

Vergaderjaar 2011–2012

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 maart 2012

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen ga ik hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Inhoudsopgave

blz.

ALGEMEEN

1.	Inleiding	2
1.1.	<i>Kern van het wetsvoorstel</i>	5
1.2.	<i>Aanleiding</i>	7
–	<i>Motie Beertema en Elias</i>	9
–	<i>Commissie Dijsselbloem</i>	10
1.3.	<i>Functie van toetsing</i>	11
1.4.	<i>Opbrengstgericht werken</i>	14
1.5.	<i>Toegevoegde waarde en begintoets</i>	15
2.	Doel en inhoud wetsvoorstel	18
2.1.	<i>Algemeen</i>	18
2.2.	<i>Inhoud</i>	20
3.	Noodzaak wetgeving	22
3.1.	<i>Centrale eindtoets</i>	22
3.2.	<i>Wereldoriëntatie facultatief</i>	24
3.3.	<i>Leerling- en onderwijsvolgsysteem</i>	25
3.4.	<i>Constitutionele aspecten</i>	28
3.4.1.	<i>Samenhang kerndoelen, referentieniveaus en centrale eindtoets</i>	29
3.4.2.	<i>Normering en sanctionering</i>	31
4.	Centrale eindtoets	34
4.1.	<i>Functies van de centrale eindtoets</i>	34
4.2.	<i>Inhoud van de centrale eindtoets</i>	40

4.3.	Wereldoriëntatie	40
4.4.	Afnamemoment van de toets	41
4.5.	Het schooladvies	44
4.6.	Niveaus van en deelname aan de toets	44
4.7.	De centrale eindtoets in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs	49
5.	Leerling- en onderwijsvolgsysteem	49
5.1.	Huidig gebruik leerling- en onderwijsvolgsysteem	49
5.2.	Wat wordt geregeld?	50
6.	Organisatiestructuur centrale eindtoets	50
6.1.	Stichting Cito	50
6.2.	Toezicht en handhaving	53
7.	Positie van Caribisch Nederland	54
8.	Administratieve lasten	54
9.	Reacties onderwijsorganisaties en uitkomst internet-consultatie	55
–	Ad 1. Vóór of tegen een centrale eindtoets taal en rekenen	55
–	Ad 5. Rol van de begintoets/toegevoegde waarde en inrichting pilots	55
10.	Advies Onderwijsraad	55
–	Aanbeveling 1: stel een eindtoets verplicht, maar laat keuze toets aan scholen.	55
	ARTIKELSGEWIJS	56

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij merken op dat de eerste afname van de centrale eindtoets in april 2013 zal plaatsvinden en dat de aanpassing aan de verplichte referentieniveaus volgt in 2014. Zij vragen of en hoe de toets in 2013 voor een betrouwbaar resultaat zorgt. Aanvullend stellen zij de vraag of het risico bestaat dat in 2013 de toetsresultaten onterecht meetellen in de beoordeling en of dat niet zou zijn te ondervangen met de suggestie om in dat jaar aan de resultaten een experimentstatus toe te kennen, zodat het jaar 2013 wel als startpunt kan worden ingevoerd. Of ziet de regering geen aanleiding om een experimentstatus toe te kennen, zo vragen de leden. De betrouwbaarheid van de centrale eindtoets is gewaarborgd door het feit dat deze toets volledig is geënt op de bestaande Eindtoets Basisonderwijs Cito, die al meer dan 40 jaar in het basisonderwijs wordt afgenomen. Deze toets meet op adequate wijze de vorderingen van leerlingen op het gebied van taal en rekenen en is een goede voorspeller voor het best passende vervolgonderwijs voor de leerlingen. De eindtoets van 2013 bevindt zich op dit moment in het laatste ontwikkelingsstadium. Het risico dat de toetsresultaten onterecht mee zouden tellen in de beoordeling is niet aanwezig, omdat deze resultaten met een beproefd toetsinstrument worden gemeten. Dat is al geruime tijd het geval: de resultaten van de Eindtoets Basisonderwijs van Cito vormen al jarenlang voor de meeste scholen (85%) de basis voor het inspectie-oordeel over de opbrengsten. Deze leerresultaten zijn (voor zover het de ondergrens betreft) met de wet «Goed onderwijs, goed bestuur» sinds 1 augustus 2010 aangemerkt als een bekostigingsvoorwaarde. Om die reden is het evenmin nodig om aan deze resultaten een experimentele status toe te kennen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat toetsing in de eerste plaats het verheffingsideaal dient en niet mag verworden tot een instrument overwegend voor de selectie van leerlingen, laat staan tot een afrekenin-

strument voor basisscholen over de ruggen van de scholieren. Zij vragen of de regering deze overweging deelt en zo ja, hoe dit dan tot uitdrukking komt in het wetsvoorstel.

De regering deelt (los van de gebruikte terminologie) in essentie de overweging van de PvdA-fractie dat toetsen in dienst horen te staan van de ontplooiing van de unieke talenten van ieder kind. Dit komt ook in het wetsvoorstel tot uitdrukking doordat toetsen als een hulpmiddel en niet als een doel worden gepositioneerd. Een hulpmiddel dat zowel op individueel als op groeps- en schoolniveau bijdraagt aan het realiseren van goede onderwijsresultaten.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Naast het belang van de vakken taal en rekenen op alle lagen van het onderwijs benadrukken zij dat het vak wereldoriëntatie in het kader van integratie ook behoort tot één van de basiscompetenties waarmee een leerling zijn of haar schoolcarrière dient voort te zetten. De leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij delen de ambitie van de regering om betere taal- en rekenprestaties te bewerkstelligen in het primair onderwijs. Leerlingvolgsystemen zijn naar de mening van deze leden een belangrijk middel om een meer opbrengstgerichte cultuur te bewerkstelligen. De leden hechten eraan om aan te geven dat goed onderwijs meer is dan alleen het aanleren van cognitieve vaardigheden. De vormende taak van de school vinden deze leden dan ook van groot belang. Deze leden zien toetsen als een middel en niet als een doel. In dit geval zijn het leerlingvolgsysteem en de toetsen een middel om onderwijsachterstanden op te sporen en op basis van de verkregen informatie indien nodig het onderwijsleerproces bij te sturen. De leden ondersteunen de beslissing van de regering om het afnamemoment te verschuiven. De leden hebben een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en het advies van de Raad van State. Met de regering zijn zij van mening dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog moet. De leden betwijfelen echter of met meer meten en toetsen de kwaliteit omhoog gaat. De leden geven aan van mening te zijn dat goed onderwijs slechts voor een deel is uit te drukken in cijfers. Deelt de regering dit uitgangspunt, zo vragen deze leden. Hoe gaat de regering voorkomen dat de brede vorming van het kind in de verdrukking komt door de nadruk op de Cito-score waardoor de school een toetsfabriek wordt, zo vragen zij.

De regering deelt het uitgangspunt van de SP-fractie dat de resultaten van het onderwijs niet alleen in cijfers uit te drukken zijn. Goed onderwijs is vanzelfsprekend meer dan een resultaat op een toets voor taal en rekenen. De regering onderschrijft volledig dat een leerling of een groep van leerlingen meer is dan een optelsom van meetbare, cognitieve prestaties. De vormende aspecten van het onderwijs, zoals de sociale vaardigheden, de emotionele ontwikkeling en de interactie tussen leerlingen, zijn moeilijker eenduidig in cijfers uit te drukken. De regering wil dat ook niet. Dit laat onverlet dat ook die vormende functie van het onderwijs cruciaal is en onverbrekkelijk is verbonden met de dagelijkse praktijk in alle basisscholen van Nederland. Dit komt ook tot uiting in één van de centrale uitgangspunten en doelstellingen van ons primair onderwijs, dat het onderwijs «[zich in elk geval richt] op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden» (art. 8, tweede lid, WPO). Dit uitgangspunt blijft onverminderd van kracht, ook na aanvaarding van dit wetsvoorstel. De uitkomst van de centrale eindtoets krijgt ten opzichte van de huidige situatie geen

zwaarder of ander gewicht, omdat de meeste scholen al gebruik maken van een eindtoets en zich naar de inspectie verantwoorden aan de hand van hun toetsresultaten. De regering neemt afstand van het beeld dat wordt opgeroepen dat met dit wetsvoorstel een school wordt omgevormd tot een toetsfabriek. Het wetsvoorstel sluit aan bij de gegroeide toetspraktijk in het primair onderwijs, waarin scholen op een professionele manier omgaan met het instrument toetsen, namelijk in dienst van de ontwikkeling van de leerlingen. Die professionele ruimte blijft volledig intact. De overheid beperkt zich tot één verplichte toets op het drempelmoment van de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs. Overigens op een moment dat in het leeuwendeel van de basisscholen al (vormen van) eindtoetsen afgenomen worden. Verder doet de term «toetsfabriek» geen recht aan de wijze waarop scholen nu al met toetsen omgaan.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden zijn in principe voor het instellen van een centrale eindtoets voor Nederlandse taal en rekenen/wiskunde en het leerling- en onderwijsvolgsysteem, maar hebben nog wel een aantal inhoudelijke vragen over dit wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien dit wetsvoorstel voornamelijk als een stap in het onverantwoord opwaarderen van toetsing. Zij zien aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met onvrede kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ten eerste vinden deze leden dat het onderwijs de vrijheid heeft om zelf de ontwikkeling van leerlingen te meten en dat het onderwijs deze taak prima vervult. Ten tweede is de Cito-toets een te beperkte methode om de ontwikkeling van kinderen en de kwaliteit van het onderwijs te meten, het dient hooguit als hulpmiddel. Ten derde werkt een te grote nadruk op toetsing perverse effecten in de hand, zoals het trainen voor toetsmomenten in plaats van het vergaren van kennis en het bevorderen van een afrekencultuur in het onderwijs, zeker wanneer de Inspectie van het Onderwijs de gegevens uit de centrale toetsing en het leerlingvolgsysteem als maatgevend beschouwt. Bovendien leidt wettelijke verankering van centrale toetsing tot een nog groter belang van de Cito-toets als selectie-instrument voor het voortgezet onderwijs, terwijl het juist belangrijk is om een totaalbeeld van een leerling te vormen, zo menen deze leden.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben ernstige bedenkingen bij de omvang van de inbreuk op de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs. Zij vinden het zowel om juridische als om onderwijskundige redenen bezwaarlijk dat scholen verplicht worden dubbel werk te doen door zowel een leerlingvolgsysteem als een eindtoets te eisen. De leden constateren dat basisscholen de komende jaren hun handen vol zullen hebben aan de invoering van passend onderwijs. Zij vragen of de regering onderkent dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk kan komen te staan als daarnaast nog andere plannen en instrumenten verplicht worden opgelegd. Zij vragen waarom de regering tijdens de stelselwijziging passend onderwijs met de voorgestelde verplichtingen komt, zeker nu niet onomstotelijk vastgesteld kan worden dat deze verplichtingen noodzakelijk zijn voor kwaliteitsverbetering in het onderwijs. Zou het niet van wijsheid getuigen scholen in deze fase niet verder te overladen, zo vragen zij.

De regering onderkent voluit de inspanningen die, ook in het regulier basisonderwijs, nodig zijn om passend onderwijs tot een succes te maken. Maar anders dan de leden van de SGP-fractie is de regering van opvatting

dat de met het onderhavige wetsvoorstel geïntroduceerde verplichtingen niet een te zware wissel trekken op het vermogen van scholen om met veranderingen om te gaan. Dit heeft alles te maken met het feit dat de regering met dit wetsvoorstel aansluit op een bestaande praktijk van toetsing van de vorderingen van leerlingen. Deze praktijk bestaat ook op de ongeveer 1000 scholen die nu niet de Eindtoets Basisonderwijs van Cito afnemen; ook deze scholen toetsen regelmatig de vorderingen van leerlingen tot en met het einde van groep 8. Toetsen als zodanig leiden niet tot een verzwaring van de inhoudelijke opdracht van het onderwijs. Het zijn instrumenten om te zien of de school de reeds bestaande inhoudelijke opdracht waar maakt, bijvoorbeeld om leerlingen te leren lezen en rekenen. In dat opzicht is er geen sprake van nieuwe inhoudelijke eisen aan scholen. Daarom acht de regering het verantwoord om de centrale eindtoets en de verplichting voor het leerling- en onderwijsvolgsysteem parallel aan de ontwikkeling en invoering van passend onderwijs in te voeren.

1.1. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het pleidooi van de PO-Raad voor een invoeringstermijn voor de centrale eindtoets van één jaar na de besluitvorming in de Eerste Kamer en een invoeringstermijn van twee schooljaren voor de minimum opbrengsteis in het speciaal (basis)onderwijs na de invoering van de centrale eindtoets. Hoe staat de regering tegenover dit pleidooi, zo vragen de leden. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt met de invoering van de centrale eindtoets aangesloten op een bestaande praktijk in het basisonderwijs. Bovendien vraagt de eindtoets geen aanpassingen van het onderwijsaanbod. Het gaat om een onafhankelijke, betrouwbare vaststelling van de leervorderingen voor taal en rekenen. Om die redenen acht de regering de invoering van de centrale eindtoets in het regulier basisonderwijs per 2013 haalbaar. Daarvoor is wel van belang dat het onderhavige wetsvoorstel tijdig (dat wil zeggen ruim voor aanvang van het schooljaar 2012–2013) wordt aanvaard en in werking treedt. Dit geldt in het bijzonder voor de scholen die op dit moment geen gebruik maken van de Eindtoets Basisonderwijs van Cito, omdat voor deze scholen de verandering het grootst is.

Zoals bekend is voor het speciaal (basis)onderwijs, mede gezien de zich nog ontwikkelende toetspraktijk in die sectoren, voor een ruimer tijdpad gekozen. Het pleidooi van de PO-Raad om een minimumopbrengsteis voor deze scholen eerst twee schooljaren na invoering van de centrale eindtoets te hanteren, deelt de regering vooralsnog niet. De richting die de regering voor ogen heeft is helder. Het gaat hier om een toets die in april 2016 voor het eerst in deze scholen geïntroduceerd wordt. Deze invoering vergt op dat moment een eigenstandige afweging, die tot uiting komt in een Koninklijk Besluit waarmee de desbetreffende bepalingen in werking zullen treden. Daarbij wordt gewogen wat de ervaringen zijn van scholen die voorafgaand aan dat moment de eindtoets vrijwillig hebben afgenomen. Mede op basis daarvan kan dan een gerichte en zorgvuldige afweging worden gemaakt of de invoering van een minimumopbrengsteis gelijktijdig met de invoering van de centrale eindtoets kan plaatsvinden. De regering vindt het te vroeg om daar nu al een definitief standpunt over te bepalen. Dat is ook, gezien het ruime tijdpad, niet nodig. Overigens ligt het voor de hand dat de Kamer te zijner tijd bij deze afweging betrokken zal worden.

De leden van de SP-fractie willen weten hoe de regering voorkomt dat scholen massaal en veelvuldig gaan oefenen voor de toetsen. Tevens willen deze leden weten of de regering het risico ziet dat door een

verplichte Cito-toets gericht op reken en taal, andere taken van het onderwijs onder druk komen te staan.

Vervolgens stellen deze leden de vraag hoe vaak ouders nu al private training inhuren en hoeveel geld daarin omgaat. Tevens vragen zij of de regering dit een wenselijke ontwikkeling vindt.

Het is aan de scholen zelf hoe zij hun leerlingen voorbereiden op de centrale eindtoets. Zowel voor de huidige Eindtoets Basisonderwijs van Cito als voor de toekomstige centrale eindtoets geldt dat het niet nodig is om leerlingen speciaal te trainen. Cito benadrukt dit ieder jaar in de voorlichting aan de ouders. 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. Zo worden leerlingen, ook voor hun zelfvertrouwen, vertrouwd gemaakt met hoe de toets in elkaar zit en wat voor soort vragen erin voorkomen. De meeste scholen laten hun leerlingen daarom vooraf een oude Citotoets maken en waken er tegelijkertijd voor om de spanning bij leerlingen onnodig op te voeren. In hun communicatie met de ouders benadrukken scholen dit laatste ook voortdurend.

Aangezien de eindtoets de gangbare leerstof met betrekking tot taal en rekenen toetst, zoals vastgelegd in de kerndoelen, referentieniveaus en de daarop gebaseerde onderwijsmethodes, is er ook geen aanleiding voor scholen om de overige, eveneens belangrijke taken van de school, minder aandacht te geven. Aandacht voor taal en rekenen gaat hand in hand met de aandacht voor de overige taken en vakken. Er is geen sprake van «of-of» maar «en-en» waarbij de vaardigheden over en weer een versterkend effect op elkaar hebben.

De regering beschikt niet over deelnamegegevens en financiële gegevens van het inhuren van ouders voor private toetstrainingen van kinderen. Hierover is, voor zover bekend, geen onderzoek voorhanden. Het betreft een eigen keuze van ouders waarin de regering niet kan en wil treden. De regering wijst er verder op dat de toetsexperts van Cito, op basis van langjarige ervaring, aangeven dat dergelijke trainingen niet nodig zijn. De kennis en vaardigheden die leerlingen gedurende het basisonderwijs opdoen, kunnen niet in een paar weken of maanden spectaculair worden beïnvloed. De scholen zelf hebben voldoende in huis om de leerlingen goed voor te bereiden op de eindtoets.

Tevens vragen deze leden of de regering het risico ziet dat scholen creatief omgaan met de toets wanneer zij hier meer en meer op worden beoordeeld door de Inspectie van het Onderwijs, welke risico's en perverse prikkels de regering ziet binnen dit wetsvoorstel en hoe zij zich hiertegen wapent.

Dit risico is volgens de regering niet meer of minder aanwezig dan nu al het geval is. De vraagstelling veronderstelt dat de invoering van de centrale eindtoets gepaard gaat met een versterking van de invloed van de uitslag op de beoordeling door de inspectie. Dat is nadrukkelijk niet aan de orde. De functie van de centrale eindtoets wijkt niet af van de functie die de Eindtoets Basisonderwijs van Cito nu heeft in de beoordeling van de eindopbrengsten door de inspectie.

Er is dan ook geen reden voor het treffen van aanvullende maatregelen om te kunnen optreden tegen vermeende risico's of perverse prikkels. Het instrumentarium dat de inspectie en de minister al ten dienste staat bij het toezicht en waar nodig sanctionering, voldoet daarvoor. Overigens wijst de praktijk rond de verantwoording van de scholen over hun eindopbrengsten uit dat het instrumentarium voor sanctionering zoals een bekostigingsmaatregel, niet of nauwelijks in stelling hoeft te worden

gebracht. De regering heeft geen reden om aan te nemen dat dit na invoering van de centrale eindtoets anders zal zijn.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de eindtoets en het leerlingvolgsysteem een bijdrage leveren aan een evenwichtige en vruchtbare relatie tussen de overheid en de verschillende actoren in het veld. Is de inzet van de overheid, bij slecht presterende scholen, erop gericht om deze scholen te ondersteunen en randvoorwaarden te creëren zodat deze scholen beter kunnen presteren, zo vragen zij.

De eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem zijn hulpmiddelen voor scholen om opbrengstgericht te werken in het onderwijs aan de leerlingen. Inspectieonderzoek toont aan dat opbrengstgericht werken loont in de vorm van betere onderwijsprestaties. Dit is ook de reden dat het concept van opbrengstgericht werken mag rekenen op een breed draagvlak bij alle actoren in het onderwijs. Het vormt ook de rode draad in het actieplan *Basis voor presteren* (2011) en het bestuursakkoord (2012) dat over dit plan onlangs met de PO-Raad is gesloten. Opbrengstgericht werken en daarmee verbonden instrumenten als de eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem, leveren daarmee een cruciale bijdrage aan een evenwichtige en vruchtbare relatie tussen de overheid, die ook namens de samenleving optreedt, en het onderwijsveld. Het is duidelijk dat ieder daarbij zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. Zo gaat de overheid zorgen voor een kwalitatief goede eindtoets die voor alle scholen op dezelfde wijze in beeld brengt wat de leerlingen kennen en kunnen aan het eind van het basisonderwijs. Het stellen van de eisen aan het leerling- en onderwijsvolgsysteem blijft beperkt, om zo ten aanzien van de onderwijsinhoudelijke aspecten ruimte te bieden waar dat hoort: aan de professionals in de school. De regering wijst er verder op dat de PO-Raad op hoofdlijnen kan instemmen met het voorliggende wetsvoorstel¹. Bij slecht presterende scholen blijft de inzet van de regering dat deze scholen zich op de kortst mogelijke termijn verbeteren. Daartoe is het toezicht sinds 1 augustus 2011 meer preventief van karakter geworden; de inspectie waarschuwt eerder en indringender wanneer de kwaliteit van een school onder de maat dreigt te raken. Er is ook voorzien in ondersteuning van de betrokken scholen. De PO-Raad voert het programma *Goed worden, goed blijven* uit dat gerichte ondersteuning biedt, bijvoorbeeld in de vorm van vliegende brigades. Al deze inspanningen zijn er niet alleen op gericht om de kwaliteit zo snel mogelijk op aanvaardbaar niveau te brengen, maar ook om te borgen dat de in gang gezette kwaliteitsverbetering duurzaam is.

1.2. Aanleiding

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering wat het betekent dat de eindtoets ook het karakter van een begintoeets voor het voortgezet onderwijs krijgt.

De nieuwe situatie verschilt niet veel van het feitelijk gebruik van de Eindtoets Basisonderwijs van Cito nu. Belangrijk voordeel is wel dat alle leerlingen straks de centrale eindtoets afleggen. Het is voor VO-scholen nuttig om te weten hoe leerlingen binnenkomen; door de eindtoets is daarover van iedere leerling een objectieve eindmeting beschikbaar. Daarbij dient vanzelfsprekend in acht te worden genomen dat de eindtoets een foto is en dat het schooladvies, met daarin de gegevens uit het leerlingvolgsysteem, de film is met het beeld over 8 jaar.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering de geciteerde interpretatie van de commissie-Dijsselbloem lijkt te onderschrijven dat het verplichten van een eindtoets nodig is om het recht van kinderen op de objectieve vaststelling van hun kennis te kunnen garanderen. Deze leden vragen in hoeverre een dergelijk recht bestaat. Zij vragen of het niet aan

¹ Brief van 21 februari 2012 aan de Vaste Kamercommissie OCW.

de ouders is een dergelijk recht door middel van schoolkeuze voor hun kinderen veilig te stellen. Ook vragen zij hoe recht wordt gedaan aan de wens van ouders die juist met het oog op het belang van hun kind een school willen kiezen waar – zonder af te doen aan de waarde van toetsing – de druk van een eindtoets niet aanwezig is. De leden vragen vervolgens een reactie op de paradox dat de regering de professionele autonomie van leraren zegt te willen versterken, maar dat zij tegelijkertijd deze autonomie beperkt door centralistische controlemiddelen voor te schrijven. Zij willen weten of de regering – hoe onbedoeld ook – met dit wetsvoorstel niet het signaal uitzendt dat zij niet vertrouwt dat de kwaliteit van het onderwijs kan verbeteren wanneer deze instrumenten niet worden ingevoerd, zo vragen zij.

De regering onderschrijft inderdaad de conclusie van de commissie-Dijsselbloem. Het bedoelde recht van kinderen is niet in strikte zin als een juridisch recht in de onderwijswetgeving vastgelegd. Wel ligt er een relatie naar, bijvoorbeeld artikel 39, vierde lid, WPO, waarin staat dat een leerling het basisonderwijs verlaat als de grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs in voldoende mate is gelegd. Het onderhavige wetsvoorstel voegt daar aan toe dat bij iedere leerling een centrale eindtoets voor taal en rekenen wordt afgenomen. Dit is ook een middel om te bepalen welke vorm van aansluitend voortgezet onderwijs het meest geschikt is voor de leerling. In het wetsvoorstel maakt niet de ouder de keuze of de leerling een eindtoets moet afleggen, maar de overheid schrijft dat voor. Dit houdt verband met de verantwoordelijkheid van de regering voor de kwaliteit van het stelsel, om op diverse drempelmomenten in de onderwijsloopbaan van kinderen ten aanzien van kernvaardigheden aan te geven wat leerlingen moeten kennen en kunnen. Voor de kernvaardigheden taal en rekenen is dit door de wetgever vertaald in de referentieniveaus. Het is daarmee ook een taak van de overheid om op deze schakelmomenten in beeld te brengen – voor ouders, maar ook voor de maatschappij als geheel – hoe alle leerlingen, maar ook alle scholen, zich verhouden tot deze referentieniveaus. Dit is ook de reden dat de beslissing over het al dan niet deelnemen aan de eindtoets niet wordt overgelaten aan individuele ouders. Overigens is het ook een zaak van scholen om leerlingen op een goede manier voor te bereiden op de toets. Het beheersen van en omgaan met een zekere druk hoort daarbij. De regering is het niet eens met de wijze waarop de vermeende paradox wordt verwoord door de invoering van de centrale eindtoets en verplichting voor een leerling- en onderwijsvolgsysteem te bestempelen als «centralistische controlemiddelen». Dit roept het beeld op alsof de overheid controle zou uitoefenen op de manier waarop scholen uiting geven aan hun professionele autonomie. De controle, bestaande uit het toezicht van de inspectie, heeft in eerste instantie alleen betrekking op de opbrengsten (het «wat»). De overheid voert geen controles uit op de wijze waarop de school haar resultaten haalt. Daarmee respecteert de overheid de autonomie van de scholen. Dit blijkt ook uit de minimale eisen die in dit wetsvoorstel aan het leerling- en onderwijsvolgsysteem worden gesteld. Bij dit wetsvoorstel is de kwestie van vertrouwen of wantrouwen niet aan de orde; het draait om het helder beleggen van verantwoordelijkheden. De overheid heeft daarbij de verplichting om de instrumenten waarmee op de onderwijskwaliteit wordt toegezien op een objectieve, faire en transparante manier vast te leggen. De elementen van de eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem zijn daarbij belangrijke instrumenten.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de minister in uitspraken in de media de woorden «toetsen en leeropbrengsten» als twee afzonderlijke aspecten van haar beleid noemt. Deze leden vragen of de regering met de leden van mening is dat de toets het hulpmiddel is om de leeropbrengsten in kaart te brengen.

De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat toetsen in eerste aanleg een hulpmiddel zijn. Met toetsen brengen leraren en scholen de leervorderingen van leerlingen in beeld. In het geval van de tussentijdse toetsen doen ze dat om goed te kunnen bepalen waar leerlingen staan ten opzichte van eerdere toetsresultaten of een vergelijkingsgroep. Daarmee kunnen leraren het onderwijs voor de leerlingen verder vormgeven. De eindtoets heeft andere functies. Met de centrale eindtoets wordt het beheersingsniveau van iedere leerling aan het eind van het basisonderwijs in beeld gebracht om een tweede, objectieve gegeven te verkrijgen voor de overgang van de leerling naar het voortgezet onderwijs. Tevens bieden de geaggregeerde resultaten op groeps- en schoolniveau de mogelijkheid voor de school de eigen resultaten (in het kader van zelfevaluatie) af te zetten tegen de resultaten van vergelijkbare scholen. Zo komt de school haar eigen sterke en zwakke punten op het spoor en kan ze gericht werken aan kwaliteitsverbetering. De gemiddelde resultaten op schoolniveau vormen ook een belangrijk gegeven voor de inspectie bij het uitoefenen van het risicogericht toezicht.

De leden vinden het koppelen van de mogelijkheid tot bekostigingssanctie dermate ingrijpend dat zij willen weten wat het stapsgewijze traject is en hoe de Inspectie van Onderwijs hier een toetsingskader op ontwikkelt. Het stapsgewijze traject ziet er als volgt uit. Indien de eindresultaten van een school in enig jaar onder de ondergrens komen te liggen, wordt het bestuur daar door de inspectie op geattendeerd. Indien de school voor het tweede opeenvolgende jaar onder de ondergrens scoort, ontvangt de school een waarschuwing van de inspectie. Zo nodig wordt een preventief onderzoek uitgevoerd en worden prestatieafspraken gemaakt met het bestuur. Indien de school het derde opeenvolgende jaar opnieuw onder de ondergrens scoort, vindt een nader onderzoek plaats waarbij ook het onderwijsproces beoordeeld wordt. Als, naast onvoldoende opbrengsten, ook het onderwijsproces tekortschiet, wordt de school zeer zwak. Tegelijkertijd met het uitkomen van het rapport van bevindingen wordt door de inspectie een toezichtplan opgesteld en worden opnieuw prestatieafspraken met de school gemaakt. De school krijgt dan maximaal één jaar de tijd om zijn onderwijsproces op orde te brengen. Binnen één jaar wordt een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering uitgevoerd. Indien blijkt dat er geen of onvoldoende verbetering heeft plaatsgevonden, wordt de school overgedragen aan het ministerie van OCW voor een bestuurlijk natraject. Dit kan leiden tot bestuurlijke maatregelen van de minister. De inspectie maakt hierbij gebruik van haar vigerende toezicht- en waarderingskader dat is vastgesteld door de inspecteur-generaal van het onderwijs en goedgekeurd door de minister. De systematiek van beoordeling en waardering van de leerresultaten als bekostigingsvoorwaarde is geregeld in de WPO (artikel 10) en daarop gebaseerde nadere regelgeving. Wijzigingen in de waarderingssystematiek worden voor vaststelling door de inspecteur-generaal, besproken met het onderwijsveld (zie artikel 34.5 Besluit bekostiging WPO).

Tevens vragen zij zich af hoe groot de consequenties moeten zijn die gekoppeld worden aan de toets. De leden wijzen daarbij op de voorgestelde wijziging van artikel 10a WPO, waarmee de score van de eindtoets meer waarde lijkt te krijgen dan het totaal van leerresultaten. Zij vragen of deze conclusie juist is. Deze leden verzoeken de regering toe te lichten

¹ Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 45.

waar de overige leerresultaten wettelijk verankerd zijn, waardoor er een evenwicht ontstaat tussen de toetsresultaten en de overige leerresultaten. De consequenties die verbonden zijn aan de centrale eindtoets, zijn niet anders dan de wetgever bij de wet *Goed onderwijs, goed bestuur* (Staatsblad 2010, nrs. 80 en 282) heeft beoogd. Bij die wetswijziging is ten principale de keuze gemaakt dat leerresultaten aan het eind van de basisschool een bekostigingsvoorwaarde zijn, in die zin dat wanneer objectief is vastgesteld dat de leerresultaten ernstig of langdurig tekortschieten, de overheid kan ingrijpen. De genoemde leerresultaten betreffen de eindopbrengsten van een school op het terrein van taal en rekenen. Met het wetsvoorstel wordt de centrale eindtoets het enige toegestane instrument om de leerresultaten aan het einde van de basisschool te verantwoorden en beoordelen. Op dit moment zijn er meerdere instrumenten die voor dit doel gebruikt kunnen worden, waarbij de Eindtoets Basisonderwijs van Cito veruit het meest gebruikt wordt. De veronderstelling dat de schoolscore op de centrale eindtoets meer waarde krijgt dan de wijze waarop de resultaten nu in artikel 10a WPO zijn verankerd, is niet juist. De waarde van de centrale eindtoets is in dit opzicht vanaf de invoering dezelfde als van de bestaande instrumenten. Ook in de weging van de resultaten treden geen wijzingen op ten opzichte van de bestaande situatie. Veronderstellend dat de leden van de VVD-fractie met de term «overige leerresultaten» doelen op opbrengsten op andere leergebieden dan taal en rekenen, merkt de regering op dat deze resultaten niet als bekostigingsvoorwaarde in de wet zijn verankerd. Het aanbod in deze vakken en kennisgebieden is wel wettelijk verankerd in artikel 9, eerste en tweede lid, WPO en het daarop gebaseerde Besluit vernieuwde kerndoelen WPO.

Commissie Dijsselbloem

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag of de regering in de bekostigingssanctie een risico ziet tot (ongewenst) strategisch gedrag van scholen, waardoor scholen meer bezig zijn met de totaalscore van de eindtoets dan met de leerwinst van de leerlingen. Verder vragen deze leden of de regering kan garanderen dat het zwaartepunt van het gebruik toetsen in het verbeterproces van de school ligt en niet bij de Inspectie voor het Onderwijs.

De regering acht het risico van (ongewenst) strategisch gedrag, doordat scholen zich fixeren op de totaalscore van de eindtoets, beperkt. Daarbij is het allereerst van belang om het karakter en de reikwijdte van de bekostigingssanctie goed te verstaan. Deze sanctie komt alleen in beeld wanneer een school ernstig of langdurig tekortschiet op het gebied van de leerresultaten. De praktijk laat zien dat het daadwerkelijk toepassen van dit sanctie-instrument uiteindelijk een uiterst gering aantal scholen raakt. Sinds de inwerkingtreding van de wet *Goed onderwijs, goed bestuur* is de sanctiemogelijkheid feitelijk niet toegepast. Het beperkte aantal scholen dat daarvoor in aanmerking zou komen, weet zich tijdig te verbeteren. De oorspronkelijke bedoeling van deze bekostigingssanctie, een preventieve werking richting het scholenveld om de basiskwaliteit op orde te houden, lijkt daarmee te werken. Dit blijkt ook uit het afnemende aantal zeer zwakke basisscholen. Dit gaat naar de waarneming van de regering niet gepaard met een overdreven fixatie van scholen op de eindtoets. De bedoeling en toepassing van de bekostigingssanctie blijven onder het onderhavige wetsvoorstel dezelfde. Daarmee is er geen reden om aan te nemen dat de opstelling van scholen ten aanzien van de totaalscore op de eindtoets ineens gaat veranderen in een doorgeschooten toetsgerichte inrichting van het onderwijsproces. Per definitie ligt het zwaartepunt van het continue verbeterproces van het onderwijs bij de school en het bestuur zelf. Het bevoegd gezag heeft immers zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs op de school (artikel 10 WPO), en niet de

inspectie. Die laatste ziet vanuit haar toezichthoudende rol erop toe dat, waar nodig, de vereiste verbetering van de onderwijskwaliteit gerealiseerd wordt. De Inspectie betreft bij dit alles het gemiddelde resultaat op een toets bij haar beoordeling; de uitkomsten van toetsen geven veel meer informatie, bijvoorbeeld over verschillende deelgebieden van een toets en over individuele leerlingen. De inspectie koppelt de opbrengstgegevens die zij van of over de scholen heeft ontvangen, terug via het Internet Schooldossier (ISD), aangevuld met benchmarkgegevens. Daarmee reikt de inspectie scholen een instrument aan voor hun verbeterproces.

Vervolgens stellen deze leden de vraag hoe wordt gecorrigeerd voor het beginniveau van de leerling en hoe wordt gecorrigeerd voor de omgevingsfactoren bij verschillende scholen.

Of en hoe rekening kan worden met het beginniveau van leerlingen (bijvoorbeeld in groep 3) maakt onderdeel uit van de pilot *Leerwinst en toegevoegde waarde PO*, die momenteel onder gezamenlijke regie van OCW en de onderwijsinspectie wordt uitgevoerd. Momenteel worden de scores op een toets gecorrigeerd voor kenmerken van leerlingen op basis van het opleidingsniveau van ouders (via de gewichtenregeling PO). Bij de beoordeling van de leerresultaten houdt de inspectie rekening met de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Dat gebeurt op basis van het percentage leerlingen waarvoor de school extra bekostiging ontvangt, de zogeheten leerlingengewichten. Het leerlingengewicht is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders van de leerling. Op die manier corrigeert de inspectie voor het gemiddelde opleidingsniveau van de ouders van de leerlingenpopulatie. Dat opleidingsniveau wordt in het (internationale) onderwijsonderzoek beschouwd als een goede indicatie van wat verwacht mag worden van scholen in termen van leerresultaten. De beoordelingssystematiek werkt zo, dat naarmate een school een lager percentage leerlingen zonder gewicht heeft en dus een relatief gunstige uitgangssituatie, de ondergrens voor de leerresultaten hoger komt te liggen. Het omgekeerde geldt ook: naarmate een school meer leerlingen met een gewicht heeft en dus een relatief ongunstige uitgangssituatie, komt de ondergrens lager te liggen.

Tenslotte stellen zij de vraag hoe de regering wil voorkomen dat het onderwijs op louter Cito-scores vergeleken gaat worden, terwijl de meerwaarde van een school in de toegevoegde waarde en de leerwinst zit.

Een oordeel over de onderwijskwaliteit is niet alleen gebaseerd op de resultaten van de eindtoets. Het vermoeden van risico's bij de leerresultaten vormt wel het startpunt van het risicogerichte toezicht van de inspectie. De inspectie doet voordat ze een kwaliteitsoordeel velt ook onderzoek naar andere zaken, zoals het leerstofaanbod, het pedagogisch-didactisch handelen, de leerlingenzorg en de interne kwaliteitszorg van de school. Idealiter zou een school mede op basis van de leerwinst en de daarvan afgeleide toegevoegde waarde beoordeeld dienen te worden. Om die reden wordt in de hiervoor genoemde pilot nagegaan of er een hanteerbare en betere maat voor leerwinst/toegevoegde waarde ontwikkeld kan worden.¹ De minister werkt daarnaast aan manieren waarop excellent functionerende scholen voor het voetlicht kunnen worden gebracht. Ook daarbij gaat het om meer dan goede leerresultaten alleen.

1.3. Functie van toetsing

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het waar is dat de regering met het maximaliseren van prestaties alleen de scores op het gebied van taal en rekenen voor ogen heeft. Is het waar dat het bijdragen aan het

¹ Zie Kamerstukken II, 2011–12, 31 293, nr. 126.

welzijn van kinderen daar geen enkele rol in speelt, zo vragen zij. Verder vragen zij waarom de regering in een wetsvoorstel voor het invoeren van een centrale toets en de verplichting van verdere regelmatige toetsen, schrijft dat de regering terughoudend is in het inhoudelijk en centraal voorschrijven van toetsen.

Een belangrijke ambitie van de regering voor het basisonderwijs is, zoals ook verwoord in het actieplan «Basis voor Presteren» (2011), inderdaad dat het niveau van taal en rekenen van de leerlingen over de hele linie stijgt. De regering kiest voor deze vakken, omdat het hierbij gaat om de kernvaardigheden van leerlingen in het basisonderwijs die bepalend zijn voor een succesvolle verdere onderwijsloopbaan. Dit komt ook tot uitdrukking in de referentieniveaus die de wetgever heeft vastgesteld. Dit laat onverlet dat de regering ook zeer hecht aan het belang van andere vak- en leergebieden en overige vaardigheden en competenties van leerlingen, zoals die ook tot uitdrukking komen in de kerndoelen Primair Onderwijs. In antwoord op eerdere vragen van leden van de SP-fractie is dit belang al benadrukt (zie onder 1.1). Maar in het Nederlandse stelsel voor basisonderwijs past de overheid daarbij een terughoudende opstelling waar het de inhoud van het curriculum en de pedagogisch-didactische invulling daarvan betreft.

Het is de overtuiging van de regering dat de kernvaardigheden taal en rekenen de basis vormen om als leerling verder te kunnen leren. Als deze kernvaardigheden niet op orde zijn, dan belemmert dat leerlingen heel zwaar in hun verdere ontwikkeling.

De regering is terughoudend in het inhoudelijk en centraal voorschrijven van toetsen en toetsmomenten. Dit wetsvoorstel regelt slechts één centraal toetsmoment, aan het einde van de basisschoolperiode. De regering kiest er bewust voor om, in tegenstelling tot in sommige andere landen, geen inhoudelijke, centrale, tussentijdse toetsen voor taal en rekenen in de groepen 1 tot en met 7 voor te schrijven. De mogelijkheid, wenselijkheid en eventuele noodzaak van een centrale begintoets in groep 3 is onderwerp van onderzoek in de pilot *Leerwinst en toegevoegde waarde PO*.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om een reactie op een analyse van de situatie in Duitsland, waar de inhoud van onderwijs en toetsing onder druk komen te staan door oriëntatie op de internationale systematiek.

In hoeverre bestaan risico's op het ontstaan van dergelijke processen ook in verschillende sectoren van het onderwijs in Nederland, zo vragen zij. In PISA worden vaardigheden gemeten die van groot belang zijn om goed te kunnen functioneren in de kennissamenleving. In Duitsland hebben de eerste resultaten van de internationale toetsen in 2001 geleid tot een «PISA schok», omdat Duitsland relatief slecht scoorde. Dit heeft tot een groot aantal onderwijs hervormingen geleid en een verbetering van de prestaties van Duitsland in PISA. Aandacht voor de in PISA gemeten vaardigheden hoeft naar het oordeel van de regering niet ten koste te gaan van de algemene culturele vorming in het onderwijs. Kennisoverdracht en vorming kunnen elkaar juist versterken. Het past de regering niet om over de culturele vorming in het Duitse onderwijs een oordeel te hebben.

Welke waarborgen zijn er in onderscheid van de situatie in Duitsland die zulke processen kunnen tegengaan, zo vragen deze leden. Zij vragen voorts waarom de regering centralistische toetsinstrumenten aan het onderwijs wil opleggen, terwijl het internationale beeld op dit punt diffuus is.

De brede vormende opdracht van het onderwijs staat voor de regering op geen enkele wijze ter discussie. Het is een intrinsiek onderdeel van de wettelijke taak van het onderwijs. Besturen en hun scholen hebben als

onderdeel van de onderwijsvrijheid, daarbij de ruimte om aan de bredere vorming een eigen invulling te geven en daarbij een missie en profiel te kiezen dat leerlingen, leraren en ouders inspireert en in beweging zet.

Moet deze internationale vergelijking niet tot voorzichtigheid nopen, zo vervolgen deze leden hun vragen. Op welke gronden is de regering er zo stellig van overtuigd dat de trendbreuk, die op dit punt pas sinds enkele jaren in het Nederlandse onderwijsbeleid is ingezet, de juiste is, zo vragen zij. De leden vragen tevens een reactie op het onderzoek van Scheerens, waarin gesteld wordt dat «Nederland het enige land [is] dat hoge onderwijsprestaties koppelt aan een hoge graad van stratificatie *en* dat een relatief groot aandeel leerlingen met een immigrantenachtergrond heeft. Dit maakt de prestaties van Nederland in het PISA-onderzoek uniek in de wereld. Het impliceert tevens dat het aanzienlijk verhogen van onderwijsprestaties zeer moeilijk zal worden; het land lijkt al een plafond te naderen. En gegeven de economische wet van de verminderde meeropbrengst, is het maar de vraag of een kleine verdere verbetering van de prestaties enige invloed zal hebben op de concurrentiepositie.» Op basis van deze onderzoeksbevinding is de kans veel groter dat door het opleggen van nieuwe instrumenten de kwaliteit eerder daalt dan toeneemt. Op welke wijze heeft de regering hier rekening mee gehouden, zo vragen de leden.

De wetenschappelijke literatuur vindt positieve effecten van de combinatie van een centrale eindtoets en een hoge mate van autonomie van scholen.¹ Van belang is wel dat toetsen niet eenzijdig van bovenaf voor verschillende leerjaren worden opgelegd, zoals het geval was in Engeland en de Verenigde Staten. Daar hadden toetsen ook de functie om scholen de maat te nemen. In Nederland sluit de invoering van een centrale eindtoets in het primair onderwijs en binnenkort ook van een diagnostische tussentijdse toets aan het eind van de onderbouw van het voortgezet onderwijs, en de verplichting van een leerling- en onderwijsvolgsysteem nauw aan bij de bestaande onderwijspraktijk. Vrijwel alle scholen in het primair onderwijs hebben al een leerling- en onderwijsvolgsysteem en nemen in dat kader regelmatig toetsen af. De regering sluit aan op dit sterk ontwikkelde punt van het primair onderwijs en bevordert in beide sectoren een beter gebruik van deze systemen, zonder door te schieten in het verplichten van een gedetailleerde reeks van centrale toetsen voor verschillende leeftijdsfasen. In het voortgezet onderwijs zijn leerlingvolgsystemen nog geen gemeengoed, maar ook daar is het systematisch volgen van de leervorderingen essentieel voor opbrengstgericht werken.

De regering onderschrijft de waarneming van prof. Scheerens dat de leerprestaties van Nederlandse leerlingen in internationaal vergelijkend perspectief goed zijn. Dat wil niet zeggen dat er geen ruimte is voor verbetering. Bij het streven naar een ambitieuze leercultuur past ook het streven naar hogere leerprestaties. Dat geldt met name voor de cognitief meer begaafde leerlingen, die ook naar internationale maatstaven beter zouden moeten kunnen presteren. In de actieplannen zijn de maatregelen beschreven die daar bij passen. Het risico dat de kwaliteit eerder zou dalen dan toenemen is niet groot. De voorstellen voor een centrale eindtoets en voor een verplicht leerlingvolgsysteem sluiten nauw aan op de bestaande onderwijspraktijk. Toetsen staan ook niet los van het primaire proces, maar maken daarvan integraal onderdeel uit. Wil een school alle talenten maximaal ontwikkelen, dan kan dat niet zonder regelmatige toetsing (opbrengstgericht werken). Op die wijze zal toetsing ook niet afleiden van het primaire proces, maar het juist versterken.

¹ Webbink, D. et al. (2009), *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsinstellingen? Een literatuurstudie*, CPB Document No. 187, CPB.

1.4. Opbrengstgericht werken

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader toe te lichten op grond van welke overwegingen zij voorbijgaat aan de waarschuwing van de Raad van State voor een machtspositie voor het Cito die dreigt te ontstaan en voor oneerlijke concurrentie.

De regering is niet voorbij gegaan aan de waarschuwing van de Raad van State over de mogelijke risico's van een machtspositie en oneerlijke concurrentie. Het wettelijk beleggen van een niet-economische publieke taak bij een stichting, in casu de stichting Cito, is overeenkomstig het mededingingsrecht. Ook levert dit geen andere of grotere machtspositie op voor Cito bv. Wel moet voorkomen worden dat Cito bv hierdoor zou worden bevoordeeld ten opzichte van andere toetsaanbieders; bij bevoordeling zou sprake zijn van oneerlijke concurrentie. Daarom zijn er in lijn met deze waarschuwing afspraken gemaakt met stichting Cito die een maximaal mogelijke openheid en een gelijk speelveld voor de aanbieders en uitgevers op de markt van toetsen en testen, moeten borgen. (Zie verder onder punt 6.1)

Zou een opzet om scholen op de eindtoets af te rekenen niet leiden tot perverse prikkels, zo vragen deze leden.

Zoals de regering hiervoor op vragen van de leden van de VVD-fractie heeft geantwoord (zie onder 1.2) is de eindtoets niet bedoeld als een instrument van «afrekening». De regering hecht eraan om afstand te nemen van typering en als «een harde afrekencultuur» in combinatie met de centrale eindtoets. Zoals hiervoor is uiteengezet, zijn de resultaten op de eindtoets een aangrijpingspunt voor nader onderzoek door de inspectie. Het eventuele «afrekenen» in termen van het mogelijk treffen van een bekostigingssanctie zal, zoals hiervoor is aangegeven, slechts sporadisch voor komen. Uit het feit dat deze bekostigingssanctie nog niet is toegepast, kan worden afgeleid dat er geen sprake is van een systematische cultuur van hard en kil afrekenen.

Zou de eindtoets als afrekeninstrument voor het basisonderwijs er wellicht voor pleiten dat het Cito juist weer wordt genationaliseerd of gedeprivatiseerd indien dit instituut hiermee toch in een monopoliepositie wordt gebracht, zo vragen de leden vervolgens.

Alles wat in het kader van het ontwikkelen van de centrale eindtoets gebeurt, is in beginsel openbaar. Er zijn echter goede redenen om de openbaarheid in bepaalde van te voren vastgestelde gevallen te beperken. Zo zullen gegevens niet openbaar worden gemaakt als het gegevens betreft voor de constructie van nieuwe toetsopgaven, zoals de ankeropgaven die gebruikt worden bij de bepaling van de referentieniveaus. Verder kan de openbaarheid voor een aantal jaar worden beperkt als de kennis moet worden hergebruikt. Zo worden sommige opgaven 2 tot 3 jaar geheim gehouden in verband met hergebruik. Ook kan stichting Cito niet vrijelijk omgaan met bijvoorbeeld beeldmateriaal waarop auteursrechten van derden rusten. Uitgangspunt is in elk geval dat wat openbaar is gemaakt aan bijvoorbeeld Cito bv, openbaar zal zijn voor een ieder. Ook zullen Cito bv en andere toetsaanbieders gelijk worden behandeld met betrekking tot eventuele informatievragen in het kader van het ontwikkelen van de centrale eindtoets. Daartoe zijn afspraken gemaakt over het inrichten van een helpdesk en het doorberekenen van alle kosten conform de Mededingingswet. Al deze afspraken worden als voorwaarden verbonden aan de subsidie. Als stichting Cito deze voorwaarden niet nakomt dan kan de subsidie lager worden vastgesteld.

Bovenstaande uitgangspunten van een maximaal mogelijke openbaarheid en een gelijk speelveld, zouden op een vergelijkbare manier zijn uitgewerkt als het ontwikkelen van de centrale eindtoets zou worden genationaliseerd. Het alternatief van nationaliseren is overwogen, maar daarvoor

is niet gekozen (zie verder ook bij punt 6.1. *Stichting Cito*). Belangrijkste overweging is dat een proces van nationalisering leidt tot kwaliteits- en continuiteitsrisico's aangaande de ontwikkeling, de betrouwbaarheid en de inhoud van de centrale eindtoets. Een afbreukrisico schuilt vooral in het verlies aan deskundigheid, omdat waarschijnlijk niet alle toetsontwikkelaars van Cito zullen meegaan naar het «genationaliseerde» organisatie. Daarbij komt dat inrichten van een nieuwe organisatie waarschijnlijk gepaard gaat met kinderziektes die evenzo ten koste kunnen gaan van de kwaliteit van de centrale eindtoets. Daarnaast speelt het feit dat het ontwikkelen van de centrale eindexamens in het voortgezet onderwijs al een taak van stichting Cito is. Als er voor gekozen zou worden het ontwikkelen van de centrale eindtoets te nationaliseren dan zou het nationaliseren van het ontwikkelen van de centrale examens een logische vervolgstap zijn. Ook hiervoor zouden dezelfde risico's gelden.

De leden van de D66-fractie vragen hoe ervoor gezorgd kan worden dat het leerlingvolgsysteem meer gebruikt wordt bij opbrengstgericht werken en hier een aanvulling in plaats van een belemmering voor is. Doordat de inspectie één van haar indicatoren voor opbrengstgericht werken (indicator 7.2: «De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen») heeft aangescherpt, worden scholen gestimuleerd het leerlingvolgsysteem beter te gebruiken. Het hebben van een leerlingvolgsysteem op zich is niet voldoende, het gebruik ervan is het belangrijkste. In het kader van het op scholen gerichte ondersteuningsprogramma *School aan zet*, wordt dit eveneens gepromoot.

1.5. Toegevoegde waarde en begintoets

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering denkt de toegevoegde waarde van een school te kunnen kwantificeren. De toegevoegde waarde geeft aan welke bijdrage de school levert aan de ontwikkeling (of leerwinst) van alle leerlingen. Daarbij wordt nagegaan of de onderwijsopbrengst boven of onder het niveau ligt dat op basis van het beginniveau verwacht mag worden. Als een gemiddeld resultaat van de leerlingen bijvoorbeeld hoger is dan verwacht, kan worden gesproken van een vorm van toegevoegde waarde. In de pilot *Leerwinst en toegevoegde waarde PO* wordt gefocust op de leeropbrengsten van leerlingen en groepen leerlingen voor Nederlandse taal en rekenen/wiskunde. De leeropbrengsten voor deze vakken zijn te kwantificeren door gebruik te maken van al bestaande objectieve en valide toetsen uit leerlingvolgsystemen. Een volgende stap is na te gaan of het mogelijk is vast te stellen in hoeverre deze toegevoegde waarde is toe te schrijven aan de kwaliteit en inspanningen van de school en/of de leraar. Dit gebeurt door de toets-score in meer of mindere mate te corrigeren voor andere factoren die kunnen bijdragen aan de leerwinst, zoals het opleidingsniveau van de ouders, de taal die thuis wordt gesproken of de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerling. Het is niet mogelijk en doenlijk om voor alle externe invloeden te corrigeren. De toegevoegde waarde is daarom altijd een benadering van de werkelijke invloed die scholen hebben op prestaties van hun leerlingen.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag waarom de uitkomst van de pilot «leerwinst en toegevoegde waarde» niet wordt afgewacht, alvorens de Cito-toets te verplichten.

De pilot *Leerwinst en toegevoegde waarde PO* heeft twee doelen: het opbrengstgericht werken van scholen en hun besturen verder te stimuleren en in het verlengde hiervan na te gaan of, en zo ja in hoeverre een werkwijze om leerwinst en toegevoegde waarde te bepalen, bijdraagt aan een betere weg van de opbrengsten van een school. De werkwijze

moet valide en betrouwbaar zijn, maar ook recht doen aan de inspanningen van de school en rekening houden met de schoolpopulatie. Dit vergt een zorgvuldig onderzoek naar de (on)mogelijkheden. De eerste resultaten van de pilot zijn daarom niet eerder dan eind 2013 bekend. Indien een bruikbare werkwijze voor leerwinst en toegevoegde waarde wordt gevonden, wordt in de eindrapportage die omstreeks januari 2014 beschikbaar is, aangegeven wat de vervolgstappen zijn. Een mogelijkheid is dat de uitkomsten van de pilot op grotere schaal moet worden getest. Kortom, het wachten op de uitkomst van de pilot *Leerwinst en toegevoegde waarde PO* zou de invoering van de centrale eindtoets onnodig uitstellen. Bovendien is invoering van een centrale eindtoets niet afhankelijk van de uitkomst van deze pilot. De eindtoets is bij het meten van leerwinst een belangrijk meetmoment, maar de centrale eindtoets heeft op zichzelf al belangrijke doelen, die niet afhankelijk zijn van een werkwijze voor leerwinst en toegevoegde waarde. Zo is de centrale eindtoets een belangrijk element in de doorgaande leerlijn en legt de koppeling van de eindtoets aan de referentieniveaus een basis voor een betere inhoudelijke aansluiting en daarmee betere overdracht van leerlingen tussen het primair en voortgezet onderwijs. Bovendien maakt de centrale eindtoets het mogelijk om de toegevoegde waarde van de scholen te schatten, zoals in de huidige inspectieaanpak gebeurt door tot op zekere hoogte rekening te houden met het opleidingsniveau van de ouders van leerlingen.

Wanneer de verplichting van de Cito-toets geen toegevoegde waarde heeft voor het meten van de leerwinst van een school, zal dan de verplichting weer vervallen, zo vragen zij. En zo neen, waarom niet, zo vragen de leden.

Nee, de verplichte afname van een centrale eindtoets in het laatste schooljaar van het primair onderwijs zal gehandhaafd blijven. Dit omdat, zoals hiervoor aangegeven, de eindtoets ook los van het al of niet kunnen vaststellen van de toegevoegde waarde, een belangrijk middel is. Bij het meten van leerwinst gaat het om een vergelijking van ten minste twee toetsresultaten. Dankzij de centrale eindtoets is straks van alle kinderen in ieder geval één valide en betrouwbaar toetsresultaat aanwezig. Het gebruiken van de scores van leerlingen op de centrale eindtoets zal altijd onderdeel uitmaken van het meten van leerwinst van een school. Hiervoor wordt immers de gemiddelde score van alle leerlingen in groep 8 berekend. Deze werkwijze is in 2010 vastgelegd met de wetswijziging *Goed onderwijs, goed bestuur*.

Bij het vervolgtraject van de pilots wordt onderzocht in hoeverre toegevoegde waarde een rol kan spelen bij het bepalen van excellentie op scholen en prestatiebeloning. Deze leden vragen of tevens wordt onderzocht welke perverse prikkels hier een rol spelen. Erkent de regering dat fraude en oefenen voor de toets bedreigingen zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, zo vragen deze leden. Waarom wil de regering toch doorgaan op deze weg, zo vragen zij. Welke lessen uit het buitenland neemt de regering over als het gaat om deze problematiek, zo vragen de leden.

In de pilot *Leerwinst en toegevoegde waarde PO* wordt nagegaan of zich ongewenste neveneffecten kunnen voordoen. Voorafgaand aan de pilot is door de betrokken onderzoekers een literatuurstudie gedaan naar lessen uit het binnen- en buitenland, die tijdens de pilot gebruikt wordt om te evalueren of deze ongewenste effecten zich voordoen. Lessen die uit buitenlandse ervaringen kunnen worden getrokken, zullen ook worden meegenomen in de uiteindelijke afweging bij de keuze voor een werkwijze voor leerwinst en/of toegevoegde waarde. De onderzoekers die de pilot evalueren, is ook gevraagd deze ervaringen daarbij te betrekken. Indien daadwerkelijk een bruikbare maat voor leerwinst en toegevoegde waarde

wordt gevonden, zal in een vervolgtraject worden bekeken in hoeverre die maat een rol kan spelen bij het bepalen van excellentie op scholen en prestatiebeloning. Dan zal ook worden onderzocht welke perverse prikkels hier een rol bij kunnen spelen. De uitkomst hiervan is nog volledig open. Vanzelfsprekend erkent de regering dat fraude bij een toets een reële bedreiging en een bewuste ondermijning van de onderwijskwaliteit is, die onacceptabel is. Het treft iedereen, maar misschien vooral de leerling. Het oefenen voor een toets ligt genuanceerder. Zoals geantwoord op eerdere vragen van de leden van deze fractie, zien de scholen het terecht als hun taak om leerlingen op een goede manier voor te bereiden op toetsen. Daarbij hoort dat leerlingen kennismaken met het type vragen dat de toets stelt en dat leraren hun leerlingen motiveren om tijdens de toets hun best te doen. Overigens leren de ervaringen met de Eindtoets Basisonderwijs van Cito dat de toets vaardigheden meet die het resultaat zijn van acht jaar onderwijs die niet in enkele weken aangeleerd kunnen worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom met dit wetsvoorstel niet wordt gewacht op de resultaten van de pilot.

De argumentatie waarom de regering voor de invoering van de centrale eindtoets niet wacht op de uitkomst van de pilot, is hiervoor al aangegeven in antwoord op soortgelijke vragen van leden van de SP-fractie.

Deelt de regering de angst van bovengenoemde leden dat zij ten onrechte de schijn van vergelijkbaarheid creëert als eindtoetsscores zonder informatie over het beginstadium naast elkaar worden gelegd, zo vragen zij.

Zoals hiervoor is aangegeven naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD-fractie houdt de inspectie bij de beoordeling van de leerresultaten van basisscholen rekening met de kenmerken van de leerlingenpopulatie door te corrigeren voor het percentage gewichtenleerlingen op school. Hieruit volgt dat scholen vergeleken worden met scholen die eenzelfde uitgangspositie hebben. Zoals al aangegeven wordt in de pilot *Leerwinst en toegevoegde waarde PO* onderzocht of er een nog betere manier is om leerprestaties van dezelfde groep leerlingen te vergelijken. Daarbij wordt gekeken voor welke factoren gecorrigeerd kan worden. Dit gebeurt door de toetsscore in meer of mindere mate te corrigeren voor buitenschoolse factoren die kunnen bijdragen aan de leerwinst, zoals het opleidingsniveau van de ouders, de taal die thuis wordt gesproken, of de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerling. Het is niet mogelijk om voor alle externe invloeden te corrigeren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of is meegewogen dat scholen die geïnvesteerd hebben in een eigen (gezamenlijk) toetsinstrument deze toetsen niet meer kunnen gebruiken. Heeft de regering de investering van deze scholen meegewogen?

De regering merkt op dat nagenoeg alle scholen op dit moment al gebruik maken van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en dat verreweg de meeste scholen al een eindtoets afnemen. Het is niet nodig dat scholen het leerling- en onderwijsvolgsysteem dat ze nu hanteren, vervangen zolang de toetsen uit die systemen voldoen aan de eisen van validiteit en betrouwbaarheid. Verder wordt de centrale eindtoets aan de scholen «om niet» ter beschikking gesteld. Bij het verplichte karakter van een centrale eindtoets, een niet-economische dienst van publiek belang, is het juist en passend dat de overheid de kosten ervoor draagt. Het staat scholen overigens vrij om naast de centrale eindtoets nog andere vormen van (eind)toetsen af te nemen, bijvoorbeeld om het schooladvies nog nader te onderbouwen. Bovendien ontvangen scholen vanaf 2012 volgens de afspraken die gemaakt zijn in het bestuursakkoord met de PO-Raad een aanvullende bekostiging in de vorm van een onderdeel «Toetsen (lovs)» uit de prestatiebox. Voor de jaren 2012 en 2013 gaat het om een bedrag

van € 18 miljoen en vanaf 2014 en volgende jaren € 20 miljoen. Scholen kunnen deze gelden onder meer inzetten voor het versterken van opbrengstgericht werken aan de hand van leerling- en onderwijsvolgsystemen.

Is het invoeringstraject van deze wetgeving niet te kort om scholen zich te laten voorbereiden, zo vragen de leden vervolgens.

Het invoeringstraject is ambitieus maar haalbaar, uitgaande van de veronderstelling dat het primaire proces van de school geen aanpassing behoeft voor de eindtoets. Immers, het karakter van de centrale eindtoets is dat van een methodeonafhankelijke leervorderingentoets voor taal en rekenen. Daarmee is het een weerspiegeling van wat kinderen aan het einde van de basisschoolperiode kennen en kunnen. Wel moet worden onderkend dat het voor scholen die geen ervaring hebben met het afnemen van de huidige Eindtoets Basisonderwijs van Cito, ruim voor het nieuwe schooljaar bekend moet zijn dat zij de centrale eindtoets in dat schooljaar dienen af te nemen en dus in te plannen. Dit maakt een zeer voortvarende parlementaire behandeling van het wetsvoorstel gewenst. Dit ook in verband met de wijzigingen in de lokale overgangsprocedures van primair naar voortgezet onderwijs, die nodig zijn vanwege het opschuiven van de toets. Overigens zijn de inhoudelijke voorbereidingen voor de centrale eindtoets van april 2013 in een vergevorderd stadium.

2. Doel en inhoud wetsvoorstel

2.1. Algemeen

De leden van de SP-fractie informeren wat het Cito ervan vindt dat de test ook wordt gebruikt om scholen te beoordelen. In hoeverre blijft die doelstelling overeind wanneer de toets ook voor andere doelstellingen dan het bepalen van de vervolgopleiding wordt gebruikt? Wordt de toets niet te veel vertroebeld, zo vragen de leden.

De primaire functie van de huidige Eindtoets basisonderwijs Cito, is volgens Cito: het geven van een tweede objectief advies voor het best passende brugklas- en schooltype in het voortgezet onderwijs. Een secundaire functie is die van schoolzelfevaluatie. Tot slot worden de toetsresultaten door de inspectie van het onderwijs gebruikt in het risicogericht toezicht. Cito is van mening dat een school niet uitsluitend beoordeeld kan en mag worden op basis van de uitslag van de Citotoets. Met de toets worden immers alleen de prestaties op taal, rekenen inclusief studievvaardigheden gemeten. Het onderwijsaanbod van het basisonderwijs is veel breder dan hetgeen met de Citotoets gemeten wordt. Daarnaast vormen leerlingresultaten slechts één van de indicatoren voor de kwaliteit van het onderwijs. De regering is van mening dat de eindtoets voor meerdere doeleinden en op meerdere niveaus kan worden gebruikt. Een belangrijke functie op individueel niveau is die van het tweede objectief gegeven voor de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs. De waarde van de toets neemt niet af wanneer de toets ook wordt gebruikt voor de evaluatie van het onderwijs op groeps- en schoolniveau, voor het publieke oordeel van de inspectie over de school en voor het monitoren van de prestaties van het stelsel. De regering ziet niet in waarom de gemiddelde toetsprestaties van leerlingen in een school voor de kernvaardigheden taal en rekenen niet kunnen worden gebruikt als een indicatie voor de kwaliteit van de school als geheel. Ook in aanmerking nemend dat, zoals hiervoor is toegelicht, het toezicht in het basisonderwijs gelaagd en volgtijdelijk van karakter is en er geen directe relatie is tussen de toetsresultaten en de bekostiging van scholen. De hoogte van de toetsscore op schoolniveau is geen parameter in de lumpsumbekostiging: een school met een hogere score krijgt niet meer middelen dan een school met een lagere score.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat wordt bedoeld met een opbrengstgerichte cultuur. Stelt de regering zich ten doel de competitiedrang ten aanzien van taal- en rekenprestaties verder aan te wakkeren, zo vragen zij.

Onder opbrengstgerichte cultuur wordt een werkwijze en -houding binnen scholen verstaan, waarbij het om meer gaat dan alleen het volgen van vorderingen van leerlingen. Dit gebeurt al op veel basisscholen. Dit is een sterk ontwikkeld punt van ons basisonderwijs. Maar nog teveel scholen laten kansen liggen de beschikbare gegevens over leervorderingen te benutten om tot verbetering van het onderwijs te komen op leerling-, groeps-, school- en bestuursniveau. Binnen een opbrengstgerichte cultuur, die tot uiting komt in een opbrengstgerichte manier van werken op alle niveaus, worden deze kansen benut in een cyclisch proces. De leerkrachten, het team en de schoolleider hebben deze wijze van werken ook in hun vingers. Dit alles is geen doel op zichzelf maar is bedoeld om het onderwijs te verbeteren. Vandaar ook dat dit concept breed wordt gedragen en de kern vormt van het al genoemde bestuursakkoord (2012) met de sector primair onderwijs. De ambitie van de regering is dat deze benadering leidt tot hogere leerprestaties. Dit vanuit de overtuiging dat iedere school de ambitie moet hebben om zichzelf te verbeteren. Niet primair vanuit een geldings- en competitiedrang ten opzichte van andere scholen, hoewel het onderling vergelijken zeker geen kwaad kan, maar vanuit de invalshoek dat op iedere school leerlingen recht hebben op zo goed mogelijk onderwijs.

De leden van de SGP-fractie lezen in de toelichting dat de regering het belang van de bredere opdracht van basisscholen erkent. Deze leden maken uit de inhoud van het wetsvoorstel echter op dat de regering de resultaten voor taal en rekenen belangrijker vindt dan andere onderdelen, omdat de regeling ten aanzien van rekenen en taal een dwingender karakter heeft dan de mogelijkheden die voor andere onderdelen worden geboden. Zij vragen of de regering deze constatering deelt. Verder vragen deze leden waarom het de overheid toegestaan zou zijn te bepalen welke onderdelen van het onderwijsprogramma het meest wezenlijk zouden zijn, gelet op het feit dat het onderwijs een samenhangend geheel vormt waarin alle onderdelen elkaar wederzijds beïnvloeden.

De regering deelt deze constatering, maar kiest – zoals hiervoor ook al is opgemerkt – in het primair onderwijs vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor focus op de kernvaardigheden taal en rekenen, zonder iets af te willen doen aan het belang van de andere vakgebieden van het primair onderwijs. Er wordt gekozen voor deze nadruk omdat een kind dat niet goed heeft leren lezen en rekenen, op achterstand staat in zijn verdere ontwikkelingsmogelijkheden. Het gaat daarbij niet alleen om het beheersen maar ook om het onderhouden van deze kernvaardigheden. Beheersing is namelijk aan slijtage onderhevig, de kennis zakt weg. Dit is één van de redenen waarom vrij recent (2010) door de wetgever de referentieniveaus voor taal en rekenen zijn vastgesteld en nu voor het PO, VO en MBO worden ingevoerd. Het idee van de doorlopende leerlijn en de doorontwikkeling van beheersingsniveaus staat daarbij centraal. Dit is vertaald naar precieze beschrijvingen van wat leerlingen worden geacht te kennen en te kunnen op de verschillende schakelmomenten in ons onderwijsbestel. In combinatie met de inhoud van de leergebieden taal en rekenen/wiskunde uit de kerndoelen PO, vormen de referentieniveaus het richtsnoer voor de scholen wat er op het gebied van taal en rekenen wordt verwacht. In het primair onderwijs onderscheidt dit taal en rekenen van de brede, vormende opdracht om ook onderwijs te geven in de andere kennis- en leergebieden. Daarmee geeft de overheid aan dat ook deze gebieden wezenlijk zijn. Scholen wordt ruimte gelaten voor een initiatiefrijke invulling van deze bredere, vormende opdracht voor het onderwijs.

Daarin komt juist de missie en de identiteit van de scholen en hun besturen tot uitdrukking.

2.2. Inhoud

De leden van de PVV-fractie vragen wat de reden is of redenen zijn dat 15% van het primair onderwijs niet voor de Cito-toets kiest. Op dit moment is het zo dat de basisschool en haar bestuur bepalen op welke wijze de kennis en het inzicht van de leerling in het laatste schooljaar van de school wordt vastgesteld. Deze vaststelling heeft een functie als tweede objectief gegeven bij de advisering over de overgang naar en plaatsing in het voortgezet onderwijs. Daarnaast wordt de vaststelling op schoolniveau gebruikt voor de verantwoording aan de onderwijsinspectie over de onderwijsresultaten. Er is geen onderzoek gedaan naar de motieven van scholen bij de keuze van een bepaalde eindtoets. Wel heeft de onderwijsinspectie (2010, *Onderwijsverslag 2008/2009*) geconstateerd dat naast de 85% van de scholen die voor deze eindtoets kiest, 7% de Entreetoets voor groep 7 van Cito gebruikt en 4% de toetsen groep 4–8 uit het leerlingvolgsysteem van Cito. Ongeveer 4% van de scholen neemt een eindtoets af van een andere uitgever van toetsen en testen.

Er worden verschillende redenen genoemd – de één meer valide dan de ander – waarom scholen niet voor de Eindtoets van Cito kiezen:

- scholen willen hun leerlingen niet bloot stellen aan de druk en stress die een eindtoets met zich meebrengt;
- de eindtoets is te veel een momentopname (overigens wel over drie dagdelen);
- de leerling is meer dan een toetsgegeven;
- afnemende scholen voor het voortgezet onderwijs kennen een te groot gewicht toe aan de eindtoets, waardoor het onderwijsadvies van de school zelf te veel in de verdrukking komt;
- de eindtoets past niet in de pedagogisch-didactische opvatting van de school;
- het meten van het beheersingsniveau ten aanzien van taal, rekenen en studievvaardigheden is te beperkt;
- de inhoud van de toets houdt niet voldoende rekening met de levensbeschouwelijke grondslag en opvattingen van de school.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het leerlingvolgsysteem wordt vrijgelaten en de eindtoets wordt vastgelegd.

De verplichting van deelname aan de landelijk vastgestelde centrale eindtoets, is ingegeven door de opvatting van de regering dat het van publiek belang is om op het drempelmoment van de overgang van het basisonderwijs naar het voorgezet onderwijs, eenduidig vast te stellen wat het beheersingsniveau is van leerlingen (als individu en als groep) ten aanzien van de kernvaardigheden. Het publiek belang is gelegen in een goed functionerend onderwijsstelsel met doorlopende leerlijnen. De schakels in deze leerlijnen worden gevormd door de vastgestelde referentieniveaus voor taal en rekenen. Een onafhankelijke, centraal vastgestelde eindtoets geeft inzicht hoe ons stelsel er op dit essentiële onderdeel voorstaat. Een leerling- en onderwijsvolgsysteem is op schoolniveau een onmisbaar instrument om de leerling en de groep te volgen en te begeleiden in hun ontwikkeling op weg naar het genoemde drempelmoment. De wijze waarop dit instrument wordt ingezet en gebruikt, is bij uitstek een zaak van de professionele autonomie van de school. De regering wil hier niet in treden anders dan alleen voor te schrijven dát het instrument moet worden gebruikt. Wanneer hieraan aanvullende inhoudelijke of procedurele eisen worden verbonden, treedt de overheid te veel in de inrichting van het onderwijs, zoals door onder

andere de Onderwijsraad en de Afdeling advisering van de Raad van State in hun advisering wordt aangevoerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering van mening is dat de 15% van de basisscholen die niet de Cito-toets hanteren niet goed functioneert.

Neen, maar de aanleiding van het wetsvoorstel is ook niet gelegen in de aanname dat scholen die momenteel een andere toets dan de eindtoets basisonderwijs van Cito afnemen, minder goed zouden functioneren.

De leden vragen voorts waarom voorliggende wetgeving wordt voorgesteld, terwijl het juist nodig is om meer vrijheid aan het onderwijs te geven en te zorgen voor minder regeldruk. Past het niet juist bij de vrijheid van onderwijs om het aan professionals in het onderwijsveld over te laten op welke manier ontwikkeling van leerlingen wordt getoetst en op welk moment, zo vragen deze leden. Deze leden stellen de vraag waarom de regering kiest voor de introductie van meer regels in het onderwijs en hoe dit past in de doelstelling om de regeldruk in het onderwijs te verminderen.

Meer vrijheid voor het onderwijs is geen doel op zichzelf. Het betreft altijd een vrijheid in gebondenheid, waarbij de wetgever in de vorm van bekostigingsvoorwaarden kaders stelt. Het voorliggende wetsvoorstel stelt kaders die direct samenhangen met de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de regering voor de kwaliteit van het stelsel. Het eenduidig en transparant vaststellen wat het beheersingsniveau taal en rekenen van leerlingen is aan het eind van het basisonderwijs met referentieniveaus, geeft uiting aan deze verantwoordelijkheid. Daarbij laat de regering alle ruimte voor professionals in het onderwijs om zelf te bepalen op welke manier en op welk moment de ontwikkeling van leerlingen wordt getoetst. Deze ruimte is en blijft er gedurende het hele basisonderwijs binnen de algemeen geformuleerde opdracht dat iedere school dient te werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem. De school is vrij in de wijze waarop dit wordt ingezet. Het feit dat er op één moment, namelijk aan het einde van de basisschool, een centrale eindtoets wordt afgenomen, ziet de regering niet als een grote inbreuk op deze vrijheid. Ook niet omdat daarbij wordt aangesloten op een bestaande praktijk.

De invoering van de centrale eindtoets leidt onvermijdelijk tot nadere regels, omdat het een verplichte onderwijsactiviteit en daarmee bekostigingsvoorwaarde wordt. Artikel 23 van de Grondwet schrijft voor dat dit bij wet moet worden geregeld. Door het overgrote deel van de scholen zal de regeldruk niet of nauwelijks worden waargenomen omdat het wetsvoorstel, zoals gezegd, aansluit op de bestaande praktijk van toetsen. Daarnaast zal de bestaande regelgeving op onderdelen ook sterk verminderd en vereenvoudigd worden na invoering van het wetsvoorstel. Dit heeft betrekking op de nadere regelgeving die nodig is om te kunnen vaststellen of een school jaarlijks voldoet aan de minimumleerresultaten (artikel 10a WPO). Deze regelgeving is nu uitgebreid en ingewikkeld omdat bij deze vaststelling alle door scholen gebruikte toetsen waarmee verantwoording wordt afgelegd over de eindresultaten, moeten worden gewogen en genormeerd. Het gaat hierbij om zes verschillende toetsen. Bij invoering van de centrale eindtoets wordt dit sterk vereenvoudigd omdat vanaf dat moment alleen deze toets door de scholen wordt gebruikt om zich te verantwoorden over de eindopbrengsten.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering het gegeven heeft gewogen dat weliswaar een ruime meerderheid van de scholen al gebruik maakt van de bestaande Cito-eindtoets, maar dat de minderheid een zeer groot aantal van ruim 1000 scholen betreft. Zij willen weten waarom dit aantal voor de regering geen aanleiding is om ten minste alternatieve toetsen toe te staan.

Inderdaad neemt 15% van de basisscholen momenteel niet de Eindtoets Basisonderwijs van Cito af. Dit neemt niet weg dat ook deze scholen werken met vormen van methodeonafhankelijke eindtoetsing. Ook in deze toetsen wordt de leervordering en kennis van algemeen gangbare leerstof op het terrein van taal en rekenen bij leerlingen getoetst. Deze leerstof, afgeleid van de kerndoelen PO en de referentieniveaus, is ook geïntegreerd in de gebruikte onderwijsmethoden die scholen gebruiken. De overstap voor deze scholen naar een centrale eindtoets is volgens de regering dan ook verantwoord. Natuurlijk ook voor de leerlingen met in achtneming van de rol van de school bij de voorbereiding van leerlingen op de toets. De regering wenst geen alternatieve toetsen toe te staan omdat zij er aan hecht dat de eindresultaten voor taal en rekenen voor de leerlingen en de scholen qua inhoud, afname en verantwoording eenduidig en transparant zijn. Dit alles onder (kwaliteits)controle van een onafhankelijk instituut. Alleen zo kan goed worden vastgesteld wat de prestaties van de leerlingen en scholen ten opzichte van de vastgestelde referentieniveaus voor taal en rekenen zijn. De keuze van de regering dat het hierbij om een publieke taak gaat, impliceert dat de centrale eindtoets onder de verantwoordelijkheid en aansturing van de overheid wordt gebracht. De overheid kan daar straks (politiek) op worden aangesproken. De optie van scholen om te kiezen uit alternatieve toetsen van private aanbieders is hiermee niet in overeenstemming. Dit laat onverlet dat het scholen vrij staat om, naast de centrale eindtoets, ook gebruik te (blijven) maken van andere vormen van toetsen en testen van private aanbieders.

De leden vragen voorts waarom de regering in het wetsvoorstel de mogelijkheid opneemt om ook een toets voor wereldoriëntatie af te nemen.

Met de mogelijkheid voor scholen om een landelijk ontwikkelde en beschikbaar gestelde toets voor wereldoriëntatie af te nemen, geeft de regering uitdrukking aan het grote belang dat zij eraan hecht dat scholen niet alleen aan taal en rekenen, maar ook aan andere wettelijk voorgeschreven leergebieden terdege aandacht geven. Het biedt zowel scholen als leerlingen de gelegenheid om na te gaan hoe zij er voor staan ten aanzien van deze leergebieden. De centrale eindtoets laat onverlet dat scholen altijd hun eigen keuze maken of en in hoeverre daarnaast toetsen worden afgenomen. Regelmatig toetsen, of het nu methodegebonden of niet-methodegebonden, is niet weg te denken uit het onderwijs. De regering wil niet treden in de keuzes die de professionals in de school daarin maken. De regering beperkt zich tot het voorschrijven van de eindtoets taal en rekenen.

3. Noodzaak wetgeving

3.1. Centrale eindtoets

De leden van de CDA-fractie vragen of het invoeren van de verplichte eindtoets betekent dat er geen ruimte meer is voor andere toetsen. Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie is opgemerkt, respecteert het wetsvoorstel de vrijheid en ruimte voor scholen om naast of in aanvulling op de centrale eindtoets, andere toetsen, zoals een intelligentietest, af te nemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de grote nadruk op toetsing door dit wetsvoorstel en vragen of de regering hiermee niet in de hand werkt dat de Cito-toets als het belangrijkste selectie-instrument wordt gehanteerd. Zij willen weten wat de gevolgen zijn voor kinderen die niet goed in taal of rekenen zijn, maar wel goed met hun handen kunnen werken. Geeft een toetsuitslag een eerlijk beeld over een leerling, terwijl slechts op een beperkt aantal vakken wordt getoetst en wordt er niet

teveel waarde gehecht aan de score op een beperkt aantal theoretische vakken, zo vragen zij. De leden vragen tevens naar de invloed van het toetsen op een beperkt aantal vakken voor de doorstroom naar het vakonderwijs. Geeft deze centrale toets niet een te beperkt beeld over de diversiteit in vaardigheden van leerlingen, zo vragen deze leden. Deze leden informeren of een dergelijke toets niet tot een grotere tweedeling leidt tussen theoretisch gerichte en praktijkgerichte leerlingen.

Eén van de oogmerken van het wetsvoorstel is juist om het gewicht van de uitslag op de centrale eindtoets in de overgang en plaatsing in het voortgezet onderwijs terug te dringen. Het opschuiven in de tijd van de afname van de eindtoets (zie verder onder punt 4.4) levert daaraan een bijdrage.

Wat de regering betreft dient bij de overgang en plaatsing het advies van de basisschool, zoals neergelegd in het onderwijskundig rapport als eerste gegeven, centraal te staan. De definitieve plaatsing op een VO-school zal dan ook gebaseerd zijn op beide gegevens. Dit betekent ook weer niet dat de uitslag op de eindtoets als tweede ondersteunende, objectieve gegeven straks van geen gewicht meer is. Het blijft een belangrijk gegeven, bijvoorbeeld indien de uitslag een ander beeld te zien geeft dan het advies van de school. Voor de kinderen die niet goed zijn in taal en rekenen is er de mogelijkheid een eindtoets met minder moeilijke opgaven af te nemen, de zogeheten «eindtoets N(iveau)». De school gaat daar over en informeert de ouders van de betrokken leerling daarover. De eindtoets N is bijvoorbeeld geschikt voor leerlingen waarvan de inschatting van de school is dat zij uitstromen naar de beroepsgerichte leerwegen binnen het vmbo. Deze toets geeft goed inzicht in hetgeen deze leerlingen kennen en kunnen. De uitslag op de centrale eindtoets taal en rekenen (inclusief studievaardigheden) geeft een goed beeld over wat alle leerlingen kennen én kunnen ten aanzien van deze kernvaardigheden. In combinatie met het schooladvies leidt dit tot een goede voorspeller van een passende vervolgstap in het voortgezet onderwijs. Ook waar het gaat om de keuze voor meer theoretisch gericht en voor meer praktijkgericht vervolg. De eindtoets van Cito wordt als hulpmiddel bij het advies VO gebruikt en daarom moet de toets ook voorspellende waarde hebben. Met het oog op die voorspellende functie van de eindtoets doet Cito regelmatig onderzoek naar de plaatsing en doorstroom van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Ongeveer 80% van de leerlingen wordt geplaatst in een type brugklas dat overeenstemt met Cito-advies, 13% wordt hoger geplaatst en 7% lager. De invoering van de centrale eindtoets, met de mogelijkheid de toets op verschillende niveaus af te nemen, leidt daarom niet tot een tweedeling onder de leerlingen. Voor de regering staat centraal dat de eindtoets bijdraagt aan een advies voor het voortgezet onderwijs dat recht doet aan de talenten en mogelijkheden van iedere leerling. Van een tweedeling kan en mag hier geen sprake zijn. Iedere leerling is ongeacht zijn of haar vervolgkeuze, even waardevol.

Het ontgaat de leden van de SGP-fractie waarom ten aanzien van het leerlingvolgsysteem wel gekozen wordt voor het eerbiedigen van de inrichtingsvrijheid, terwijl dat ten aanzien van de eindtoets niet het geval is. Zij vragen een toelichting op de juridische gronden voor deze keuze, omdat naar hun mening hier sprake kan zijn van ongelijke behandeling van gelijkwaardige toetsinstrumenten.

In reactie op soortgelijke vragen van de leden van de SP-fractie, is op deze vraag al ingegaan onder punt 2.2 van dit verslag. In aanvulling daarop merkt de regering op dat de centrale eindtoets, en om precies te zijn de toetsuitslag op schoolniveau, de invulling en objectivering gaan vormen van de sinds 2010 in de WPO (artikel 10a) verankerde minimumeisen voor de leerresultaten op het gebied van de Nederlandse taal en op het gebied van rekenen en wiskunde. Met een eenduidige, onder de verantwoording van de overheid vallende centrale eindtoets wordt de genoemde

bekostigingsvoorwaarde verder geobjectiveerd en genormeerd. Hieraan ligt een duidelijk, wettelijk vastgesteld, inhoudelijk kader ten grondslag in de vorm van de vastgestelde referentieniveaus voor taal en rekenen. Voor het primair onderwijs omvat dit de niveaus 1F en 1S. Het is deze normering en objectivering waarbij het onderscheid ligt ten opzichte van de bepalingen over het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Laatstgenoemde bepalingen hebben het karakter van een inrichtingseis. Een eis die bijvoorbeeld kan worden vergeleken met de inrichtingseis dat iedere school moet beschikken over een schoolplan. De overheid is uitermate terughoudend om dergelijke eisen verder te objectiveren of te normeren. Dit vloeit voort uit de aard van de eis en het is daarmee geen willekeurige keuze. Zo zou het normeren en objectiveren van inhoudelijke eisen aan tussentijdse toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem, vereisen dat de overheid moet aangegeven wat er van leerlingen gedurende de diverse fasen van het basisonderwijs (van de groepen 1 tot en met 8) wordt verwacht. Dit voert veel te ver en zou tot een soort staatscurriculum voor het basisonderwijs leiden. De toetsen die scholen als onderdeel van hun volgsysteem toepassen zijn – ook in juridische zin – van een andere orde dan de centrale eindtoets. Dit betreft zowel de functie, de inhoud, de totstandkoming en het proces van afname. In die zin is er geen sprake van gelijkwaardige toetsinstrumenten en dus ook niet van een ongelijkwaardige behandeling.

De leden menen tevens uit de toelichting op te kunnen maken dat de regering de veronderstelling huldigt dat de door haar voorgestane systematiek van toetsen en afrekenen op leerresultaten neutraal is en dat de vrijheid van onderwijs met name binnen deze kaders een plaats heeft. Deze leden vragen een reactie op de kritiek dat dit systeem niet zo neutraal is als doorgaans wordt verondersteld en dat er een dermate dwingende werking van uitgaat dat – wellicht ongewild – een verschraling van het onderwijs optreedt.

De regering heeft geen reden om aan te nemen dat door de invoering van de centrale eindtoets een verschraling in het onderwijsaanbod zal optreden. Dit omdat – zoals hiervoor al is opgemerkt – de centrale eindtoets aansluit bij de staande praktijk van toetsen en beoordeling van opbrengsten. Een focus op de verbetering van taal- en rekenprestaties is van een andere orde dan dat scholen zich alleen nog maar hierop zouden fixeren ten koste van de uitvoering van hun bredere maatschappelijke en wettelijke opdracht. Scholen bewijzen sinds jaar en dag dat goede taal- en rekenprestaties prima te combineren zijn met deze bredere opdracht.

3.2. Wereldoriëntatie facultatief

De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere argumentatie waarom wereldoriëntatie niet wordt opgenomen in de eindtoets. Zij vragen of de regering voor lief neemt dat scholen die in hun onderwijsprogramma wereldoriëntatie verwaarlozen daarvoor dreigen te worden beloond in de vorm van goede eindtoetsresultaten.

Zoals hiervoor al is opgemerkt is de centrale eindtoets ten aanzien van de kernvakken taal en rekenen een afdoende basis voor een advies voor het voortgezet onderwijs. Taal en rekenen zijn relevanter voor een goede doorstroming van het primair naar het voortgezet onderwijs dan kennis van aardrijkskunde, geschiedenis en natuur/biologie. Dit heeft ook te maken met de aard van het primair onderwijs in deze vakken. Het gaat om een introductie, waarin weliswaar de hoofdlijnen aan de orde komen (volgens de kerndoelen) maar waarbij het accent ligt op een eerste oriëntatie op en kennismaking met deze vakken. Dit is een onderscheid ten opzichte van de vakken taal en rekenen. In het voortgezet onderwijs wordt een bepaald kennisniveau van taal en rekenen verondersteld als beginniveau. Hierop wordt voortgebouwd in een doorlopende leerlijn.

Verder is er in sommige gevallen (zoals werkwoordspelling) de facto sprake van eindonderwijs, waarbij het voortgezet onderwijs de vaardigheden daarna onderhoudt. De regering neemt het niet voor lief wanneer wereldoriëntatie of andere voorgeschreven leer- en ontwikkelingsgebieden worden verwaarloosd. De opdracht om aandacht te besteden aan deze vakken ligt ook besloten in de algemene opdracht van besturen om in het schoolplan uit te werken hoe ze aan haar wettelijke opdrachten wil voldoen (artikel 12 WPO). Het schoolplan moet volgens de wet worden toegestuurd aan de inspectie (artikel 16 WPO). De inspectie toetst (bij ieder bezoek aan de school) of het schoolplan voldoet aan de wettelijke vereisten.

De leden van de PVV-fractie vragen of de mening wordt gedeeld dat juist vakken als geschiedenis, aardrijkskunde en natuur bijdragen aan de maatschappelijke component van het onderwijs en een rol spelen bij de mate van integratie (van leerlingen). De leden vragen of het mogelijk is in dit wetsvoorstel het vak wereldoriëntatie als verplichte toets af te nemen in plaats van een facultatieve toets nu die toets al op 73% van de scholen in het primair onderwijs wordt afgenomen.

De regering onderschrijft ten volle de mening van de leden van de PVV-fractie dat de wereldoriënterende vakken bijdragen aan de maatschappelijke component van het onderwijs en, waar nodig, een rol spelen bij de succesvolle integratie van kinderen. Dit geldt niet alleen voor deze vakken, maar ook voor leer- en kennisgebieden als maatschappelijke verhoudingen, geestelijke stromingen, bevordering van gezond gedrag en bevordering van sociale redzaamheid. Het geldt natuurlijk voluit voor het algemene uitgangspunt dat het onderwijs mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. Dit alles illustreert het grote belang van een brede, vormende opdracht van iedere basisschool, die vanzelfsprekend verder gaat dan de beheersing van de kernvaardigheden taal en rekenen. Overigens is een goede beheersing van deze vakken onmisbaar bij een brede vorming van leerlingen. Zonder iets af te doen aan het belang van een brede vorming, vindt de regering het verplichten van de wereldoriënterende vakken bij de centrale eindtoets te ver gaan. Zoals hiervoor al is opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie heeft dit alles te maken met de aard en positie van deze vakken in het primair onderwijs. Dit geldt ook voor de overige genoemde vakken in het onderwijs. De regering merkt daarnaast op dat de wetgever zich ten aanzien van deze vakken bewust onthouden heeft van een nadere precisering van de kerndoelen in de vorm van referentieniveaus. Daarmee hebben en houden scholen de nodige ruimte om zelf – binnen de algemene kaders van de kerndoelen – inhoud en vorm te geven aan deze leer- en kennisgebieden en daarbij lokale of regionale accenten te leggen.

3.3. Leerling- en onderwijsvolgsysteem

De leden van de PvdA-fractie vinden het een goede zaak dat alle scholen in het primair onderwijs gebruik gaan maken van een leerling- en onderwijsvolgsysteem. Hoe gaat de regering echter voorkómen dat het ontaardt in een «toetsfetisjisme» waaraan de cognitieve ontwikkeling van het kind ondergeschikt wordt gemaakt, zo vragen de leden.

De regering houdt met dit wetsvoorstel vast aan de staande toetspraktijk, waarbij het aan de school is (en blijft) om te bepalen hoe vaak en met welk middel leerlingen tussentijds worden getoetst op het gebied van taal en rekenen. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat deze praktijk ertoe leidt (of in de toekomst zal leiden) tot een situatie waarin de nadruk op toetsen ten koste zou gaan van de ontwikkeling van kinderen. Ook voor de scholen en leraren staat centraal dat toetsen geen doelen in zichzelf zijn, maar hulpmiddelen om het onderwijs goed vorm te geven. Omdat de

verplichtingen ten aanzien van het leerling- en onderwijsvolgsysteem de gegroeide praktijk van tussentijdse toetsen ongemoeid laat, is de regering dan ook niet bevreesd dat dit, zoals de leden van de PvdA-fractie het formuleren, ontgaat in «toetsfetisjisme».

De leden van de CDA-fractie vragen wat de meerwaarde is van een centrale eindtoets, bovenop het leerlingvolgsysteem. Waarom heb je naast de film ook de foto nodig, zo vragen zij. De meerwaarde van de centrale eindtoets, naast de verplichting van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, is gelegen in onafhankelijke, eenduidige vaststelling van de beheersingsniveaus van wat leerlingen kennen en kunnen op het gebied van taal en rekenen aan het einde van de basisschoolperiode. Het is een gegeven dat niet alleen van belang is om alle scholen op eenzelfde manier te kunnen beoordelen, maar ook om te kunnen beoordelen of de «film» van de leerling overeenkomt met de «foto». De film immers (de toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem, methodegebonden toetsen en de observaties van de leraren en de directie van de school) kan op verschillende manieren tot stand komen. Dit past ook bij de professionele ruimte van scholen. De foto (de centrale eindtoets) zet daar een onafhankelijk beeld naast. Dit beeld zegt niet alles, want het blijft een momentopname. De foto en de film tezamen dragen bij aan een goed onderbouwd en passend advies voor het vervolgonderwijs. Daarnaast is de foto een adequate basis om als overheid een oordeel te kunnen geven over de resultaten van de school als geheel.

De leden van de Groenlinks-fractie vragen waarom de regering schrijft dat opbrengstgericht werken een voorwaarde is voor goed onderwijs. Zij willen weten of goed onderwijs niet denkbaar is zonder dit begrip. Vervolgens vragen deze leden of het voortgezet onderwijs behoefte en capaciteit heeft om de overdrachtsgegevens van het leerling- en onderwijsvolgsysteem te verwerken.

De regering is van opvatting dat opbrengstgericht werken een effectieve werkwijze in het onderwijs is om leerlingen in staat te stellen en te helpen om het beste uit zichzelf te halen, door het formuleren van ambities, het stellen van doelen en het regelmatig toetsen of die doelen gehaald worden. In die zin beantwoordt de regering de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie positief: zonder opbrengstgericht werken is goed onderwijs niet mogelijk. Vandaar dat het concept van opbrengstgericht werken ook centraal staat in het actieplan «Basis voor Presteren» en het bestuursakkoord dat op basis daarvan met de PO-Raad gesloten is. Dit betekent overigens niet dat het onderwijs uitsluitend gericht zou moeten zijn op cognitieve leerprestaties. Zoals hiervoor is aangegeven is onderwijs meer dan cognitieve, toetsbare ontwikkeling alleen. Ook in het VO is opbrengstgericht werken de manier om tot betere prestaties te komen. Om goed vorm te geven aan opbrengstgericht werken en doelen te kunnen stellen, is het nuttig om de beginsituatie van de leerling te weten. De eindtoets en de gegevens uit het volgsysteem bieden die informatie. Daarnaast blijkt uit het advies *Effectief schakelen* (2011) van de PO-Raad, de VO-raad en de AVS dat bij het merendeel van de VO-scholen behoefte bestaat om een goed en betrouwbaar inzicht te hebben in de beginsituatie van een leerling, om maatwerk te kunnen leveren. Als dat goed gebeurt, zullen de opbrengsten van het onderwijs toenemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de noodzaak van verplichtstelling van een leerlingvolgsysteem. In de bestaande wet- en regelgeving zijn scholen alleen verplicht om de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen te volgen van kinderen die extra zorg nodig hebben¹. De regering vindt het belangrijk dat de ontwikkeling van alle leerlingen wordt gevolgd en geregistreerd. Dit vormt namelijk de basis van opbrengstgericht werken door scholen. De

¹ Artikel 8, zesde lid, Wet op het primair onderwijs.

verplichting laat het belang zien dat de regering hecht aan deze wijze van werken.

Deze leden stellen de vraag of de regering ook vindt dat het aan scholen zelf is op welke manier het leerlingvolgsysteem wordt ingezet. De regering stelt in het voorliggende wetsvoorstel een beperkt aantal eisen aan het gebruik van het leerling- en onderwijsvolgsysteem. De toetsen uit het volgsysteem moeten de vorderingen van leerlingen op het gebied van Nederlandse taal en rekenen/wiskunde zichtbaar maken. Daarnaast moeten deze toetsen inhoudelijk valide en betrouwbaar zijn en deugdelijk zijn genormeerd. Scholen hebben vervolgens de ruimte om keuzes te maken in het aantal toetsen dat gedurende de schoolloopbaan bij leerlingen wordt afgenomen en welke toetsen zij afnemen. Daarbij wijst de regering wel op het belang van een goede analyse van de gegevens uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem om vervolgens de juiste keuzes te maken voor het onderwijs aan individuele en groepen leerlingen.

Is de regering het met genoemde leden eens dat toetsing en het leerlingvolgsysteem ten dienste staan van de ontwikkeling van de leerling en niet van schoolresultaten en controle door de Inspectie van het Onderwijs, zo vragen zij.

Het doel van toetsing en het leerling- en onderwijsvolgsysteem is inderdaad primair het volgen van de ontwikkeling van de kennis en vaardigheid van individuele leerlingen. Op dit moment kunnen scholen zich over de leeropbrengsten verantwoorden met behulp van een aantal toetsen, waaronder de toetsen voor begrijpend lezen en rekenen-wiskunde die medio groep 8 in het kader van het leerlingvolgsysteem kunnen worden afgenomen. Vanaf de invoering van de centrale eindtoets gebruikt de inspectie geen toetsgegevens uit het volgsysteem meer om aan het eind van het schooljaar de leerresultaten van de school te berekenen. De toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem zijn hulpmiddelen bij het opbrengstgericht werken. In die zin vormen de uitslagen van die toetsen, na invoering van de centrale eindtoets, niet langer een middel waarmee scholen zich kunnen verantwoorden over de leerresultaten aan het einde van de basisschoolperiode en zijn dus niet langer onderwerp van het toezicht op de minimumopbrengsteneis zoals die met de wet *Goed onderwijs, goed bestuur* in de WPO is verankerd.

De leden vragen voorts of toelating van een leerling naar verwachting meer wordt bepaald door de centrale eindtoets of door het leerlingvolgsysteem.

Vanaf het schooljaar 2012–2013 wordt de centrale eindtoets in de laatste twee weken van april afgenomen, ruim twee maanden later dan de huidige Eindtoets Basisonderwijs van Cito. Dit betekent dat bij de keuze voor en toelating tot het voortgezet onderwijs ouders en leerlingen het advies over het vervolgonderwijs van de basisschool gebruiken. Basis-scholen onderbouwen hun schooladvies met gegevens uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Daarmee krijgt de informatie uit het volgsysteem juist een belangrijkere rol bij de advisering dan de score op de centrale eindtoets. De score op de centrale eindtoets behoudt wel zijn waarde als objectief tweede gegeven bij de verwijzing van leerlingen naar het voortgezet onderwijs. De definitieve plaatsing zal de school voor voortgezet onderwijs op beide gegevens baseren.

Wordt op dit moment niet juist teveel waarde gehecht aan de Cito-score als toelatingscriterium voor het voortgezet onderwijs, zo vragen deze leden.

Uit het *Toelatings- en doorstroomonderzoek* dat Cito bv heeft laten uitvoeren blijkt dat de score op de huidige Eindtoets Basisonderwijs van

Cito bv bij 80% van de leerlingen een goede inschatting geeft van het vervolgonderwijs dat de leerling aankan. Deze score geeft dus een goed advies aan leerlingen en hun ouders. In dit onderzoek wordt de toelating en doorstroom van leerlingen onderzocht door de scores op de Eindtoets Basisonderwijs van leerlingen te koppelen aan bij het Centraal Bureau voor de Statistiek beschikbare individuele gegevens over het voortgezet onderwijs.

Hoe wil de regering bovendien voorkomen dat scholen door de Inspectie van het Onderwijs en door vergelijkingen van eindcijfers op websites worden afgerekend op toetsresultaten, zo vervolgen zij hun vragen. De gemiddelde schoolscores van scholen in het primair onderwijs worden niet openbaar gemaakt door de inspectie. Scholen kiezen er soms zelf voor om deze score te publiceren in de schoolgids of op hun website. De inspectie hanteert normen voor de leerresultaten van scholen. Als blijkt dat een school drie achtereenvolgende schooljaren onder deze norm heeft gescoord, start de inspectie een nader onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs. Een basisschool krijgt geen predikaat «zeer zwak» als alleen de gemiddelde score op de eindtoets beneden de maat is. Bij zeer zwakke scholen schiet ook de kwaliteit van het onderwijsproces tekort.

3.4. Constitutionele aspecten

De leden van de VVD-fractie merken op dat de deugdelijkheidseisen constitutioneel zijn, mits deze eisen voldoende geobjectiveerd en genormeerd zijn en bij of krachtens wet worden vastgesteld. Is de deugdelijkheidseis, zoals deze nu geformuleerd is, in de ogen van de regering voldoende geobjectiveerd en genormeerd, zo vragen deze leden. Kan de regering hier een nadere toelichting op geven? Zoals in antwoord op eerdere vragen leden van de SP-fractie (zie onder 2.2) en leden van de SGP-fractie (onder punt 3.1) is aangegeven, is de regering van oordeel dat de bekostigingsvoorwaarden die met dit wetsvoorstel geïntroduceerd worden voldoende geobjectiveerd en genormeerd zijn. Dit heeft vooral betrekking op de invoering van de centrale eindtoets, waarvan de basis voor normering en objectivering is vastgelegd met de wetswijziging *Goed onderwijs, goed bestuur* en de daarop gebaseerde nadere regelgeving. Dit geldt ook gezien het voornemen om de wettelijk vastgestelde referentieniveaus op te nemen in de centrale eindtoets. De verplichting voor het leerling- en onderwijsvolg-systeem is veeleer vormgegeven als een inrichtingseis, waarbij het aspect van normering en objectivering minder speelt. Dit blijft beperkt tot de eis dat de gebruikte toetsen van voldoende kwaliteit zijn, blijkend uit een positief oordeel over de validiteit en betrouwbaarheid ervan door een onafhankelijke commissie.

Voorts vragen deze leden of de eindtoets als deugdelijkheidseis in het onderwijs al ingevoerd kan worden zonder begintoets. Zolang nog geen begintoets is ontwikkeld, valt moeilijk in te zien hoe een deugdelijkheidseis inclusief eventuele financiële consequenties voor de school zich tot het ontbreken van een begintoets verhoudt, zo stellen deze leden. Graag vernemen zij de reactie van de regering. Zoals eerder is opgemerkt, sluit de rol van de centrale eindtoets aan bij de in 2010 in de wet verankerde systematiek voor de beoordeling van de (minimum)leerresultaten. In deze systematiek is geen relatie gelegd met een eventuele begintoets, noch met begrippen als geobjectiveerde leerwinst en toegevoegde waarde. Met andere woorden: ook zonder begintoets heeft de minister de mogelijkheid om in het uiterste geval financiële consequenties te verbinden aan het ernstig of langdurig tekortschieten van de onderwijsresultaten. Een begintoets in combinatie met leerwinst en toegevoegde waarde en een centrale eindtoets zijn

potentiële mogelijkheden om de beoordeling van de prestaties van scholen in de toekomst verder te verfijnen. Over de vraag of dit uitvoerbaar is en tot een verbetering leidt, zal de eerder genoemde pilot *Leerwinst en toegevoegde waarde PO* informatie moeten geven, die vervolgens beleidsinhoudelijk en politiek moet worden gewogen.

De leden van de SGP-fractie zien graag een uitzetting waarom de maatregelen vanuit de vrijheid van onderwijs acceptabel zijn, waarbij wordt ingegaan op de bezwaren die met het oog hierop bij scholen leven. Deze leden vragen een reactie op hun constatering dat met een minder vergaande ingreep dan het verplicht stellen van zowel een eindtoets als een leerlingvolgsysteem op de vrijheid van inrichting volstaan had kunnen worden.

De voorgestelde maatregelen zijn, naar het oordeel van de regering, ook acceptabel vanuit de vrijheid van het onderwijs. Bij de verplichting voor het leerling- en onderwijsvolgsysteem is voluit ruimte gelaten aan de scholen om vanuit hun professionele ruimte hieraan invulling te geven. In dit opzicht heeft de regering het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gevolgd. Het leerling- en onderwijsvolgsysteem wordt weliswaar verplicht, maar vooral gepositioneerd als een instrument voor leraren en directies om de eigen onderwijspraktijk te verbeteren. Er is geen sprake van het gebruik van dit instrument voor controle, verantwoording en afrekening. De centrale eindtoets breekt evenmin te zeer in op de inrichtingsvrijheid van scholen. Hiervoor is toegelicht dat het gebruik van de centrale eindtoets als instrument voor de beoordeling van de leerresultaten, voldoende is geobjectiveerd en genormeerd. Dit wetsvoorstel betekent wel een beperking van het aantal instrumenten waarmee scholen hun opbrengsten kunnen verantwoorden. Hét instrument wordt de centrale eindtoets. De regering acht dit proportioneel in het licht van de doelen van dit wetsvoorstel. Hierbij wordt niet verder ingegrepen op de vrijheid van inrichting dan strikt noodzakelijk is. De centrale eindtoets biedt daarbij ook een eenduidiger normering en objectivering dan in de huidige situatie het geval is. In dit verband zij ook verwezen naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State die kan instemmen met de invoering van een eindtoets, welke in specifieke situaties aanleiding kan geven om een bekostigingssanctie te treffen.

3.4.1. Samenhang kerndoelen, referentieniveaus en centrale eindtoets

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om uiteen te zetten hoe de tussentijdse toetsen gekoppeld gaan worden aan de referentieniveaus. De referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen beschrijven wat leerlingen aan het eind van het onderwijs moeten kennen en kunnen om met succes het vervolgonderwijs te kunnen doorlopen. Tussentijdse toetsen kunnen alleen een indicatie geven van de mate waarin leerlingen op weg zijn naar de einddoelstellingen zoals beschreven in de referentieniveaus. Het onderwijs gedurende 8 jaar basisschool richt zich op het bereiken van de referentieniveaus in groep 8. Ter ondersteuning van leraren zijn de referentieniveaus door de SLO (Nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling) in samenwerking met het Expertisecentrum Nederlands en het Freudenthal instituut uitgewerkt in leerlijnen en tussendoelen voor de onder- midden- en bovenbouw. Dit biedt leraren houvast bij het inrichten van het taal- en rekenonderwijs. De leerlijnen en tussentijdse leerdoelen bieden educatieve uitgevers en toetsontwikkelaars belangrijke informatie die zij kunnen gebruiken bij het samenstellen en valideren van tussentijdse toetsen. In overleg met de toetsontwikkelaars in het primair onderwijs zal worden nagegaan of extra ondersteuning vanuit de overheid nodig is.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de centrale eindtoets zich stapsgewijs zal ontwikkelen qua inhoud, zoals aangestipt tijdens de technische briefing.

De eindtoets zal in twee fasen inhoudelijk worden aangepast aan de referentieniveaus taal en rekenen. In de voor het voorjaar 2014 geplande eindtoets zal hiermee een begin worden gemaakt. Dan zal een aantal toetsopgaven zo worden aangepast dat de uitkomst daarvan een indicatie geeft over het beheersingsniveau van leerlingen van in de referentieniveaus onderscheiden domeinen taal en rekenen. In de eindtoets van 2015 zal dit het geval zijn voor alle domeinen die zich lenen voor centrale toetsing. Dit leidt meer tot een accentverschuiving in de inhoud van de eindtoets dan dat er sprake is van een grote inhoudelijke verandering.

Verder willen deze leden weten hoe de integratie van studievoordigheden in taal en rekenen precies zal plaatsvinden.

Het onderdeel studievoordigheid in de huidige Eindtoets Basisonderwijs van Cito bv bestaat uit toetsvragen, die grotendeels kunnen worden ondergebracht in de domeinen lezen en rekenen van de referentieniveaus. Het gaat om toetsvragen over het hanteren van studieteksten (domein lezen), hanteren van informatiebronnen (domein lezen), lezen van schema's, tabellen en grafieken (domein rekenen). De toetsvragen over kaartlezen zullen op den duur uit de centrale eindtoets taal en rekenen gaan. Deze toetsvragen komen terug in de facultatieve toets wereldoriëntatie. De integratie van toetsvragen over studievoordigheden in de centrale eindtoets wordt vormgegeven door de toetswijzercommissies van het College voor examens. Deze commissies hebben als taak het samenstellen van toetswijzers voor taal, rekenen en wereldoriëntatie. De toetswijzers beschrijven de inhoud van de centrale eindtoets, de toets wereldoriëntatie en de vorm waarin deze inhoud wordt getoetst.

Tevens vragen zij hoe de toets in de toekomst aangepast zal worden aan de referentieniveaus.

In aanvulling op hetgeen is opgemerkt over de gefaseerde aanpassing van de eindtoets nog het volgende. De huidige Eindtoets Basisonderwijs van Cito biedt de basis voor de centrale eindtoets. Het College voor Examens heeft de kerndoelen PO (Nederlandse taal en rekenen/wiskunde) en de referentieniveaus taal en rekenen daarom vergeleken met de inhoud van het Doelenboek van Cito. In het Doelenboek, dat is gebaseerd op de kerndoelen PO, beschrijft Cito bv de inhoud van de Eindtoets Basisonderwijs. Uit de vergelijking blijkt dat deze toets al in grote mate kennis en vaardigheden bevat die overeenkomen met de kerndoelen Nederlandse taal en rekenen en de referentieniveaus. Op enkele onderdelen moet de toets worden aangepast of aangevuld. De genoemde toetswijzercommissies geven vorm aan deze aanpassingen. Zo wordt zoals hiervoor aangegeven, bijvoorbeeld het onderdeel studievoordigheden ondergebracht bij de domeinen lezen en rekenen. Ook worden bij het onderdeel taal extra vragen over grammatica en interpunctie toegevoegd.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het risico ziet dat de toetsen onder te hoge druk komen te staan als hieraan een geobjectiveerde opbrengstennorm wordt verbonden. Is de regering zich ervan bewust dat de betrouwbaarheid van toetsen afneemt als er te veel van het toetsresultaat afhangt, zo vragen zij.

De regering is zich ervan bewust dat elke vorm van toetsing een zeker risico in zich draagt als er gevolgen aan kunnen worden verbonden voor het kwaliteitsoordeel over scholen, al dan niet in combinatie met bekostigingsconsequenties. De regering acht dit risico, gezien de inhoud van het wetsvoorstel, van beperkte omvang. Op dit moment verantwoordt nagenoeg alle scholen zich al over de leerresultaten aan het einde van de basisschoolperiode. Dit impliceert dat alle scholen al vormen

van eindtoetsen afnemen en dat daarvan een publiek oordeel (en in uiterste gevallen een bekostigingssanctie) afhangt. Dit verandert niet, alleen wordt het verantwoordingsmiddel centraal voorgeschreven. Dit geeft de regering aanleiding om te veronderstellen dat de druk op de toets, die – als die al aanwezig is – vooral gezocht wordt op schoolniveau, niet wezenlijk verhoogd wordt. Bij dit alles staat de betrouwbaarheid van de centrale eindtoets buiten kijf. De toets is zo geconstrueerd dat de betrouwbaarheid niet in het geding is. De vaststelling van de inhoud, de vorm en normering van de toets door het College voor examens biedt hierbij aanvullende zekerheid.

De leden van de SGP-fractie vragen of het wetsvoorstel te rijmen is met de oorspronkelijke bedoeling van de referentieniveaus, te weten een eenduidige en gemeenschappelijke taal te creëren, waaraan het onderwijsaanbod en de toetsing geijkt zouden worden. Wanneer het leerlingvolgsysteem aan de referentieniveaus geijkt wordt, is aanvullende toetsing overbodig, er is dan een tussenstand en een eindbeeld beschikbaar. Deze leden vragen waarom de regering scholen verplicht dubbel werk te doen door nog een toets te organiseren. Of moet uit de invoering van een eindtoets geconcludeerd worden dat de systematiek van referentieniveaus onbruikbaar en onbetrouwbaar blijkt, zo vragen de leden.

De referentieniveaus beschrijven de kennis en vaardigheden van leerlingen aan het eind van groep 8. Hierbij komt tot uiting wat leerlingen aan het einde van de basisschoolperiode moet kennen en kunnen, waarbij een fundamenteel en een streefniveau gehanteerd worden. Dit is de «eenduidige en gemeenschappelijke taal» waaraan de leden van de SGP-fractie refereren. Om een goede doorlopende leerlijn mogelijk te maken, hebben scholen van voortgezet onderwijs informatie nodig over het bereikte eindniveau van de leerlingen uit het basisonderwijs. Om objectief te kunnen nagaan in hoeverre leerlingen in groep 8 de referentieniveaus hebben bereikt, is een goede toets nodig die jaarlijks wordt vernieuwd. De toetsen uit leerling- en onderwijsvolgsystemen worden niet jaarlijks vernieuwd en zijn niet geijkt op de referentieniveaus. Bovendien bevatten de bestaande leerling- en onderwijsvolgsystemen geen toetsen die voor leerlingen een betrouwbaar advies over het vervolgonderwijs kunnen geven. Hiervoor gebruiken 85% van de basisscholen de Eindtoets Basisonderwijs van Cito bv. Scholen doen dus geen dubbel werk. De inhoud van de Eindtoets Basisonderwijs van Cito komt grotendeels overeen met de inhoud van de referentieniveaus. Alleen op onderdelen moet deze bestaande toets worden aangevuld om ervoor te zorgen dat de toets de volledige inhoud van de referentieniveaus taal (domeinen Lezen en Taalbeschouwing en taalverzorging) en de referentieniveaus rekenen omvat. In combinatie met de (diagnostische) toetsen in het VO en MBO ontstaat een reeks sectoroverstijgende toetsen om na te gaan in hoeverre leerlingen de kennis en vaardigheden, zoals beschreven in de referentieniveaus, beheersen. Op deze wijze wordt door middel van een toetslijn, de leerlijn taal en rekenen, van leerlingen vanaf het basisonderwijs tot en met het MBO zichtbaar gemaakt. Dit is een bruikbaar en betrouwbaar hulpmiddel voor zowel de leerling zelf als het onderwijsveld.

3.4.2. Normering en sanctionering

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bekend is met de «*Cambridge Primary Review*» uit het Verenigd Koninkrijk en wat Nederland van dat onderzoek kan leren bij het invoeren van een landelijk stelsel van toetsen om de onderwijskwaliteit te verbeteren. De regering is bekend met de *Cambridge Primary Review*. Het is een onafhankelijke en brede analyse en evaluatie van het Engelse onderwijs, uitgevoerd onder leiding van de hoogleraar Robin Alexander. De review is

positief over het Engelse onderwijs, maar heeft kritiek op de wijze waarop centrale toetsen gebruikt worden. In het Verenigd Koninkrijk zijn grote hervormingen ingevoerd waarbij een nationaal curriculum werd geïntroduceerd, met nationale toetsen op 7-, 11- en 14-jarige leeftijd waarvan de vervaardiging wordt uitbesteed. De prestaties van scholen werden door middel van ranglijsten bekend gemaakt. Dit stuitte op veel kritiek in het onderwijs. Vorig jaar heeft de regering Cameron een herziening van het toetsstelsel aangekondigd. De Cambridge Primary Review beveelt aan de verschillende functies van toetsen te onderscheiden en voldoende ruimte te bieden voor de eigen professionaliteit en het oordeel van de leerkracht. Met deze principes is bij de vormgeving van het voorliggende wetsvoorstel rekening gehouden. Ook in de voorbereiding van het wetsvoorstel voor de diagnostische toets in het voortgezet onderwijs zullen deze principes worden betrokken.

Deze leden vragen vervolgens hoe de uitgangssituatie van de school wordt meegewogen bij de toetsing van de Inspectie van het Onderwijs. Zoals eerder is aangegeven in antwoord op vragen van de fracties van de VVD en GroenLinks, houdt de inspectie bij de beoordeling van de leerresultaten rekening met kenmerken van de leerlingenpopulatie door te corrigeren voor het leerlingengewicht. Verder laat zij bepaalde groepen leerlingen buiten beschouwing bij de beoordeling van de eindresultaten van de school.

De leden van de D66-fractie vragen welke rol de toetsen spelen in de beoordeling van scholen. Alleen het beschikbaar stellen van een toets wereldoriëntatie lost het probleem van verschraving van het onderwijs niet op, zo menen deze leden.

Het toezicht van de inspectie is risicogericht. In het licht van dit wetsvoorstel betekent dit dat scholen zich over de leerresultaten verantwoorden aan de hand van de resultaten op de centrale eindtoets. Deze resultaten zijn, naast signalen en jaarstukken, belangrijke bronnen voor de inspectie bij de risicoanalyse van scholen die zij jaarlijks maakt. Als blijkt dat een school risico's loopt voert de inspectie een gesprek met het bestuur en doet ze, indien nodig, onderzoek op de school zelf. De school wordt dan gevraagd naar het verhaal achter de cijfers van de centrale eindtoets en de inspectie beoordeelt de resultaten en de kwaliteit van het onderwijsproces. Dat laatste doet zij aan de hand van de aspecten die genoemd zijn in artikel 11, derde lid, WOT. De inspectie kijkt dan onder meer naar het didactisch handelen en de leerlingenzorg en die geven (bij onvoldoende opbrengsten) de doorslag of een school «zwak» is of «zeer zwak». In het kader van de beoordeling van het onderwijsproces kijkt de inspectie ook naar de ontwikkeling van leerlingen en meer specifiek naar de tussentijdse resultaten van de school. Het doel daarbij is om een beeld te krijgen van de mate waarin de school zelf op weg is om de benodigde kwaliteitsverbetering te realiseren. Voor het oordeel over de tussenresultaten maakt de inspectie gebruik van de toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem dat de school hanteert. Overigens verandert er in dit opzicht niets met invoering van dit wetsvoorstel, anders dan dat het instrument waarmee scholen zich verantwoorden over de resultaten de centrale eindtoets wordt. Mocht een school ernstig of langdurig tekortschieten voor wat betreft de leerresultaten kan een bekostigingssanctie volgen.

Deze leden stellen de vraag wat voor oplossingen er zijn bedacht om te voorkomen dat scholen minder tijd besteden aan andere vakken, zoals biologie, natuurkunde, techniek en geschiedenis.

Het is niet aan de regering om hiervoor oplossingen aan te dragen, voor zover er al sprake is van een probleem. In ons stelsel voor primair onderwijs, is het aan de besturen en hun scholen om de voorgeschreven

onderwijstijd in te richten, binnen het bestaande wettelijke kader. Dit geldt voor alle vakken en leer- en ontwikkelingsgebieden. In het primair onderwijs zijn er geen centrale regels of richtlijnen over hoeveel tijd scholen aan bepaalde vakken moeten besteden. Daarmee zou de overheid veel te veel treden in het «hoe».

Tevens vragen deze leden hoe de Inspectie van het Onderwijs gaat controleren of aan de deugdelijkheidseis van een brede vorming van leerlingen is voldaan.

Indien de inspectie signalen ontvangt dat bepaalde vakgebieden (waaronder wereldoriëntatie) op een school onvoldoende aandacht krijgen, voert zij op deze scholen een onderzoek uit. Als dit tijdens een schoolbezoek wordt waargenomen, spreekt de inspectie de school hierop aan.

In aanvulling hierop vragen de leden hoe de normering van leerlingen plaats zal vinden en hoe een zwakke leerling wordt meegeteld. De normering van de leerlingen op toetsen die – anders dan de centrale eindtoets en de facultatieve toets wereldoriëntatie – worden aangeboden, wordt bepaald door de betrokken toetsuitgever, niet door de inspectie. De inspectie beoordeelt alleen de gemiddelde resultaten (van groepen) die op de centrale eindtoets behaald worden om op die manier een oordeel te geven over de kwaliteit van het onderwijs op een school. De normering op de eindtoets en de facultatieve toets wereldoriëntatie wordt vastgesteld door het College voor examens. Bij de beoordeling van het gemiddelde toetsresultaat op de centrale eindtoets van een school zal de inspectie dezelfde zwakke leerlingen als bij de huidige beoordeling het geval is, buiten beschouwing laten. Indien deze leerlingen toch een toets maken, wordt het gemiddelde resultaat hiervoor gecorrigeerd.

De keuze voor niveau en deelname ligt bij de school, hoe wordt hier toezicht op gehouden, zo vervolgen deze leden hun vragen? En hoe wordt voorkomen dat scholen leerlingen selecteren met de toets in het achterhoofd, zo vragen zij.

De keuze voor het al dan niet deelnemen aan de eindtoets ligt – binnen de voorwaarden die het wetsvoorstel daaraan verbindt – bij het bevoegd gezag van de school. Feitelijk zal dit veelal worden gemandateerd aan de directeur van de school, in overleg met de vaste lera(r)en. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat alle leerlingen deelnemen, met enkele limitatief genoemde gronden voor uitzondering (vergelijk artikel I, onderdeel C van het wetsvoorstel). Het bevoegd gezag dient zich te kunnen verantwoorden over het niet laten deelnemen van leerlingen en informeert de ouders voorafgaande aan de afname van de eindtoets. De inspectie ziet er, via signaal- en risicogestuurd toezicht, op toe dat schoolbesturen hun wettelijke verplichtingen nakomen.

Het is ook aan de school om te bepalen welke leerlingen aan eindtoets N(iveau) deelnemen. Dit zijn in de regel leerlingen die naar verwachting zullen uitstromen naar de meer praktijkgerichte leerwegen van het vmbo. Vanwege het feit dat alle leerlingen in beginsel deelnemen aan de toets en dat de score van de leerlingen die de eindtoets N maken verwerkt wordt in het groepsgemiddelde, is er sprake van voldoende waarborg dat scholen geen selectie maken voor deelname. Het gemiddelde resultaat van scholen die leerlingen op oneigenlijke gronden uitsluiten van de toets wordt achteraf gecorrigeerd door de inspectie. Scholen hebben geen er belang bij om leerlingen die meer aankunnen aan de eindtoets N te laten deelnemen, omdat de score op deze eindtoets gemaximeerd is op ongeveer het niveau van vmbo-t en daarmee het groepsgemiddelde negatief kan beïnvloeden. Overigens is het onwaarschijnlijk dat basis-scholen reeds bij toelating in groep 1 strategische keuzes zouden maken, zo het mogelijk is, met de eindtoets in het achterhoofd. In het basison-

derwijs zijn immers alle leerlingen toelaatbaar voor zover dat redelijkerwijs van de school mag worden verwacht en op sommige scholen in relatie tot het accepteren dan wel onderschrijven van de grondslag van de school.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de regering bedoelt met uitgangssituatie. Wordt de uitgangssituatie nog verfijnder gemeten dan met de huidige gewichtenregeling, zo vragen deze leden. Is de regering van mening dat de gewichtenregeling hiervoor een adequaat middel is? Heeft de regering voor ogen om in specifieke situaties bekostigings-sancties te treffen naar aanleiding van de eindtoetsresultaten zonder nader onderzoek, zo vragen de leden.

De regering verwijst in antwoord op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie naar de brief die de Minister op 12 december 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft gezonden over dit onderwerp (Kamerstukken II 2011/12, 32 193, nr. 3). Daarin geeft de Minister aan dat de uitgangssituatie van de school momenteel in kaart wordt gebracht aan de hand van de gewichtenregeling. Gegeven de beschikbaarheid van gegevens is dat op dit moment de best denkbare optie om recht te doen aan de uitgangssituatie van scholen. Daarnaast heeft de Minister oog voor de mogelijkheid van verdere verbeteringen. Er zal daarom een verkenning worden uitgevoerd naar een meer gedifferentieerde gegevensverzameling over de opleiding van ouders en daarmee een meer verfijnde oordeelsvorming over de leerresultaten. In specifieke situaties waarin bekostigingssancties worden overwogen, is dit altijd gebaseerd op een nader onderzoek als bedoeld in de Wet op het onderwijstoezicht. Dit is nu al het geval en zal ook na aanvaarding van het wetsvoorstel zo blijven (zie bijvoorbeeld artikel 164b WPO).

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de stelling dat de Inspectie van het Onderwijs ook altijd aspecten van het onderwijsproces bij haar eindoordeel betreft. Naar hun mening is hiervan alleen sprake bij scholen die te maken krijgen met een vervolgonderzoek.

De regering onderschrijft de mening van de leden van de SGP-fractie. Met de recente wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht is vastgelegd dat de inspectie het onderwijsproces alleen beoordeelt indien de analyse van de risico's (met name de leerresultaten aan het einde van de basisschoolperiode) daartoe aanleiding geeft.

4. Centrale eindtoets

4.1. Functies van de centrale eindtoets

De leden van de VVD- vragen welke garantie de regering heeft dat de kwaliteit van de eindtoets onomstreden is.

De regering neemt alle mogelijke maatregelen om de kwaliteit van de toets maximaal te borgen. Deze maatregelen betreffen onder meer de positionering van het College voor examens dat als onafhankelijk orgaan verantwoordelijk is voor de toetsinhoud, -afname en normering, de jarenlange ervaring van Cito als de toetsontwikkelaar en de betrokkenheid van het veld en materiedeskundigen in de vaststellingscommissies van het College voor examens voor de toetsopgaven en de voorgenomen vertegenwoordiging van de PO-Raad in het College.

Tevens stellen deze leden de vraag hoe de centrale eindtoets bijdraagt aan de doelstelling dat 75% van de leerlingen het basisoniveau haalt. Ook willen deze leden weten hoe de wettelijke bepaling (dat een leerling de school verlaat als de directeur van oordeel is dat de grondslag voor het voortgezet onderwijs voldoende is gelegd) zich verhoudt tot de

uitkomsten van het PPON-onderzoek waaruit blijkt dat ruim 60% van de leerlingen het basisonderwijsniveau niet haalt. Het PPON-onderzoek en de centrale eindtoets staan los van elkaar; ze hebben elk een eigen functie. Het PPON-onderzoek uitgevoerd door de stichting Cito brengt het onderwijsaanbod en de leerlingprestaties voor taal, rekenen en wereldoriëntatie aan het eind van het basisonderwijs via een steekproef, periodiek gedetailleerd in kaart. Cito vraagt aan een kleine groep van experts (leraren, schoolbegeleiders, lerarenopleiders) wat leerlingen aan het eind van het basisonderwijs moeten kennen en kunnen om te kunnen spreken van een «minimaal», «voldoende» of «gevoerd» beheersingsniveau. Deze «normering» is een hulpmiddel in de landelijke discussie over het gewenste onderwijsniveau in Nederland; het is geen formele norm. De eindtoets stelt vast welke eisen de leerlingen aan het eind van het primair onderwijs hebben gemaakt op het terrein van taal en rekenen. Van leerlingen met een hogere score op de eindtoets mag worden aangenomen dat zij de hogere vormen van voortgezet onderwijs met succes kunnen volgen. Voor leerlingen met lagere scores, geldt het omgekeerde. Het advies zal als regel nauw aansluiten bij de uitslag op de eindtoets. Er is voor iedere leerling een passende plaats in het voortgezet onderwijs. Er bestaat ook niet een vastgesteld «basisonderwijsniveau» voor doorstroming.

Zij koppelen hieraan de vraag wat de regering kan doen om te bevorderen dat deze leerlingen zodanig worden ondersteund dat zij wel op het juiste niveau het voortgezet onderwijs instromen.

Het vaststellen van het juiste niveau, in termen van het geschikte uitstroomniveau van een leerling naar het voortgezet onderwijs, is geen zaak van de regering, maar van de directeur van de individuele school. In algemene zin is het beleid van de regering erop gericht dat scholen het beste uit hun leerlingen halen. De praktijk laat ook zien dat vanuit de meeste leerlingen drie jaar nadat zij zijn uitgestroomd naar het voortgezet onderwijs nog steeds in de leeuwengedachten zitten die hen door de basisschool is geadviseerd. Overigens hecht de regering eraan om op te merken dat het hier om mensenwerk gaat: het is geen exacte wetenschap.

Deze leden vragen tenslotte op welk moment in het besproken tijdspad de centrale toetsing een rol bij de beoordeling moet gaan spelen: vanaf de invoering van de centrale toets of wacht de regering hiermee tot de proefprojecten inzake leerwinst tot resultaat geleid hebben.

Vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is de centrale eindtoets het enige middel waarmee scholen hun eindresultaten naar de inspectie toe kunnen verantwoorden. In die zin is het beoogde tijdspad voor externe verantwoording gelijk aan het tijdspad van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Zoals hiervoor al is aangegeven, is het hiervoor niet noodzakelijk het resultaat van pilot *Leerwinst en toegevoegde waarde PO* af te wachten.

De leden van de PvdA-fractie informeren hoe de regering de waarschuwing beoordeelt die de Vereniging Katholiek Onderwijs op 6 februari jl. heeft geuit in de notitie «Als schooltoetsen in politieke handen vallen» (namelijk dat de pressie van de eindtoets het paradoxale gevolg zou kunnen hebben dat de onderwijsresultaten dalen). Ook willen zij weten hoe de regering denkt over de waarschuwing dat er nevenschade dreigt doordat het onderwijsaanbod in de ongebreidelde concurrentie tussen de scholen zal versmallen. De leden signaleren dat (huiswerk)instituten nu al training voor scholieren aanbieden voor de Cito-toets om de toetsuitslag zo hoog mogelijk te laten uitpakken. Zij willen weten hoe de regering deze ontwikkeling beoordeelt. Acht de regering het aanvaardbaar als de eindtoets ertoe zal leiden dat het klassieke motto *Non scholae, sed vitae discimus* op de basisscholen

geheel plaatsmaakt voor *teaching to the test*, zoals het comité «Red het basisonderwijs» vreest, zo vragen de leden.

De regering neemt afstand van het beeld dat in het artikel wordt opgeroepen. De centrale eindtoets is niet, zoals de schrijvers het voorstellen, een examen dat het leven van een kind voor altijd bepaalt. De waarschuwing dat de invoering van de centrale eindtoets tot gevolg zou hebben dat de onderwijsresultaten zouden dalen, acht de regering weinig waarschijnlijk. Er zij nogmaals benadrukt dat de eindtoets als zodanig bepaald geen nieuw fenomeen in het basisonderwijs is. De regering constateert dat de resultaten op de Eindtoets Basisonderwijs de afgelopen drie jaar een stijgende tendens vertonen. Het beleid van de regering is erop gericht dat het opbrengstgericht werken verder zal leiden tot verbeterde onderwijskwaliteit, ook na de invoering van de centrale eindtoets. Evenmin is er enige aanleiding om te veronderstellen dat de centrale eindtoets zal leiden tot (verhevigde) concurrentie tussen scholen. De regering acht een aanpak waarbij scholen en besturen elkaar op een positieve manier stimuleren om goede kwaliteit te leveren vele malen waarschijnlijker en kansrijker. Dit is ook onderdeel van de aanpak van de ondersteuningsrol van *School Aan Zet*: door het delen van kennis en ervaringen scholen op weg te helpen naar verbeterde onderwijskwaliteit. De regering onthoudt zich, zoals eerder aangegeven op vragen van de SP-fractie (onder punt 1.1), van een oordeel over huiswerkinstellingen. Het gaat hier niet om de keuze van scholen, maar om een keuze van individuele ouders. De regering treedt hier niet in. De regering acht het onwaarschijnlijk dat het effect van dit wetsvoorstel zal zijn zoals het comité «Red het Basisonderwijs» veronderstelt. Het genoemde klassieke motto is en zal voluit van toepassing blijven op het basisonderwijs. Levenslang leren veronderstelt dat iedereen de kernvaardigheden voor taal en rekenen op zijn of haar niveau, voldoende beheerst.

De leden van de CDA-fractie vragen wat het in de praktijk betekent dat toetsen methodeonafhankelijk worden genormeerd en hoe op deze manier het door de Raad van State geconstateerde risico van *teaching to the test* wordt ondervangen.

De taal- en rekentoetsen uit een leerling- en onderwijsvolgsysteem worden onafhankelijk van de lesmethoden ontwikkeld. Dit betekent in de praktijk dat de toetsvragen gemaakt kunnen worden door leerlingen op basisscholen die verschillende lesmethoden voor taal en rekenen gebruiken. Scholen kunnen daardoor de resultaten van hun leerlingen of groepen leerlingen vergelijken met die van alle scholen in Nederland. Bij het bepalen van de gehele reeks van toetsen (welke onderdelen komen aan bod in welke groep) wordt wel rekening gehouden met de opbouw in de lesmethoden. De meeste taal- en rekentoetsen worden via een zogenaamd normeringsonderzoek genormeerd met behulp van referentiegroepen, veelal een representatieve groep leerlingen waarvoor de toets bedoeld is. Bijvoorbeeld een rekentoets voor groep 4 wordt gemaakt door een representatieve steekproef leerlingen uit groep 4. Deze leerlingen zullen les krijgen aan de hand van verschillende methodes. De toetsontwikkelaar bepaalt vervolgens op basis van de resultaten van dit normeringsonderzoek, de normverdelingen. Dit zijn de scoreverdelingen van een aantal relevante referentiegroepen. De school of leraar vergelijkt de score van een leerling met de scoreverdeling van één of meer referentiegroepen. Het doel van een normering is te bepalen hoe goed een leerling scoort ten opzichte van andere leerlingen. Daarmee kan een zinvolle vergelijking worden gemaakt. Dit gebeurt bijvoorbeeld op basis van overeenkomsten in leerjaar, leeftijd en/of achtergrondkenmerken. *Teaching to the test* wordt hiermee niet ondervangen. Dat kan alleen door met enige regelmaat de normering te herzien óf de inhoud van de toets te vervangen. Dit laatste is in ieder geval aan de orde bij de centrale eindtoets. Deze wordt ieder jaar vernieuwd. *Teaching to the test* ontstaat

als de scholen zich bewust of onbewust richten op de specifieke inhoud van de toets. Extra aandacht voor bepaalde kennis en vaardigheden (bijvoorbeeld door het vaak herhalen van dezelfde lesstof of het beperken van de lesstof tot hetgeen in de toetsen is opgenomen is op zich geen bezwaar) mits dit niet leidt tot een beperking van het onderwijsaanbod. Scholen hebben een eigen verantwoordelijkheid om *teaching to the test* tegen te gaan. Daarnaast moeten scholen inhoud geven aan hun wettelijke opdracht, die bestaat uit de brede vorming van hun leerlingen. Dat betekent dat zij de leerlingen een gevarieerd onderwijsaanbod moeten bieden, zoals staat beschreven in de kerndoelen PO. Een school die hier niet aan voldoet, kan door de inspectie worden aangesproken.

Deze leden vragen of de regering kan aangeven waarom scholen voor het primair onderwijs niet altijd inzage verstrekken in de resultaten van het leerlingvolgsysteem aan de scholen voor voortgezet onderwijs en of de regering van mening is dat wanneer de leerlingvolgsystemen verplicht zijn voor alle scholen, deze inzage altijd zou moeten.

Voor de overdracht van leerlingen naar het voortgezet onderwijs, stellen basisscholen een onderwijskundig rapport op. Dit rapport geeft inzicht in de vorderingen en leerprestaties van de leerling. Basisscholen zijn zelf verantwoordelijk voor de manier waarop ze het onderwijskundig rapport opstellen. De meeste scholen maken hierbij gebruik van de gegevens uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Voor scholen in het voortgezet onderwijs zijn die gegevens inhoudelijk nog voor verbetering vatbaar. Daar gaat nu een belangrijke stap in gezet worden, omdat vanaf het schooljaar 2014–2015 de centrale eindtoets ook rapporteert over de mate waarin leerlingen de referentieniveaus taal en rekenen hebben bereikt. Scholen zijn dan verplicht deze gegevens over te dragen naar het voortgezet onderwijs. Voor scholen in het voortgezet onderwijs is het dan duidelijker met welke kennis en vaardigheden nieuwe leerlingen instromen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waardoor de ontwikkeling is ontstaan dat het schooladvies aan erosie onderhevig is.

Uit het gezamenlijk advies *Effectief schakelen: verbeteren van de informatieoverdracht tussen PO en VO (2011)* van de PO-Raad, AVS en de VO-raad, blijkt dat vooral basisscholen het liefst zien dat de Eindtoets basisonderwijs van Cito een minder belangrijke rol gaat spelen in de overgang naar het voortgezet onderwijs. Deze scholen voeren aan dat in sommige regio's bij deze overgang teveel wordt uitgegaan van alleen de uitslag op deze toets als het tweede gegeven. Vermoedelijk omdat dit eenduidige gegeven eenvoudiger is voor VO-scholen om hun toelatingsbeslissing op te baseren. Het advies van de basisschool op basis van onder meer de resultaten van de leerlingen op de tussentijdse toetsen uit het volgsysteem wordt daardoor minder belangrijk. De waarde daarvan erodeert daardoor. Alle partijen zijn het erover eens dat dit geen goede ontwikkeling is en zoeken naar wegen om het advies van de school weer voluit het gewicht te geven als «eerste gegeven». Het voorstel om de afname van de toets naar achteren te schuiven is hierdoor ingegeven. Uit het onderzoek van ITS/Kohnstamm (2011, *De gevolgen van een latere afname van de Cito-Eindtoets Basisonderwijs*) blijkt dat bijna 70% van de VO-scholen aangeeft dat de score op de eindtoets niet zo zwaar of helemaal niet zwaar meetelt bij de toelating. De meeste VO-scholen vertrouwen op het advies van de basisschool, dat vaak samenvalt met het advies dat voortkomt uit de eindtoets.

Deze leden stellen vervolgens de vraag hoeveel parameters de uitslag van de centrale eindtoets biedt om het onderwijs te evalueren. Zij willen weten of dit zich beperkt tot de verschillende deelscores op de inhoudelijke onderdelen.

De centrale eindtoets zal bestaan uit verschillende onderdelen per vakgebied. Op het leerlingrapport worden, naast de standaardscore alleen de resultaten over de hoofdonderdelen (in 2013 taal, rekenen-wiskunde en studievoordigheden en optioneel over het facultatieve onderdeel wereldoriëntatie) gerapporteerd. Daarnaast ontvangen de scholen een schoolrapportage waarin ze inzicht krijgen in de schoolresultaten per onderdeel en de onderliggende rubrieken. In de centrale eindtoets van 2013 zullen dit voor het onderdeel taal vijf rubrieken zijn, voor rekenen-wiskunde drie, voor studievoordigheden vier en voor de facultatieve toets wereldoriëntatie drie. In totaal zijn er dus maximaal twintig parameters voor de scholen beschikbaar om hun onderwijs te evalueren. De schoolrapportage wordt web based via een rapportageservice geleverd. Scholen kunnen daarin zelf verschillende schoolrapporten opvragen door selecties te maken van leerlingen. Naast de deelscores op de inhoudelijke onderdelen en onderliggende rubrieken, is er ook de standaardscore. De standaardscore wordt bepaald op basis van de totaalscore zonder wereldoriëntatie. Deze score wordt omgezet in een score tussen de 501 en 550 met behulp van een (regressie)formule die jaarlijks wordt aangepast op basis van de moeilijkheidsgraad van de toets. Met deze standaardscore kunnen scholen zich vergelijken met zichzelf op basis van scores in eerder jaren en met andere scholen in het land.

Ook willen de leden van genoemde fractie weten of scholen zich altijd dienen te verantwoorden voor de eindtoetsresultaten of alleen als deze te laag zijn naar de zin van de minister.

Scholen dienen zich altijd te verantwoorden over de eindresultaten, om daarmee te kunnen vaststellen of ze voldoen aan de bekostigingsvoorwaarde zoals vastgelegd in de WPO (art 10a). Dit is de enige mogelijkheid om te bereiken dat de eindopbrengsten van alle scholen eenduidig worden vastgesteld en onderling met elkaar kunnen worden vergeleken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of door middel van dit wetsvoorstel niet een te eenzijdige focus ontstaat op toetsresultaten. Leidt een te grote nadruk op eindtoetsen en resultaten niet tot verschrapping van het onderwijsaanbod, omdat scholen vooral aandacht besteden aan bepaalde hoofdvakken en zelfs andere vakken uit het onderwijsaanbod schrappen, zo vragen deze leden. Vervolgens stellen deze leden de vraag of een eindtoets niet een te beperkt beeld geeft van de ontwikkeling van een leerling en de kwaliteit van een school en of het niet slechts een hulpmiddel is. Ook willen deze leden weten hoe de regering wil voorkomen dat leerlingen in groep zeven en acht vooral bezig zijn met toetsgericht werken. Ook vragen de leden wat de regering vindt van de tendens dat steeds vaker «Cito-trainers» worden ingehuurd om kinderen klaar te stomen voor toetsen.

Voor de beantwoording van de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over de vermeende eenzijdige focus op de toetsresultaten voor taal en rekenen en de verschrapping van het onderwijsaanbod die daarvan het gevolg kan zijn, verwijst de regering korthedshalve naar de beantwoording van eerdere vragen van deze strekking. Het betreft hier onder de antwoorden op de vragen van respectievelijk de leden van de SP-fractie (zie onder punten 1 en 1.1), van de GroenLinks-fractie (zie onder punt 1.3) en de leden van de SGP-fractie (zie onder punt 3.1).

De leden vragen voorts of het toetsen van jonge kinderen tot een betrouwbaar beeld leidt van de ontwikkeling en of het meten van de voortgang tussen begin- en eindtoets altijd tot een betrouwbaar resultaat leidt.

De toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem voor de leerlingen van de kleutergroepen zijn speciaal ontwikkeld voor jonge kinderen. De toetsvorm is daar ook op aangepast: het gaat om situaties waarin de

leraar en de leerlingen op speelse wijze enkele opdrachten uitvoeren. Met dit soort toetsjes kunnen leraren de ontwikkeling van kleuters volgen. Dit geeft informatie over de ontwikkeling van de hele groep én van individuele kinderen. Op basis daarvan kunnen leraren hun aanbod bepalen en inspelen op de verschillen tussen kinderen in de dagelijkse onderwijspraktijk.

Toetsen en toetsscores staan nooit centraal, het gaat altijd om het totale beeld van de kennis en vaardigheid van een kind. De leraar speelt hierin een belangrijke rol om toetsscores te interpreteren en te analyseren. In de pilot *Leerwinst en toegevoegde waarde PO* is aandacht voor het moment en de manier waarop een begintoets op een valide en betrouwbare wijze kan worden afgenomen en voor het wegen van resultaten van een begintoets in relatie tot de toetsen aan het eind van de basisschoolperiode. In de pilot wordt onderzocht welke twee meetmomenten tot een betrouwbaar beeld leiden van de ontwikkeling van een leerling. Daarbij worden meerdere vergelijkingsmomenten uitgetoetst. De vraag of het meten van de voortgang tussen begin- en eindtoets altijd tot een betrouwbaar resultaat leidt, wordt onderzocht in de pilot. Het antwoord kan worden verwacht als deze pilot eind 2013 is afgerond. Begin 2014 zal uw Kamer de eindrapportage van de pilot ontvangen, waarin op deze vraag wordt ingegaan.

Tevens stellen deze leden de vraag of de regering zich met het volgen van de voortgang vooral op het individu of ook op de toegevoegde waarde van de school richt.

De voortgang van individuele leerlingen staat altijd centraal. Zowel bij de scholen als bij de regering. De gemiddelde schoolscore van alle leerlingen van de school kan vervolgens wel een beeld geven van de resultaten die de school bij de leerlingen bereikt. In de pilot is het meten van leerwinst gericht op de voortgang van individuele leerlingen. Het meten van toegevoegde waarde is gericht op schoolniveau.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de eindtoets – vanuit de visie dat de toets een evaluatie-instrument is – door de regering gebruikt kan worden als hard criterium om scholen af te rekenen in het kader van de deugdelijkheidseisen met betrekking tot leerresultaten.

Hiervoor is uitgebreid toegelicht dat de uitslag van de Eindtoets Basisonderwijs van Cito op schoolniveau wordt gebruikt om een oordeel uit te spreken of de betrokken school voldoet aan het wettelijke minimumniveau van leerresultaten voor taal en rekenen dat van de school mag worden verwacht. De regering is het niet eens met de aanduiding dat deze systematiek wordt gebruikt als «hard criterium om scholen af te rekenen». Het is niet meer en niet minder dan een transparante wijze waarop de inspectie, namens de overheid, toeziet op de onderwijsresultaten. Doel is niet om scholen hier op af te rekenen, maar het doel is de basiskwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Scholen die deze basiskwaliteit niet weten te realiseren, worden daar – zo nodig indringend – op aangesproken. Altijd met het oogmerk om de basiskwaliteit weer op orde te krijgen. Dit werkt effectief want sinds de werking van deze systematiek (01-08-2010) is nog nimmer een school «afgerekend» in termen van bekostigings sancties. Dit omdat de betrokken scholen tijdig de weg omhoog weten te vinden.

De leden vragen voorts of de regering onderkent dat ook bij het opstellen van een toets de pedagogische opvattingen en de persoonlijke achtergrond van de ontwikkelaar een belangrijke rol kunnen spelen.

Het College voor Examen werkt bij de ontwikkeling van centrale toetsen en examens altijd met commissies die bestaan uit experts en professionals uit het veld. Voor de centrale eindtoets is een toetswijzercommissie ingesteld die de inhoud van de toets beschrijft. Daarnaast is er een

vaststellingscommissie die, aan de hand van de toetswijzer, stichting Cito opdracht geeft tot de constructie van toetsopgaven (items). Vervolgens stelt de vaststellingscommissie de toets uiteindelijk vast. De beide commissies bestaan uit leden met verschillende achtergronden. Hiermee borgt het College voor examens dat er een breed gedragen toets ontwikkeld wordt.

De leden van genoemde fractie stellen de vraag waarom de regering geen ruimte biedt voor andere pedagogische opvattingen dan die in de Cito-toets weerspiegeld worden en waarom zij kiest voor een keurslijf. Waarom is het feit dat ruim 1000 scholen de Citotoets niet afnemen geen reden om keuzevrijheid te bieden, zolang aan bepaalde kwaliteitsstandaarden is voldaan, zo vragen zij tenslotte.

In de Eindtoets Basisonderwijs van Cito, en dat geldt straks onverminderd voor de centrale eindtoets, spelen pedagogische opvattingen geen rol. De eindtoets meet de mate waarin een leerling gangbare leerstof op het gebied van taal en rekenen beheerst. Pedagogische opvattingen, bijvoorbeeld over hoe een leerling deze stof didactisch moet worden aangeboden en bijgebracht, spelen daarbij geen rol. Voor de argumenten over de keuze van de regering voor één centrale eindtoets, onder verantwoordelijkheid van het College voor examens, wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de SGP-fractie onder punt 2.2.

4.2. Inhoud van de centrale eindtoets

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de regering in het algemeen gaat doen aan het voorspelbare neveneffect dat scholen alleen nog wat wordt getoetst belangrijk vinden.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van dezelfde inhoud van de leden van de CDA-fractie (zie onder punt 4.1).

De leden vragen hoe de regering wil voorkómen dat scholen mondelinge taalvaardigheid in hun lesaanbod gaan verwaarlozen. De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of de regering onderkent dat het risico op bepaalde eenzijdigheden binnen bijvoorbeeld het taaldomein kunnen worden versterkt wanneer de Cito-toets in een dwingend regime geplaatst wordt.

De centrale eindtoets bevat voor taal de onderdelen lezen, taalverzorging (spelling, grammatica en interpunctie), woordenschat en schrijven (alleen passief). De overige domeinen van de referentieniveaus taal zijn mondelinge taalvaardigheid en de actieve schrijfvaardigheid. Deze staan in de kerndoelen PO (mondelinge taalvaardigheid: kerndoelen 1, 2, 3, 10; schrijfvaardigheid: 5, 8, 9, 10) en behoren daarmee tot de wettelijke opdracht van de school. Uit een inventarisatie van de SLO blijkt dat in de bestaande onderwijsmethoden voor taal ook mondelinge taalvaardigheid en schrijven is opgenomen. Een school die geen geschikt aanbod heeft om aan deze kerndoelen te voldoen, zal hierop door de inspectie worden aangesproken.

4.3. Wereldoriëntatie

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het mogelijk is de toets wereldoriëntatie invulling te geven zonder ingrijpende veronderstellingen te doen over de inhoud van het onderwijs in deze vakken. Valt het lesgeven over seksualiteit en seksuele diversiteit ook onder natuur en biologie en wordt hierover ook getoetst, zo vragen zij.

De regering is van mening dat het goed mogelijk is om inhoud te geven aan de facultatieve toets voor de wereldoriënterende vakken, zonder daarbij expliciet te sturen op de inhoud van het onderwijs in deze vakken. Als gezegd zijn de kerndoelen, en onderliggende richtinggevende documenten zoals de Canon van de Nederlandse geschiedenis, daarbij leidend. Die worden door experts uit het veld, die zitting hebben in de toetswijzercommissie voor wereldoriëntatie die onder verantwoording van het College voor examens is gevormd, vertaald in een inhoudsbeschrijving van de toets. Daarbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de onderwijspraktijk, die inhoudelijk sterk uiteenloopt. Na consultatie van het veld stelt het College voor examens de toetswijzer vast en legt deze voor aan de Minister. De toetswijzer is vervolgens richtinggevend voor de toetsconstructeurs en de vaststellingscommissie die jaarlijks de opgaven van de toets voor wereldoriëntatie vaststelt. Met deze toets kunnen scholen nagaan of ze deze globale kerndoelen behalen, zonder dat de regering zich mengt in de inhoud van het onderwijs. De opdracht van scholen om aandacht te besteden aan seksualiteit en seksuele diversiteit wordt nog verwerkt in de kerndoelen en kan volgens voornoemde procedure onderdeel gaan uitmaken van de facultatieve toets voor wereldoriëntatie. Onderdeel van de wettelijke opdracht aan het College voor examens is ook om te zorgen voor draagvlak voor de eindtoets en de toets voor wereldoriëntatie in het primair onderwijs. Dit betekent ook dat er in de vraagstelling oog is voor verschillende opvattingen over maatschappelijke thema's. Overigens blijft de afweging om deel te nemen aan de toets voor wereldoriëntatie een eigenstandige afweging van het bestuur van de school.

4.4. Afnamemoment van de toets

De leden van de PvdA-fractie willen weten welke waarborgen de regering inbouwt om te voorkomen dat de toelating van leerlingen in het voortgezet onderwijs voortaan eenzijdig wordt gebaseerd op het schooladvies. Voor de toelating van een leerling in het voortgezet onderwijs blijft er sprake van een combinatie van het advies van de basisschool gebaseerd op het functioneren van de leerling in de voorliggende periode (de «film») enerzijds en het tweede objectieve gegeven gebaseerd op de score op de eindtoets (de «foto») anderzijds. Het wetsvoorstel beoogt, met het verschuiven van de toets naar de tweede helft van april, het advies van de basisschool een groter gewicht te geven dan nu het geval is. De regering beoogt hiermee de praktijk (in sommige regio's) terug te dringen, waarbij de toelating nagenoeg geheel afhankelijk wordt gesteld van een bepaalde minimumscore op een toets.

De leden van de CDA-fractie vragen of de invoeringsmomenten haalbaar zijn in relatie tot de benodigde aanpassingen van de procedures rondom het aannamebeleid in het voortgezet onderwijs.

Om deze aanpassingen al een rol te laten spelen bij de overgang van leerlingen van het primair naar het voortgezet onderwijs in 2013, is het, zoals hiervoor als is opgemerkt, noodzakelijk dat de behandeling van het wetsvoorstel ruim voor aanvang van het komende schooljaar is afgerond. In aanvulling op de beantwoording van de vraag van de leden van de GroenLinksfractie (zie onder punt 4.1) over de erosie van het schooladvies, het volgende. In het advies *Effectief schakelen (2011)* dat mede gebaseerd is op een pilot uit 2010 onder 55 scholen kwam over het invoeringsmoment, in de betekenis van het verschuiven van de afname, naar voren:

- Het merendeel van de scholen voor zowel primair onderwijs als voortgezet onderwijs positief of neutraal staat ten opzichte van het verplaatsen van de eindtoets;

- Veel scholen zowel voor primair als voortgezet onderwijs het beoogde effect zien van het opschuiven van de toets op het gewicht dat wordt toegedacht aan het advies van de school voor primair onderwijs en de rol van de resultaten op toetsen van het leerling- en onderwijsvolgsysteem daarin;
- De meeste scholen voor voortgezet onderwijs vinden het resultaat op de eindtoets nuttig als tweede gegeven naast het schooladvies.
- De aanbevelingen voor het gewenste afnamemoment lopen enigszins uiteen. De PO-Raad de toets zo laat mogelijk wil afnemen, terwijl de VO-raad ervoor pleit om de resultaten van de toets uiterlijk 1 mei beschikbaar te hebben. In het wetsvoorstel wordt gekozen voor de derde of vierde week van april.
- Dit betekent in de praktijk dat scholen voor voortgezet onderwijs flexibeler met de aanname zullen omgaan en op basis van het onderwijskundigrapport nog niet tot definitieve inschrijving in een schoolsoort zullen overgaan. De regering zal deze ontwikkeling nauwlettend volgen.

Deze leden vragen tevens of de procedures rondom aannamebeleid voortgezet onderwijs tijdig kunnen worden aangepast aan het verschuiven van het afnamemoment.

Het idee achter het verschuiven van het afnamemoment van de eindtoets is dat, naast het feit dat de onderwijstijd beter wordt benut, het schooladvies belangrijker wordt bij de overgang naar het voortgezet onderwijs. De eindtoets vormt wel het tweede objectieve gegeven. Wanneer deze twee uitkomsten ver uit elkaar liggen zal er een gesprek plaatsvinden. Dit betekent dus niet dat de procedures rondom het aannamebeleid gewijzigd dienen te worden, maar dat scholen zich niet alleen baseren op het toetsresultaat.

De leden van de D66-fractie vragen hoe scholen in het voortgezet onderwijs hebben gereageerd op het verplaatsen van het toetsingsmoment van februari naar april.

Voor de weging vanuit het voortgezet onderwijs, verwijst de regering naar het hiervoor aangegeven standpunt van de VO-raad over het afnamemoment van de centrale eindtoets.

Deze leden informeren hoe wordt voorkomen dat scholen gebruik gaan maken van andere toetsen als toelatingsmiddel voor het voortgezet onderwijs. Mocht in de praktijk blijken dat het advies van de school niet zwaarder meeweegt dan voorheen, hoe kan hier dan op worden ingespeeld, zo vragen voornoemde leden.

Hiertoe wordt het Inrichtingsbesluit WVO aangepast, waarin onder andere de voorwaarden voor toelating van leerlingen tot het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs is geregeld. Onveranderd blijft dat het bevoegd gezag van de school voor voortgezet onderwijs beslist over de toelating. Bij deze beslissing betreft het bevoegd gezag het onderwijskundig rapport en het schooladvies van de directeur van school voor primair onderwijs (artikel 3). Dit wordt ook wel aangeduid als het «eerste gegeven voor toelating». De beslissing over toelating van een kandidaat-leerling dient daarnaast gebaseerd te zijn op een onderzoek waaruit blijkt dat de leerling geschikt is voor de betreffende schoolsoort, het zogenoemde «tweede, objectieve gegeven» (artikel 4). Het bevoegd gezag heeft daarbij nu de keuze uit verschillende middelen: toelatingsexamen, proefklasse, eindtoets of psychologisch onderzoek (tweede lid van artikel 4). Hieruit dient ten minste één middel gekozen te worden. De voorgenomen wijziging is dat het bevoegd gezag na invoering van de centrale eindtoets, uitsluitend nog de uitslag van de centrale eindtoets en het daarop gebaseerd schooladvies, kan hanteren als het tweede gegeven. Hiermee wordt formeel de weg afgesloten voor het voortgezet onderwijs om

bijvoorbeeld om organisatorische redenen eerder in het schooljaar andere objectieve gegevens te eisen voor de toelating, vooruitlopend op de uitslag van de centrale eindtoets. In regelgevende zin kan de overheid randvoorwaardelijke eisen stellen. De uitwerking in de praktijk van de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs is echter in hoge mate een zaak van de betrokken schoolbesturen en scholen. Zij geven daar in de regio gezamenlijk invulling aan. Hierin schuilt een gemeenschappelijke opdracht om in het belang van de leerlingen te zorgen voor een «warme», inhoudsrijke overdracht. Daar ligt ook een rol voor de sectorraden (PO-Raad en VO-raad) om een goede overdracht te stimuleren en erop toe te zien dat het advies van de basisschool voor zover nodig inderdaad het gewicht krijgt dat het toekomt. Het belang hiervan wordt door de raden ook onderkend in hun gezamenlijke advies *Effectief Schakelen* (2011).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering het aantal scholen dat neutraal staat tegenover verplaatsing van de toets optelt bij het aantal scholen dat daar positief tegenover staat. Verstaat de regering onder een effectievere benutting van onderwijstijd meer tijd voor taal en rekenen, zo vragen zij vervolgens.

De regering heeft de genoemde opvattingen van positief en neutraal bij elkaar opgeteld om aan te geven dat er draagvlak is in het veld voor het opschuiven van de afnamedatum van de eindtoets. De scholen die hier neutraal tegenover staan hebben immers geen overwegende bezwaren hiertegen. Voor de volledigheid zij vermeld dat het beeld uit het onderzoek dat verplaatsing in tijd van de toets op steun kan rekenen van 60% van de scholen voor primair onderwijs, terwijl 15% neutraal is en 25% tegen. Het voortgezet onderwijs is meer verdeeld: 40% is voorstander, 20% is neutraal en 40% is tegenstander. Uit de uitkomsten van het eerder genoemde onderzoek blijkt dat er na afname van de Eindtoets Basisonderwijs van Cito minder onderwijstijd wordt ingeruimd voor taal en rekenen. Het aandeel daalt van ongeveer 50% in januari naar ongeveer 40% in juni. Met de latere afname van de centrale eindtoets wordt beoogd om dit aandeel minimaal op peil te houden. Dit is in het belang van alle leerlingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de overweging om toetsmomenten te verschuiven niet aan scholen zelf wordt overgelaten. Is hier niet meer flexibiliteit nodig voor scholen, zo vragen zij. Tenslotte vragen deze leden of het voor de doorstroom van leerlingen nodig is om voor 1 mei de toetsresultaten te hebben, aangezien anders problemen kunnen ontstaan voor de toelatingsprocedure van het voortgezet onderwijs.

De keuze voor de centrale eindtoets brengt met zich mee dat het College voor examens voor de eerste toetsafname voor alle scholen en leerlingen het afnamemoment bepaalt. Dit is ook onvermijdelijk, omdat de toetsopgaven, die volledig op papier worden afgenomen, anders bekend worden. Een flexibele afname zou dan leiden tot minder betrouwbare resultaten. De regering heeft oog voor de wenselijkheid dat de gegevens van de eindtoets, ook na het opschuiven van de eindtoets, tijdig beschikbaar komen voor het voortgezet onderwijs. Tegelijkertijd hecht de regering eraan om de beschikbare onderwijstijd in groep 8 zo efficiënt mogelijk te benutten. De VO-Raad pleit ervoor om de gegevens uiterlijk 1 mei van enig jaar beschikbaar te hebben. De regering acht het verantwoord indien deze gegevens medio mei beschikbaar zijn, ook vanuit de pragmatische afweging dat de eerste helft van de maand mei voor veel scholen benut wordt voor de voorjaarsvakantie. Bovendien wijst de praktijk uit dat het leeuwendeel van de door de basisschool gegeven adviezen overeenkomt met het advies gebaseerd op de eindtoets. De regering verwacht dat er weinig problemen bij de toelating zullen optreden, omdat er slechts een

bepaalde marge van onzekerheid is betreffende de plaatsing van leerlingen.

4.5. Het schooladvies

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting staat dat wanneer het schooladvies en de toetsscore sterk van elkaar afwijken, een gesprek volgt tussen de afleverende school, de ontvangende school en de ouders van de leerling. Is dit gesprek verplicht en zo ja, waar blijkt dat dan uit of is het slechts de verwachting van de regering, zo vragen deze leden.

De regering is niet voornemens om nadere, procedurele regels te stellen voor de handelwijze van betrokkenen wanneer het schooladvies en toetsscore sterk van elkaar afwijken. Dit is in de huidige situatie ook niet het geval en het ontbreken van regels leidt naar de waarneming van de regering niet tot grote knelpunten. De regering vertrouwt hier op de wijze waarop zowel de toeleverende als de ontvangende school in onderling overleg een zorgvuldige en professionele afweging maakt, in het belang van de leerling en in overleg met de ouders. Het beeld is dat scholen hier voldoende zorgvuldig mee omgaan.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het in Amsterdam geregeld zo is dat scholen voor voortgezet onderwijs alleen nog maar kinderen mogen toelaten die bepaalde minimumscore hebben gehaald voor hun Cito-score, ongeacht het schooladvies. Deze leden stellen de vraag of de regering van mening is dat dit de juiste manier is van het gebruiken van de score. Ook willen deze leden weten wat de regering ervan vindt dat met dit beleid het belang van het schooladvies ondergeschikt wordt gemaakt aan de eindtoets.

Zoals in het antwoord van onder meer de leden van de PvdA-fractie is aangegeven, zou de score op de eindtoets niet (langer) doorslaggevend moeten zijn bij de toelating. De score is in de optiek van de regering weliswaar belangrijk, maar vooral een ondersteunend gegeven bij het advies van de basisschool zelf. Dit advies moet leidend zijn bij de toelating tot het voortgezet onderwijs. Overigens wel vanuit de veronderstelling dat dit advies zorgvuldig tot stand is gekomen en goed onderbouwd is. Dit betekent ook een inspanningsverplichting voor het primair onderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe het afsluiten van de weg om een ander tweede gegeven te eisen zich verhoudt tot de mogelijkheid om na overleg alsnog nader onderzoek te vragen. Acht de regering aanvullende maatregelen nodig om te voorkomen dat middelbare scholen op Cito-scores filteren, zo vragen zij.

De regering acht het niet noodzakelijk om, naast de verschuiving van de eindtoets en de hiervoor beschreven aanpassing van het Inrichtingsbesluit WVO, nadere maatregelen te treffen om te voorkomen dat het voortgezet onderwijs zich uitsluitend baseert op de uitslag op de centrale eindtoets. Dit neemt niet weg dat in geval van een grote discrepantie tussen het advies van de basisschool en het advies gebaseerd op de eindtoets, nader overleg nodig kan zijn. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt dit niet nader ingekleed met regels. Maar voorstelbaar is dat scholen en ouders een afspraak maken om op vrijwillige basis aanvullend onderzoek te (laten) verrichten. Zoals eerder is aangegeven gaat het hier om een relatief geringe groep leerlingen.

4.6. Niveaus van en deelname aan de toets

De leden van de VVD-fractie constateren dat de wet de mogelijkheid aan het bevoegd gezag biedt om leerlingen die vier jaar of korter in Nederland wonen en de taal niet eigen zijn, uit te sluiten van de toets, mits het

bevoegd gezag zich hierover verantwoordt. De leden willen weten waarom deze periode van vier jaar is gekozen. Sommige leerlingen die vanaf groep 5 vanuit het buitenland een basisschool in Nederland instromen, beheersen de Nederlandse taal niet en hebben geen of nauwelijks onderwijs gevolgd in hun land van herkomst. De inhoud van de centrale eindtoets bevat de lesstof voor Nederlandse taal en rekenen/wiskunde die gedurende acht jaar basisonderwijs aan leerlingen wordt aangeboden. Voor basisscholen is het niet altijd mogelijk om deze leerlingen in minder dan vier jaar bij te spijkeren. Dit hangt ook samen met de beschikbaarheid van voorzieningen als een schakelklas in de directe woonomgeving van de leerling. Het gaat hierbij om zowel de Nederlandse taal als om rekenen/wiskunde. Voor een goed begrip van de rekenlessen moeten deze leerlingen immers ook de Nederlandse taal goed beheersen. Als deze leerlingen wel aan de centrale eindtoets zouden meedoen, zou de uitslag geen recht doen aan hun capaciteiten. De toetsscore en het bijbehorende schooladvies geven dan geen betrouwbaar beeld van de ontwikkelingsmogelijkheden van de betrokken leerling.

Tevens vragen deze leden of de regering kan aangeven wat er met de leerling gebeurt, die niet deelneemt aan de toets (de uitzondering bestaat al) vanwege het lage taalniveau. Krijgt deze leerling wel een vervolgschooladvies, zo vragen zij. Zij vragen vervolgens of het niet beter is om deze leerling een jaar langer in het basisonderwijs te ondersteunen op taalgebied, zodat de eindtoets goed gemaakt kan worden en de leerling op het juiste niveau terecht komt.

Indien een bevoegd gezag gemotiveerd gebruikt maakt van de mogelijkheid in het wetsvoorstel om een leerling niet te laten deelnemen aan de toets, dan krijgt ook die leerling een advies van de school. Dit advies wordt gegeven wanneer de directeur van de school van mening is dat er een voldoende basis is gelegd voor het volgen van aansluitend basisonderwijs. Hierover moet overeenstemming bestaan met de ouders of verzorgers. Voor deze specifieke categorie van leerlingen wordt de uitslag op de centrale eindtoets niet als tweede objectief gegeven voorgeschreven. Het zal duidelijk zijn dat het schooladvies en het onderwijskundig rapport gericht aandacht moeten besteden aan de specifieke aandacht die deze leerling nodig heeft voor zijn verdere onderwijsloopbaan in het voortgezet onderwijs. Een goede, inhoudelijke overdracht tussen de betrokken scholen is daarvoor essentieel. Het beleid van de regering – in samenwerking met de gemeenten en het onderwijsveld – is er op gericht om de genoemde groep van leerlingen (korter dan 4 jaar in Nederland én om die reden de Nederlandse taal nog onvoldoende machtig) zo veel mogelijk te beperken. Hiervoor is ook een effectief instrumentarium beschikbaar: de schakelklas in de bovenbouw en de kopklas als extra leerjaar. De leerlingen die gebruik maken van deze voorzieningen, kunnen in de regel ook deelnemen aan de centrale eindtoets. Het bevoegd gezag zal voor deze leerlingen dan ook geen beroep hoeven te doen op de uitzondering omdat dat leerlingen dankzij het intensief bijschakelen voldoende «talig» zijn om de eindtoets te maken. Samen met de gemeenten zet de regering voluit in op het uitbreiden van het aantal schakelklassen in het basisonderwijs om taalachterstanden aan te pakken, waaronder ook van leerlingen die gedurende het basisonderwijs vanuit het buitenland instromen. In haar brief van 16 maart jl. over het effectief benutten van extra leertijd (Kamerstukken II 2011/12, 31 293, nr. 136), heeft de Minister aangegeven dat met de G37 afspraken zijn gemaakt om te streven naar een forse uitbreiding van het aantal schakelklassen: van circa 525 in 2011 naar ruim 1380 in 2015. Hiermee is echter nog niet gegarandeerd dat alle genoemde leerlingen gebruik kunnen maken van een dergelijk aanbod. Vandaar dat het noodzakelijk is om voor die leerlingen – indien nodig en op basis van

het oordeel van het bevoegd gezag – een uitzonderingsmogelijkheid in de wet te hebben.

Uit onderzoek blijkt dat ongeveer 24% van de leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg niet in staat is zelfstandig de leesboeken te lezen die nu juist op hun niveau heten te zijn toegespitst. Dat geldt ook voor 17% van de leerlingen in de theoretische leerweg en 18% van de leerlingen in het havo of het vwo. De leden van genoemde fractie informeren of de regering op de hoogte is van deze cijfers en of zij daar een reactie op kan geven.

Het is bekend dat er leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn die moeite hebben met het lezen van schoolboeken. Dat is een onwenselijke situatie. Er is daarom, zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs extra aandacht voor taal, onder andere door het invoeren van de referentieniveaus.

De leden vernemen graag van de regering of en hoe het technisch lezen wordt opgenomen in de centrale eindtoets. Zij koppelen hieraan de vraag of de regering verwacht dat leerlingen met het onderdeel technisch lezen in de centrale eindtoets beter worden voorbereid op het verwachte niveau in het voortgezet onderwijs.

Het domein lezen is onderdeel van de centrale eindtoets. Onderdelen van het domein lezen die in de centrale eindtoets getoetst worden zijn woordenschat, begrijpen, interpreteren, samenvatten en opzoeken. Technisch lezen wordt niet als aparte vaardigheid getoetst in de centrale eindtoets. Deze vaardigheid, die voorwaardelijk is voor het met begrip kunnen lezen van teksten, wordt met name in de lagere groepen van het basisonderwijs onderwezen.

De leden van de PVV-fractie pleiten voor het opheffen van de uitzonderingsregel voor leerlingen die korter dan vier jaar in Nederland verblijven. Graag ontvangen zij een reactie.

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de uitzonderingsregel voor leerlingen die korter dan vier jaar in Nederland verblijven, heeft de regering de achtergronden en reden voor deze uitzondering uiteengezet. Hieruit blijkt dat de regering samen met de gemeenten en scholen alles op alles zet om taalachterstanden ook bij deze leerlingen zo snel mogelijk weg te werken, vooral via de afspraken met de G37 over de uitbreiding van het aantal schakelklassen. De uitzonderingsregel is bepaald geen vrijbrief voor scholen om deze categorie van leerlingen buiten de toets te houden. Dit moet altijd gemotiveerd worden en gebaseerd zijn op een weging van de taalvaardigheid van de individuele leerling. Deze weging moet ook zijn plaats vinden in het advies dat de basisschool geeft voor deze leerlingen. Een eindtoets is voor deze leerlingen ook minder geschikt, omdat de taalachterstand maakt dat de belangrijkste functie van de toets (de voorspellende waarde voor het vervolgonderwijs) niet goed uit de verf komt. De toets meet onvoldoende wat de leerling aan potentie heeft, omdat dit vertroebeld wordt door de zich nog ontwikkelende vaardigheid in de Nederlandse taal.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de systematiek van Cito-toetsen. Als de toetsen elk jaar verschillen en daarom niet op basis van een gemiddelde score met elkaar vergeleken kunnen worden, wat is dan de motivering van de regering om in te zetten op het verhogen van de gemiddelde Cito-score, zo vragen zij. Is het overigens door de wijze van berekening van een Cito-score niet sowieso onmogelijk om de gemiddelde score te verhogen of te verlagen, zo vragen zij. De leden vragen daarnaast of er tijdig aangepaste toetsen beschikbaar zijn.

De resultaten van de leerlingen op de centrale eindtoets worden omgezet naar een standaardscore juist met het oogmerk om de resultaten op de

toets in opeenvolgende jaren met elkaar te kunnen vergelijken. Deze standaardscore wordt bepaald op basis van de totaalscore zonder wereldoriëntatie. Deze score wordt omgezet in een score tussen de 501 en 550 met behulp van een (regressie)formule die jaarlijks wordt aangepast op basis van de moeilijkheidsgraad van de toets. Om deze omzetting te bepalen wordt een zogeheten equivaleringsprocedure toegepast. In deze procedure worden diverse gegevens gebruikt uit diverse toetsafnames waarmee vastgesteld kan worden hoe de moeilijkheid van de centrale eindtoets in een bepaald jaar zich verhoudt tot een zogeheten moederjaar. Doel van de equivaleringsprocedure is te garanderen dat de gerapporteerde standaardscores en bijbehorende schooladviezen tussen de jaren vergelijkbaar zijn. Voor deze werkwijze is gekozen omdat het elk jaar opnieuw afnemen van dezelfde toets leidt tot score-inflatie. Mede omdat de exacte inhoud van de toets bekend is op de scholen, zal de gemiddelde score op die toets zeker stijgen in de tijd. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs te wijzen op stijgende prestaties op het betreffende vakgebied, maar duidt er alleen op dat deze specifieke toets steeds beter gemaakt wordt. De werkwijze zoals die gevolgd wordt bij het bepalen van de standaardscore waarborgt dat een stijging van de gemiddelde standaardscore daadwerkelijk duidt op een stijging van de prestaties. Door de equivaleringsprocedure is het wel degelijk mogelijk dat de gemiddelde standaardscore omhoog of omlaag gaat in de tijd. Het is namelijk niet zo dat in deze procedure standaard het gemiddelde op 535 wordt gezet. Als uit de analyses blijkt dat de leerlingen vaardiger worden, zal dit tot uiting komen in een hogere gemiddelde standaardscore. De centrale eindtoets zal aangeboden worden op twee niveaus, waarbij dezelfde inhoudelijke eisen aan bod komen. Van beide niveaus zijn aangepaste versies beschikbaar. Voor blinden bestaat de mogelijkheid om een brailleversie van de centrale eindtoets aan te vragen. Voor kleurenblinde leerlingen zijn gedrukte zwart/wit-versies van de opgavenboekjes beschikbaar. Voor slechtziende leerlingen is een vergrote versie (zwart-wit, niet in kleur) van de opgavenboekjes beschikbaar. Voor dyslectische leerlingen is een gesproken versie (op audio-cd of daisy-cd) van de opgavenboekjes beschikbaar. Al deze aangepaste versies zullen elk jaar opnieuw tijdig ontwikkeld worden op basis van de centrale eindtoets van dat jaar.

Tevens stellen zij de vraag wat de voorwaarden zijn om voor een aangepaste toets in aanmerking te komen en hoe wordt voorkomen dat scholen uit angst voor daling van hun Cito-score bepaalde leerlingen weigeren toe te laten.

In eerste aanleg is het het bevoegd gezag – en in de praktijk veelal de directeur in overleg met de groepsleerkracht en/of de intern begeleider – dat beslist op welk niveau iedere leerling de toets kan afleggen. De eindtoets N, met de minder moeilijke opgaven over dezelfde leerstof, is geschikt voor leerlingen die naar verwachting uit zullen stromen naar de meer beroepsgerichte leerwegen van het voortgezet onderwijs. Deze beslissing moet mede gebaseerd zijn op de «film», de ontwikkeling van de leerlingen gedurende de basisschoolperiode zoals ook blijkt uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Wanneer een school veel leerlingen aan de eindtoets N laat deelnemen, kan dit reden zijn voor de inspectie om het bevoegd gezag te vragen om hiervoor een verklaring te geven en waar nodig zich te verantwoorden. Zoals hiervoor aangegeven op vragen van de leden van de D66-fractie (zie onder punt 3.4.2), acht de regering het uiterst onwaarschijnlijk dat scholen weigeren om leerlingen toe te laten. Dat past niet bij het karakter van het basisonderwijs in Nederland, dat algemeen toegankelijk is behoudens toelatingseisen die sommige scholen stellen in verband met de grondslag.

Kan een toelichting worden gegeven hoe de scores van de aangepaste toetsen meetellen in de schoolopbrengsten, zo vragen de voornoemde leden.

De vaardigheidsscores die met de verschillende niveautoetsen worden behaald liggen op dezelfde schaal. De normering van de aangepaste toetsen wordt zo ingericht dat de score van leerlingen vergelijkbaar is met die van leerlingen die de reguliere eindtoets afleggen. De scores van alle leerlingen tellen mee, behoudens de scores van de categorieën leerlingen die nu ook buiten de beoordeling van de eindopbrengsten worden gehouden (zie de ministeriële Regeling Leerresultaten PO).

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel leerlingen in 2012 zijn uitgesloten van deelname aan de Cito-toets en hoe dat was de afgelopen vijf jaar.

Deelname aan de Cito-toets is op dit moment niet verplicht. Scholen kunnen zelf bepalen welke leerlingen ze opgeven om deel te nemen aan de toets. Daardoor is er geen zicht op welke leerlingen de scholen niet laten deelnemen aan de toets. Cito sluit zelf geen leerlingen uit van deelname.

Tenslotte vragen deze leden hoe wordt voorkomen dat scholen leerlingen de toets onterecht op een lager niveau laten maken.

Zoals hiervoor is aangegeven is er geen belang voor scholen om leerlingen de toets op een lager niveau te laten afnemen. De regering heeft het volste vertrouwen in de deskundigheid en professionaliteit van scholen om een gemotiveerde en goed onderbouwde beslissing te nemen over de vraag welk vorm van de eindtoets het meest geschikt voor de leerling. Met de betrokkenheid van de ouders bij de keuze en, waar nodig, het toezicht van de inspectie is er voldoende waarborg voor een passende toets voor iedere leerling.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke signalen voor de Inspectie van het Onderwijs aanleiding zijn om een onderzoek te doen. Er kunnen bijvoorbeeld signalen van ouders, leraren of medeleerlingen bij de inspectie binnenkomen dat leerlingen ten onrechte niet hebben meegedaan aan de centrale eindtoets.

Deze leden willen weten hoe wordt omgegaan met kinderen met dyslexie, dyscalculie en met kinderen die zeer verschillende scores op taal en rekenen hebben. Hebben deze leerlingen nog kans op toelating tot geschikt vervolgonderwijs, zo vragen voornoemde leden.

De inhoud van de toets is voor alle leerlingen gelijk. Er zijn twee niveaus waarop de toets afgenomen kan worden. Ook zijn er enkele aangepaste versies beschikbaar, bijvoorbeeld een gesproken versie voor dyslectische leerlingen en een brailleversie voor blinde leerlingen. De resultaten van de leerlingen die de Eindtoets N maken, worden vervolgens op dezelfde manier omgezet naar de standaardscore als de resultaten van alle andere leerlingen. Het is dan aan de basisschool om deze resultaten als tweede gegeven – zo nodig – verder toe te lichten bij hun eerder gegeven schooladvies aan het vervolgonderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de administratieve belasting van scholen om toetsgegevens handmatig te melden aan het BRON¹.

Scholen sturen de eindtoetsgegevens elektronisch, langs een beveiligde internetverbinding, vanuit de eigen leerlingadministratie naar BRON. Alle scholen beschikken sinds de invoering van het onderwijsnummer in het primair onderwijs over deze automatische faciliteit. De scholen voeren de toetsuitslagen van de leerlingen handmatig in hun eigen leerlingadministratie in. De regering onderzoekt op dit moment – in overleg met het veld

¹ BRON: basisregister onderwijs.

en de softwareleveranciers – de mogelijkheden om deze (beperkte) administratieve handeling voor de school te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door het aanbieden van een bestand met toetsuitslagen dat de school elektronisch in de administratie kan inlezen.

4.7. De centrale eindtoets in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs

De leden van de D66-fractie vragen opheldering over het meewegen van de leerresultaten op de eindtoets in het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs in de beoordeling van de onderwijskwaliteit van de Inspectie van het Onderwijs.

In het antwoord op een eerdere vraag van leden van de PvdA-fractie (onder punt 1.1) is nader uiteengezet wat de regering onder deze opmerking verstaat. De invoering van de centrale eindtoets en een daaraan gerelateerde eis voor minimumopbrengsten, is nieuw voor de sector speciaal onderwijs en speciale scholen voor basisonderwijs. Deze sectoren hebben nog geen staande praktijk van eindtoetsing en opbrengstenbeoordeling. De invoering daarvan vereist daarom een zorgvuldig en breed gedragen traject. Het dient geen doel om daar nu al definitieve invoeringsbeslissingen over te nemen, anders dan dat de regering de richting waar in gewerkt wordt duidelijk aangeeft, zodat de sectoren zich daarop kunnen instellen.

5. Leerling- en onderwijsvolgsysteem

5.1. Huidig gebruik leerling- en onderwijsvolgsysteem

De leden van de VVD-fractie merken op dat het leerling- en onderwijsvolgsysteem uit een stelsel van toetsen bestaat. Hoe past een verplichte eindtoets in groep acht in de verschillende bestaande systemen, zo vragen zij.

De eindtoets kan worden beschouwd als een onafhankelijk, eenduidig sluitstuk van de toetsen die scholen zelf gedurende het hele basisonderwijs bij hun leerlingen afnemen met het door hen gekozen leerling- en onderwijsvolgsysteem. Het is een jaarlijks vernieuwde toets.

Zorgt de eindtoets voor administratieve lasten of juist voor het stroomlijnen van de leerlingvolgsystemen die in omloop zijn, zo vragen deze leden.

Scholen kunnen de score van de centrale eindtoets opnemen in hun schooladministratiesysteem, waar in de meeste gevallen ook de scores op tussentijdse toetsen worden opgenomen. De administratieve lasten blijven gelijk, aangezien het merendeel van de scholen in het PO altijd al een eindtoets afnam.

Hoe is de regering voornemens het optimale gebruik van dergelijke systemen door scholen te bevorderen, zo vragen de leden.

Er zijn nauwelijks basisscholen die geen leerling- en onderwijsvolgsysteem gebruiken. In de communicatie rond de invoering van het wetsvoorstel zal op de wettelijke verplichting worden gewezen. De scholen die nog niet werken met een leerlingvolgsysteem, worden op die manier geïnformeerd over de verplichting. Indien nodig zal ook de inspectie scholen hierop wijzen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat uit onderzoek blijkt dat veel leraren en schoolleiders zich nog geen raad weten met de data uit het leerlingvolgsysteem dan wel verkeerde conclusies trekken. Men zou zich bijna afvragen of leraren niet eerst een basiscursus statistiek moeten

volgen, aldus deze leden. Zij vragen een reactie op deze situatie. Hoe is het te verdedigen dat een dergelijk systeem al wordt verplicht op het moment dat scholen nog worstelen met het (juiste) gebruik, zo vragen zij. Een basiscursus statistiek voor alle leraren is gelukkig niet nodig om te kunnen werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem. Met de bestaande digitale leerling- en onderwijsvolgsystemen of schooladministratiesystemen kunnen leraren op eenvoudige wijze inzichtelijk maken hoe een leerling scoort ten opzichte van het gemiddelde of vergelijkbare leerlingen. Dit biedt leraren een eerste indicatie of een leerling de lesstof beheerst of dat sprake is van een onderwijsachterstand. De inspectie heeft geconstateerd dat leraren vaak handelingsverlegen zijn. Zij weten niet goed welke doelen zij moeten formuleren en welke vervolgstappen zij moeten zetten om leerlingen die achterblijven onderwijs op maat te bieden. Voor het aanleren of verbeteren van deze vaardigheden, het opbrengstgericht werken, zijn door de PO-Raad en *School aan Zet* allerlei activiteiten gestart. Dit in het kader van de bestuursafspraken en het Actieplan «Basis voor presteren».

5.2. Wat wordt geregeld?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat wordt verstaan onder regelmatig toetsen. Hoe vaak is dat?

De regering heeft er expliciet voor gekozen niet in de wet vast te leggen hoe vaak scholen hun leerlingen tussentijds moeten toetsen. Hiermee wordt de vrijheid van inrichting van scholen gerespecteerd. De huidige praktijk is echter dat scholen bij hun leerlingen één tot twee keer per schooljaar toetsen voor taal en rekenen afnemen. Dit kan per groep of zelfs per leerling verschillen. Scholen maken hierin hun eigen afweging.

Deze leden vragen vervolgens of de regering het waarschijnlijk acht dat de leerlingvolgsysteemtoetsen worden vormgegeven naar het voorbeeld van de centrale eindtoets en of de regering dit wenselijk acht. Ziet de regering het risico dat dit ook invloed heeft op de manier van lesgeven, zo vragen zij.

De regering acht het niet waarschijnlijk dat toetsontwikkelaars bestaande tussentijdse taal- en rekentoetsen gaan aanpassen aan de vormgeving van de centrale eindtoets. Deze toetsen hebben een lange staat van dienst en zijn positief beoordeeld op validiteit en betrouwbaarheid door de Commissie Testaangelegenheden Nederland (COTAN). De invoering van de referentieniveaus zou wel aanleiding kunnen zijn om de inhoud van de toetsen te wijzigen, zodat deze meer aansluiten bij deze niveaus. Dit is volgens de regering ook wenselijk, omdat scholen deze tussentijdse toetsen dan beter kunnen gebruiken om met de leerlingen toe te werken naar het eindniveau. Over de invloed van toetsen op de manier van lesgeven verwijst de regering naar de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie over *teaching to the test* (zie punt 4.1)

6. Organisatiestructuur centrale eindtoets

6.1. Stichting Cito

De leden van de CDA-fractie vragen hoe voorkomen kan worden dat Cito bv een monopoliepositie krijgt.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vragen van dezelfde strekking van de leden van de PvdA-fractie (zie onder punt 1.4)

Daarnaast vragen deze leden waarom de keuze op het Cito is gevallen en niet op een andere aanbieder. Hebben andere aanbieders een eerlijke kans

gehad om voorbereider en ontwikkelaar van deze eindtoets te worden, zo vragen deze leden.

Voor de keuze van een toetsontwikkelaar is vanuit verschillende invalshoeken gekeken naar de vraag wie, onder aansturing van het College voor Examens, de centrale eindtoets zou moeten uitvoeren en in die zin heeft er een eerlijke afweging plaatsgevonden. Zo is voor een betrouwbare afname van een centrale eindtoets essentieel dat elk jaar een nieuwe toets wordt uitgegeven. Cito is de enige toetsontwikkelaar die heeft aangetoond dat ze jaarlijks een nieuwe eindtoets van hoge kwaliteit, op meerdere niveaus en in meerdere versies, kan uitbrengen. Ook vanuit de invalshoek wie het best in staat is om de centrale eindtoets voortvarend in te voeren, wordt de voorkeur aan Cito gegeven. Op dit moment neemt 85% van de basisscholen de Cito eindtoets af. Vier procent van de basisscholen heeft voor een andere eindtoets gekozen. Wat betreft de logistieke uitvoering maar ook wat betreft het personeel ligt het voor de hand dat Cito meer dan de andere toetsaanbieders, in staat moet worden geacht de slag te kunnen maken naar het ontwikkelen en afnemen van een centrale eindtoets voor alle leerlingen in het primair onderwijs.

Waarin verschillen de toetsen die andere aanbieders hebben van de toetsen van het Cito, zo vervolgen zij hun vragen.

Het belangrijkste verschil tussen de Eindtoets Basisonderwijs van Cito en eindtoetsen van andere toetsontwikkelaars, is dat Cito jaarlijks een nieuwe eindtoets maakt. Dit is belangrijk omdat dit zoals gezegd essentieel is voor een betrouwbare afname van deze toets.

Tevens vragen deze leden aan de regering waarom er niet voor gekozen is een eindtoets te kiezen die voortkomt uit het leerlingvolgsysteem. Zoals hiervoor is aangegeven is de centrale eindtoets de objectieve afsluiting van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, in die zin dat het de laatste, onafhankelijke toets is in een reeks van toetsen die een leerling gedurende de basisschoolperiode aflegt. Door de functies die de regering met de centrale eindtoets beoogt, is het van groot belang dat deze toets voldoet aan de hoogste standaarden van onafhankelijkheid en betrouwbaarheid. Om die reden kiest de regering ervoor om de centrale eindtoets als enige toets in het primair onderwijs onder haar verantwoordelijkheid te laten ontwikkelen en normeren. De centrale eindtoets komt dus niet voort uit een bepaald leerling- en onderwijsvolgsysteem. Scholen hebben immers volgens het wetsvoorstel volledige vrijheid om een leerling- en onderwijsvolgsysteem te kiezen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom is gekozen voor het Cito als enige bedrijf dat de eindtoets mag maken. Waarom is er niet voor gekozen een kader te formuleren waarbinnen toetsmakers kunnen werken, zo vragen de voornoemde leden.

Voordat de regering heeft besloten om de centrale eindtoets door stichting Cito te laten ontwikkelen, zijn de mogelijkheden overwogen om de keuze voor een eindtoets voor scholen vrij te laten. Ook een verplichting van een eindtoets in combinatie met een vrije keuze houdt in dat de overheid ook in de toetsmarkt moet interveniëren om het niveau van de verschillende eindtoetsen te garanderen. Als alternatief voor één landelijk verplichte toets, zouden gedetailleerde voorwaarden aan eindtoetsen moeten worden voorgeschreven. Eindtoetsen van verschillende toetsontwikkelaars zouden dan bijvoorbeeld via een vorm van certificering een goedkeuring moeten krijgen. Het zou te complex zijn en met uitzondering van Cito bv zouden de andere (veelal kleine) toetsontwikkelaars niet aan de voorwaarden kunnen voldoen. Dit alles in aanvulling op de keuze die de regering maakt voor één vastgestelde centrale eindtoets als publieke taak, zoals uiteengezet in antwoord op vragen van leden van de SGP-fractie (zie onder punt 2.2.).

Voor toetsontwikkelaars die bijvoorbeeld in het kader van een leerling-volgsysteem, taal- en rekentoetsen willen ontwikkelen als hulpmiddel voor de scholen, is wel een kader beschikbaar. Zo is er uitgebreide informatie die zij kunnen gebruiken bij het bepalen van de inhoud van taal- en rekentoetsen: de kerndoelen PO, de uitwerkingen van de referentieniveaus taal en rekenen in leerlijnen en tussendoelen voor de onderbouw, middenbouw en bovenbouw en de uitgebreide beschrijvingen van de referentieniveaus voor eind groep 8. Deze informatie is vrij beschikbaar via www.taalenrekenen.nl.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het Cito gaat voorkomen dat de taken en verantwoordelijkheden van stichting Cito en Cito bv in elkaar overlopen. Scholen zullen eerder kiezen voor producten van Cito bv, ook al wordt de kennis aan iedereen beschikbaar gesteld, zo stellen deze leden.

De suggestie dat er sprake is van een schijnconstructie klopt niet. De rol van het College voor examens is overgenomen van de wijze waarop de centrale examens in het voortgezet onderwijs zijn georganiseerd, en niet om te verbloemen dat stichting Cito de centrale eindtoets gaat ontwikkelen. Stichting Cito is in 1999 verzelfstandigd. Daarbij is gestimuleerd dat stichting Cito ook marktactiviteiten ging ontplooiën zodat de psychometrische kennis ook breder beschikbaar komt voor het onderwijs. Stichting Cito heeft hier Cito bv voor opgericht, juist om scheiding tussen publiek en privaat aan te brengen. In het feit dat stichting Cito de eindtoets gaat maken ziet de regering geen aanleiding om stichting Cito weer te nationaliseren. Dit is namelijk de enige manier om te waarborgen dat er een «Chinese Muur» wordt opgetrokken tussen stichting Cito en Cito bv. Stichting Cito nationaliseren is niet wenselijk en niet nodig, zoals de regering ook aangeeft in antwoord op een vraag daarover van de leden van de PvdA-fractie (zie punt 1.4). Het is niet wenselijk omdat dit kan leiden tot verlies van kennis en kwaliteit en omdat dit leidt tot risico's voor de continuïteit van examens voortgezet onderwijs in de transitiefase. Het is niet nodig omdat stichting Cito voldoet aan de eisen die Mededingingswet stelt aan de scheiding tussen publiek en privaat. Eén van de eisen is dat er sprake is van een strikte financiële scheiding tussen gesubsidieerde en marktactiviteiten. De rechtmatigheid van de besteding van subsidies wordt jaarlijks door de accountant gecontroleerd op basis van een door OCW opgesteld controleprotocol. Dit gezegd hebbend, is de regering zich terdege bewust van de verantwoordelijkheid om de marktwerking zo min mogelijk te verstoren. Ook stichting Cito erkent haar verantwoordelijkheid op dit vlak. Dat is ook de reden dat er aanvullende afspraken zijn gemaakt om het gelijke speelveld voor aanbieders van testen en toetsen in het primair onderwijs te versterken. Deze gaan boven de eisen uit die de Mededingingswet stelt en maken hoogwaardige kennis beschikbaar voor toetsaanbieders die daarvoor niet de nodige investeringen willen of kunnen doen. Kennis waarvoor Cito bv overigens wel de nodige investeringen doet, ook zonder de omstandigheid dat stichting Cito publieke taken uitvoert.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het wenselijk acht dat een instelling, die succesvol geprivatiseerd is, nu weer op indirecte wijze wordt gerenationaliseerd. Tevens vragen zij naar de reactie van Cito bv op deze vormgeving.

Wat betreft de organisatiestructuur sluit de uitvoering van de centrale eindtoets aan bij de huidige structuur van organisaties die zich bezighouden met landelijke onderwijsondersteunde activiteiten. Deze organisaties, waaronder stichting Cito, kunnen op grond van de wet SLOA subsidie ontvangen voor in deze wet neergelegde publieke taken. Zo ontvangt stichting Cito subsidie voor het ontwikkelen van de centrale examens in het voortgezet onderwijs. De wijze van subsidiëring van de

centrale eindtoets sluit aan bij de wijze waarop de ontwikkeling van de centrale examens is geregeld. In deze wet zal worden geregeld dat ook alleen stichting Cito subsidie kan ontvangen voor het ontwikkelen van de centrale eindtoets. Ten opzichte van de bestaande subsidiëring betreft het ontwikkelen van de centrale eindtoets een relatief kleine uitbreiding. Het op deze manier regelen beoogt juist rekening te houden met het feit dat Cito in het verleden is geprivatiseerd. Gelet hierop wordt er anders dan de leden van GroenLinks-fractie suggereren wel recht gedaan aan de privatisering die in het verleden heeft plaatsgevonden. Het alternatief hiervan is dat het ontwikkelen van de centrale eindtoets daadwerkelijk wordt genationaliseerd. Op eerdere vragen van leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie heeft de regering aangegeven waarom zij dit geen goed alternatief vindt (zie onder punt 1.4). Ook Cito zelf geeft de voorkeur aan aansluiting bij de huidige structuur van organisaties die zich bezighouden met landelijke onderwijsondersteunde activiteiten boven het alternatief dat nationalisering inhoudt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering er uit het oogpunt van doelmatigheid voor kiest enkel de eindtoets van het Cito te betrekken. Deze leden vragen waarom niet het aspect kwaliteit als uitgangspunt is gekozen, terwijl dat in alle actieplannen juist de rode draad is. Voor optimale kwaliteit is het juist belangrijk concurrentie tussen verschillende aanbieders te stimuleren. Waarom worden aanbieders uitgesloten wanneer zij voldoen aan het vereiste kwaliteitsniveau, zo vragen zij.

De regering heeft wel degelijk het aspect kwaliteit als uitgangspunt gekozen bij de keuze voor stichting Cito als ontwikkelaar van de centrale eindtoets, op basis van de Eindtoets Basisonderwijs. In aanvulling op eerdere antwoorden op vragen over de keuze voor Cito nog het volgende. De Eindtoets van Cito is een betrouwbare, valide en landelijk genormeerde toets die zowel het bereikte eindniveau van leerlingen vastlegt als een adequaat advies geeft over het vervolgonderwijs voor de leerling. Daarnaast was een belangrijk aspect voor de keuze voor stichting Cito het feit dat de ontwikkelaar van de centrale eindtoets jaarlijks een goede nieuwe toets moet kunnen opleveren. Deze toets moet vervolgens worden verstuurd naar ruim 7000 scholen. De uitslag van de leerlingen moet al na enkele weken foutloos bij deze scholen worden aangeleverd. Andere toetsontwikkelaars vernieuwen hun toetsen niet jaarlijks, hebben geen ervaring met het logistiek beheer van een dergelijke toets in de enorme omvang. Kortom, stichting Cito is de enige uitgever van toetsen die jaarlijks een centrale eindtoets voor taal en rekenen inclusief een facultatieve toets voor wereldoriëntatie voor ruim 7000 scholen in het primair onderwijs succesvol kan ontwikkelen, laten afnemen en snel de resultaten naar de scholen kan sturen.

6.2. Toezicht en handhaving

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de capaciteit van het Cito. Vanuit de scholen is ook dit jaar veel geklaagd over de digitale beschikbaarheid van de Cito-toets. Voor het derde jaar op rij bleek dat op het moment suprême de toets niet kon worden afgenomen omdat er problemen waren bij het inloggen op het Cito-systeem. Gaarne ontvangen deze leden een toelichting. De leden van de SP-fractie stellen een soortgelijke vraag. Deze leden willen weten of de regering bijvoorbeeld in gesprek is met het Cito over deze klachten en wat de afspraken voor volgend jaar zijn. Is de regering het met de leden eens dat zeker nu de Cito-eindtoets de norm wordt, dit soort capaciteitsproblemen niet meer mogen voorkomen, zo vragen bovengenoemde leden.

De meeste leerlingen (156 000 leerlingen op 6200 scholen) hebben op 7, 8 en 9 februari de Eindtoets Basisonderwijs kunnen maken. De afname van de papieren versie is vlekkeloos verlopen. De digitale afname – waarvan 6700 leerlingen verdeeld over 2000 scholen gebruik maakten – verliep helaas veel minder soepel. Ongeveer 400 scholen hebben melding gemaakt van inlogproblemen, taken die niet afgesloten konden worden en lange wachttijden bij de overgang naar een nieuwe taak. De oorzaak van het probleem van 2011 was weggenomen: de servercapaciteit was toereikend, de website en de portal waren continu bereikbaar. Het probleem, dat zich in 2012 tijdens de piek in de digitale afnames op 7 t/m 10 februari voordeed, was in geen enkele test naar voren gekomen en kon tijdens de afnameperiode niet worden opgelost. De digitale versies van de eindtoets konden ook na 9 februari nog worden afgenomen. Deze afnames zijn soepel verlopen. Cito onderzoekt nader wat de oorzaak is geweest van de problemen in 2012 zodat deze opgelost kunnen worden. Het College voor Examens is straks wettelijk verantwoordelijk voor het bepalen van de wijze waarop en vorm waarin de centrale eindtoets wordt afgenomen. Het College van Examens is zich er sterk van bewust dat de centrale eindtoets een vlekkeloze afname vraagt. In overleg met stichting Cito is besloten om tijdens het eerste afnamemoment van de centrale eindtoets alles op papier af te nemen. De papieren afname van de Cito-toets heeft de afgelopen jaren geen problemen opgeleverd. Het College voor Examens heeft veel ervaring met het afnemen van papieren examens en zal die procedures ook gaan toepassen op de centrale eindtoets. Het tweede afnamemoment, voor leerlingen die de eerste gemist hebben, zal wel digitaal plaatsvinden. Deze afname zal flexibel over enkele weken mogelijk zijn. Het aantal leerlingen dat dan tegelijk op de server wil inloggen zal geen problemen opleveren.

7. Positie van Caribisch Nederland

De leden van de CDA-fractie vragen of de toetsen in alle Koninkrijkstalen beschikbaar komen en op welke termijn.

De invoering van de centrale eindtoets en de verplichting voor het leerling- en onderwijsvolgsysteem hebben geen betrekking op Caribisch Nederland. Het is de ambitie van de regering en de besturen om de onderwijskwaliteit in de scholen in 2016 op een aanvaardbaar niveau te hebben. Dat is afgesproken in Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland. Momenteel worden de toetsen voor het leerling- en onderwijsvolgsysteem vertaald en aangepast aan de lokale context op de eilanden. Leraren en directeuren zijn daarbij volop betrokken. Zodoende ontstaat er een toetspraktijk in Caribisch Nederland. Indien te zijner tijd de centrale eindtoets wordt ingevoerd in Caribisch Nederland, dan spreekt het voor zich dat er een wijziging van de WPO BES moet plaatsvinden. Dan zal ook worden gezien in welke taal of talen deze eindtoets beschikbaar moet komen.

8. Administratieve lasten

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere toelichting op de opmerking dat het wetsvoorstel niet zal leiden tot een verhoging van de administratieve lasten. Juist de scholen die op eigen initiatief al succesvol werken met eigen toets- en volgsystemen, zullen een forse omslag moeten maken. Zij vragen voor deze groep scholen in kaart te brengen met welke administratieve lasten zij te maken krijgen.

De leden van de ChristenUnie-fractie gaan er ten onrechte vanuit dat de administratieve lasten van scholen die nu al succesvol werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem toenemen. Uit onderzoek van de

inspectie blijkt dat vrijwel alle basisscholen al met een leerling- en onderwijsvolgsysteem werken en dat ze de resultaten van die toetsen registreren. Voor zover deze scholen een andere toets dan de Eindtoets Basisonderwijs van Cito afnemen aan het einde van de basisschoolperiode, hebben de scholen de mogelijkheid om de centrale eindtoets naast hun huidige eindtoets af te nemen, of de centrale eindtoets in plaats van de huidige eindtoets af te nemen. Ingevolge artikel 178a, tweede lid onder g bestaat voor scholen al de verplichting voor het bevoegd gezag om de uitslag van een onafhankelijke eindtoets aan te leveren aan Basisregistratie Onderwijsnummer (BRON). Daarnaast worden er voorzieningen getroffen dat de door de basisscholen gebruikte leerlingadministratiesystemen worden aangepast zodat de levering van gegevens die voortkomen uit de afname van de centrale eindtoets door scholen aan BRON zo eenvoudig mogelijk wordt gemaakt. Tevens worden scholen daarmee ondersteund om de gegevens goed te kunnen ontsluiten en zo te kunnen benutten voor zelfevaluatie.

9. Reacties onderwijsorganisaties en uitkomst internetconsultatie

Ad 1. Vóór of tegen een centrale eindtoets taal en rekenen

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering onderzocht heeft waarom de 15% van de scholen die de Cito-toets niet gebruiken dat niet doen en of en welke bezwaren zij tegen dit wetsvoorstel hebben.

De vraag van de leden van GroenLinks-fractie is eerder uitgebreid beantwoord onder punt 2.2 naar aanleiding van een vraag van dezelfde strekking van de leden van de PVV-fractie.

Ad 5. Rol van de begintoeets/toegevoegde waarde en inrichting pilots

De leden van de SP-fractie merken op dat uit de internetconsultatie blijkt dat 50% van de respondenten bezwaar heeft tegen het meten van toegevoegde waarde. Zij geven hiervoor ondermeer als reden dat zij niet weten hoe dit gemeten zou moeten worden, dat buitenschoolse factoren een grote invloed hebben op het kind, dat jonge kinderen lastig te toetsen zijn en dat elk kind zich ontwikkelt in eigen tempo. Wat is de reactie van de regering hierop, zo vragen de leden.

De regering is zich bewust van deze twijfels. Deze elementen worden daarom ook zorgvuldig uitgezocht in de pilot *Leerwinst en toegevoegde waarde PO*, samen met scholen, de wetenschap en de inspectie. Zowel bij de ontwikkeling als bij de evaluatie van een werkwijze voor het meten van toegevoegde waarde wordt door wetenschappers en scholen nauwlettend gelet op de betrouwbaarheid en uitvoerbaarheid.

10. Advies Onderwijsraad

Aanbeveling 1: stel een eindtoets verplicht, maar laat keuze toets aan scholen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering zich kan voorstellen dat een markt met meerdere toetsaanbieders uiteindelijk tot een betere eindtoets kan leiden. Geeft de regering toe dat het vrij eenvoudig is om verschillende eindtoetsen naast elkaar te laten bestaan en de resultaten te vergelijken met het referentieniveau, zo vragen de leden.

Ook op dit punt is de regering ingegaan, naar aanleiding van vragen van de leden van de SGP-fractie (onder punt 2.2). Los van de principiële, politiek-bestuurlijke argumenten, waarbij de centrale eindtoets als publieke taak wordt vormgegeven, is het bepaald niet eenvoudig en zeker niet doelmatig om verschillende eindtoetsen ten opzichte van elkaar te ijken en te equivaleren. Ter illustratie: een betrouwbare eindtoets dient jaarlijks van inhoud te veranderen en dit zou dan ook een jaarlijkse, gecompliceerde ijkings- en equivaleringsprocedure door een onafhankelijke instantie vereisen.

ARTIKELSGEWIJS

De leden van de SGP-fractie vragen waar de grondslag is belegd voor de opdracht aan het College voor toetsen en examens om de eindtoets van het Cito te betrekken. Deze leden hebben namelijk enkel de subsidiegrondslag voor het Cito aangetroffen in het wetsvoorstel.

In het wetsvoorstel is inderdaad geen grondslag opgenomen waarin staat dat het College voor toetsen en examens Cito moet betrekken. Net als de situatie in het voortgezet onderwijs met betrekking tot het ontwikkelen van de centrale examens is een dergelijke grondslag niet nodig, omdat de betrokkenheid uit de wettelijke systematiek voortvloeit. De minister kan immers alleen aan stichting Cito subsidie verlenen voor het ontwikkelen van de centrale eindtoets. De minister zal zich wat betreft de hoogte van het subsidiebedrag laten leiden door het voorstel van het College voor toetsen en examens dat wordt neergelegd in het werkprogramma van dit college. Dit blijkt uit de voorgestelde wijziging van artikel 7 van de Wet College voor examens. Volgens dit artikel stelt het college het werkprogramma op na overleg met de ketenpartners en adviseert het college de minister in dit kader over de financiën. Dit impliceert dat stichting Cito verplicht is het college alle inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn taak. Indien zich naar het oordeel van het college knelpunten voordoen bij de door de stichting Cito verrichte centrale eindtoetsactiviteiten kan het college de minister hierover adviseren.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart