

Vergaderjaar 2012–2013

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP¹

Vastgesteld 28 mei 2013

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Er zijn volgens hen diverse positieve punten. Allereerst wordt door de verplaatsing van de afname van de eindtoets naar een later moment de onderwijstijd optimaal benut, krijgt het schooladvies een centralere plek in de toelating tot het voortgezet onderwijs en worden er actuele gegevens overdragen aan het VO. Daarnaast kunnen specifieke doelgroepen in het reguliere basisonderwijs (kinderen met een grote leerachterstand) en leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs op maat worden getoetst (de zogenoemde «adaptieve» toets). Daardoor kunnen deze leerlingen met meer zelfvertrouwen de toets maken. Bovendien kan zo een betrouwbare schatting worden gemaakt van de vaardigheden en mogelijkheden van deze leerlingen; iets wat niet goed mogelijk is als leerlingen een veel te moeilijke (of te makkelijke) toets krijgen voorgelegd. De leden van de VVD-fractie hebben nog een aantal vragen aan de regering, die te maken hebben met de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel zoals het nu voorligt.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Kox (SP), Sylvester (PvdA), Essers (CDA), Engels (D66), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU) Schaap (VVD), vac. (SP), De Vries-Leggedoor (CDA) (*voorzitter*), Lokin-Sassen (CDA), Backer (D66), Ganzevoort (GL) (*vicevoorzitter*), De Lange (OSF), Koole (PvdA), Sent (PvdA), Vlietstra (PvdA), Van Strien (PVV), Sörensen (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Bruijn (VVD)

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het nut van het invoeren van een leerlingvolgsysteem en een centrale eindtoets voor alle leerlingen. Zij vinden het vooral van belang dat ouders en leerlingen met een centrale eindtoets kunnen beschikken over een «*second opinion*» naast het advies van de basisschool. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel hebben zij nog wel enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Het aanvankelijk ingediende wetsvoorstel heeft in onderwijsland veel stof doen opwaaien en heeft in de loop van de tijd ook wijzigingen ondergaan, zowel door amendering als door verandering van regeringswege. De CDA-fractie heeft nog enige vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Een verplichte centrale eindtoets zal volgens de SP-fractie de kwaliteit van het basisonderwijs niet verbeteren, zeker ook wanneer deze openbaar zal worden. Een eindtoets kan evenals het leerlingvolgsysteem gebruikt worden voor leerling en ouders om te toetsten waar de leerling staat, maar wanneer een reken- en taaltoets als eindtoets wordt gebruikt, zal de focus in het onderwijs op een beperkt aantal vaardigheden komen te liggen. Het beoordelen van de school op basis van de eindtoets zal ervoor kunnen zorgen dat de school weinig tot geen aandacht geeft aan andere broodnodige vaardigheden. Bovendien zouden de kosten van een verplichte centrale eindtoets besteed kunnen worden aan de daadwerkelijke verbetering van het onderwijs. De leden van de SP-fractie hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het streven naar landelijke meetmomenten aan het eind van de basisschool en vergelijkbare uitkomsten wordt door deze leden ondersteund. Een toets aan het einde van de basisschool voor in elk geval taal en rekenen is een objectief meetmoment, aldus deze leden. Het debat dat tot nu toe over dit voorstel is gevoerd, concentreert zich vooral op de vraag wat de beste manier is om de uitkomsten te krijgen die indiceren welk type onderwijs het best bij een leerling past. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van wetsvoorstel 33 157 in verband met onder meer de invoering van een centrale eindtoets voor het basisonderwijs. Zij hebben nog enige vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat de verplichte invoering van een centrale eindtoets in het primair onderwijs regelt, alsmede de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem. Zij hebben hierbij een aantal vragen.

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

2. Noodzaak wetgeving

Het wetsvoorstel stelt nadere deugdelijkheidseisen en raakt aan de vrijheid van inrichting van het primair onderwijs, constateren de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Scholen kennen al leerlingvolgsystemen en doen in overgrote meerderheid mee aan Cito-toetsen. De Raad van State had bedenkingen bij de «proportionaliteit» van het wetsvoorstel. Scholen

zullen deze verplichte invoering als nieuwe belasting ervaren en als nieuwe ingreep van bovenaf, aldus deze leden. Welke alternatieven heeft de regering overwogen om dezelfde doelstellingen te halen zonder scholen te verplichten tot wat de wet nu voorstelt?

De regering stelt in de memorie van toelichting dat er op dit moment in het primair onderwijs al wordt gewerkt met «goede, diagnostische toetsen» om leerlingen te volgen. De Inspectie kan scholen uiteraard ook aansporen deze in te voeren en verder te ontwikkelen. Is overwogen om de gewenste beheersingsniveaus voor taal en rekenen op deze wijze deel te laten uitmaken van de schoolvereisten?

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is gesteld dat niet de eindtoets leidend zal zijn, maar het schooladvies (amendement-Ypma²). Scholen geven aan tot dit advies te kunnen komen zonder toetsdruk. Waarom is een verplichte eindtoets dan toch belangrijk? Kan aangegeven worden hoe andere landen in de Europese Unie omgaan met verplichte toetsen in het primair onderwijs? Graag een reactie van de regering.

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt waarom naast het verplichte leerling-volgsysteem, waarin een grote verzameling toetsen is opgenomen die de ontwikkeling en het eindresultaat van leerlingen weergeven, een afzonderlijke verplichte toets nodig is. Wat voegt de afzonderlijke toets bij het formuleren van een goed advies toe aan de toetsen die al beschikbaar zijn, waarvan veel toetsen ook door het Cito geleverd worden? Wat is bovendien de noodzaak van een centrale eindtoets voor de landelijke vergelijking, gezien het feit dat de referentieniveaus voor rekenen en taal bij uitstek bedoeld zijn om vergelijkbaarheid van resultaten mogelijk te maken?

De regering verwijst in haar brief³ naar goed presenterende onderwijs-stelsels die geen centrale eindtoets kennen, zoals Finland en Vlaanderen. Ook het Nederlandse stelsel wordt vanouds gekenmerkt door een hoge mate van autonomie en is wat dat betreft dus vergelijkbaar met deze landen. Waarom wordt in Nederland dan toch voor een centrale eindtoets gekozen, terwijl onderzoek laat zien dat kwaliteitsverhoging vooral gerealiseerd moet worden door de vrijheid van scholen en leraren te vergroten? Graag een reactie van de regering.

3. Centrale eindtoets

3.1 Functies van de centrale eindtoets: kwaliteitsbeoordeling scholen

De score op de eindtoets wordt nogal eens gebruikt als maat voor de kwaliteit van de school. Dit doet dit ernstig tekort aan de prestaties van docenten op scholen met veel achterstandsl leerlingen, aldus de leden van de **VVD**-fractie. De eindscore corrigeert immers niet voor het begin-niveau. Het volgsysteem biedt hiervoor onvoldoende tegenwicht. Ook de Onderwijsraad waarschuwt voor ongewenste neveneffecten van het gebruik van een eindtoets voor de beoordeling van scholen. De kwaliteit van een basisschool kan niet alleen worden afgemeten aan de resultaten van leerlingen op de doorstroomrelevante vakken, zeker wanneer hier bekostigingsconsequenties aan zijn gekoppeld. In plaats van (of naast) een eindtoets en een volgsysteem zou het zuiverder zijn om de door de school «toegevoegde waarde» of «leerwinst» te bepalen. Het meten van de leerwinst is ook naar de mening van de Onderwijsraad waardevol in het kader van het lerend vermogen van scholen. Het is dan ook goed dat momenteel eerst in pilots wordt bekeken wat wel en niet werkt als het gaat om het inzichtelijk maken van «leerwinst» en «toegevoegde» waarde. Het is ook in lijn met de aanbeveling van de Commissie-Dijsselbloem om

² Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 43.

³ Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 13.

middels pilots te kijken of grotere (stelsel)wijzigingen effectief zijn. Het op een zorgvuldige manier bepalen van leerwinst/toegevoegde waarde is immers geen eenvoudige zaak. Daar komen problemen bij kijken als de grote tussentijdse in- en uitstroom van leerlingen, de invloed van buitenschoolse variabelen, de grillige ontwikkeling van jonge kinderen (met name in groep 1 en 2) en het verschil in schoolse vaardigheden tussen eind- en beginmeting. Er vindt op dit moment in opdracht van de Tweede Kamer een onderzoek plaats naar dit onderwerp in primair en voortgezet onderwijs. Voor eerstgenoemde sector worden de resultaten daarvan verwacht in het komend najaar en voor het voortgezet onderwijs in het voorjaar van 2014. Wat verwacht de regering hiervan? Biedt het nu voorliggende wetsvoorstel voldoende ruimte om met de resultaten van de genoemde pilots en het onderzoek om te gaan? Is de regering, gezien het door de verplichte eindtoets toenemende belang van deze problematiek, bereid hierbij spoed te betrachten?

Is de regering op de hoogte van de alternatieve methode om verschillen in onderwijsbaarheid van leerlingen te corrigeren met behulp van regressieanalyse, zoals beschreven door Staphorsius (Cito)? Hiermee wordt nagegaan welke verschillen tussen scholen in eindtoetsscores resteren, nadat rekening is gehouden met verschillen in achtergrondkenmerken van leerlingen. Op grond hiervan kan vastgesteld worden of de eindopbrengsten van scholen op, onder of boven het niveau liggen dat op grond van deze achtergrondkenmerken verwacht kan worden. Acht de regering dit eventueel nog een alternatief voor het herhaald toetsen ten behoeve van het bepalen van de toegevoegde waarde?

Sinds september 2011 is een pilot «leerwinst en toegevoegde waarde in het primair onderwijs» gestart, die medio 2013 zou zijn afgerond, aldus de leden van de **CDA**-fractie. De eindrapportage is voorzien voor januari 2014. Is het wellicht mogelijk om nu reeds een tussentijdse rapportage te verkrijgen, dan wel een summier overzicht van de resultaten van de pilot? Zo ja, is de regering dan bereid om deze aan de Eerste Kamer (of beide Kamers) te verstrekken?

In de nota naar aanleiding van het verslag lezen de leden van de **SP**-fractie dat de verplichting van de eindtoets volgens de regering noodzakelijk is om de resultaten van het opbrengstgericht onderwijs te meten. Kan de regering ingaan op de voordelen voor de leerling? Zorgt een dergelijke meting en registratie niet juist voor meer bureaucratie en minder aandacht voor de ontwikkeling van het kind?

Een school die mede getoetst wordt op basis van haar resultaten bij de Cito zal op andere wijze omgaan met zwakke leerlingen evenals sterke leerlingen, aldus de leden van de **SP**-fractie. Bij de eerste groep zal men terughoudender zijn met aannames en bij de tweede groep is er geen prikkel om het kind te laten excelleren. Hoe wil de regering voorkomen dat er voorselectie plaatsvindt?

De leden van de **SP**-fractie willen verder graag weten of de regering in de toekomst de scores van de eindtoetsen gaat vrijgeven. De staatssecretaris heeft zich een goot voorstander laten blijken van het vrijgeven van de gemiddelde Cito-score. Het openbaren van de gemiddelde score veroorzaakt volgens deze leden een onterecht beeld van «goed» en «slecht» presterende scholen. De score is immers alleen gebaseerd op de taal- en rekenvaardigheden van de leerlingen en hebben geen oog voor de brede ontwikkeling van een kind, noch voor de omstandigheden waarin een school moet presteren. Graag een reactie van de regering.

Het voorstel past volgens de leden van de **GroenLinks**-fractie in het streven naar een meer publieke vergelijkbaarheid van scholen en het daarmee ontwikkelen van ranglijsten van «betere» en «slechtere» scholen. Dat roept de zorg op van een eendimensionale beoordeling waarbij alleen

objectiveerbare kennisniveaus een rol spelen. Dat heeft als risico's dat scholen zich meer op deze dimensie zullen profileren en minder aandacht zullen besteden aan minder goed objectiveerbare aspecten van vorming. Bovendien worden zo competitieve (Angelsaksische) benaderingen eenzijdig geprefereerd boven coöperatieve (Rijnlandse/Scandinavische) waarden en modellen. Op welke wijze voorkomt de regering dat met deze en vergelijkbare maatregelen *de facto* een verschraving van het onderwijs plaatsvindt? Hoe voorkomt de regering dat de *rankings*ziekte ons onderwijsstelsel nog verder uitholt?

Het versterken van het belang van een centrale eindtoets (zowel op leerlingniveau als op schoolniveau) zal in de ogen van deze leden leiden tot een «*teaching to the test*»-mentaliteit waarbij het onderwijs wordt ingericht op een maximering van de individuele of gemiddelde scores op de eindtoets. Uit pedagogisch-didactisch oogpunt is de leerwinst dan geringer te noemen. Hoe voorkomt de regering dat het onderwijs hiermee vervlakt tot het aanleren van de kennis en methoden om te presteren bij de eindtoets?

De suggestie dat het gemiddelde eindniveau van leerlingen op een bepaalde school iets zegt over de op die school gerealiseerde leerwinst en dus over de kwaliteit van die school berust op de veronderstelling dat alle leerlingen met een (ten minste gemiddeld) gelijk beginniveau binnenkomen. Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat dat een foutieve veronderstelling is, en dat daarom het gemiddelde toetsniveau per school niet per definitie iets zegt over de door de school gerealiseerde leerwinst?

Door het koppelen van de individuele voortgang en toetsing van het behaalde eindniveau per leerling aan de beoordeling van de hele groep en school, ontstaan voor scholen perverse prikkels; zij worden immers door overheid en ouders beoordeeld op hun «prestaties». Hoe voorkomt de regering dat scholen hier hun beleid op zullen afstemmen en kwetsbare of zwakkere leerlingen zullen afwijzen of uitsluiten?

De twee functies van de eindtoets (adviesfunctie met het oog op de vervolgopleiding en beoordeling van de school als geheel) zijn volgens de leden van de GroenLinks-fractie strijdig met elkaar. Bij de adviesfunctie is het immers voor de school belangrijk dat er binnen de leerlingengroep gedifferentieerd wordt zodat elke leerling op een passende opleiding terecht komt; bij de schoolbeoordelingsfunctie is het voor de school belangrijk dat alle leerlingen ongedifferentieerd hoger scoren. Hoe heeft de regering geborgd dat deze strijdige functies beide tot hun recht komen?

In de brief van de regering d.d. 29 maart 2013⁴ leest het lid van de **SGP**-fractie dat onderwijskwaliteit meer is dan alleen leerresultaten. Hoe is deze stelling te rijmen met de wettelijke bepalingen die expliciet vermelden dat niet aan de kwaliteitsopdracht voor het onderwijs wordt voldaan wanneer de leerresultaten tekort schieten (bijvoorbeeld artikelen 10 en 10a WPO)? Wordt een wetswijziging voorbereid die uitdrukking geeft aan het feit dat onderwijskwaliteit een breder kader betreft dan enkel de leerresultaten?

Naar aanleiding van het wetsvoorstel heeft Cito opgemerkt dat de gemiddelde schoolscore op de Cito-toets overduidelijk niet geschikt is als maat voor de kwaliteit van het onderwijs. Kan de regering aan het lid van de SGP-fractie toelichten waarom de wet desondanks wel uitgaat van de scores op de Cito-toets en een sanctie mogelijk maakt wanneer de resultaten voor rekenen en taal tekortschieten? Hoe is het bovendien te rechtvaardigen dat scholen worden afgerekend op leerresultaten terwijl de toegevoegde waarde van het onderwijs niet bekend is? De rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van scholen zijn hier in het geding.

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 47.

3.2 Inhoud van de centrale eindtoets

De eindtoets wordt verplicht en zal dus aan belang winnen, menen de leden van de **VVD**-fractie. Daarom wordt de vraag belangrijker, of het niet te beperkend is dat de eindtoets alleen over rekenen en taal gaat. Het risico kan ontstaan dat er onevenredige druk in die richting zal zijn op het onderwijs. Nu al schieten de «Cito-trainingen» overal als paddenstoelen uit de grond. Dit terwijl het belang van een bredere ontwikkeling recent is benadrukt door onder meer de Onderwijsraad (o.a. het advies «Verder met Burgerschap in het Onderwijs»⁵) en de Teldersstichting (het geschrift «Onderwijs, de Derde Dimensie»⁶). Basisscholen bepalen zelf of zij tevens een toets voor wereldoriëntatie (geschiedenis, aardrijkskunde en natuur/biologie) afnemen. Scholen in het voortgezet onderwijs gaan ervan uit dat zij via het schooladvies in ieder geval geïnformeerd worden over de totale leerling, dus niet alleen over taal en rekenen. Daarnaast kunnen basisscholen via bijvoorbeeld de Overstapservice Onderwijs (OSO; digitale overdracht van gegevens van scholen voor het primair naar scholen voor het voortgezet onderwijs) meer informatie over leerlingen overdragen. Toch zouden de leden van de **VVD**-fractie de regering willen vragen of zij geen aanleiding ziet de eindtoets inhoudelijk te verbreden. De Onderwijsraad (zie het advies «Toetsing in het primair onderwijs»⁷) is voorstander van een eindtoets in het basisonderwijs voor de doorstroom-relevante vakken taal en rekenen en op termijn ook Engels. Dit laatste is belangrijk in het kader van het borgen van vreemde taalonderwijs in een vroeg stadium voor alle leerlingen, teneinde eerder geformuleerde Europese afspraken daaromtrent na te komen. Deelt de regering deze visie en is zij bereid te overwegen om tenminste ook Engels in de verplichte eindtoets te doen opnemen?

Waarom heeft de regering er niet voor gekozen, om de verplichting van een eindtoets ook in te voeren voor het vak wereldoriëntatie, temeer daar zulks nu al vrijwillig gebeurt bij 73% van alle scholen? Zeker nu er thans voor de eindtoetsen voor Nederlandse taal en wiskunde en rekenen een keuzemogelijkheid aan toetsing is ingevoerd, zou dit ook goed passen met betrekking tot het vak wereldoriëntatie, aldus de leden van de **CDA**-fractie. Dit klemt temeer, omdat door het tevens verplicht stellen van toetsing van het vak wereldoriëntatie de angst voor verschraling van het onderwijs en eenzijdige verenging van de aandacht voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, in dat geval wordt verminderd c.q. weggenomen. Heeft de regering overwogen of overweegt de regering om een novelle hierover in te dienen, nu het amendement-Rog/Schouten⁸ in het wetsvoorstel is opgenomen? Gaarne een reactie van de regering.

De centrale eindtoets behelst een taal- en rekenonderdeel; wereldoriëntatie mag door een school worden toegevoegd, constateren de leden van de **SP**-fractie. Uiteindelijk wordt wat een leerling heeft gevormd in acht jaar basisschooltijd, samengevat in een toets die alleen de reken- en taalvaardigheden meet. Hoe voorkomt de regering dat de brede ontwikkeling van een leerling niet in gevaar komt bij het instellen van een verplichte eindtoets op taal- en rekenvaardigheden? Ondanks dat het trainen voor de eindtoets niet nodig is, klinken er vanuit de praktijk geluiden dat dit steeds vaker gebeurt. Hoe wil de regering voorkomen dat door het verplicht stellen van de eindtoets, deze praktijk

⁵ Verder met burgerschap in het onderwijs, Onderwijsraad, Den Haag, augustus 2012.

⁶ Onderwijs: de derde dimensie, Teldersstichting, Den Haag, 2012.

⁷ Toetsing in het primair onderwijs, Commentaar van de Onderwijsraad op het conceptwetsvoorstel centrale eindtoets, Onderwijsraad, Den Haag, mei 2011.

⁸ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 157, nr. 38.

zich uitbreidt? Erkent de regering dat dit een onwenselijke situatie is? Wat gaat zij doen om uitbreiding van deze praktijken tegen te gaan?

3.3 Afnamemoment van de toets

Via amendement-Meenen/Ypma⁹ is de eindtoets, die nu in februari wordt afgenomen, verplaatst naar een later tijdstip opdat in groep acht langer wordt doorgewerkt. Een ander argument voor de verplaatsing van de eindtoets is dat het schooladvies belangrijker zal worden bij de plaatsing in het voortgezet onderwijs. Het schooladvies wordt nog wel aan het begin van het kalenderjaar gegeven. Het schooladvies – zeker nu het gebaseerd wordt op het leerlingvolgsysteem en de volledige acht jaar basisonderwijs daarin worden meegenomen – zou in de basis een goede voorspeller moeten zijn waar het voortgezet onderwijs mee uit de voeten kan. Echter, een objectieve, onafhankelijke centrale eindtoets is volgens de leden van de **VVD**-fractie daarnaast een heel waardevolle aanvulling. Niet alleen geeft het de leerling die niet zo goed uit de verf komt in de klas, de kans om toch te laten zien wat hij in huis heeft, ook is de centrale eindtoets een ijkpunt van de nu ontbrekende eindtermen voor het hele basisonderwijs in Nederland. De vraag is echter of beide gegevens nog steeds voldoende gelijkwaardig zijn als schooladvies en eindtoets te ver in de tijd uit elkaar liggen. De scholen in het voortgezet onderwijs zien de verplaatsing van de eindtoets als een probleem. Scholen in het voortgezet onderwijs hechten groot belang aan het schooladvies, maar zij houden bij de toelating ook rekening met de eindtoets. De meeste scholen sturen begin mei de berichten over toelating naar hun toekomstige leerlingen. Doordat het wetsvoorstel nu bepaalt dat de eindtoets tussen half april en half mei moet worden afgenomen, wordt dat onmogelijk gemaakt. Scholen in het voortgezet onderwijs kunnen om praktische redenen hun plaatsingsbesluit niet later nemen dan half mei. De uitslag van de eindtoets is dan echter nog niet bekend, aangezien het vier weken kost om deze na te kijken. Als de scholen begin mei het plaatsingsbesluit willen kunnen nemen op basis van schooladvies én eindtoets, moet de eindtoets uiterlijk begin april worden afgenomen. Op grond van bovenstaande is de vraag van de VVD-fractie of de regering bereid is het moment van afname van de eindtoets te stellen op (uiterlijk) begin april.

Op dit moment wordt de eindtoets begin februari afgenomen. Met het wetsvoorstel verschuift het toetsmoment naar de periode tussen 15 april en 15 mei; dat is minimaal twee maanden later. De motivatie voor het latere tijdstip is tweeledig. Enerzijds zou hierdoor meer effectieve leertijd beschikbaar komen, anderzijds krijgt het advies van de basisschool hierdoor een groter gewicht. Bij beide motieven hebben de leden van de **PvdA**-fractie vragen. Scholen blijven na de eindtoets nog vijf maanden lesgeven. Zijn er signalen dat deze lestijd niet goed wordt ingevuld? Zo ja, waar bestaan deze signalen uit? Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door meerdere partijen de vrees geuit dat scholen nog meer prioriteit zullen geven aan de kernvakken van de eindtoets, mede omdat de resultaten van de toets een rol spelen bij het oordeel van de Inspectie over de kwaliteit van de school. Naar het oordeel van verschillende partijen in de Tweede Kamer kan dit ten koste gaan van andere vakken, die óók van belang zijn voor de ontwikkeling van leerlingen. Biedt een toetsmoment begin februari nu juist niet de mogelijkheid om in de daarop volgende maanden weer meer aandacht te besteden aan de niet te toetsen vakken?

De leden van de PvdA-fractie erkennen dat in verreweg de meeste gevallen het advies van de basisschool een goed beeld geeft van de mogelijkheden van een kind. Eveneens in verreweg de meeste gevallen is

⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 32.

er geen noemenswaardig verschil tussen het advies op basis van de Cito-score en het advies van de basisschool. In 14% tot 20% van de gevallen is dat echter wel zo. In die gevallen geeft de Cito-score ouders en leerlingen een instrument om bezwaar te maken tegen het schooladvies. Biedt het late tijdstip waarop de Cito-scores in het voorliggende wetsvoorstel bekend zullen zijn, ouders en leerlingen nog wel reële mogelijkheden om effectief bezwaar te maken tegen het schooladvies? Het plaatsen van leerlingen op scholen van voortgezet onderwijs staat in de huidige situatie al onder zware tijdsdruk. De VO-raad heeft aangegeven dat als het toetsmoment verlaat wordt, de resultaten uiterlijk per 1 mei beschikbaar moeten zijn. In de huidige situatie zit er ongeveer een maand tussen de afname van de eindtoets en het bekend zijn van de resultaten. Dit zou betekenen dat de toets in ieder geval vóór 1 april zou moeten worden afgenomen. Hoe verhoudt dit zich tot het voorstel in dit wetsvoorstel om het toetsmoment te laten plaatsvinden in de periode tussen 15 april en 15 mei?

De leden van de PvdA noemen als voorbeeld de procedure zoals de Amsterdamse schoolbesturen die hanteren. Om de toelating zo eerlijk mogelijk te laten verlopen hebben deze schoolbesturen een zogenoemde «kernprocedure» afgesproken. Leerlingen die voor een bepaald schooltype toelaatbaar zijn, mogen zich maar bij één school aanmelden. Als de eerste ronde gesloten is (nu tussen half maart en begin april) bekijken de scholen of zij voldoende plaats hebben. Als dat niet het geval is wordt er onder alle toelaatbare leerlingen geloot. Leerlingen die uitgeloot zijn moeten zich in de tweede ronde (van begin april tot half april) bij een andere school inschrijven. Hierna volgt dezelfde procedure. Voor leerlingen die dan nog niet geplaatst zijn, wordt vanaf eind april een oplossing gezocht. Het huidige wetsvoorstel voorziet in een centrale eindtoets waarvan de uitslag half mei beschikbaar is. Dat betekent dat een «kernprocedure» zoals die in Amsterdam geldt pas vanaf eind mei zou kunnen starten. De eerste twee rondes nemen een maand in beslag. Dat zou betekenen dat de meeste leerlingen pas eind juni weten waar zij geplaatst zijn. Op basis daarvan moeten scholen dan klassen in gaan delen en de bijbehorende formatie regelen. De traditionele kennismakingsmiddag vóór de zomer lijkt niet meer haalbaar, voor moeilijker gevallen (en die zijn er altijd) kan pas ná de zomer een oplossing worden gezocht. Is er gesproken met de schoolbesturen in Amsterdam? Kan de daar gehanteerde zogenoemde «kernprocedure» ook onder dit wetsvoorstel gehandhaafd blijven? Graag een reactie van de regering.

De leden van de **SP**-fractie vinden het een punt van vooruitgang dat later in het jaar de eindtoets wordt afgenomen, ter voorkoming dat het middelbare onderwijs het eindcijfer gebruikt als toelatingseis. De regering wil dat het middelbaar onderwijs de toets absoluut niet meer gebruikt als toelatingseis. Hoe gaat de regering dit handhaven? Sommige middelbare scholen hebben aangekondigd zelf met een alternatieve toets te komen wanneer de eindtoets niet meer gebruikt mag worden. Hoe staat de regering hier tegenover?

De leden van de **D66**-fractie zien voordelen in het aangenomen amendement-Ypma¹⁰ waardoor het schooladvies bij wet het belangrijkste gegeven wordt voor bepaling van het vervolgniveau in het voortgezet onderwijs. Dit relativeert het steeds sterker wordende geloof in de «meten is weten-leer», dat ook in het onderwijs (te) veel voet aan de grond heeft gekregen. In het voorliggende wetsvoorstel dient de score op de eindtoets naast het schooladvies als tweede objectieve gegeven, om onder advisering vanuit het primair onderwijs te voorkomen (artikel 42 lid 2 van de Wet op het primair onderwijs (nieuw)). Zijn er empirische gegevens over

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 43.

de mate van het vóórkomen van het omgekeerde: overadvisering? Graag een reactie van de regering.

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

De leden van de **VVD**-fractie begrijpen dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld de minimumopbrengsteis ten aanzien van de onderwijskwaliteit, die nu al geldt voor het reguliere basisonderwijs, in te voeren in het speciaal (basis)onderwijs. Om de resultaten van de centrale eindtoets in het speciaal (basis)onderwijs te kunnen gebruiken voor schoolzelfevaluatie en verantwoording, is het noodzakelijk eerst data te verzamelen over de prestaties van een landelijke representatieve groep van scholen, onderscheiden naar verschillende relevante achtergrondkenmerken van hun leerlingpopulatie. Vervolgens zal met de onderwijspraktijk moeten worden bekeken of de op deze manier tot stand gekomen vergelijkingsgegevens voldoende recht doen aan de specifieke situatie in het speciaal (basis)onderwijs en kunnen dienen als basis voor het toezicht op de eindopbrengsten in deze onderwijssoorten. In het veld (PO-Raad) bestaan zorgen of hier in het voorliggende ontwerpwet wel voldoende tijd voor wordt uitgetrokken gezien het gelijktijdig ingaan van de verplichte invoering van de centrale eindtoets en de minimumopbrengsteis in het speciaal (basis)onderwijs.¹¹ Voor de invoering van de minimumopbrengsteis in het speciaal (basis)onderwijs zou wellicht een invoeringstermijn van ten minste twee schooljaren na invoering van de centrale eindtoets in het speciaal onderwijs kunnen worden gehanteerd. Is de regering hiertoe bereid?

Bij het nieuwe artikel 19a wordt bepaald dat het ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten in het speciaal onderwijs gemeten wordt onder scholen met een vergelijkbaar leerlingenbestand. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen welke parameters voor vergelijkbaarheid van het leerlingenbestand hier gelden en of die recht doen aan de bijzondere omstandigheden van het speciaal onderwijs. Is de bij het passend onderwijs voorgeschreven voortgangsregistratie niet voldoende? Is er geen sprake van tegenstrijdigheid tussen deze centrale normering van leerresultaten en het principe van een individueel per leerling vast te stellen ontwikkelingsperspectief, zoals dat geldt in het speciaal onderwijs? Graag een reactie van de regering.

4. Leerling- en onderwijsvolgsysteem

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat de huidige praktijk met eindtoetsen laat zien dat er volgens haar geen kans is op een «toetsfabriek». De leden van de **SP**-fractie begrijpen dat een leerling nu wordt getoetst op het totaal van resultaten, waarbij de eindtoets een vrijwillige toets is in het geheel van een leerlingvolgsysteem. Hoe voorkomt de regering dat de het leerlingvolgsysteem niet een bijzaak wordt bij de eindtoets?

De eindtoets is een momentopname en daarmee levert de uitkomst een zinvolle bijdrage, aldus de leden van de **D66**-fractie. Welke formele rol speelt het leerlingvolgsysteem in het advies? Dit is immers een dossier waarin de leercurve van de leerling wordt bijgehouden gedurende zijn hele basisschoolperiode in plaats van een momentopname van enkele ochtenden. Kan de regering onderbouwen waarom dit volgsysteem minder betrouwbaar is dan de eindtoets?

¹¹ *Kamerstukken II 2011/12*,. 33 157, nr. 3, p. 17.

Het wettelijke bereik van het leerlingvolgsysteem is door amendering aanzienlijk vergroot en tegelijk minder bepaald geworden, aldus het lid van de **SGP**-fractie. In plaats van de beperking tot toetsen voor rekenen en taal moet in het leerlingvolgsysteem nu ook verantwoording worden afgelegd over algemene aandachtsgebieden als creativiteit en de sociale en emotionele ontwikkeling van leerlingen. Hoe is deze wijziging in overeenstemming te brengen met de reactie van de regering op het advies van de Raad van State, waardoor het bereik van het leerlingvolgsysteem juist werd beperkt en aangescherpt? Hoe wordt met deze open normstelling aan scholen duidelijk gemaakt waarover zij zich in het leerlingvolgsysteem minimaal moeten verantwoorden? Voorkomen moet worden dat hierdoor een nieuwe papierwinkel ontstaat. Graag een reactie van de regering.

5. Organisatiestructuur centrale eindtoets

5.1 Vergelijkbaarheid toetsen

Dankzij het amendement-Rog/Schouten¹² is er voor scholen de mogelijkheid om, naast een centraal ontwikkelde eindtoets, een andere eindtoets te gebruiken. Het vergt regie vanuit de overheid om de vergelijkbaarheid van toetsen te waarborgen en te zorgen dat de verschillende toetsen, indien onder dezelfde condities afgenomen bij dezelfde leerling, leiden tot dezelfde uitspraak over de vaardigheid van de betreffende leerling. Het is voor de leden van de **VVD**-fractie nog onduidelijk hoe de overheid dit (bij AMvB) gaat regelen. In de Tweede Kamer is het amendement-Rog¹³ aangenomen, dat regelt dat na vier jaar een evaluatie van de wet dient te worden uitgevoerd. De leden van de VVD-fractie zouden de regering willen vragen of zij gezien de geschetste problematiek bereid is om de gevolgen van amendement-Rog/Schouten, al een jaar na de invoering van de wet te evalueren.

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

Door de aanvaarding van het amendement-Rog/Schouten, is er thans een wettelijke mogelijkheid geschapen om, naast de Cito-toets, ook andere toetsen toe te staan als eindtoets, mits deze zijn goedgekeurd door het College voor toetsen en examens. De leden van de **CDA**-fractie vragen op welke wijze wordt gewaarborgd dat deze verschillende toetsen in ieder geval onderling vergelijkbaar zijn. Met andere woorden, op welke wijze wordt gewaarborgd dat het niveau van de kennis en de ontwikkeling van het kind op vergelijkbare wijze worden getoetst? Wie stelt daartoe de normen op, de wetgever, de regering, de minister of het College voor toetsen en examens? Graag een reactie van de regering. Bij amendement-Rog is bepaald dat binnen vier jaar na de inwerking-treding van het onderhavig wetsvoorstel een evaluatie zal plaatsvinden. De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat een evaluatie van de ervaringen met betrekking tot centrale eindtoetsen die onderling vergelijkbaar moeten zijn, eerder, in ieder geval uiterlijk ná twee jaar ervaring met deze eindtoetsen, zou moeten plaatsvinden. Is de regering bereid toe te zeggen om deze evaluatie, die dus alléén betrekking heeft op

¹² Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 38.

¹³ Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 18.

de ervaringen opgedaan met de verschillende eindtoetsen, reeds na twee jaar plaats te laten vinden?

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is aangegeven dat naast Cito-toetsen ook andere toetsen gebruikt mogen worden (amendement-Rog/Schouten). De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen wat dit betekent voor de doelstelling dat de eindopbrengst van scholen onderling vergeleken moeten kunnen worden? Kan de regering aangegeven op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan dit amendement en welke beleidsimplicaties dit amendement zal hebben?

Kan de regering aan het lid van de **SGP**-fractie toelichten hoe het voorgestelde artikel 9b WPO, in het bijzonder de leden 1 en 8, in samenhang gelezen moeten worden? Waarom is in tegenstelling tot het benoemen van een centrale eindtoets niet gekozen voor het vastleggen van de algemene verplichting van een eindtoets die aan kwaliteitsstandaarden moet voldoen, zodat sprake is van een meer gelijkwaardige verhouding tussen toetsaanbieders?

5.2 Verhouding andere wetgeving

Een gerelateerd onderwerp is de subsidiëring van het ontwikkelen van de centrale eindtoets. Deze wordt in artikel IV van het wetsvoorstel geregeld in die zin, dat alleen aan de Stichting Cito subsidie kan worden verleend. Ook ligt op dit moment in Tweede Kamer het wetsvoorstel «Herziening SLOA»¹⁴ voor. Dit wetsvoorstel regelt de positie en financiering van de Stichting Cito (een private partij) als ontwikkelaar van de centrale eindtoets. De **VVD**-fractie zou de regering willen vragen hoe dit alles zich verhoudt tot de uitvoering van het amendement-Rog/Schouten¹⁵. Kunnen aanbieders van andere eindtoetsen in aanmerking komen voor subsidiëring en zo ja, hoe? Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich wat dit betreft tot Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding?

Het wetsvoorstel regelt dat bij of krachtens AMvB voorschriften omtrent de centrale eindtoets (en andere toetsen) kunnen worden vastgesteld. Daarmee wordt de democratische controle op deze voorschriften uit handen gegeven en dat maakt het essentieel precies te formuleren om welke voorschriften het hier gaat, aldus de leden van de **GroenLinks**-fractie. Betreft dit de inhoud, de wijze van afnemen, het te toetsen niveau of nog iets anders? Hoe is geborgd dat de overheid conform het «Dijsselbloem-kader» slechts het «wat» bepaalt en niet het «hoe»? Waarom wordt van alle in het wetsvoorstel gedefinieerde AMvB's alleen in onderdeel 2 E (Artikel 19 a lid 6) een voorhang bij de Staten-Generaal voorzien en bij de andere niet? Graag een reactie van de regering.

5.3 Voorwaarden aanbidding alternatieve toetsen

Samenvattend wordt in het wetsvoorstel niet uitgewerkt onder welke voorwaarden andere toetsaanbieders alternatieve toetsen kunnen aanbieden. Nadat het wetsvoorstel op 9 april 2013 werd aangenomen schreef de staatssecretaris op 12 april 2013 een brief hierover aan de TK.¹⁶ Hierin wordt een verkenning van de opties voor bekostiging aangekondigd. Uiteindelijk zal de invulling van de voorwaarden bij AMvB worden vastgesteld. De staatssecretaris heeft (in dezelfde brief van 12 april jl. aan de Tweede Kamer), aangegeven bereid te zijn om de

¹⁴ Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (20.); *Kamerstukken II* 2012/13, 33 558, nr. 2.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 157, nr. 38.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 558, nr. 6.

inhoud van het AMvB en het resultaat van de genoemde verkenning te zijner tijd voor te leggen aan de Tweede Kamer. De **VVD**-fractie zou de regering eenzelfde toezegging willen vragen aan de Eerste Kamer.

Is de regering met de leden van de **CDA**-fractie van oordeel dat, door de aanvaarding van het amendement-Rog/Schouten, het bepaalde in artikel IV onder artikel 2a (te subsidiëren activiteiten Cito), waarin wordt vastgelegd dat met uitsluiting van alle andere organisaties alleen de Stichting Cito in aanmerking komt voor subsidie voor het opstellen van een eindtoets op grond van dit wetsvoorstel, niet langer houdbaar is? Heeft de aanvaarding van genoemd amendement tot consequentie dat deze bepaling in het wetsvoorstel zou moeten worden geschrapt, althans in die zin aangevuld, dat ook andere instellingen voor subsidie in aanmerking zouden moeten kunnen komen? Klemt dit niet temeer, gelet ook op artikel 23 van de Grondwet en op de Europese regelgeving in deze?

De behandeling van de wet in de Tweede Kamer heeft geleid tot wijzigingen waar de leden van de **SP**-fractie niet negatief tegenover staan. Een daarvan is dat scholen in de toekomst ook voor andere toetsen dan van het Cito kunnen kiezen. Kan de regering aangeven op welke wijze zij de regulering en financiering hiervan wil regelen? Is de regering van mening dat producenten van andere eindtoetsen dan van het Cito voldoende helderheid hebben over de wet en financiering en voldoende tijd om een eindtoets te ontwikkelen, zodat er voor het basisonderwijs ook daadwerkelijk iets te kiezen valt?

Volgens het wetsvoorstel wordt de Cito de enige gesubsidieerde leverancier van eindtoetsen. Sluit dit andere eindtoetsen niet de facto uit, contrair aan het aangenomen amendement Rog-Schouten? Leidt dit de facto niet tot verdrijving van andere aanbieders en daarmee tot een monopolie voor het Cito, ook bij leerlingvolgsystemen? Scholen zullen immers voor de leerlingvolgsystemen graag dezelfde leverancier hebben als voor de eindtoets, aldus de leden van de **GroenLinks**-fractie. Hoe verhoudt deze eenzijdige subsidiëring van een van de aanbieders zich tot de aanbestedingsregels? Waarom wil de regering – blijkens de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer d.d. 12 april 2013¹⁷ – pas een uitwerking bieden van de subsidieregeling als de Eerste Kamer deze wet heeft aangenomen? Is de regering bereid om de subsidiebepaling te heroverwegen, om daarmee te bewerkstelligen dat de gesubsidieerde kenniscentrumfunctie en de commerciële functie beter gescheiden zijn en het Cito geen onevenwichtige bevoordeling krijgt?

5.4 Toezicht en beoordeling

Kan de regering aan het lid van de **SGP**-fractie toelichten hoe de onafhankelijkheid van de commissie die de toetsen moet beoordelen wordt gewaarborgd? Wordt bijvoorbeeld geregeld dat experts van het Cito geen zitting hebben in de commissie?

In de antwoorden op schriftelijke vragen van het lid Rog¹⁸ wordt gemeld dat scholen geen verplichting hebben om een kleutertoets af te nemen, maar dat de Inspectie desondanks verwacht dat scholen minimaal één toets afnemen, zo leest het lid van de **SGP**-fractie. Hoe is deze handelwijze van de Inspectie te verantwoorden, gezien het feit dat hiervoor een wettelijke basis ontbreekt? Waarom treedt de Inspectie onder meer op basis van haar brochure «Analyse en waardering van opbrengsten»

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

¹⁸ *Aanhangsel Handelingen II* 2012/13, nr. 1695.

normerend op richting scholen ten aanzien van andere toetsen dan de eindtoets, waarvoor geen wettelijke basis bestaat? Graag een reactie van de regering.

6. Invoering van het wetsvoorstel

Scholen voor primair en voortgezet onderwijs hebben voldoende tijd nodig om te anticiperen op de verschuiving in afnameperiode en de consequenties hiervan voor de toelating tot het voortgezet onderwijs. De leden van de **VVD**-fractie constateren dat in veel regio's al in een vroeg stadium afspraken worden gemaakt over de manier waarop aanmelding en toelating tot het voortgezet onderwijs in een volgend schooljaar verloopt (zie bijvoorbeeld de «kernprocedure» van de Amsterdamse schoolbesturen en de gemeente Amsterdam). Bovendien vergt de verschuiving van het afnametijdstip sowieso aanpassingen van organisatie, personeel en toelatingsprocedures van scholen voor voortgezet onderwijs. De vraag van de **VVD**-fractie aan de regering is, of voor de invoering van de centrale eindtoets niet een invoeringstermijn van één schooljaar na besluitvorming in de Eerste Kamer zou moeten worden gehanteerd.

Welke garanties kan de regering bieden dat de overgang van het oude stelsel zonder verplichte centrale eindtoets, naar het nieuwe stelsel mét verplichte centrale eindtoetsen die onderling vergelijkbaar behoren te zijn, zorgvuldig geschiedt? In het wetsvoorstel staat in artikel VIII een overgangsregeling vermeld voor de toepassing van artikel 10a van de Wet op het primair onderwijs, met betrekking tot hoe de leerresultaten moeten worden beoordeeld. Vanuit het veld is de zorg uitgesproken dat deze termijn van drie jaar na invoering van dit wetsvoorstel te kort zou zijn om de veranderingen zorgvuldig uit te voeren, zeker ook waar het het speciaal onderwijs betreft. De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering bereid is om, wanneer in de praktijk blijkt dat deze termijn te kort zou zijn, de mogelijkheid te scheppen om deze overgangperiode te verlengen.

De regering stelt dat het invoeren van de verplichte eindtoets geen noemenswaardige verzwaring voor het onderwijsveld zal opleveren en daarom gelijktijdig kan worden uitgevoerd met de wijzigingen op het gebied van passend onderwijs. De regering stelt immers dat de meeste scholen reeds gewend zijn te werken met een eindtoets. De leden van de **SP**-fractie menen echter dat daar waar deze eindtoets puur een moment is om te toetsen en beoordeeld wordt in het geheel van het leerlingvolgsysteem, een verplichte eindtoets, waarmee de kwaliteit van het onderwijs wordt beoordeeld door de Inspectie, van een heel andere orde is. Heeft de regering dit feit meegewogen in haar oordeel?

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Vries-Leggedoor

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Bergman