

Vergaderjaar 2018–2019

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 471

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2019

Met deze brief zend ik u de beleidsreactie op de eindevaluatie van de Wet eindtoetsing po.¹ Deze Wijzigingswet is in schooljaar 2014–2015 in werking getreden. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer is toegezegd de wet na vier jaar te evalueren. Inmiddels hebben vier cohorten leerlingen de overgang van het primair (verder: po) naar het voortgezet onderwijs (verder: vo) gemaakt onder de nieuwe regelgeving.

Met ingang van deze wet zijn drie belangrijke zaken veranderd. Allereerst is de eindtoets verplicht geworden. Ten tweede is het schooladvies leidend geworden bij de overgang naar het voortgezet onderwijs. Mede daarom is de afname van de eindtoets verschoven naar de periode april/mei waardoor de toets pas na het schooladvies wordt afgenomen. Ten derde is de markt voor eindtoetsen gestimuleerd. Naast een door de overheid aangeboden toets kunnen scholen ook een toegelaten toets van een andere partij kiezen.

Het evaluatierapport van onderzoeksbureau Oberon² is inmiddels opgeleverd en stuur ik mee met deze brief.³ In paragraaf 1 van deze brief ga ik nader op dat onderzoek in. Hierbij worden ook andere recent uitgevoerde onderzoeken naar dit onderwerp in kaart gebracht.

In paragraaf 2 ga ik in op de overgang van po naar vo en de rol van de eindtoets daarin. De kwaliteit van de schooladviezen ontwikkelt zich positief en dat verheugt mij. Ik heb vertrouwen in de professionaliteit van de leerkrachten als het gaat om de schooladvisering. Het advies van de school wil ik leidend laten in de overgang naar het vo. De eindtoets wordt

¹ Wijzigingswet Wet op het primair onderwijs, enz. (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs).

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Oomens, Scholten & Luyten, (2019). *Evaluatie Wet Eindtoetsing PO. Eindrapportage*. Utrecht: Oberon.

dan nog steeds afgenomen na het voorlopige schooladvies. Wel wordt door enkele aanpassingen een aantal knelpunten in het huidige stelsel opgelost.

Paragraaf 3 beschrijft de stappen die de inspectie zet om het toezicht te vernieuwen. Zowel het nieuwe onderzoekskader (sinds augustus 2017) als het nieuwe onderwijsresultatenmodel (vanaf schooljaar 2019–2020) verminderen de nadruk op eindtoetsresultaten in het toezicht. Hierdoor komen de verschillende doelen van de eindtoets beter in balans. Scholen die al onder deze nieuwe kaders zijn beoordeeld zijn positief over de nieuwe werkwijze.

In paragraaf 4 ga ik in op de keuzevrijheid en de manier waarop ik de kwaliteit van de verschillende eindtoetsen wil waarborgen. Er zijn de afgelopen jaren verschillende eindtoetsen bijgekomen en er zijn maatregelen genomen om de kwaliteit en vergelijkbaarheid van deze toetsen te kunnen garanderen. Nu, na enkele jaren ervaring te hebben opgedaan met private eindtoetsaanbieders, is het moment aangebroken om de verantwoordelijkheid van de overheid als het gaat om de eindtoetsen te wijzigen. De urgentie om als overheid zelf een eindtoets aan te bieden is afgenomen, terwijl de vraag om centrale aansturing op de kwaliteit toeneemt. In deze paragraaf is een voorstel uitgewerkt waarin alleen private partijen nog toetsen aanbieden. Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) gaat fungeren als toezichthouder op de kwaliteit, waarbij wordt zorggedragen voor het behoud van opgedane kennis. Het incident met de onjuiste toetsadviezen toont ook aan dat het nodig is dit kwetsbare stelsel steviger in te richten.

Paragraaf 5 sluit af met mijn visie op de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs. Op het gebied van kansengelijkheid blijft er namelijk werk aan de winkel. Kijkend naar de schooladviezen en de eindtoets zien we sinds de wetswijziging een kleine vooruitgang op dit punt. Echter, om werkelijk gelijke kansen te bieden, is veel meer nodig dan aanpassing in regelgeving rond de eindtoets en het schooladvies. Ik vind het belangrijk dat de overgang van po naar vo niet de verdere schoolloopbaan van leerlingen bepaalt. Leerlingen blijven zich immers voortdurend ontwikkelen, waar de school op in moet spelen.

Mijn gewenste beeld is dat de eindtoets de doorstroomtoets wordt. De toets wordt minder bepalend voor de vervolgschoolloopbaan van leerlingen, waardoor er minder druk op komt. Als sluitstuk van de leerlingvolgssysteemtoetsen (verder: LVS-toetsen) geeft de doorstroomtoets aan het einde van groep 8 weer waar een leerling staat op het gebied van taal en rekenen. Mede op grond daarvan bepaalt de basisschool het instroomniveau in het vo. Maar in de eerste of tweede klas van het vo kan opnieuw worden bepaald waar de leerling staat en of de leerling op de juiste plek zit. Dat heeft de potentie om echt bij te dragen aan kansengelijkheid.

1. Onderzoek Oberon voorzichtig positief over effect op overgang po-vo

Het evaluatieonderzoek van Oberon heeft in beeld gebracht hoe groot het draagvlak is onder po- en vo-scholen⁴ voor de drie genoemde wijzigingen: een verplichte eindtoets, het leidende karakter van het schooladvies en de mogelijkheid om een eindtoets te kiezen. Daarnaast is nagegaan of de gewijzigde wet- en regelgeving heeft geleid tot een verbetering van de overgang van po naar vo en tot een betere doorstroom in het vo.

⁴ Tenzij anders aangegeven, worden met po- en vo-scholen de leerkrachten, schoolleiders en intern begeleiders op die scholen bedoeld.

Hieronder worden beknopt de uitkomsten van het rapport geschetst op deze twee onderdelen. Tenzij een andere bron is vermeld, komen data uit dit onderzoek van Oberon. In deze bespreking worden tevens drie andere onderzoeken betrokken: een *policy brief* van het CPB over de eindtoetsen⁵, een onderzoek van de Universiteit Utrecht naar school-advisering⁶, en een thema-onderzoek van de inspectie naar plaatsing en toelating in het vo⁷. Als je deze verschillende onderzoeken naast elkaar plaatst, blijkt het dat er geen wetenschappelijke consensus is over hoe met de eindtoets en schooladviesing het beste kansengelijkheid kan worden bereikt.

1.1 Draagvlak wetswijzigingen verschilt tussen po en vo

Zowel po- als vo-scholen onderschrijven breed de leidende rol van het schooladvies in de overgang van po naar vo. De meningen lopen meer uiteen over het verplichte karakter van de toets. Ongeveer twee derde van de vo-scholen onderschrijft het verplichte karakter van de toets, in het po geldt dat voor ongeveer de helft van de scholen. Over de latere afnameperiode, waardoor de toets pas *na* het advies wordt afgenomen, lopen de meningen het sterkst uiteen. Bijna twee derde van de po-scholen vindt de latere afname een verbetering, terwijl twee derde van de vo-scholen dit juist geen verbetering vindt. Vo-scholen ervaren de latere afname als een knelpunt, omdat zij hierdoor relatief laat in het schooljaar de bijgestelde adviezen ontvangen. Dit stelt vo-scholen soms voor organisatorische problemen. Bij sommige vo-scholen wordt bij 20 procent van de aangeelde leerlingen het advies bijgesteld. Dit kan forse consequenties hebben voor de klassenindeling, de formatie en het kunnen plaatsen van leerlingen.

Positief is ook dat blijkt dat het schooladvies leidend is voor toelating in het vo, ondanks signalen dat er druk kan zijn vanuit vo-scholen om het advies aan te passen of de toets zwaarder te laten wegen. De inspectie concludeert op basis van een thema-onderzoek dat vo-scholen zich doorgaans houden aan de nieuwe regelgeving voor toelating en plaatsing. De digitale uitwisseling van onderwijskundige rapporten via de digitale Overstapservice Onderwijs is de afgelopen jaren de standaard geworden. Deze uitwisseling functioneert naar tevredenheid en vermindert administratieve lasten.

1.2 Voorzichtig positieve bijdrage aan betere overgang po-vo

Een belangrijke vraag is of de gewijzigde regelgeving nu heeft bijgedragen aan een betere overgang van po naar vo. Deze is te beantwoorden op basis van nadere analyses van gegevens van de afgelopen vier jaar over de eindtoetsresultaten, de schooladviezen en de doorstroom van leerlingen in het vo.

Het beeld is gemengd. Positief is dat sinds de wetswijziging er sprake is van een grotere overeenstemming tussen het schooladvies en de eindtoetsscore. Zo'n 70 procent van de leerlingen zit in de derde klas van het vo op een niveau dat gelijk is aan zowel het initiële advies van de school als het eindtoetsadvies. Ook de doorstroom van leerlingen in de eerste drie jaar van het vo is licht verbeterd.⁸

⁵ CPB (2019). *Policy Brief. De waarde van eindtoetsen in het po*. Den Haag: CPB.

⁶ Lek, K., & Schoot, R. van de (2019), *Wie weet het beter, de docent of de centrale eindtoets?*

⁷ Inspectie van het Onderwijs (2019). *Plaatsing en toelating in het VO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

⁸ Leerlingen die in leerjaar 3 op het niveau zitten als geadviseerd of daarboven en die daarbij niet zijn blijven zitten.

Onderzoek van de Universiteit Utrecht wijst er overigens op dat het niveau van de leerling mede bepaalt of schooladvies of eindtoets het niveau van de leerling beter voorspelt. In dit onderzoek blijkt de Centrale Eindtoets vooral accuraat de schoolloopbaan te voorspellen van leerlingen met een vwo-advies. Voor leerlingen met een vmbo-advies is het schooladvies juist accurater. Nadere analyses van DUO laten een vergelijkbare uitkomst zien.⁹ Je kunt dus niet zeggen dat of de eindtoets of het schooladvies voor elke leerling het beste voorspelt.

1.3 Zorg over kansengelijkheid blijft

Een punt van zorg is dat niet alle leerlingen in gelijke mate lijken te profiteren van het huidige stelsel. De inspectie heeft hier meermaals op gewezen.¹⁰ Het CPB wijst erop dat dit vooral geldt voor leerlingen van wie het schooladvies niet werd bijgesteld ondanks een hogere score op de eindtoets.¹¹ Van deze groep leerlingen wisselt ongeveer een derde gedurende de eerste drie jaar vo van niveau.¹² Veruit de overgrote meerderheid van deze groep, stroomt later alsnog op, een klein deel blijft echter op hetzelfde niveau of stroomt af. Van de leerlingen waarvan het advies wel wordt bijgesteld, wisselt slechts 22 procent van niveau in de onderbouw van het vo. Het CPB concludeert hieruit dat de informatie uit de toets bijdraagt aan betere plaatsing. Dat laat onverlet dat op- of afstroom, als de ontwikkeling van een leerling daartoe aanleiding geeft, een adequate route kan zijn.

Uit onderzoek blijkt dat leerlingen vaak presteren conform wat er van hen wordt verwacht, de *selffulfilling prophecy*.^{13, 14} De inspectie laat wel zien dat de afgelopen vijf jaar gemiddeld 30 procent van de leerlingen met een enkelvoudig advies wisselt van niveau in de onderbouw van het vo.¹⁵ In 2018 stromen er voor het eerst meer leerlingen op dan af. Dat illustreert dat er in de onderbouw wel mogelijkheden zijn om indien nodig, van niveau te wisselen.

Het is desondanks niet uit te sluiten dat er nog meer leerlingen zijn die gebaat waren geweest bij opstroom. Het is mogelijk dat leerlingen, wanneer hun advies was bijgesteld, op een hoger niveau waren uitgekomen. Een ander punt van zorg is dat leerlingen van hoger opgeleide ouders een grotere kans op bijstelling hebben dan leerlingen van lager opgeleide ouders, wanneer wordt gecontroleerd voor migratie- achtergrond, geslacht en het inkomensniveau van ouders. Deze verschillen zijn de afgelopen jaren kleiner geworden, maar blijken wel hardnekkig te zijn.¹⁶

⁹ Deze analyses worden gepubliceerd op *Onderwijs in Cijfers*.

¹⁰ Inspectie van het Onderwijs (2016; 2018; 2019). *De Staat van het Onderwijs 2014–2015, 2016–2017 en 2017–2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹¹ CPB (2019). *Policy Brief. De waarde van eindtoetsen in het vo*. Den Haag: CPB.

¹² De omvang van deze groep: in schooljaar 2017/2018 had ruim een derde van de leerlingen een heroverweging vanwege een hogere score op de eindtoets. Bij circa een kwart van deze leerlingen werd het schooladvies ook daadwerkelijk bijgesteld.

¹³ Timmermans, A., Kuyper, H., & Werf, G. van der (2013). *Schooladviezen en onderwijsloopbanen. Voorkomen, risicofactoren en gevolgen van onder- en overadvisering*. Groningen: GION.

¹⁴ Jussim, L., & Harber, K. D. (2005). *Teacher expectations and self-fulfilling prophecies*. *Personality and Social Psychology Review*.

¹⁵ Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2017–2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁶ Zie de «Staten van het Onderwijs» van afgelopen jaren (noot 9).

Ik ga hier tevens in op twee aangehouden moties, namelijk een motie van de leden Van den Hul, Kwint en Azarkan (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 153) en een motie van het lid Beertema (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 155).^{17, 18} Van den Hul, Kwint en Azarkan verzocht en om, wanneer een leerling een betere eindtoetsscore heeft behaald dan zijn advies, scholen te verplichten het schooladvies bij te stellen naar minimaal een hoger gecombineerd schooladvies, om zo kansengelijkheid in het onderwijs te versterken. Lid Beertema verzocht de eindtoets te laten afnemen vóór het uitbrengen van het schooladvies, omdat het schooladvies nu te vaak een subjectief karakter heeft, terwijl het een cruciaal moment is in de verdere loopbaan van een leerling.

De gedachte achter beide moties vind ik sympathiek, vanwege het grote belang van kansengelijkheid. De moties suggereren dat een wijziging in de positie van de eindtoets in de schooladvisering, de oplossing biedt voor meer kansengelijkheid. De bovengenoemde onderzoeken wijzen daar niet overtuigend op. Daarnaast is het zeer waarschijnlijk dat als de eindtoets weer voor het schooladvies wordt afgenomen, de eindtoets als belangrijker ervaren wordt door leerkrachten, leerlingen en hun ouders. Daarbij is er een risico dat toetstrainingen eveneens zullen toenemen.¹⁹ Vooral hoogopgeleide ouders zetten dergelijke trainingen in, waardoor het effect op kansengelijkheid onzeker is.

Tot slot, zoals ik al in de inleiding heb gezegd, de eindtoets en dan vooral het moment waarop deze wordt afgenomen is van te weinig invloed om echt het verschil te maken wat betreft kansengelijkheid. Eerder heb ik een brief naar Uw Kamer gestuurd met wat er wel gebeurt en verschil maakt.²⁰

Eerder wees ik uw Kamer er al op dat vooral in minder stedelijke regio's sprake lijkt te zijn van onderadvisering. Hoe minder stedelijk de regio waarin de po-school staat, hoe groter de kans dat een leerling hoger op de eindtoets presteert dan zijn advies en hoe kleiner de kans op een bijstelling.²¹ Het opleidingsniveau van de ouders blijkt hierin niet of nauwelijks een rol te spelen. De nabijheid van vo-scholen lijkt wel van invloed. Een andere mogelijke verklaring is het verschil van ambitieniveau van zowel ouders als scholen tussen meer en minder stedelijke regio's.²² Deze regionale verschillen wijzen eveneens op kansengelijkheid en verdienen daarom nadere aandacht. De slotparagraaf gaat nader in op het tegengaan van kansengelijkheid.

Brede brugklassen kunnen een bijdrage leveren aan de kansengelijkheid. Leerlingen kunnen hun definitieve keuze uitstellen en makkelijker opstroom, wanneer ze dat blijken aan te kunnen. Leerlingen van lager opgeleide ouders lopen een hoger risico op onderadvisering. Dit biedt dus met name hen voordelen. Een nuancering die de inspectie doet in een thema-onderzoek naar toelating en plaatsing in het vo, is dat «goed zicht houden op de ontwikkeling van leerlingen» en daarop inspelen belangrijker lijkt voor de kansen van leerlingen dan plaatsing in brede brugklassen.²³ Daarmee wordt niet afgedaan aan het belang van brede brugklassen – de afspraken over een landelijk dekkend aanbod blijven van

¹⁷ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 153.

¹⁸ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 155.

¹⁹ De Geus & Bisschop (2017). Licht op Schaduwonderwijs. Utrecht: Oberon.

²⁰ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 175.

²¹ Kamerstuk 31 293, nr. 422.

²² De Boer, 2006; Boonen & van Houtte, 2016; Steenbekkers & Vermeij (red.) (SCP), 2013.

²³ Inspectie van het Onderwijs (2019). *Plaatsing en toelating in het VO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

kracht.²⁴ Deze bevinding betekent echter wel dat zo'n aanbod alleen niet voldoende is. Cruciaal is dat scholen alert zijn op de ontwikkeling van leerlingen en inspelen op hun onderwijsbehoeften, met extra uitdaging of ondersteuning.

2. De huidige inrichting met de eindtoets na het schooladvies behouden

Eerder in de brief schreef ik al over de positieve ontwikkeling van de kwaliteit van het schooladvies. De leidende positie van het schooladvies in de toelating voor het vo wordt breed gedragen, zowel door po- en vo-scholen als door sectorraden en belangenorganisaties.²⁵ Zorgen over kansengelijkheid leiden wel tot discussie over de positie van de eindtoets in de schooladvisering. Concreet is de vraag of de afname van de eindtoets vóór of ná het schooladvies moet plaatsvinden. Ik ga over onderstaand voorstel graag met de Kamer in gesprek. Het is belangrijk voor het scholenveld om snel duidelijkheid te hebben. Bij voortvarende besluitvorming is het mogelijk dat nieuwe regelgeving gaat gelden vanaf schooljaar 2021–2022.

2.1 Vertrouwen in het professionele oordeel van de leerkracht

Mijn voorstel is om de huidige inrichting, waarin de eindtoets wordt afgenomen na het schooladvies en geldt als tweede objectief gegeven voor plaatsing in het vo, te behouden. In deze inrichting wordt het schooladvies bepaald op basis van een breed beeld van de ontwikkeling en competenties van het kind, zoals werd beoogd met de invoering van Wet eindtoetsing po. Ik heb vertrouwen in dit professionele oordeel van de leerkracht. Daarnaast is het positief dat het belang van de eindtoets niet verder toeneemt. Hierdoor neemt ook de druk op de eindtoets, voor leerlingen, ouders en scholen niet verder toe.

Daarnaast biedt dit scenario voldoende stabiliteit voor het veld. Ik hecht hier grote waarde aan en geef hiermee gehoor aan de roep van scholen om beleidsvast te zijn. Po-leerkrachten geven aan dat zij niet de eindtoets weer voor het advies af willen nemen. Dit blijkt uit het onderzoek van Oberon en een peiling onder schoolleiders van AVS²⁶ en CNV²⁷. Ook heb ik zelf een peiling laten uitvoeren onder po-leerkrachten uit groep 7 en/of 8. Een kleine 2500 leerkrachten heeft gereageerd. Hieruit blijkt dat drie kwart de volgorde wil behouden zoals deze is. Binnen deze groep gaat de voorkeur wel uit naar het volledig handhaven van het huidige stelsel. Wat mij betreft is het voorstel dat ik in deze brief doe toch een mooie balans, waarin tegemoet wordt gekomen aan een aantal reële zorgen die andere partijen uiten. Dit licht ik nader toe in paragraaf 2.2.

Het argument dat het meest wordt genoemd voor het weer eerder afnemen van de eindtoets, is dat dit beter zou zijn voor kansengelijkheid. Het CPB noemt dit argument in haar rapport en ook het SCP onderschrijft dit. Het weer eerder afnemen van de eindtoets kan, zo blijkt onder andere uit uitgebreide media-aandacht, rekenen op steun van veel veldpartijen, waaronder CvTE, SLO en de inspectie, alsmede de belangenbehartigers

²⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk, 31 289, nr. 387, p. 3.

²⁵ Bedoeld worden: het CvTE, Stichting Cito, SLO, Inspectie, AVS, Ouders & Onderwijs, CNV, AOb en VOS-ABB.

²⁶ Oomens, Scholten & Luyten, (2019). *Evaluatie Wet Eindtoetsing PO. Eindrapportage*. Utrecht: Oberon.

AVS (2 april 2019). «Geen grotere rol voor de eindtoets, vindt de schoolleider» <https://www.avs.nl/artikelen/geen-grotere-rol-voor-de-eindtoets-vindt-de-schoolleider>.

²⁷ CNV (7 december 2018). «Schoolleiders PO over de eindtoets», <https://onderwijs.cnvconnectief.nl/nieuws/schoolleiders-po-over-de-eindtoets/>.

PO-Raad²⁸, VO-raad en Ouders & Onderwijs. Er is echter geen wetenschappelijke consensus dat dit een positieve bijdrage zou leveren aan kansengelijkheid. Het CPB geeft zelf ook aan dat het effect van een dergelijke maatregel op kansengelijkheid onduidelijk is.²⁹ Het onderzoek van Oberon laat zien dat onder de huidige regelgeving voorzichtig positieve resultaten zijn geboekt op het gebied van kansengelijkheid.

Het klopt wel dat leerlingen van lager opgeleide ouders en in minder stedelijke gebieden lagere adviezen krijgen en dat ze – wanneer zij hoger scoren op de toets – een kleinere kans hebben op een bijgesteld advies. Dat is, onder andere in het kader van kansengelijkheid, onwenselijk. Een eerdere afname van de eindtoets is echter geen garantie dat dit verbetert. Sterker nog, er is een risico dat dit negatief uitpakt voor kansengelijkheid. De eindtoets wordt dan namelijk weer belangrijker. Met deze toegenomen druk op de toets is het te verwachten dat ook het schaduwonderwijs, bijvoorbeeld in de vorm van toetstrainingen, zal toenemen. En daarvan profiteren vooral de kinderen van hoger opgeleide ouders, blijkt uit een onderzoek van Oberon uit 2017 naar schaduwonderwijs.³⁰ In het recent aangekondigde onderzoek naar schaduwonderwijs in het po en vo zal ook aandacht worden besteed aan training voor de eindtoets.³¹ Hierin wordt onder andere gekeken naar de motieven van ouders, de kosten voor ouders en de ervaringen van ouders en scholen met de trainingen. Conform een eerdere toezegging informeer ik uw Kamer rond de zomer over de uitkomsten.

2.2 Aanpassingen nemen enkele knelpunten weg

Ik stel vier aanpassingen voor in de huidige inrichting om een aantal knelpunten op te lossen. Ten eerste wil ik de afname van de eindtoets vervroegen naar de eerste helft van maart, waardoor deze *direct na* het schooladvies plaatsvindt. Dit kan extra toetstraining voorkomen. Ten tweede is het vanuit het pedagogische belang voor de leerling het wenselijk dat de leerling de toets kan maken zonder de druk van het schooladvies op de schouders. Vanuit dit belang bekijken we in overleg met het onderwijsveld hoe we deze druk kunnen verminderen zonder de volgorde schooladvies, toetsadvies en eindadvies te wijzigen. Het moment van bekendmaken van het schooladvies speelt hierbij een cruciale rol.

Ten derde wordt een periode vastgelegd waarbinnen de schooladvisering moet plaatsvinden, namelijk tussen 1 februari en 1 maart. Zo wordt voorkomen dat basisscholen nog eerder in het schooljaar de schooladviezen gaan afgeven en de selectie daardoor nog verder naar voren schuift.

Als vierde wordt er één landelijk moment vastgelegd waarop basisscholen de definitieve adviezen gereed moeten hebben. Op dat moment schrijven alle leerlingen zich tegelijkertijd in met het definitieve advies op de vo-school. Ik zal via een uitvoerbaarheidstoets nagaan of het mogelijk is om deze datum vast te leggen op 1 mei, dan wel wat nodig zou zijn om dat mogelijk te maken. Dit voorkomt dat leerlingen achter het net vissen, doordat ze na bijstelling niet meer kunnen worden geplaatst op de school van hun keuze. Dit komt nog te vaak voor. Het onderzoek van Oberon laat zien dat in de afgelopen vier jaar één op de 10 scholen minimaal één keer een leerling heeft moeten weigeren. Onder andere Ouders & Onderwijs heeft aangegeven dit van groot belang te vinden. Daarbij worden

²⁸ PO-Raad (2018). *Overgang po-vo, sectoraal standpunt*.

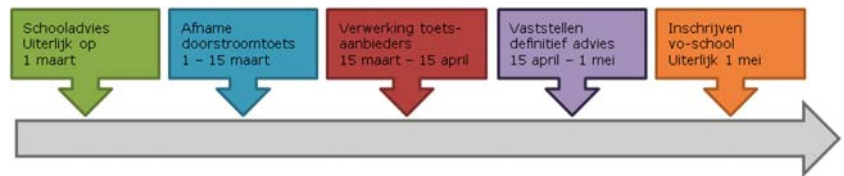
²⁹ CPB (2019), *Policy Brief. De waarde van eindtoetsen in het po*. Den Haag: CPB. P. 12–13.

³⁰ De Geus & Bisschop (2017). *Licht op Schaduwonderwijs*. Utrecht: Oberon.

³¹ Kamerstuk 31 293, nr. 432.

problemen voor vo-scholen met de formatie en klassenindeling voorkomen doordat leerlingen na bijstelling niet later in een andere klas of een andere school moeten worden geplaatst. Uit het onderzoek van Oberon blijken vo-scholen dit te wensen.

Het scenario gaat er dan als volgt uitzien:



Met dit voorstel kom ik ook tegemoet aan het Regeerakkoord.³² Daarin stond over de eindtoets het volgende: *Het kabinet gaat in overleg met het onderwijsveld met als inzet de eindtoets in het primair onderwijs te vervroegen en/of het eindadvies later uit te brengen. Daarmee komt, voorafgaand aan het eindadvies, alle informatie beschikbaar. Uitgangspunt blijft dat de leraar zijn professionele autonomie behoudt, maar op basis van meer informatie tot een oordeel kan komen.*

Zoals in paragraaf 2.1 beschreven, is er uitgebreid overleg geweest met het onderwijsveld. Juist door de eindtoets na het initiële schooladvies af te nemen, komen we tegemoet aan het belangrijke uitgangspunt dat de leraar zijn professionele autonomie behoudt. Het weer eerder afnemen van de toets wordt door leerkrachten gezien als een «motie van wantrouwen». Tevens stel ik voor dat de eindtoets wel enigszins wordt vervroegd. Hiermee is voorafgaand aan het eindadvies alle informatie beschikbaar.

2.3 Versterken schooladvisering door ontwikkelen handreiking

Eerder gaf ik al aan dat het effect op kansenongelijkheid bij het op welk moment dan ook afnemen van de eindtoets onzeker is. Ik wil afstappen van het idee dat het moment waarop we een toets afnemen grote impact heeft op kansengelijkheid. Ik vind het van veel groter belang dat we kansengelijkheid op andere, meer kansrijke manieren versterken. Dat wil ik onder andere bereiken met de hieronder beschreven handreiking. In paragraaf 5 zet ik daarnaast uiteen hoe ik wil komen tot een overgang van po naar vo die minder bepalend is voor de verdere schoolloopbaan van leerlingen. Vooral dat zal een sterke bijdrage leveren aan kansengelijkheid en de druk afnemen van de eindtoets.

Op de korte termijn wil ik vooral ruimte maken voor verdere professionalisering van de schooladvisering. Juist wanneer scholen de moeilijker meetbare onderdelen van de brede ontwikkeling van kinderen meewegen in hun schooladvies, ontbreekt het scholen soms aan handvatten om die informatie op een gelijke en eerlijke manier te wege te brengen. Ik laat daarom op basis van wat bekend is uit wetenschappelijke studies een handreiking ontwikkelen waarmee basisscholen hun advisering verder kunnen vormgeven. De handreiking zal in samenwerking met het veld worden gemaakt en in overleg met de ketenpartners onder de aandacht van po- en vo-scholen worden gebracht. De handreiking helpt leerkrachten om explicieter en transparanter te zijn over de afwegingen die zij maken in de schooladvisering.

³² Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34.

Een punt van aandacht is dat po-scholen druk ervaren van vo-scholen en van ouders als het gaat om het schooladvies en de plaatsing in de brugklas. Deze trend is begonnen voor de wetswijziging en lijkt zich de afgelopen jaren te stabiliseren. Dit is een trend die we zowel binnen het onderwijs op andere vlakken, als buiten het onderwijs al langer zien toenemen.³³ De handreiking biedt ook houvast bij de gesprekken die scholen voeren met ouders en vo-scholen over het schooladvies.

3. Doelen eindtoets meer in balans door ander gebruik eindtoets in inspectietoezicht

Het hoofddoel van de eindtoets is een tweede, onafhankelijk gegeven verzorgen bij het schooladvies. Zowel scholen als de inspectie gebruiken de eindtoets-resultaten ook om het bereikte niveau te bepalen. Dit vormt een belangrijk element in de kwaliteitszorg van scholen. De inspectie maakt gebruik van de eindtoetsgegevens om zowel op schoolniveau als ook op stelselniveau de prestaties in beeld te brengen. Kwaliteitszorg en toezicht moeten gebaseerd zijn op betrouwbare gegevens over de resultaten om tijdig eventuele risico's te onderkennen en potentieel onvoldoende of zeer zwakke scholen op te kunnen sporen. In paragraaf 4.1 wordt uitgelegd hoe wordt bereikt dat de eindtoets vergelijkbaar zijn en deze betrouwbare informatie geven. Daarmee kan voorkomen worden dat leerlingen een achterstand oplopen als gevolg van kwalitatief onvoldoende onderwijs. Dat is belangrijk, want ook dat levert een bijdrage aan het tegengaan van kansenongelijkheid.

Een bekende klacht is dat deze doelen op gespannen voet staan met elkaar. Leerkrachten, schoolleiders en besturen hebben op diverse manieren, waaronder in het onderzoek van Oberon³⁴, aangegeven het vervelend te vinden dat de inspectie de eindtoetsscores gebruikt om te beoordelen of de school voldoende onderwijsresultaten heeft behaald. Vooral kleine scholen en scholen met veel passendonderwijsleerlingen ervaren dit als een knelpunt. Hun resultaten wisselen jaarlijks veel of zijn relatief laag, waardoor de angst bestaat onvoldoende te scoren. Twee grote wijzigingen in het toezicht van de inspectie ondervangen deze knelpunten. Zowel het nieuwe onderzoekskader (sinds augustus 2017) als het nieuwe onderwijsresultatenmodel (vanaf schooljaar 2019–2020) verminderen de nadruk op eindtoetsresultaten in het toezicht.

3.1 Het nieuwe onderzoekskader richt zich op eigen ambities

Aan de basis van deze nieuwe manier van toezicht ligt een andere kijk op toezicht. In plaats van een focus op risico's ligt nu de focus op ambities en verbetering van het onderwijs over de brede linie. De inspectie streeft er niet alleen meer naar om onvoldoende scholen op te sporen en die te ondersteunen bij het weer voldoende worden. De inspectie wil juist ook dat scholen die het al goed doen het nog beter gaan doen. Het inspectie-toezicht staat in het teken van effectief toezicht voor *beter* onderwijs.

De nadruk op de toetsresultaten is in het onderzoekskader verkleind. In plaats van te starten met de resultaten op de eindtoets wordt in de schoolrapporten van de inspectie als eerste ingegaan op het onderwijsproces. Verder creëert de inspectie meer ruimte om het gesprek aan te gaan. De eindtoetsscores worden in eerste instantie als signaal gebruikt. Lage resultaten op de eindtoets zijn vaak wel een reden voor de inspectie om risico-gericht onderzoek op een school uit te voeren. In dit onderzoek

³³ Elffers, L. (2017). *De bijlesgeneratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

³⁴ Oomens, Scholten & Luyten (2019). *Evaluatie Wet Eindtoetsing PO. Eindrapportage*. Utrecht: Oberon.

wordt breder gekeken dan alleen de eindtoetsresultaten. Pas na dit onderzoek volgt een beoordeling. Een ander voorbeeld waaruit de vermindering van de nadruk op toetsresultaten blijkt is dat een school niet het oordeel «goed» of excellent kan krijgen op basis van alleen de leeropbrengsten.

Daarnaast is in 2018 de discretionaire bevoegdheid toegevoegd aan de regeling leerresultaten op basis waarvan de inspectie scholen op hun onderwijskwaliteit beoordeelt. Dit betekent dat de inspectie de mogelijkheid heeft om naar eigen deskundig inzicht te kijken naar de leerresultaten van een school. Wanneer een inspecteur ervan overtuigd is dat een school ondanks onvoldoende resultaten wel kan aantonen dat de leerlingen naar verwachting hebben gepresteerd, kan de inspecteur de resultaten van deze school als voldoende beoordelen. Wel dient de school zich hierover op een controleerbare wijze te verantwoorden op basis van leerlingkenmerken.

De focus is bovendien verplaatst van leerresultaten naar onderwijsprocessen. Tegenwoordig schrijft de inspectie niet meer voor *wat* een school moet doen, maar enkel op welk onderdeel ze verbetering verwachten. Het is vervolgens aan de scholen zelf om te formuleren op welke manier ze dit op willen pakken.

3.2 Het nieuwe onderwijsresultatenmodel bekijkt de referentieniveaus in drie jaar

Ook in het nieuwe onderwijsresultatenmodel is de nadruk op toetsresultaten verkleind. Hierover heb ik u reeds in februari geïnformeerd.³⁵ Kort samengevat meet het nieuwe model de leerresultaten aan de hand van de prestaties op de referentieniveaus Taal en Rekenen. Het model neemt daarnaast de leerresultaten van drie jaar samen. Dit biedt een meer stabiel beeld, zeker waar het kleine scholen betreft.

Het model biedt tevens twee mogelijkheden om beter rekening te houden met de leerlingenpopulatie. Allereerst door gebruik te maken van de schoolweging, die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berekent.³⁶ Door de schoolweging te gebruiken in plaats van het huidige percentage gewichtenleerlingen, komen verschillen tussen scholen veel beter tot uiting. Ten tweede komt er meer ruimte voor het verhaal van de school. Met het nieuwe model leidt een lage score op de eindtoets niet meer automatisch tot het oordeel «onvoldoende». Er volgt eerst nader onderzoek. Het oordeel kan alsnog positief worden als de school zich adequaat kan verantwoorden op basis van de leerlingenpopulatie.

Het gebruik van de referentieniveaus heeft een aanvullend gunstig effect, namelijk stimuleren dat de niveaus breder worden toegepast. Dat uit zich op twee manieren. Allereerst kunnen scholen en besturen de resultaten gebruiken om te benchmarken ten opzichte van vergelijkbare scholen en besturen. Dit helpt bij het stimuleren van ambitie. Ten tweede is het maatschappelijk van groot belang te sturen op vermindering van laaggeletterdheid en -gecijferdheid. Uw Kamer heeft terecht aangedrongen op een ambitieuze inzet om dit probleem aan te pakken. Daarvoor is het monitoren van de referentieniveaus belangrijk. Weten waar je staat als school, bestuur, regio en stelsel is het startpunt voor actie en sturing.

³⁵ Kamerstuk 31 293, nr. 434.

³⁶ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/46/gemiddelde-verwachte-schoolscores2015-2017>.

3.3 Eerste ervaringen met het nieuwe toezicht zijn positief

Niet alleen de inspectie en ik vinden dat met het nieuwe onderzoekskader en het aankomende onderwijsresultatenmodel de doelen van de eindtoets beter in balans worden gebracht. Ook van scholen en besturen hoor ik de laatste tijd dit positieve signaal. Uit een peiling onder 178 respondenten blijkt dat schoolbesturen het nieuwe inspectietoezicht als een stap in de goede richting zien.³⁷

Een ander mooi voorbeeld is van SPO in Utrecht, een bestuur met 37 openbare scholen voor po en s(b)o. SPO Utrecht merkt duidelijk dat het toezicht al geruime tijd breder wordt. Het gebruik van de eindtoetsresultaten wordt door het bestuur ervaren als risico-indicator en niet als harde rekenregel. Het bestuur waardeert dat met het nieuwe kader de verantwoordelijkheid bij besturen wordt gelegd en ervaart hierbij een toegenomen vertrouwen. Dit vertrouwen nemen zij serieus.

Scholen zijn niet alleen positief over het nieuwe onderzoekskader van de inspectie. Men is ook enthousiast over de CBS-indicator die ten grondslag ligt aan het nieuwe onderwijsresultatenmodel. De nieuwe schoolweging is door elf besturen al getest in de praktijk. Zij zien en waarderen dat de inspectie relevante informatie van de school, zoals leerlingkenmerken, betreft bij het oordeel. De besturen waren unaniem van mening dat de schoolweging een duidelijk betere maat voor de leerlingenpopulatie is. Daarnaast informeert de inspectie ook nu al naar het eigen verhaal van de school over de eindtoetsresultaten.

De ervaringen van deze – weliswaar beperkte – groep scholen zijn kortom positief; besturen ervaren dit als een stap in de goede richting. De eindtoetsresultaten blijven een onderdeel waaraan aandacht wordt besteed in het toezicht, maar deze resultaten zijn minder bepalend voor het oordeel over de school. Daarmee is er een betere balans gecreëerd tussen de verschillende doelen van de eindtoets.

4. Behoud keuzevrijheid eindtoetsen met overheid als toezichthouder

Als gevolg van de wet eindtoetsing is er keuzevrijheid voor de eindtoets gekomen.

Een zeer ruime meerderheid van de basisscholen is positief over de mogelijkheid om zelf een toets te kiezen, zo blijkt het onderzoek van Oberon. Scholen benutten de mogelijkheid om een andere eindtoets dan de Centrale Eindtoets te kiezen ook goed. Iets meer dan de helft van de scholen kiest in 2019 voor een andere eindtoets dan de Centrale Eindtoets. Inmiddels bieden vier private partijen een eindtoets aan, drie daarvan betreffen een digitale adaptieve eindtoets.

Ik ben van mening dat de keuzevrijheid voor de eindtoets in stand moet worden gehouden. Scholen kiezen in grote aantallen voor een andere toets dan de Centrale Eindtoets van de overheid. Scholen zijn bovendien ook tevreden over de eindtoetsen van de verschillende aanbieders. Er zijn ook knelpunten, namelijk de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen en de wijze waarop «het stelsel» van eindtoetsen is ingericht, waaronder de kwaliteitsborging. Beide knelpunten zijn met gerichte maatregelen goed oplosbaar, waardoor ze geen aanleiding geven om de keuzevrijheid af te schaffen. Hieronder worden beide knelpunten en oplossingen uitgebreider beschreven.

³⁷ Zie https://www.verus.nl/actueel/nieuws/schoolbesturen-zien-nieuw-inspectietoezicht-als-stapje-in-de-goede-richting?utm_source=Verus+nieuwsbrief.

4.1 Normeringsverschillen worden opgelost met een gezamenlijk anker

Het eerste knelpunt is dat zich in 2017 normeringsverschillen voordeden tussen de verschillende eindtoetsen.³⁸ Dergelijke verschillen zijn zeer ongewenst, zowel vanwege de functie die de eindtoets vervult als tweede gegeven bij het schooladvies, als vanwege het inzicht dat de toets geeft in de landelijke beheersing van de referentieniveaus taal en rekenen.

Vanaf 2018 bevatten de eindtoetsen daarom een set van gemeenschappelijke ankeropgaven waarmee de toetsen vergelijkbaar worden.^{39, 40} In 2018 is voor het eerst gewerkt met deze ankeropgaven. Ik heb de Expertgroep Toetsen PO gevraagd om de werking van dit anker nader te onderzoeken en aanbevelingen te doen voor vervolgstappen. Ik stuur u hierbij de rapportage van de Expertgroep hierover.⁴¹ Daaruit bleek dat de toetsen nu goed vergelijkbaar zijn, maar dat de normeringen nog niet afdoende gelijk waren.

In 2019 zijn er stappen gezet om ook deze normeringen gelijk te maken. Zo zijn er bindende afspraken gemaakt met de toetsaanbieders hierover, zoals onder andere CvTE en inspectie per brief aan mij hebben verzocht. Dat zorgt ervoor dat het voor de resultaten niet uitmaakt welke toets de leerling maakt. Zo komen we tegemoet aan de zorgen die de inspectie⁴² en CPB⁴³ hebben geuit. De inspectie heeft aan mij ook laten weten er vertrouwen in te hebben dat met deze oplossing de vergelijkbaarheid ten minste op een minimaal niveau komt. Vanaf 2020 zal deze set ook het resultaat zijn van de inspanningen van de aanbieders gezamenlijk. De werking van het anker wordt gedurende de afname in 2019 goed gevolgd en vanzelfsprekend blijven we dit ook de toekomstige jaren doen.

De leden Bisschop en Rog verzochten mij in 2018 om te onderzoeken of de vergelijkbaarheid van eindtoetsen op termijn kan worden geborgd door duidelijker kaders te stellen voor evenwichtige inhoud en opbouw van eindtoetsen op basis van de referentieniveaus.⁴⁴ De afgelopen jaren is echter gebleken dat duidelijker kaders voor de inhoud en opbouw niet leidde tot de gewenste vergelijkbaarheid. Om die reden is besloten een anker in de toetsen op te nemen. Dat is bij uitstek de manier om de normering van verschillende toetsen onderling en door de tijd heen, voldoende vergelijkbaar te maken.⁴⁵ Deze vorm wordt tot slot ook volledig onderschreven door de toetsaanbieders.

4.2 Inrichting van het stelsel wordt duidelijker met alleen private aanbieders

Er is een hybride stelsel ingericht met zowel een publieke overheidstoets, de Centrale Eindtoets, als eindtoetsen van private partijen. De Centrale Eindtoets, wordt aangeboden door het CvTE in samenwerking met Stichting Cito en DUO. Het CvTE is tevens verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging van de Centrale Eindtoets. Daarnaast is er ruimte voor

³⁸ Kamerstuk, 31 293, nr. 380.

³⁹ Kamerstuk 31 293, nr. 422.

⁴⁰ Stb. 2019, nr. 151.

⁴¹ Expertgroep Toetsen PO (2018). *Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen en invoering gezamenlijk anker*. Utrecht: Expertgroep Toetsen PO., Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴² Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2017–2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

⁴³ CPB (2019), *Policy Brief. De waarde van eindtoetsen in het po*. Den Haag: CPB. Rtk.

⁴⁴ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 101.

⁴⁵ Expertgroep Toetsen PO (2018). *Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen en invoering gezamenlijk anker*. Utrecht: Expertgroep Toetsen PO.

eindtoetsen van private partijen. De toelating en kwaliteitsborging daarvan is belegd bij een onafhankelijke adviescommissie, de Expertgroep Toetsen PO. De Expertgroep beoordeelt de kwaliteit van de eindtoetsen en adviseert de Minister over toelating.⁴⁶

Een knelpunt van het huidige stelsel is dat er twee partijen zijn die de kwaliteit van de eindtoetsen bewaken, met elk een eigen kwaliteitskader. Dit belemmert de stappen die nu met het anker worden genomen om de eindtoetsen volledig vergelijkbaar te maken. Daarnaast wringt de positie van het CvTE als publieke partij te midden de andere (private) aanbieders van eindtoetsen. Zowel het CvTE als de private aanbieders ervaren het huidige stelsel als een ongelijk speelveld.

Om tot een duidelijker inrichting te komen, heb ik besloten om als overheid niet langer zelf een eindtoets aan te bieden, maar dat over te laten aan alleen private aanbieders. Inmiddels is er enkele jaren ervaring opgedaan met private eindtoetsaanbieders. De noodzaak om als overheid zelf een eindtoets aan te bieden is verdwenen, terwijl de vraag om centrale aansturing op de kwaliteit juist toegenomen is. De Centrale Eindtoets die van overheidswege wordt aangeboden door CvTE, zal hiermee dus worden beëindigd.⁴⁷ Indien een private partij hier interesse in toont, kan de inhoud van voormalige Centrale Eindtoets in een nieuwe vorm beschikbaar blijven voor scholen. Naast de huidige vier private aanbieders (Bureau ICE, A-VISION, Diataal en AMN) kunnen nieuwe aanbieders, zoals Cito BV, ook deelnemer worden op deze markt van toetsaanbieders.

Om de kwaliteit en de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen goed te waarborgen, beleg ik de taak van kwaliteitsbewaking bij het CvTE. Het CvTE wordt daarmee als enige verantwoordelijk voor vaststelling van de kwaliteitseisen voor de eindtoetsen, het beoordelen en toelaten van nieuwe eindtoetsen en het bewaken van de vergelijkbaarheid van de toetsen onderling en over de jaren heen. Dit besluit betekent tevens dat de Expertgroep Toetsen PO wordt opgeheven. De taken van de Expertgroep op het gebied van LVS-toetsen komen ook te liggen bij het CvTE. Ik wil het mogelijk maken dat de bij de Expertgroep opgebouwde kennis door CvTE of Stichting Cito kan worden benut. Tot slot wil ik waarborgen dat alle toetsaanbieders een beroep kunnen doen op de diensten en expertise van stichting Cito, zoals nu al het geval is voor andere vormen van toetsing.

Het incident waarover ik uw Kamer recent heb geïnformeerd, laat ook zien dat het verdeeld beleggen van deze verantwoordelijkheden bij het CvTE (voor de Centrale Eindtoets) en de Expertgroep (voor de andere eindtoetsen) kwetsbaar is.⁴⁸ Naast dit voorstel voor de lange termijn, zal ik daarom ook een voorstel uitwerken hoe deze kwetsbaarheid op de korte termijn kan worden ondervangen. Ik heb een onderzoek uit laten zetten naar dit incident. Als er zaken uit dit onderzoek komen die niet in lijn zijn met bovenstaand oordeel, informeer ik daarover uw Kamer.

Deze inrichting past bij de stelselverantwoordelijkheid van de overheid. De overheid dient er namelijk voor te zorgen dat scholen een eindtoets kunnen afnemen, en dient de kwaliteit van de toetsen te bewaken. Daarnaast de overheid verantwoordelijk om te zorgen dat er een eindtoets kan worden afgenomen, in het geval zich een grote calamiteit voordoet. Onderzocht wordt op welke manier de marktpartijen ervoor kunnen

⁴⁶ Een tweede taak van de Expertgroep is het beoordelen van LVS-toetsen. Scholen mogen alleen LVS-toetsen gebruiken die zijn goedgekeurd door de Expertgroep.

⁴⁷ De Centrale Eindtoets wordt via een aanbestedingsprocedure overgedragen aan de markt.

⁴⁸ Kamerstuk 31 293, nr. 463.

zorgen dat er een eindtoets is, in het geval zich een grote calamiteit voordoet.

Na politieke besluitvorming hierover zal worden uitgewerkt welke taken precies bij welke partij kunnen worden belegd. Ook wordt de huidige subsidieregeling voor de private eindtoetsen tegen het licht gehouden. Onderzocht wordt op welke manier de private eindtoetsen het beste kunnen worden gefinancierd. Veranderde regelgeving gaat op zijn vroegst in vanaf schooljaar 2021–2022.

4.3 LVS-toetsen blijven breder meten dan de eindtoetsen

Het lid Bisschop verzocht mij om in de reactie op deze evaluatie in te gaan op de wijze waarop de eindtoets recht kan gaan doen aan alle vaardigheden van de Wet referentieniveaus, op een veelzijdiger wijze dan enkel met meerkeuzevragen.⁴⁹ De reden hiervoor is dat het voor de ontwikkeling van leerlingen cruciaal is om bij de advisering de referentieniveaus taal en rekenen breed te meten. Bovendien versterkt dit gelijke kansen.

Ik vind het belangrijk dat scholen de vorderingen van leerlingen op alle vaardigheden uit het referentiekader taal en rekenen goed volgen. Daarvoor kunnen scholen onder meer LVS-toetsen gebruiken. Ik vind het positief dat verschillende eindtoetsaanbieders inmiddels ook LVS-toetsen aanbieden.⁵⁰ Daardoor wordt het aanbod van LVS-toetsen groter en gevarieerder. Sowieso is een kind meer dan zijn prestaties op taal en rekenen alleen. Een aantal LVS-aanbieders biedt ook instrumenten aan om andere vaardigheden te volgen. Dat vind ik ook een positieve ontwikkeling.

Het klopt dat de eindtoets zich beperkt tot (een deel van) het referentiekader. Het is echter ongewenst om alle vaardigheden uit het referentiekader taal en rekenen in de eindtoets te meten. Dat zou leiden tot een veel te lange, onwerkbare eindtoets. De vraag op welke manier scholen welke vaardigheden zouden moeten toetsen, vind ik een belangrijke vraag. Ook het recente advies van de Onderwijsraad over toetsing en examinering bespreekt dit onderwerp.⁵¹ De volgende paragraaf, waarin ik mijn langetermijnvisie uiteen zet, gaat hier nader op in.

5. Langetermijnvisie: doorstroomtoets wordt minder bepalend voor overgang tussen po en vo

Tot slot wil ik graag vooruitblikken op de toekomst van schooladvisering en de eindtoets. Ik wil het gesprek over deze thema's breder voeren. De focus ligt nu sterk op de eindtoets en de vraag of de toets weer belangrijker moet worden in de schooladvisering, bijvoorbeeld door een verplichte bijstelling in te voeren of de toets weer voorafgaand aan het schooladvies af te nemen. De eindtoets en de schooladvisering vormen gezamenlijk slechts één onderdeel van het veel bredere stelsel, dat in zijn totaliteit kansen(on)gelijkheid kan bevorderen.

Over de acties die het kabinet hierop onderneemt, heb ik u ook recent geïnformeerd.⁵² Wat betreft de eindtoets en de schooladvisering is de ervaren druk op dit ene moment zo groot geworden, omdat het schooladvies sterk bepalend is voor de verdere schoolloopbaan van leerlingen. Ik wil daarom af van de harde knip tussen po en vo. Ik wil toewerken naar

⁴⁹ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 102.

⁵⁰ Een deel van deze toetsen moet nog worden goedgekeurd door de Expertgroep. De betreffende aanbieders hebben zich aangemeld en de Expertgroep is hiermee aan de slag.

⁵¹ Onderwijsraad (2018). *Toets wijzer. Naar een eigen(tijdse) wijze van toetsen en examineren*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁵² Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 175.

een overgang die minder definitief en minder bepalend is voor het vervolg van leerlingen in het vo. Ik zie ook dat er al positieve ontwikkelingen op dit gebied zijn. Zo blijkt uit de laatste Staat van het Onderwijs dat de afgelopen vijf jaar gemiddeld 30 procent van de leerlingen met een enkelvoudig advies wisselt van niveau in de onderbouw van het vo. Het gaat sinds 2018 voor het eerst vaker om opstroom dan om afstroom.⁵³ Tegelijkertijd zijn mogelijk meer leerlingen gebaat bij op- of afstroom.

Mijn gewenste beeld voor de eindtoets is dat deze de doorstroomtoets wordt, zoals ook de PO-Raad in zijn advies over de eindtoets heeft bepleit.⁵⁴ Het CvTE heeft mij een advies toegestuurd, waarin het college onder andere aangaf positief te zijn over deze visie. Ook de VO-raad en SLO pleiten hiervoor. SLO is met name positief over deze visie in het kader van doorlopende leer- en ontwikkellijnen. Als sluitstuk van de LVS-toetsen geeft de doorstroomtoets aan het einde van groep 8 weer waar een leerling staat op het gebied van taal en rekenen. De toets is daarmee behulpzaam voor het bepalen van het instroomniveau in het vo. Maar wanneer de leerling in de eerste of tweede klas van het vo zit, kan er op meerdere momenten opnieuw worden bepaald waar de leerling staat en of de leerling op de juiste plek zit.

Overigens neemt dit niet de verantwoordelijkheid weg voor po-scholen om elke leerling, naar zijn of haar kunnen, zo hoog mogelijk te laten presteren. In de praktijk betekent dit voor taal en rekenen dat (bijna) alle leerlingen het basisniveau 1F moeten halen en het overgrote deel het streefniveau 2F/1S.

Doordat de overgang van po naar vo minder bepalend wordt, wordt de druk op de nieuwe doorstroomtoets en het schooladvies verkleind. Leerlingen die in het vo meer blijken aan te kunnen, kunnen dan makkelijker opstroomen. Maar ook wordt het makkelijker om een leerling het voordeel van de twijfel te geven. Lukt het niet, dan is afstromen makkelijk te realiseren. Een dergelijke overgang van po naar vo, met daarin de eindtoets als doorstroomtoets, heeft de potentie om echt bij te dragen aan kansengelijkheid.

Dit betekent overigens niet dat er meer verplichte toetsen moeten komen in het vo. Er moet gekeken worden hoe de toetsen die er zijn én de observaties die leerkrachten hebben buiten toetsen om, beter kunnen worden ingezet. Dit sluit ook aan bij mijn visie op toetsing en examinering, om meer maatwerk en flexibilisering mogelijk te maken, die ik op 18 april met Uw Kamer heb gedeeld.⁵⁵

Er zijn nu al initiatieven om dit mogelijk te maken, zoals de brede brugklassen en de 10–14 scholen. Een groot deel van de leerlingen wordt echter nog niet bereikt met deze initiatieven. Ik wil daarom verkennen welke andere mogelijkheden er zijn om de doorstroom van po naar vo te verbeteren. Na de zomer zal ik hierover een conferentie organiseren met betrokkenen uit het onderwijsveld. Daarin wil ik gezamenlijk onderzoeken welke stappen we kunnen zetten om te zorgen voor een overgang van po naar vo die minder bepalend is voor de verdere schoolloopbaan van een leerling.

⁵³ Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2017–2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

⁵⁴ PO-Raad (2018). *Overgang po-vo, sectoraal standpunt*. Utrecht: PO-Raad.

⁵⁵ Kamerstuk 31 289, nr. 395.

Op de middellange termijn zal ook de curriculumherziening zijn beslag krijgen. Daarmee zal de vraag aan de orde komen of de nieuwe doorstroomtoets daarop voldoende aansluit. Ervan uitgaande dat de toets primair is bedoeld ter ondersteuning van het schooladvies, welke vaardigheden uit het vernieuwde curriculum moeten dan aan het einde van de basisschool worden getoetst?

Het is mijn ambitie om bij de beantwoording van die vraag de aanbevelingen van de Onderwijsraad als het gaat om toetsing ter harte te nemen. Dit betreft het zorgen voor een betere balans tussen centrale toetsing en schooleigen toetsen, en tussen kwantitatieve toetsing en meer kwalitatieve evaluatievormen. Om die betere balans te realiseren zal meer geïnvesteerd moeten worden in leerkrachtvaardigheden op het gebied van toetsing. Dit zal op de lange termijn aandacht krijgen in de implementatie van de curriculumherziening. In deze herziening wordt het curriculum van po naar vo integraal bekeken. Hierdoor moet de aansluiting tussen po en vo ook verbeteren, onder andere doordat leerkrachten beter weten waar leerlingen naar toe werken in het vo, dan wel op voortbouwen vanuit het po. Hierbij hoort een leerlijn die doorloopt van po naar vo en op bijpassende wijze wordt gemonitord.

Op de korte termijn wil ik twee routes volgen. Allereerst wil ik investeren in de vaardigheden van leerkrachten om een afgewogen schooladvies te geven. Dat doe ik met de in paragraaf 2.3 toegelichte handreiking. Ten tweede is er nog verbetering mogelijk op het gebied van formatief toetsen en het duiden en analyseren van toetsresultaten. SLO is in 2018 al gestart met een eerste leernetwerk van scholen rondom formatieve evaluatie. Ik heb aan SLO gevraagd dit voort te zetten, verder uit te breiden en voorbeelden en instrumenten te delen met het veld. In die leernetwerken kan tevens aandacht zijn voor het implementeren en verder ontwikkelen van de handreiking. Op de lange termijn zullen deze leernetwerken een bijdrage leveren aan de in de curriculumherziening voorziene doorlopende leerlijn.

Afsluitend concludeer ik dat ik tevreden ben over de ontwikkelingen die we zien rondom de eindtoets en de schooladviezen. Ik deel wel de zorgen over kansengelijkheid en pak die daarom gericht aan. Op de korte termijn door de vaardigheden van leerkrachten te versterken met een handreiking en leernetwerken omtrent formatief toetsen. Op de langere termijn verwacht ik kansengelijkheid te bevorderen door te zorgen voor meer flexibiliteit in de leerroutes die leerlingen volgen in de onderbouw van het vo. Daarin gaat een doorstroomtoets slechts het initiële niveau van een leerling in het vo mede bepalen. Ik heb vertrouwen in de professionaliteit van leerkrachten en ben er daarom van overtuigd dat dit de juiste stappen zijn. Ik ga hierover graag met uw Kamer nader in gesprek.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob