scholen minimaal een keer in de hele kleuterperiode (dus 2 jaar) een onafhankelijke toets voor taal en rekenontwikkeling (door Cotan gecertificeerd) afnemen, naast de eis dat scholen de brede ontwikkeling van kleuters volgen door middel van een observatiesysteem. Hiervoor zijn geen inhoudelijke eisen gesteld. De wettelijke basis hiervoor ligt in het toezichtkader van de inspectie dat is vastgesteld door de IGO en goedgekeurd door de minister, na raadpleging van het onderwijsveld (de Ringen).

Ook wil dit lid weten waarom de Inspectie onder meer op basis van haar brochure 'Analyse en waardering van opbrengsten' normerend optreedt richting scholen ten aanzien van andere toetsen dan de eindtoets, waarvoor geen wettelijke basis bestaat.

¹⁹ *Aanhangsel Handelingen II 2012/13*, nr. 1695.

Voor de normering van leerresultaten bestaat een wettelijke grondslag. Die grondslag is artikel 10a van de WPO. Deze normering is vastgelegd voor alle op dit moment erkende toetsen waarmee scholen de leerresultaten van leerlingen in het laatste leerjaar van de basisschool kunnen meten. Een nadere uitwerking daarvan is opgenomen in de artikelen 34.1 tot en met 34.6 van het Besluit bekostiging WPO en in de Regeling leerresultaten PO. Hiermee bestaat er ook voor andere toetsen dan de huidige Cito-Eindtoets Basisonderwijs een wettelijke basis. De beleidslijn "Analyse en waardering van opbrengsten" bevat de werkwijze waarop de Inspectie praktische uitvoering geeft aan haar toezicht op de wettelijke voorschriften met betrekking tot het meten van de resultaten en de normering. Die beleidslijn wordt vastgesteld en openbaar gemaakt na raadpleging van het onderwijsveld.

6. Invoering van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie constateren dat in veel regio's al in een vroeg stadium afspraken worden gemaakt over de manier waarop aanmelding en toelating tot het voortgezet onderwijs in een volgend schooljaar verloopt. Tevens merken zij op dat de verschuiving van het afnametijdstip aanpassingen van organisatie, personeel en toelatingsprocedures van scholen voor voortgezet onderwijs vergt. De vraag aan de regering is, of voor de invoering van de centrale eindtoets niet een invoeringstermijn van één schooljaar na besluitvorming in de Eerste Kamer zou moeten worden gehanteerd. De regering wil de verplichte eindtoetsing, waaronder in ieder geval de centrale eindtoets, in het basisonderwijs met ingang van het schooljaar 2014/2015 invoeren. Dit betekent dat tussen half april-half mei 2015 de eindtoets in groep 8 voor het eerst verplicht wordt. Uitgaande van aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer omstreeks 1 oktober 2013 betekent dat er ruim 1,5 jaar rest tot het feitelijk afnamemoment. Deze termijn is naar oordeel van de regering toereikend voor alle betrokken partijen om zich voor te bereiden en in te stellen op de gewijzigde situatie rond de afname en rond de advisering en overgang van leerlingen van het basis- naar het voortgezet onderwijs.

Welke garanties kan de regering bieden dat de overgang van het oude stelsel (zonder verplichte centrale eindtoets) naar het nieuwe stelsel (mét verplichte centrale eindtoetsen die onderling vergelijkbaar behoren te zijn) zorgvuldig geschiedt, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Allereerst merkt de regering op dat in het nieuwe stelsel sprake is van één centrale eindtoets waarvoor de overheid ten volle verantwoordelijk is. Deze verantwoordelijkheid ziet ook op de zorgvuldige invoering van de eindtoets, ook al wordt deze in handen gelegd van het College voor examens. Aangezien veel basisscholen ervaring hebben met het afnemen van eindtoetsen in groep 8 heeft de regering er alle vertrouwen in dat de overgang van de huidige vrijwillige eindtoetsing naar de komende verplichte eindtoetsing goed en soepel zal verlopen. Daarnaast zorgt de overheid ervoor dat er heldere en faire spelregels zijn voor aanbieders die vragen om toelating van een alternatieve eindtoets. Bij het opstellen van deze spelregels worden de potentiële aanbieders betrokken. Of en hoe deze aanbieders gebruik maken van de mogelijkheid is niet aan de regering maar aan de aanbieders zelf. De genoemde helderheid en fairheid geldt — zoals hiervoor al is

opgemerkt — ook voor de scholen die in plaats van de centrale eindtoets kiezen voor een andere toegelaten eindtoets. De spelregels worden via voorschriften geregeld bij AMvB. Bij de totstandkoming daarvan wordt de Tweede Kamer betrokken en uiteraard wordt de AMvB ook ter advisering voorgelegd aan de Raad van State.

Vervolgens merken de leden van genoemde fractie op dat in artikel VIII van het wetsvoorstel een overgangsregeling is opgenomen voor de toepassing van artikel 10a van de Wet op het primair onderwijs, met betrekking tot hoe de leerresultaten moeten worden beoordeeld. Vanuit het veld is de zorg uitgesproken dat deze termijn van drie jaar na invoering van dit wetsvoorstel te kort zou zijn om de veranderingen zorgvuldig uit te voeren, zeker ook waar het het speciaal onderwijs betreft, zo stellen deze leden. Zij vragen of de regering bereid is om, wanneer in de praktijk blijkt dat deze termijn te kort zou zijn, de mogelijkheid te scheppen om deze overgangsperiode te verlengen. Artikel VIII is een min of meer "technische" bepaling die regels geeft voor de toepassing van artikel 10a WPO tijdens de eerste schooljaren waarin artikel 10a WPO is gewijzigd conform dit wetsvoorstel. Deze bepaling heeft dus geen betrekking op het speciaal onderwijs. Op basis van de huidige tekst van artikel 10a WPO worden de leerresultaten op het gebied van de Nederlandse taal en rekenen/wiskunde gemeten over een periode van 3 schooljaren (tweede lid, onder a). Het wetsvoorstel brengt een wijziging aan in dit artikel. Die wijziging betreft de wijze waarop wordt gemeten: in de nieuwe situatie is dat op basis van de centrale eindtoets/andere toegelaten eindtoetsen. Omdat wordt teruggekeken over een periode van 3 schooljaren betekent die wijziging dat in het eerste schooljaar waarin die toetsen zijn afgenomen in de voorafgaande periode van 3 schooljaren nog uitsluitend volgens de "oude" wijze is gemeten. In het tweede schooljaar waarin de centrale eindtoetsen/andere toegelaten toetsen zijn afgenomen, is één schooljaar gemeten op basis van de centrale eindtoetsen/andere toegelaten toetsen en twee schooljaren op de "oude" wijze. In het daaropvolgende schooljaar (het derde schooljaar na de invoering van de centrale eindtoets/andere toegelaten toetsen) bestaat de meting in de voorafgaande periode van 3 schooljaren uit twee schooljaren gemeten op basis van de centrale eindtoetsen/toegelaten andere toetsen en één jaar gemeten op de "oude" wijze. In het weer daaropvolgende schooljaar (het vierde schooljaar) bestaat de voorafgaande periode van 3 schooljaren volledig uit schooljaren waarin is gemeten op basis van de centrale eindtoets/toegelaten andere toetsen. De meting vindt dan voor de gehele periode plaats op basis van het gewijzigde artikel 10a WPO. Artikel VIII biedt dus geen mogelijkheid om de periode van 3 schooljaren te verlengen. Die periode van 3 schooljaren is namelijk geregeld in het nu reeds geldende artikel 10a WPO.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de opvatting van de regering dat de verplichte eindtoets geen noemenswaardige verzwarende voor het onderwijsveld zal opleveren, correct is. Deze leden menen dat een verplichte eindtoets, waarmee de kwaliteit van het onderwijs wordt beoordeeld door de Inspectie, van een heel andere orde is dan de huidige praktijk van een niet verplichte eindtoets. Heeft de regering dit feit meegewogen in haar oordeel, zo vragen deze leden.

Het door de leden van de SP-fractie aangevoerde feit dat met de invoering van een verplichte eindtoets de beoordeling van de onderwijskwaliteit door de onderwijsinspectie van een heel andere orde is, wordt niet erkend door de regering. Met de invoering

verandert er namelijk niets wezenlijks in de wijze waarop de onderwijsinspectie naar de eindopbrengsten in termen van taal en rekenresultaten in groep 8 van het basisonderwijs kijkt en deze weegt. Er is dan ook geen reden hiermee rekening te houden bij de invoering van verplichte eindtoetsing in het basisonderwijs.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker