

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)

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2013

1. Het beste uit iedere leerling halen

In mei 2012 is de schriftelijke voorbereiding afgerond van het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs.¹ In deze brief licht ik toe waarom de invoering van een centrale eindtoets en de verplichting voor een leerling- en onderwijsvolgsysteem gewenst is om de ambitie te realiseren waarbij we het beste uit iedere leerling halen. Daarbij gaat het natuurlijk niet alleen om taal en rekenen, maar ook om andere sociale, creatieve en technische vaardigheden en om kennis van geschiedenis en aardrijkskunde.

De maatregelen uit het wetsvoorstel staan niet op zichzelf, maar werken toe naar een verder liggend perspectief waarbij het volgen van de vorderingen van leerlingen nog beter benut wordt om het onderwijs op een hoger niveau te brengen. Dit kan door scholen meer opbrengstgericht te laten werken aan de hand van het leerling- en onderwijsvolgsysteem en door de leerwinst van leerlingen en de toegevoegde waarde van scholen beter in beeld te brengen. Het volgen van de ontwikkeling van leerlingen is ook belangrijk voor een goede inhoudelijke aansluiting van het primair naar het voortgezet onderwijs (doorgaande leerlijn).

¹ Kamerstukken II, 2011 – 2012, 33 157, nrs. 1–8.

Voor deze aansluiting hebben leerlingen recht op een onafhankelijke, objectieve vaststelling van de beheersing van taal en rekenen aan het einde van de basisschool. Dat zegt niet alles over wat leerlingen in acht jaar hebben geleerd, maar het is wel van groot belang voor een succesvolle overstap naar het voortgezet onderwijs. Dit is de belangrijkste functie van de centrale eindtoets. Daarnaast kan de eindtoets een rol spelen bij de kwaliteitsbeoordeling van een school. Natuurlijk is de kwaliteit van een school niet te vangen in één cijfer. Wel is het een indicatie van wat de school heeft bereikt met haar leerlingen en daarmee een adequaat vertrekpunt voor een publiek oordeel van de inspectie over de kwaliteit van de school. De inspectie kijkt vervolgens breder naar andere kwaliteitsaspecten van het onderwijs.

In deze brief licht ik eerst dit perspectief toe. Daarna ga ik specifiek in op het belang van de centrale eindtoets, de kritiekpunten op deze toets en op de ontwikkeling van een volledig adaptieve eindtoets die recht doet aan verschillen tussen leerlingen. Bij dit alles betrek ik de aangenomen motie Beertema (PVV)² over het toetsen op verschillende niveaus. Tevens ga ik in op de toezegging aan de heer Klaver (GroenLinks) om enkele voorbeelden te geven van internationaal goed presterende landen die werken met centrale toetsen.

2. Ontwikkeling leerling beter in beeld

a. Beter onderwijs met leerling- en onderwijsvolgsysteem

Toetsen helpen leerlingen beter presteren

Toetsen zijn een noodzakelijke voorwaarde voor het opbrengstgericht werken, waarbij scholen systematisch en doelgericht werken aan het halen van zo hoog mogelijke prestaties bij leerlingen. Dat doen ze door voor iedere leerling doelen te stellen, zicht te houden op leerresultaten en planmatig en resultaatgericht te werken aan het maximaliseren van die resultaten. Scholen die dit goed en consequent doen halen volgens de inspectie betere resultaten.

Effectief onderwijs gaat hand in hand met het regelmatig toetsen van de vorderingen van leerlingen, maar van toetsen alleen worden leerlingen niet beter. Het basisonderwijs, en ook steeds meer het speciaal (basis)onderwijs, heeft hierbij een prima uitgangspunt: bijna alle scholen volgen hun leerlingen vanaf groep 1 met toetsen uit een leerlingvolgsysteem. Dit systeem is veel meer dan een reeks van toetsen: een leerlingvolgsysteem brengt systematisch de ontwikkeling van de taal- en rekenvaardigheid van de leerlingen in kaart. Door deze ontwikkeling regelmatig goed te analyseren krijgt de leraar, en daarmee het hele schoolteam, inzicht in de sterke en minder sterke kanten van de leerlingen. Daarbij gaat het niet alleen om taal en rekenvaardigheden, want ons primair onderwijs is meer dan alleen taal en rekenen. De scholen richten zich ook op de emotionele en creatieve ontwikkeling en op onderwijs gericht op sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. Dit is de brede wettelijke opdracht. Het komt ook tot uiting in het feit dat veel scholen de leerlingen volgen in hun sociaal-emotionele ontwikkeling en op het gebied van studievoordigheden. Ook voor deze onderwijsdoelen gebruiken scholen toetsen uit hun leerlingvolgsysteem.

Dit inzicht is niet alleen belangrijk om het beste uit iedere individuele leerling te halen, maar ook om na te gaan wat de sterke en minder sterke kanten zijn van het onderwijs op groeps- en op schoolniveau. Op basis daarvan kan de school gericht en planmatig werken aan verbeteringen.

² Kamerstukken II, 2012 – 2013, 33 400 VIII, nr. 96.

We weten dat veel scholen deze mogelijkheden van het leerlingvolgsysteem nog onvoldoende benutten.

De verplichting uit het wetsvoorstel is een van de maatregelen om scholen te stimuleren om het leerlingvolgsysteem beter te gebruiken. Dit doe ik door de huidige verplichting om de vorderingen van alleen leerlingen die extra ondersteuning behoeven systematisch te volgen te verbreden naar alle leerlingen. Het gaat daarbij niet alleen om het volgen van de vorderingen op het niveau van de individuele leerling, maar ook op het niveau van de groep en de school. Daarmee wordt het leerlingvolgsysteem ook nadrukkelijk gepositioneerd als instrument voor schoolverbetering, waarvan uiteindelijk alle leerlingen profiteren.

De kwaliteit van de tussentijdse toetsen (inhoudelijke validiteit, betrouwbaarheid en deugdelijke normering) die de school daarbij gebruikt wordt met dit wetsvoorstel beter geborgd. Dit doe ik door een onafhankelijke commissie in te stellen, die de kwaliteit beoordeelt van toetsen in het leerlingvolgsysteem. Ten slotte is een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel dat scholen bij de rapportage aan de ouders over de vorderingen van hun kind ook de informatie uit het leerlingvolgsysteem moeten betrekken.

Kwaliteit leraren en schoolleiders

De verplichting voor het leerling- en onderwijsvolgsysteem staat niet op zichzelf, maar gaat gepaard met de versterking van de kwaliteit van schoolleiders en leraren. Het gaat immers niet alleen om het systeem, maar vooral om leraren en schoolleiders die het systeem zo goed mogelijk leren inzetten om het onderwijs te verbeteren. Daarom worden toekomstige leraren en schoolleiders hiervoor beter toegerust. Dit maakt onderdeel uit van de regeling *Versterking samenwerking lerarenopleiding en scholen* waaraan wordt gewerkt. Verder is de ontwikkeling in gang gezet dat alle bevoegde leraren worden geregistreerd in het lerarenregister. Daarin wordt bijgehouden of zij hun kennis en vaardigheden, waarin ook elementen van opbrengstgericht werken zijn opgenomen, bijhouden en verbeteren. Een dergelijk register komt er ook voor schoolleiders. Verder is met de sector in het bestuursakkoord primair onderwijs (2012) afgesproken dat het percentage scholen dat opbrengstgericht werkt in 2015 moet zijn verdubbeld (van 30 naar 60). Vanuit het project *School aan Zet* worden scholen en besturen ondersteund om hieraan vorm te geven. Eind 2013 ontvangt uw Kamer een tussentijdse rapportage (de midterm review) over hoe het staat met het realiseren van de ambities uit het bestuursakkoord, waaronder de hiervoor genoemde doelstelling van 60 procent. De mate waarin het veld deze doelstelling weet te halen, kan van invloed zijn op de manier waarop de aanvullende middelen uit Rutte-I die bedoeld zijn voor de versterking van de onderwijskwaliteit aan de scholen beschikbaar worden gesteld. Als de doelstelling niet wordt gehaald, kunnen de voorwaarden worden aangescherpt waaronder de scholen deze middelen via de prestatiebox PO toegekend krijgen. Als de doelstelling wel wordt gehaald, kunnen de middelen uit de prestatiebox integraal onderdeel gaan vormen van de lumpsumbekostiging.

b. Leerwinst en toegevoegde waarde: ontwikkeling leerling en school beter in beeld

Leerwinst geeft meer inzicht in de ontwikkeling van iedere leerling: ontwikkelt hij of zij zich op, onder of boven het verwachte niveau? Toegevoegde waarde brengt in beeld in hoeverre die ontwikkeling is toe te schrijven aan de inspanningen van de school. De gedachte om

leerwinst van leerlingen en toegevoegde waarde van scholen³ beter in kaart te kunnen brengen spreekt mij aan en ik wil dit dan ook realiseren.

Met leerwinst en toegevoegde waarde kan beter dan nu, in beeld worden gebracht wat een school met haar leerlingpopulatie weet te bereiken. Door meer rekening te houden met de capaciteiten van individuele leerlingen, kunnen we een meer gedifferentieerd en afgewogen antwoord geven op de vraag of een school daadwerkelijk het beste uit alle leerlingen weet te halen, ook wanneer een school veel of juist weinig leerlingen heeft die extra ondersteuning nodig hebben. Nu komt het bijvoorbeeld nog te vaak voor dat scholen met eenzelfde leerlingpopulatie grote verschillen in opbrengsten laten zien. Met leerwinst en toegevoegde waarde kunnen de scholen daar beter op worden aangesproken. Daarmee wordt iedere school uitgedaagd om op «haar niveau» goede opbrengsten te realiseren. Inzicht in leerwinst en toegevoegde waarde is primair van belang voor de zelfevaluatie van de school, maar ook voor een versterkte professionele dialoog tussen het schoolbestuur en de inspectie, waarbij de opbrengsten in het juiste perspectief worden geplaatst.

Eerst kijken of het werkt

Op dit moment loopt er een pilot met 45 scholen voor primair onderwijs om inhoud te geven aan modellen van leerwinst en van toegevoegde waarde op een manier die hanteerbaar en uitvoerbaar is voor zowel scholen als de inspectie. Dit blijkt nog verre van eenvoudig te zijn. Zo stelt het goed kunnen vaststellen van leerwinst hoge eisen aan de betrouwbaarheid, de volledigheid en de geautomatiseerde verwerking van toetsdata in de verschillende leerlingvolgsystemen die scholen hebben. Verder blijkt dat de ontwikkeling van een betrouwbare en eerlijke maat voor toegevoegde waarde geen sinecure is en een lange adem zal vergen.⁴ Daarbij gaat het vooral om het vinden van de meest relevante kenmerken, vaak op leerlingniveau, op basis waarvan een goede inschatting kan worden gegeven wat de school zelf bijdraagt aan de leerwinst van een leerling.

De resultaten uit de pilot verwacht ik eind 2013. Begin 2014 zal ik uw Kamer de eindrapportage van de pilot aanbieden, met mijn beleidsreactie. Dan ga ik in op wat er nodig is om de ervaringen en inzichten over de (on)mogelijkheden van werken met leerwinst en toegevoegde waarde van 45 scholen te verbreden tot alle (ruim 7000) scholen voor primair onderwijs. Deze verbreding zal de nodige tijd vragen. Vast staat dat we leerwinst en toegevoegde waarde niet kunnen meten zonder betrouwbare toetsgegevens uit de centrale eindtoets en uit de leerlingvolgsystemen.

c. Betere inhoudelijke aansluiting voor leerlingen

Met de invoering van de centrale eindtoets heeft ons basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs straks drie centrale, onafhankelijk vastgestelde toets- en examenmomenten. Daarmee wordt ook uitvoering gegeven aan de in 2010 met brede steun aangenomen motie Beertema-

³ Onder *leerwinst* wordt verstaan de toename van vaardigheden of kennis van (groepen) van leerlingen gedurende (een bepaald deel van) de leerweg. Voor het bepalen van leerwinst zijn tenminste twee toetsmomenten nodig. De *toegevoegde waarde* geeft een inschatting van de bijdrage die de school levert aan de leerwinst van alle leerlingen. Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, 31 293, nr. 126.

⁴ Roel Bosker, «De toegevoegde waarde van een school: begripsbepaling, meting en causale attributie», in: Anne Bert Dijkstra en Frans J.G. Janssens (red.), *Om de kwaliteit van het onderwijs: kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*, Den Haag 2012, pag. 102–103.

Elias⁵ waarin wordt verzocht om voor deze sectoren een landelijk stelsel van eindtoetsen in te voeren onder verantwoordelijkheid van een onafhankelijke institutie.

Hiermee ontstaat een doorgaande toetslijn die de doorgaande leerlijn van leerlingen ondersteunt, zoals vastgelegd in de referentieniveaus voor de kernvakken Nederlandse taal en rekenen.⁶ Voor het primair onderwijs betekent dit dat de inhoud van de centrale eindtoets inzicht gaat geven in de mate waarin leerlingen de referentieniveaus beheersen.⁷ Daarom wordt de eindtoets zo vormgegeven dat vanaf 2015 dit inzicht beschikbaar komt. Vanaf dat jaar wordt van basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs verwacht dat ze die informatie benutten bij de overgang in het belang van een goede overdracht van iedere leerling naar de middelbare school. De PO-Raad en de VO-raad onderschrijven, net als ik, het belang daarvan.⁸

3. Waarom een centrale eindtoets?

a. Ervaringen uit het buitenland met centrale toetsen

Uit diverse internationale effectstudies blijkt dat een centrale eindtoets leidt tot significant betere toetsprestaties van leerlingen.⁹ Met de invoering van de centrale eindtoets sluiten we aan op deze bevindingen. Uit de praktijkvoorbeelden van Noorwegen en Ontario (Canada) die in de bijlage¹⁰ bij de brief zijn beschreven blijkt dat centrale toetsen twee functies in zich kunnen verenigen: het bieden van inzicht in de voorde- ringen van leerlingen en het volgen van de kwaliteit van het onderwijs op school- en stelselniveau. We zien dit ook terug in het Engelse onderwijs- stelsel, waarin een landelijke toets voor elfjarige leerlingen zo wordt ingezet. In vergelijking met veel landen met een effectieve verbeteraanpak loopt Nederland met de invoering van een centrale eindtoets eerder achter- dan voorop.

Hiermee is niet gezegd dat er geen goed presterende stelsels zijn zonder centrale toetsen. Er zijn ook voorbeelden van landen en regio's die prima presteren zonder centrale toetsen, zoals Finland en Vlaanderen. Dit maakt ook dat het toetsinstrument altijd in de context van de kenmerken van die stelsels moet worden beschouwd, zoals de verantwoordelijkheidsver- deling tussen centrale en decentrale overheid en schoolbesturen, de aanwezigheid van een toezichthouder of inspectie en de mate waarin er sprake is van een nationaal curriculum. Het Nederlandse stelsel kenmerkt zich door een grote mate van bestuurlijke en onderwijsinhoudelijke autonomie. Juist daarom is het passend dat de overheid en de samen- leving aan het einde van het primair onderwijs met een onafhankelijke centrale eindtoets inzicht krijgen of scholen het beste uit hun leerlingen hebben gehaald.

⁵ Kamerstukken II, 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 45.

⁶ De referentieniveaus (2010) beschrijven wat leerlingen moeten beheersen op het gebied van Nederlands en rekenen op vier niveaus: einde basisschool (1F), einde vmbo, mbo 1-3 (2F); einde havo/vwo en mbo 4 (3F); einde vwo, uitsluitend Nederlands (4F).

⁷ Er zijn indicaties dat het percentage leerlingen in het basisonderwijs dat het niveau 1F beheerst rond de 75 ligt. Dit komt overeen met de veronderstelling die in 2010 ten grondslag lag aan de invoering van de referentieniveaus. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 332, nr. 19).

⁸ PO-Raad, AVS en VO-Raad, *Effectief Schakelen: verbeteren van de informatieoverdracht tussen PO en VO*, Utrecht 2011.

⁹ Zie voor een nadere bespreking: <http://www.cpb.nl/publicatie/wat-bekend-over-de-effecten-van-kenmerken-van-onderwijsstelsels-een-literatuurstudie>.

¹⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

b. Argumenten voor een centrale eindtoets

Hiervoor heb ik uiteengezet waarom de invoering van de centrale eindtoets moet worden gezien in het licht van de ambitie waarbij we het beste uit iedere leerling halen. Het gaat daarbij om meer dan alleen taal en rekenen. Daarom krijgen scholen ook een facultatieve eindtoets voor wereldoriëntatie aangeboden, zodat ze de kennis en vaardigheden kunnen bepalen die leerlingen hebben bij de vakken geschiedenis, aardrijkskunde en natuur (waaronder biologie). Als we erin slagen om leerwinst en toegevoegde waarde beter in beeld te brengen, dan zijn scholen in staat om gericht te werken aan deze ambitie en kunnen we nauwkeuriger vaststellen of scholen erin slagen deze ambitie te realiseren. Dit kan niet zonder de gegevens uit de centrale eindtoets en de toetsen uit het leerlingvolgsysteem. De invoering van de centrale eindtoets vind ik ook om de volgende redenen gewenst:

- Eenduidigheid en transparantie voor leerlingen

Er komt eenduidigheid en transparantie voor leerlingen en daarmee ook voor ouders en de betrokken scholen in de verwijzing naar het voortgezet onderwijs. Met het resultaat op de centrale eindtoets krijgen alle leerlingen een vergelijkbaar tweede gegeven. Daarmee weten alle partijen die betrokken zijn bij deze belangrijke overgang van de basisschool naar het voortgezet onderwijs precies waar ze aan toe zijn. In hun brief van 4 maart 2013¹¹ spreken de sectorraden hun voorkeur uit voor «één centrale eindtoets met aangepaste en speciale versies van de toets voor specifieke doelgroepen.» Daarbij wijzen ook zij op het belang van de vergelijkbaarheid tussen leerlingen en de eenduidigheid over de uitleg van de toetsresultaten in de overdracht naar het voortgezet onderwijs.

- Meer onderwijstijd voor de leerling

De Eindtoets Basisonderwijs van Cito wordt nu afgenomen in de eerste helft van februari. Het wetsvoorstel verschuift dit naar de tweede helft van april. Daardoor kunnen leerlingen zich langer voorbereiden op het vervolgonderwijs. Door het opschuiven van de toets krijgt het basisschooladvies meer gewicht. Ouders melden hun kinderen aan bij het voortgezet onderwijs op basis van het advies. Het resultaat van de toets komt daarna en functioneert dan daadwerkelijk als tweede gegeven en niet, zoals nu in sommige gevallen gebeurt, als het enige gegeven.

- Combinatie eindtoets en leerlingvolgsysteem beste voorspeller

De centrale eindtoets vormt samen met het schooladvies de beste voorspeller voor een goede plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Het schooladvies is gebaseerd op de inzichten die de school en de leerkrachten in acht jaar opbouwen over de ontwikkeling van de leerling, onder andere met het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Dit is de «film» van de leerling. De centrale eindtoets is dan te beschouwen als de «foto»: het onafhankelijke, zelfstandige afsluitingsmoment, waarbij contextfactoren zoals de verwachtingen van leraren of het sociaaleconomisch milieu geen rol spelen. Het belang van de eindtoets is er dan in gelegen dat dit voor de school aanleiding kan zijn om, samen met ouders, het eigen advies opnieuw onder de loep te nemen. Dit vooral bij leerlingen waarin het advies en het resultaat van de toets sterk afwijken. Basisscholen zijn in die gevallen overigens eerder geneigd om de leerling het voordeel van de twijfel te geven. Dit blijkt onder andere uit het feit dat

¹¹ Brief van VO-raad, PO-Raad, NRTD, AOC-Raad en MBO-Raad aan de Vaste Kamercommissie voor OCW over implementatietraject referentiekader Nederlands en rekenen.

in 10% van de gevallen een leerling op een hoger brugklasniveau wordt geplaatst dan het «Cito-advies».¹²

- Meer leerlingen doen mee

Meer leerlingen gaan de centrale eindtoets maken, ook die leerlingen die zonder goede reden buiten de toets gehouden worden gehouden. Nu komt het voor dat leerlingen geen eindtoets maken, bijvoorbeeld omdat de school inschat dat de toets te moeilijk voor hen is of omdat de school helemaal geen eindtoets afneemt. Alle leerlingen hebben recht op een onafhankelijke vaststelling van hun niveau op dit belangrijke schakelmoment in hun onderwijsloopbaan. Daarom wordt de centrale eindtoets verplicht voor alle leerlingen.¹³ Hij wint daarmee aan kracht als indicatie van de onderwijskwaliteit op stelselniveau, omdat de scores door de tijd heen beter vergelijkbaar worden. Nu kunnen er door keuzes van scholen nog jaarlijks verschuivingen optreden in de groep leerlingen die de toets maakt. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Cito-toets van 2013: meer leerlingen met een verwacht advies voor vmbo-bb/kb hebben deelgenomen aan die toets dan het jaar ervoor. Dat heeft een effect op de gemiddelde score van het land.

- Prestaties scholen beter vergelijkbaar

Een centrale eindtoets maakt het beter mogelijk om de eindopbrengsten van alle scholen onderling te vergelijken. Het hiervoor beschreven effect van verschuiving in de leerlingenpopulatie doet zich ook voor wanneer scholen zich jaarlijks kunnen aan- of afmelden voor deelname aan de Cito-toets. Doordat alle scholen gaan deelnemen aan de centrale eindtoets ontstaat op dit punt door de tijd heen een consistent beeld. Ongeveer 15% van de scholen maakt nu geen gebruik van de Cito-toets. Als deze scholen het been bijtrekken en de centrale eindtoets gebruiken, kunnen alle scholen zich voor de taal- en rekenresultaten onderling vergelijken. Dat leidt tot kwaliteitsverbetering en daar profiteren alle leerlingen van. Bovendien is het efficiënt, omdat er geen extra inspanningen nodig zijn om verschillende eindtoetsen met elkaar vergelijkbaar te maken.

- Regie van overheid op toetsafname

Bij de centrale eindtoets is de regie rond de toets, waaronder de distributie, de geheimhouding, de omstandigheden waaronder de toets wordt afgenomen en de correctie van de antwoorden, een publieke taak. Die regie wordt gevoerd door het College voor examens. De Inspectie van het Onderwijs kan er op toezien dat de afname van de centrale eindtoets op de scholen ordentelijk verloopt. De regels hiervoor worden onder andere vastgelegd in het toetsreglement dat het College voor examens zal opstellen.

c. Kritiek op de centrale eindtoets

Ik ben mij natuurlijk bewust van de bezwaren en bedenkingen die er leven tegen de centrale eindtoets. Ik begrijp deze zorgen en wil ze dan ook niet bagatelliseren. De kritiek richt zich punten als:

- Scholen worden geconfronteerd met een enorme verandering.
- De vrijheid van scholen om hun eigen toetsen te kiezen wordt ingeperkt.

¹² Hakkenes, A. & De Wijs, A., *Van Cito-toets naar brugklas en door naar diploma*, Cito 2012.

¹³ Voor enkele, in het wetsvoorstel nauw omschreven categorieën leerlingen kan het schoolbestuur een uitzondering maken.

- De inspectie gebruikt de eindtoets, terwijl die daar niet voor bedoeld is.
- Scholen voor voortgezet onderwijs worden terughoudender om bij de toelating leerlingen het voordeel van de twijfel te geven.
- Scholen voor voortgezet onderwijs gebruiken bij de toelating de hoogte van de score op de eindtoets als de bepalende factor.
- De eindtoets leidt tot een afrekencultuur.

Ik wil als volgt reageren op deze punten.

- Maximaal aansluiten op bestaande praktijk

Ik stel vast dat we met dit wetsvoorstel aansluiten op de bestaande praktijk op 85% van onze basisscholen. Het wetsvoorstel leidt tot niet tot grote veranderingen voor deze scholen. Voor de overige 15% van de scholen en voor de scholen voor speciaal (basis)onderwijs betekent dit wel degelijk een belangrijke verandering in de manier waarop hun leerlingen het primair onderwijs afsluiten. In de voorlichting rondom de invoering rondom de centrale eindtoets zal dan ook specifiek aandacht worden gegeven aan deze groepen scholen, hun leerlingen en de ouders. Voor scholen voor speciaal (basis)onderwijs is werken met een eindtoets nog volop in ontwikkeling. Daarom zal de centrale eindtoets daar later worden ingevoerd. Over het precieze tijdstip van invoering zal ik overleg voeren met de sector.

- De vrijheid van scholen wordt gerespecteerd

Ik respecteer de keuzevrijheid van scholen. De centrale eindtoets wordt het eerste centrale toetsmoment na acht jaar primair onderwijs. Voor alle overige toetsen geldt dat scholen hun eigen methoden en bijbehorende toetsen blijven kiezen. In die vrijheid treed ik niet. De overheid houdt ook afstand tot de inhoud en vaststelling van de centrale taal- en rekentoets. Dat is de taak het onafhankelijke College voor examens, dat hiervoor uitstekend is toegerust.

- Goede balans tussen taal- en rekenopgaven

Onderdeel van de taak van het College voor examens is om ervoor te zorgen dat er sprake is van een goede balans tussen opgaven voor taal, rekenen en studievvaardigheden. Zo'n balans is ook belangrijk voor het aanspreken van de talenten van alle leerlingen, of ze nu meer gericht zijn op taal, lezen en schrijven of meer op rekenen, wetenschap en techniek. De balans wordt zo vormgegeven dat de opgaven qua omvang en inhoud een goed beeld geven van de beheersing van iedere leerling op het vlak van taal en rekenen. Dit gebeurt in de fase waarin de eindtoets wordt geconstrueerd en getest.

- Inspectie kijkt verder dan alleen toetsresultaten

Er treedt geen wezenlijke verandering op in de manier waarop de inspectie omgaat met de beoordeling van onderwijsopbrengsten aan de hand van toetsresultaten. De eindopbrengsten vormen in de werkwijze van het risicogerichte toezicht het aangrijpingspunt voor de risicoanalyse. Als die resultaten ontoereikend zijn kijkt de inspectie altijd naar andere aspecten van de onderwijskwaliteit, zoals het leerstofaanbod, het didactisch handelen en de leerlingenzorg. Het is de combinatie van de resultaten en deze andere aspecten die leiden tot een oordeel over de totale kwaliteit van de school. De inspectie kijkt dus altijd breder, naar het verhaal achter de cijfers.

Tegen de werkwijze van de inspectie wordt als bezwaar aangevoerd dat de eindtoets niet voor de beoordeling van de leerresultaten mag worden gebruikt en dat de toets daarvoor ook niet bedoeld is. Ik zie niet in waarom deze functies niet kunnen worden gecombineerd zolang de beoordelingswijze van de inspectie maar transparant en objectief is. En dat is ze. Er is op dit punt in Nederland een praktijk ontwikkeld die zeer behoorlijk werkt. We gaan gedoseerd en genuanceerd om met toetsen. Dat is nu al het geval en de invoering van de centrale eindtoets verandert daar voor het merendeel van de scholen niets aan. Daarnaast kijk ik of de beoordeling van de leerresultaten verder verbeterd kan worden, bijvoorbeeld via de introductie van leerwinst en toegevoegde waarde.

- Inspectie kijkt naar basisschooladvies

In het veld leeft het beeld dat de beoordeling van de inspectie over scholen voor voortgezet onderwijs negatief wordt beïnvloed wanneer deze scholen leerlingen «het voordeel van de twijfel» geven bij de toelating. Dit gaat bijvoorbeeld om leerlingen die na een vmbo-tl-advies van de basisschool geplaatst worden in het havo. Als zo'n leerling in het derde leerjaar zich in het vmbo-tl bevindt zou dat negatief worden gewogen door de inspectie. Deze zorg is naar mijn oordeel niet nodig, omdat de inspectie zich bij de beoordeling van dit zogeheten onderbouwrendement altijd baseert op het basisschooladvies. Dit komt ook overeen met het gewicht dat dit advies naar mijn mening moet hebben. Anders gezegd: als de leerling in het genoemde voorbeeld het gegeven voordeel niet benut en in het derde leerjaar van vmbo-tl zit, dan werkt dit neutraal uit voor de beoordeling van het onderbouwrendement van de school. Wanneer deze leerling zich weet te handhaven in het havo, dan werkt dit positief voor de beoordeling van de school. Ik constateer dat het beeld in de sector kennelijk niet altijd overeenkomt met de manier waarop de inspectie werkt. Ik zal met de PO-Raad, VO-raad en de inspectie bespreken wat er nodig is om dit beeld te corrigeren.

- Schooladvies centraal bij bij toelating en plaatsing voortgezet onderwijs. Eindtoets second opinion.

Met de latere afname van de eindtoets wil ik bereiken dat het advies van de basisschool centraal komt te staan bij de toelating en plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Hiermee wordt bereikt dat scholen voor voortgezet onderwijs bij de plaatsing van leerlingen moeten afgaan op dit advies. De eindtoets blijft nodig als tweede, onafhankelijke gegeven naast het basisschooladvies. In de meeste gevallen zal de eindtoets de plaatsing bevestigen, maar het kan ook zo zijn dat het latere resultaat op de eindtoets hoger is dan het eerdere schooladvies. De eindtoets kan dan aanleiding geven voor een verder inhoudelijk gesprek tussen beide scholen, de leerling en de ouders. Een goede overgang van de leerling is gediend bij dit inhoudelijk gesprek.

Er bestaan daarnaast in sommige gevallen regionale afspraken over toelatings- en verwijzingsprocedures, waarbij afspraken zijn gemaakt tussen lokale schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs. Ik wil bezien in hoeverre deze afspraken het hiervoor beschreven belang van het schooladvies ook werkelijk laten prevaleren. Dit zal ook bij het monitoren van de effecten van de invoering van de eindtoets als specifiek punt worden meegenomen.

Geen afrekencultuur

Ik kan me niet vinden in het beeld dat door sommigen wordt opgeroepen dat de centrale eindtoets tot een afrekencultuur leidt. We hebben geen systeem waarin de onderwijsresultaten in het primair onderwijs medebepalend zijn voor de hoogte van de bekostiging. Een dergelijke vorm van prestatiebekostiging vind ik voor deze vorm van onderwijs ongewenst. Dat zou inderdaad aanleiding geven voor allerlei ongewenste neveneffecten als het oneigenlijk beïnvloeden van toetsresultaten. Met name ervaringen in de Verenigde Staten wijzen in deze richting (zie de bijlage). De wijze waarop ik de centrale eindtoets in Nederland wil inzetten is bedoeld als een inhoudelijke maatregel om leerlingen en scholen te stimuleren om op een hoger niveau te presteren. Zo wordt de kans aanmerkelijk kleiner dat deze ongewenste neveneffecten hier optreden.

4. Naar een adaptieve toets voor alle leerlingen

De motie Beertema verzoekt de regering om in aanloop naar de centrale eindtoets duidelijkheid te geven over het toetsen van leerlingen op verschillende niveaus. Hieronder licht ik toe hoe ik deze duidelijkheid wil geven, waarbij voor mij alles in het teken staat om uiteindelijk iedere leerling te laten deelnemen aan een adaptieve eindtoets. Bij een adaptieve toets wordt de leerling door de toets heen geleid, waarbij de inhoud van de opgaven zich automatisch aanpast aan wat de leerlingen al dan niet beheerst. Zo kunnen alle leerlingen deelnemen aan dezelfde toetsafname. Voor een adaptieve toets is een digitale afname vereist. Aan de noodzakelijke voorwaarden (zoals netwerk en soft- en hardware op scholen, itembank voor de toetsopgaven, centrale ICT-voorzieningen) wordt echter nog niet voldaan.

Gezien de voordelen van een adaptieve toets wil ik vaart maken met de ontwikkeling ervan. Dit kan ik alleen doen wanneer de eindtoets een verantwoordelijkheid van de overheid wordt. Dan ben ik immers in de gelegenheid om op dit punt bestuurlijk de regie te nemen. Vooruitlopend op dit alles heb ik het College voor examens verzocht om nog dit jaar een verkenning uit te voeren naar wat nodig is om te komen tot de invoering van een digitale, adaptieve eindtoets voor het primair onderwijs. Deze verkenning moet de basis vormen voor een gericht plan van aanpak met een daarbij behorend tijdpad. Ik zal uw Kamer daarover nog dit jaar informeren.

Toetsen op verschillende niveaus als tussenstap

Cito biedt sinds 2004 de zogeheten Eindtoets Niveau aan voor die leerlingen voor wie de gewone Eindtoets Basis (veel) te moeilijk is. Deze eindtoetsen worden beide op dezelfde onderliggende schaal gescoord, die loopt van 500 tot 550. Doordat de onderliggende schaal gelijk is, zijn de resultaten van alle leerlingen met elkaar vergelijkbaar, ongeacht de toets die ze hebben gemaakt. We kunnen op dit punt de vergelijking trekken met het meten van een oppervlak. Het opmeten van een woonkamer doe je met een rolmaat. Dat is daarvoor het beste instrument. Maar als je de vakjes in een wiskundeschrift wil meten gebruik je een liniaal, omdat dat handiger en nauwkeuriger is. De uitkomsten van die beide meetinstrumenten worden weergegeven op dezelfde schaal. Dit is ook het geval bij de Eindtoets Basis en de Eindtoets Niveau.

Dit jaar hebben ruim 23.000 leerlingen (14% van het totale aantal deelnemers) aan de Eindtoets Niveau deelgenomen. Het gaat daarbij vooral om leerlingen waarvan de school inschat dat ze zullen uitstromen naar een basis- en/of kaderberoepsgerichte brugklas. Bij de beslissing om

de leerlingen te laten deelnemen aan de Eindtoets Niveau baseert de school zich op het totale beeld dat zij heeft van de leerling. Dit beeld is mede gevormd door de gegevens uit het leerlingvolgsysteem. Ter illustratie van het niveauverschil: deze leerlingen haalden in 2013 op de hierboven genoemde schaal een gemiddelde score van 521,7. De leerlingen die de Eindtoets Basis maakten behaalden een gemiddelde score van 537,3. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de keuze voor het niveau van de toets gemotiveerd moet worden op basis van de ontwikkeling van de leerling, zoals die blijkt uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem.

Toetsen op verschillende niveaus voorziet in een behoefte bij dit type leerlingen. Met de Eindtoets Niveau wordt tegemoet gekomen aan reële verschillen tussen kinderen. Het feit dat een grote groep leerlingen deze toets maakt is het *resultaat* van verschillen in prestaties tussen leerlingen, niet de *oorzaak* daarvan. Ik vind het niet in het belang van deze leerlingen om ze deze mogelijkheid te ontnemen, zonder te voorzien in een passend alternatief. Zolang de adaptieve toets nog in ontwikkeling is, is toetsen op verschillende niveaus voor deze leerlingen een noodzakelijk tussenstap.

Daar komt bij dat in het wetsvoorstel het perspectief wordt geschetst van een eindtoets voor het speciaal (basis)onderwijs. Gezien de leerlingenpopulatie in deze sectoren en de invoering van passend onderwijs is toetsing op verschillende niveaus des te meer van belang om ook deze leerlingen een objectieve vaststelling van de beheersing van taal en rekenen te geven op het moment dat ze naar voor hen passende vorm van vervolgonderwijs gaan.

Mocht een leerling de Eindtoets Niveau boven verwachting maken, dan kan hij of zij alsnog in aanmerking komen voor een vmbo-tl/havo-advies. In die situatie is er alle reden voor de school en de ouders om na te gaan of er sprake is geweest van onderschatting van de leraar, die ertoe heeft geleid dat de leerling is aangemeld voor de Eindtoets Niveau. In geval van twijfel kan ik me goed voorstellen dat de school – in overleg met de ouders – het schooladvies aanpast of de leerling alsnog in de gelegenheid stelt deel te nemen aan de tweede afnamemogelijkheid van de Eindtoets Basis. Deze tweede afname is nu in het wetsvoorstel gereserveerd voor leerlingen die door overmacht niet kunnen deelnemen aan de eerste afname. Ik wil deze afname ook openstellen voor leerlingen in de genoemde situatie.

5. Tot slot

Het wetsvoorstel draagt door de introductie van de centrale eindtoets en de verplichting van het leerling- en onderwijsvolgsysteem bij aan het opbrengstgericht werken, en daarmee aan betere prestaties van leerlingen in het Nederlandse primair onderwijs. Naar mijn mening is er een goede balans gevonden tussen de functies van de centrale eindtoets en de leerlingvolgsysteemtoetsen. De overheid is vanwege het belang van een doorlopende leerlijn aanwezig op het eerste belangrijke overgangsmoment in ons

onderwijsstelsel. Deze aanwezigheid krijgt vorm met de invoering van een onafhankelijke centrale eindtoets. Een eindtoets die ook als instrument dient om een transparante en faire beoordeling van de onderwijskwaliteit te geven. De eindtoets biedt ook het perspectief om die beoordeling te verbeteren door toe te werken naar het beter in beeld brengen van leerwinst en toegevoegde waarde. Dit alles is in het belang van de leerling. Zijn of haar ontwikkeling wordt beter gevolgd. Iedere leerling krijgt de gelegenheid om aan het eind van de basisschool te laten zien wat hij of zij heeft geleerd. En de overgang naar het voortgezet onderwijs

wordt soepeler. Kortom: naar mijn oordeel er is met dit wetsvoorstel sprake van een goed en afgewogen geheel aan maatregelen die ten dienste staan van de ambitie om het beste uit alle leerlingen te halen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker