

Vergaderjaar 2011–2012

33 157

Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. INLEIDING

1.1. Kern van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel regelt dat:

- alle leerlingen in het primair onderwijs¹ een centrale eindtoets voor Nederlandse taal en voor rekenen-wiskunde afleggen.
- naast de centrale eindtoets een toets voor wereldoriëntatie (geschiedenis, aardrijkskunde en natuur/biologie) kan worden afgenomen. De scholen bepalen zelf of deze toets bij de leerlingen wordt afgenomen.
- dat alle scholen in het primair onderwijs gebruik maken van een leerling- en onderwijsvolgsysteem, waarmee ontwikkeling van iedere leerling afzonderlijk en van de school als geheel wordt gevolgd.

De regering streeft ernaar om de centrale eindtoets in het regulier basisonderwijs voor de eerste keer te laten afnemen in april 2013. Het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs volgen in het schooljaar 2015–2016.² Het gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem wil de regering in het regulier basisonderwijs verplicht stellen met ingang van het schooljaar 2012–2013 en voor het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs met ingang van het schooljaar 2014–2015. De grondslagen voor deze verplichtingen (en daarmee de definitieve invoeringsmomenten) zullen bij koninklijke besluit worden vastgesteld.

Deze maatregelen vormen onderdeel van het kabinetsbeleid om te werken aan een ambitieuze en opbrengstgerichte leercultuur voor alle leerlingen. De centrale eindtoets en het werken met een leerling- en onderwijsvolg-

¹ In deze memorie van toelichting wordt, tenzij anders vermeld, onder primair onderwijs verstaan: het regulier basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Onder het speciaal onderwijs wordt ook verstaan: scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (sovsso-scholen), voor zover het het onderwijs in deze scholen betreft voor leerlingen in de basisschoolleeftijd. Wanneer de tekst alleen betrekking heeft op reguliere scholen voor basisonderwijs wordt de term «regulier basisonderwijs» gebruikt.

² Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 VIII, nr. 120.

systeem voor de basisvaardigheden taal en rekenen zijn geen doelen op zich. Ze maken deel uit van een opbrengstgerichte manier van werken, waarbij het vakmanschap van de leraar centraal staat. Ze zijn een belangrijk hulpmiddel voor scholen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, omdat ze inzicht bieden in de eigen sterke en zwakke kanten. Een goede beheersing van de basisvaardigheden is een voorwaarde voor scholen om inhoud te kunnen geven aan hun opdracht om leerlingen in bredere zin te vormen.

Het realiseren van een meer opbrengstgerichte cultuur is een kernelement van het actieplan «Basis voor presteren»¹ en één van de doelstellingen van het wetsvoorstel Kwaliteit (v)so.² Dit omdat scholen die opbrengstgericht werken betere prestaties halen dan scholen die dat nog niet doen. Het (op maat) stellen van leerdoelen en het volgen van de vorderingen van leerlingen zijn nodig om de leervorderingen van leerlingen in kaart te brengen, te analyseren, bij te sturen en te verbeteren en daarover verantwoording af te leggen. Daarmee zijn de leerlingen en hun ouders, en dus ook de school, gebaat. Daarnaast levert het belangrijke informatie op voor de bredere publieke verantwoording door scholen en het overheidstoezicht op de onderwijskwaliteit.

1.2. Aanleiding

Dit wetsvoorstel geeft voor het primair onderwijs uitvoering aan de afspraak in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte om te komen tot verplichte leerlingvolgsystemen met uniforme toetsen in het primair en voortgezet onderwijs. In samenhang daarmee is in de bijlage «Begrotingsbeleid» bij het regeerakkoord vastgelegd dat de regering investeert in centrale en uniforme toetsing in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.

Motie Beertema en Elias

Dit wetsvoorstel is verder in lijn met de bij de behandeling van de OCW-begroting 2011 aangenomen motie van de Kamerleden Beertema en Elias³. Daarin wordt de regering verzocht «een landelijk stelsel van eindtoetsen in het primair onderwijs en examens in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in te voeren voor de kenniscomponent van vakken, vastgesteld en gecontroleerd door onafhankelijke instituties.»

De invoering van een centrale eindtoets in het primair onderwijs is een belangrijk element van een doorgaande toetslijn over de gehele breedte van het onderwijs. Deze toetslijn staat geheel ten dienste van het realiseren van een doorlopende leerlijn. De koppeling van de centrale eindtoets aan de referentieniveaus taal en rekenen⁴ legt een basis voor een betere inhoudelijke aansluiting, en daarmee betere overdracht, van leerlingen tussen het primair en voortgezet onderwijs. De centrale eindtoets krijgt daardoor tevens het karakter van een begintoeets voor het voortgezet onderwijs. Met de tussentoeets aan het eind van de onderbouw van het voortgezet onderwijs kan tussentijds de balans op worden gemaakt over hoe de leerlingen en de school er voorstaan. De in de motie bepleite onafhankelijke vaststelling en controle van de centrale eindtoets, wordt gewaarborgd door in dit wetsvoorstel te regelen dat deze taak voor de centrale eindtoets primair onderwijs te beleggen bij het bestaande, onafhankelijke College voor examens (Cve).

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 VIII, nr. 176.

² Kamerstukken II, 2010/11, 32 812, nrs. 1–3.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 45.

⁴ Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, Stb. 2010, 194.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6.

Commissie Dijsselbloem

Met het wetsvoorstel worden ook belangrijke aanbevelingen voor onderwijsvernieuwingen uit het rapport van de commissie-Dijsselbloem⁵ opgevolgd. De commissie wees onder meer op het belang van toetsing:

«De commissie heeft geconstateerd dat niet iedere school alle leerlingen laat deelnemen aan de huidige Cito-eindtoets. De commissie is van oordeel dat alle leerlingen recht hebben op een objectieve vaststelling van hun kennis en vaardigheden aan het einde van de basisschool.» De commissie stelde daarom voor de deelname aan een eindtoets in groep 8 verplicht te stellen voor alle leerlingen. Dit vanuit de overweging dat de resultaten van de eindtoets, in combinatie met het advies van de basisschool, voor het voortgezet onderwijs een belangrijke indicatie vormen van het startniveau van de leerling. Het wetsvoorstel voorziet daarin, zij het dat de invoering voor het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs later zal zijn dan voor het reguliere basisonderwijs.

1.3. Functie van toetsing

De kwaliteit van een onderwijssysteem kan nooit beter zijn dan die van zijn leraren. Tot de kwaliteit van leraren behoort ook het gebruik van toetsen om het onderwijs te verbeteren. In de studie «How the world's most improved school systems keep getting better»¹ is McKinsey op zoek naar de onderscheidende kenmerken van onderwijssystemen die beter zijn geworden.

Gesteld wordt dat sommige interventies altijd een positief effect hebben, ongeacht het beginniveau van een onderwijsstelsel:

- verbeteren van de kwaliteit van leraren en management;
- toetsen van leerlingen;
- verbeteren van datasystemen;
- helder definiëren van curricula en standaarden (het «wat»).

Beter presterende onderwijssystemen ondersteunen verdere verbetering, door een balans te vinden tussen schoolautonomie en consistente onderwijspraktijken.

Uit de internationale context blijkt dat vrijwel alle landen binnen de OESO gebruik maken van landelijke toetsen, maar dat de toetspraktijk in die landen varieert. De ontwikkeling en implementatie van een toetsstelsel heeft een aantal aandachtspunten: de juiste vorm van verantwoording (doel, inhoud, frequentie van toetsen), toetsresultaten moeten aansluiten bij de gebruikers, leraren en scholen moeten betrokken zijn bij de ontwikkeling en implementatie van toetsen, en verantwoording en onderwijsverbetering moeten in balans zijn. Deze leerpunten zijn betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting.

De Nederlandse wetenschapper Scheerens concludeert dat het Nederlandse onderwijs internationaal gezien een goed prestatieniveau heeft.² Om dat niveau vast te houden, of zelfs te verbeteren, beveelt hij onder meer aan om de Kwaliteitsagenda's uit te voeren en het opbrengstgerichte werken verder uit te bouwen. Het opbrengstgerichte werken moet worden ondersteund door toetsen. Toetsen geven informatie over hoe de leerlingen en de school presteren en op basis daarvan kan de school haar sterke en zwakke punten op het spoor komen en, waar nodig, systematisch verbeteren.

Een belangrijk uitgangspunt bij het verbeteren van onderwijssystemen is dat regelmatig wordt vastgesteld waar het onderwijs staat ten opzichte van eerdere prestaties en ten opzichte van andere landen. Dat vereist regelmatig meten met toetsen en examens. Toetsing is daarmee een belangrijk hulpmiddel om onderwijsverbetering mee aan te zwengelen en gaande te houden, omdat toetsing duidelijk maakt waar nog verbetering te behalen is. Belangrijk is echter wel dat de toetsing altijd moet worden geplaatst in een bredere beleidscontext van opbrengstgericht werken, dat gedefinieerd wordt als het systematisch en doelgericht werken in de school aan het maximaliseren van prestaties. Toetsen en toetsscores zijn

¹ Mona Mourshed, Chinezi Chijioke and Michael Barber, *How the world's most improved school systems keep getting better*, z.p. 2010.

² Jaap Scheerens e.a., *Perspectieven op onderwijskwaliteit*, Enschede 2011.

daarbij het startpunt van de analyse. Maar het gaat uiteindelijk om het verhaal achter de cijfers: de interactie tussen leerlingen, leraren en ouders waarin prestaties tot stand komen. In deze interactie wordt ook duidelijk wat goed is verlopen en wat minder goed is gegaan. Het zwaartepunt van het gebruik van toetsen ligt dus bij de school zelf. Daar zijn het de onderwijsprofessionals die het gereedschap toetsing inzetten in het belang van de ontwikkeling van de leerlingen. Dit maakt onderdeel uit van de professionele ruimte van het schoolteam. Het Nederlandse regulier basisonderwijs verkeert daarbij in een uitstekende uitgangspositie, omdat er al een praktijk is gegroeid waarbij op vrijwel alle scholen aan de hand van goede, diagnostische toetsen de ontwikkeling van leerlingen gevolgd wordt. Ook het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs maken hierin een snelle ontwikkeling door. De regering bekrachtigt deze uitgangspositie en stimuleert scholen om nog beter te gebruik te maken van toetsgegevens. Daarbij kiest de regering voor een terughoudende opstelling in het inhoudelijk en centraal voorschrijven van toetsen en van toetsmomenten tijdens de schoolloopbaan van leerlingen. Dit wetsvoorstel beperkt zich tot een centrale eindtoets aan het einde van de basisschool.

1.4. Opbrengstgericht werken

Een opbrengstgerichte cultuur binnen scholen zorgt voor beter onderwijs en doet recht aan de talenten van elk kind. De regering wil deze veelbelovende ontwikkeling met kracht voortzetten. Dat wil zeggen:

- Blijvende aandacht voor leeropbrengsten op alle niveaus (leerling, klas, groep, school en bestuur).
- Aandacht voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde vormt de kern.
- Voortgaande professionalisering van leraren, schoolleiders en bestuurders, om een opbrengstgerichte cultuur te versterken.

Daarnaast benadrukt de regering het belang van de bredere opdracht van basisscholen, zoals het onderwijs in wereldoriënterende vakken.

In het genoemde actieplan *Basis voor Presteren* is door het kabinet uitgebreid ingegaan op het belang van het verder versterken van opbrengstgericht werken op de scholen. Daarbij gaat het om elementen van systematisch en doelgericht werken die worden toegepast in elke organisatie die tot het maximaliseren van resultaten wil komen. De basiselementen voor een succesvolle aanpak zijn¹:

- Duidelijke doelen op leerling- en schoolniveau.
- Leraren weten wat ze hun leerlingen moeten leren.
- Onderwijs afgestemd op wat de leerling nodig heeft om te presteren.
- Daar waar leerlingen doelen niet halen in beeld brengen hoe dit komt.
- Daar waar nodig differentiëren in leerstofaanbod of extra ondersteuning realiseren.
- Jaarlijks nagaan hoe groepen leerlingen en de school als geheel presteren.
- Snel verbeteren als prestaties tegenvallen.

Een opbrengstgerichte manier van werken leidt aantoonbaar tot betere prestaties, maar het gaat niet om een blauwdruk. Het is aan het team van professionals binnen de scholen om deze uitgangspunten te vertalen naar een effectieve werkwijze binnen de school. Enkele basisvoorwaarden voor opbrengstgericht werken worden vastgelegd in dit wetsvoorstel: de centrale eindtoets en het werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem. Met de eindtoets kan eenduidig worden vastgesteld en gevolgd welke eindopbrengsten een school met zijn leerlingen weet te bereiken op de kernvakken taal en rekenen. Zijn deze naar, onder of boven verwachting? Hoe verhouden de opbrengsten zich tot die van andere scholen? En geeft de evaluatie van de opbrengsten aanleiding tot

¹ Inspectie van het onderwijs, De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2009/2010, Utrecht 2011.

aanpassingen in het onderwijs? Aan de hand van het leerling- en onderwijsvolgsysteem volgen en analyseren de leraren systematisch vorderingen van alle leerlingen.

1.5. Toegevoegde waarde en begintoets

In september 2011 zijn de voorbereidingen gestart van de pilot Leerwinst en toegevoegde waarde in het primair onderwijs. Gedurende de pilot worden meerdere werkwijzen voor het meten van leerwinst en toegevoegde waarde ontwikkeld en beproefd en wordt onderzocht wat hiervan de voor- en nadelen zijn. Leerwinst bestaat uit de toename van vaardigheden of kennis van leerlingen of groepen leerlingen, gedurende de leerweg. Deze wordt bepaald door het verschil te berekenen tussen twee meetmomenten. Toegevoegde waarde geeft aan welke bijdrage de school levert aan de ontwikkeling (of leerwinst) van alle leerlingen. Voor het primair onderwijs is het aspect van toegevoegde waarde in het regeerakkoord verbonden met de invoering van een begintoets om, in combinatie met de centrale eindtoets en toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem, een voor-, tussen- en eindmeting van kennis en vaardigheden mogelijk te maken.

Het belang van het uitvoeren van deze pilot, zit in de mogelijke meerwaarde van het gebruiken van informatie over de leerwinst van leerlingen voor opbrengstgericht werken door scholen en hun besturen. Het in beeld brengen van leerwinst en toegevoegde waarde biedt scholen en besturen beter inzicht in de vorderingen van de leerlingen en de bijdrage die de school hieraan levert. Daarnaast wordt tijdens de pilot nagegaan of het bepalen van leerwinst en toegevoegde waarde bijdraagt aan een betere weging van de opbrengsten van een school. Dit is waardevolle informatie voor de evaluatie van de kwaliteit van het onderwijs. Daarmee kan het zowel een instrument zijn voor de school en zijn bestuur, maar ook voor de Inspectie van het Onderwijs.

Op 25 november 2011 is een brief aan de Tweede Kamer gestuurd¹ over de pilot Leerwinst en toegevoegde waarde. De brief beschrijft de doelen en opzet van deze pilot. Daarnaast gaat de brief in op de inhoudelijke vraagstukken bij het meten van leerwinst en toegevoegde waarde, die tijdens de internetconsultatie door scholen en de PO-Raad zijn benoemd. Binnen de pilot is aandacht voor deze vraagstukken, zoals het betrouwbaar en valide afnemen van toetsen in groep 3 en het wegen van de resultaten van een begintoets in relatie tot de uitkomsten van de eindtoets.

Medio 2013 is de pilot afgerond. In januari 2014 is het eindrapport gereed met een evaluatie van de pilot en een voorstel voor het vervolgtraject. In de evaluatie wordt aangegeven of uit de pilot blijkt dat een goede maat beschikbaar is voor het meten van leerwinst en de toegevoegde waarde van scholen. Een dergelijke maat zou moeten voldoen aan beide doelstellingen van de pilot. Het moet allereerst een hulpmiddel zijn bij opbrengstgericht werken door scholen. Ook moet het een faire beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs opleveren, voor zowel de scholen als de inspectie. Het voorstel voor het vervolgtraject gaat in op het implementatietraject, indien daadwerkelijk een bruikbare maat voor leerwinst en toegevoegde waarde is gevonden. Daarbij wordt bezien in hoeverre een maat voor toegevoegde waarde kan meewegen in het in beeld brengen van excellentie op scholen. Tevens wordt onderzocht of het als een indicator een rol zou kunnen spelen bij vormen van prestatiebeoordeling. Bij dit alles staat centraal dat de maat voor toegevoegde waarde door scholen kan worden benut bij de versterking van de zelfevaluatie.

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 31 293, nr. 126.

1.6. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden het doel en de inhoud van het wetsvoorstel uiteengezet. In hoofdstuk 3 wordt uitgebreid ingegaan de noodzaak van wetgeving, waaronder een aantal constitutionele aspecten die daarbij aan de orde zijn. Hoofdstuk 4 behandelt de invoering en de uitvoering van de centrale eindtoets in het primair onderwijs. Hoofdstuk 5 gaat over het leerling- en onderwijsvolgsysteem. De organisatie van de eindtoets en de rol daarin van het College voor examens en stichting Cito komen aan bod in hoofdstuk 6. De positie van Caribisch Nederland in relatie tot dit wetsvoorstel wordt beschreven in hoofdstuk 7. De financiële gevolgen komen aan de orde in hoofdstuk 8. De consequenties voor de administratieve lasten van scholen en instellingen worden beschreven in hoofdstuk 9 en de uitvoeringstoets in hoofdstuk 10. De reacties vanuit het onderwijs en de uitkomsten van de internetconsultatie over het ontwerp-wetsvoorstel worden belicht in het hoofdstuk 11. In hoofdstuk 12 is een samenvatting van de aanbevelingen van de Onderwijsraad¹ weergegeven, evenals de reactie van de regering daarop.

2. DOEL EN INHOUD WETSVORSTEL

2.1. Algemeen

Met dit wetsvoorstel wil de regering bijdragen aan betere taal- en rekenprestaties in het primair onderwijs. Het is onderdeel van een bredere inzet om over de volle breedte van het onderwijs de prestaties te verbeteren. Het gebruik van leerling- en onderwijsvolgsystemen en samenhangende centrale toetsen, gekoppeld aan de referentieniveaus, versterken een opbrengstgerichte cultuur. Het wetsvoorstel stimuleert dat op alle niveaus (individuele leerling, de groep, de school, het bestuur en het stelsel) de leerprestaties transparant en eenduidig in beeld worden gebracht. Het verbeterde inzicht in de prestaties dient op al deze niveaus te worden benut om het onderwijs te verbeteren. Daarbij past dat de overheid vanuit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel (voor het primair onderwijs op de kernvakken Nederlandse taal en rekenen-wiskunde) aangeeft welke prestaties verwacht worden van de scholen. Het objectief en eenduidig vaststellen van het feitelijke beheersingsniveau van leerling aan het eind van het primair onderwijs hoort daarbij. Zo kan ook worden bepaald wat de prestaties op schoolniveau zijn.

Voor ouders worden de prestaties van de school zichtbaar en zij kunnen de resultaten op de centrale eindtoets betrekken bij de keuze voor een school voor voortgezet onderwijs. Daarnaast versterkt het de zelfevaluatie van de school, die haar prestaties kan vergelijken met die van andere scholen. Voor een evenwichtig inspectieoordeel van de schoolprestaties zijn geobjectiveerde en onderling vergelijkbare onderwijsprestaties ook van belang.

2.2. Inhoud

Het is vanuit deze redenering dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om over te gaan tot de invoering van een centrale eindtoets voor alle leerlingen² in het primair onderwijs. Voor de toets geldt het volgende: De toets meet de kennis en vaardigheden van leerlingen op het gebied van de Nederlandse taal en rekenen-wiskunde.

De toets sluit inhoudelijk volledig aan bij de bestaande Cito-eindtoets, die nu op circa 85% van de basisscholen wordt afgenomen. De toetsresultaten spelen een belangrijke rol in de beoordeling van de leerresultaten op schoolniveau door de inspectie. De centrale eindtoets wordt in de periode

¹ Onderwijsraad, *Toetsing in het primair onderwijs: commentaar van de Onderwijsraad op het concept-wetsvoorstel centrale eindtoets*, Den Haag 2011.

² Het bevoegd gezag van de school krijgt de mogelijkheid om een in aantal zeer beperkte categorie leerlingen uit te zonderen, namelijk leerlingen die zeer moeilijk lerend zijn of die meervoudig gehandicapt zijn voor wie het zeer moeilijk leren een van de handicaps is, voor zover zij onderwijs volgen op een school voor regulier basisonderwijs. Eveneens kunnen leerlingen worden uitgezonderd die vier jaar of korter in Nederland zijn en die om die reden de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.

2014–2015 verder aangepast aan de referentieniveaus voor taal en rekenen.

Naast de toets voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde wordt – in lijn met de bestaande Cito-eindtoets – een facultatieve toets «wereldoriëntatie» aangeboden. Scholen zijn vrij om dit onderdeel, dat toetsopgaven bevat op het gebied van geschiedenis, aardrijkskunde en natuur (waaronder biologie), af te nemen.

De toets wordt landelijk afgenomen bij alle leerlingen in groep 8 van het primair onderwijs (circa 200 000 kinderen) op centraal vastgestelde data in de derde of vierde week van april.

Het Cve is verantwoordelijk voor de totstandkoming, de vaststelling, de bepaling van het precieze tijdstip en de uitvoering van de centrale eindtoets.

Daarnaast regelt het wetsvoorstel de verplichting van het werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor alle leerlingen in het primair onderwijs. In het wetsvoorstel wordt een beperkt aantal kwaliteitseisen gesteld aan deze verplichting. Een daarvan is dat de vorderingen van leerlingen in taal en rekenen regelmatig worden gevolgd, onder meer op basis van geobjectiveerde, methode-onafhankelijke toetsen. Er wordt niet voorgeschreven met welk volgsysteem moet worden gewerkt, noch wordt de frequentie en de inhoud van de toetsing centraal voorgeschreven. Dit blijft behoren tot de inrichtingsvrijheid van scholen.

3. NOODZAAK WETGEVING

3.1. Centrale eindtoets

De regering vindt de invoering van een wettelijk verplichte centrale eindtoets Nederlandse taal en rekenen-wiskunde om de volgende redenen gewenst:

Alleen met een wettelijke verankerde centrale eindtoets kan worden bereikt dat alle scholen en alle leerlingen¹ deelnemen aan eenduidige toetsing aan het eind van het primair onderwijs. Verder is een centrale eindtoets de enige mogelijkheid om te bereiken dat de eindopbrengsten van alle scholen eenduidig worden vastgesteld en onderling met elkaar kunnen worden vergeleken. Dit maakt het bijvoorbeeld ook voor ouders transparanter.

De centrale eindtoets sluit aan bij de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen-wiskunde. Nu dit «wat» nader is ingevuld, dient ook eenduidig te worden vastgesteld hoe prestaties van leerlingen, scholen en het stelsel zich verhouden tot dit «wat».

De centrale eindtoets vormt onderdeel van een doorlopende, in wet- en regelgeving neergelegde toets- en examenlijn, die dienend is aan het realiseren van een doorlopende leerlijn. Deze lijn start met de centrale eindtoets en zet zich voort in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs met de diagnostische tussentijdse toets (onderbouw voortgezet onderwijs) en de centrale of centraal ontwikkelde examens. Met een centrale eindtoets wordt het ook mogelijk om te bepalen dat de gegevens uit de toets door alle basisscholen worden gebruikt als het tweede, objectieve gegeven naast het schooladvies. De transparantie en eenduidigheid van de overgang van leerlingen van primair naar voortgezet onderwijs wordt daardoor verbeterd.

3.2. Wereldoriëntatie facultatief

Met het opnemen van «wereldoriëntatie» in het wetsvoorstel geeft de regering uitdrukking aan het belang dat ze hecht aan het onderwijs in deze vakken. Het facultatieve karakter van dit onderdeel betekent dat scholen zelf mogen kiezen of ze aan dit onderdeel deelnemen en dat ze zelf mogen

¹ Het bevoegd gezag van de school krijgt de mogelijkheid om een in aantal zeer beperkte categorie leerlingen uit te zonderen, namelijk leerlingen die zeer moeilijk lerend zijn of die meervoudig gehandicapt zijn voor wie het zeer moeilijk leren een van de handicaps is, voor zover zij onderwijs volgen op een school voor regulier basisonderwijs. Eveneens kunnen leerlingen worden uitgezonderd die vier jaar of korter in Nederland zijn en die om die reden de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.

bepalen welke leerlingen deelnemen aan het onderdeel. Daarmee sluit de regering aan bij de bestaande toetspraktijk. Omdat de beheersingsniveaus op deze vakken weinig voorspellende waarde hebben voor het voortgezet onderwijs worden de resultaten buiten de normering gehouden. Toch biedt dit toetsonderdeel goede mogelijkheden voor scholen om de zelfevaluatie in het onderwijs in de wereldoriënterende vakken te versterken. Daarnaast biedt het mogelijkheden om intensiever dan nu gebeurt op stelselniveau de kwaliteit van het onderwijs in de vakken te monitoren. Voor een uitgebreidere inhoudelijke overweging op dit punt wordt verwezen naar paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting. Over de positie van het Engels in het regulier basisonderwijs, naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad over het wetsvoorstel, wordt verwezen naar hoofdstuk 12 (aanbeveling 3) van deze memorie van toelichting.

3.3. Leerling- en onderwijsvolgsysteem

De wenselijkheid van de voorgestelde invoering van het werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem berust op de volgende gronden: De regering vindt het noodzakelijk dat de huidige verplichting om alleen de voortgang van leerlingen die extra zorg behoeven (artikel 8, zesde lid, van de Wet op het primair onderwijs) te volgen en te registreren wordt uitgebreid tot alle leerlingen. Voor het speciaal onderwijs is de verplichting om een voortgangsregistratie bij te houden voor alle leerlingen opgenomen in het wetsvoorstel Kwaliteit (v)so. Het verplichten van het gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem is noodzakelijk, omdat dit de basis is van opbrengstgericht werken en handelen in het onderwijs. Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat opbrengstgericht werken een belangrijke voorwaarde is voor het realiseren van goede onderwijskwaliteit. De inspectie heeft vastgesteld dat er nog veel te verbeteren is bij het analyseren en benutten van de beschikbare (leerling-)gegevens voor de verbetering van het onderwijs. Er is een duidelijk positief verband tussen scholen die deze gegevens systematisch evalueren en gebruiken voor hun onderwijsverbeteringen enerzijds en de onderwijsopbrengsten anderzijds.¹ Daarin ziet de regering aanleiding om voor dit aspect een beperkt aantal wettelijke eisen te stellen. Tot slot vindt de regering het werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem van belang om inhoud te geven aan een verbeterde overdracht van leerlingen naar het voortgezet onderwijs. De gegevens uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem dienen namelijk mede aan de basis te liggen van het onderwijskundig rapport en het schooladvies.

3.4. Constitutionele aspecten

Het wetsvoorstel bevat verplichtingen voor scholen die raken aan de grondwettelijke vrijheid van inrichting. Het gaat immers om nadere deugdelijkheidseisen die de wetgever stelt aan de inrichting van het onderwijs. Bij het stellen van deze eisen dient, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, de vrijheid van richting in acht te worden genomen (artikel 23 Grondwet). De regering is van oordeel dat dit het geval is en licht dit onderstaand toe voor de centrale eindtoets en het gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem.

3.4.1. Samenhang kerndoelen, referentieniveaus en centrale eindtoets

De centrale eindtoets hangt direct samen met de ontwikkeling in de afgelopen periode waarbij de wetgever meer richting en inhoud geeft aan wat leerlingen aan het eind van een bepaalde schoolperiode moeten kennen en kunnen. In de sinds 1 augustus 2006 ingevoerde vernieuwde kerndoelen voor het primair onderwijs² is dit voor alle vakken en leergebieden in het basisonderwijs in hoofdlijnen vastgelegd. Deze

¹ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2008/2009*, Utrecht 2010, p. 18, p. 195-6. Vergelijk: Inspectie van het Onderwijs, *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs: een onderzoek naar het opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs*, Utrecht 2010.

² In het speciaal onderwijs zijn sinds 1 augustus 2009 kerndoelen ingevoerd.

hoofdlijnen weerspiegelen de opdracht van het basisonderwijs om de brede vorming van kinderen te bevorderen. Naast de hoofdlijnen beschrijven de kerndoelen in de volle breedte de essentie van het in de WPO vastgelegde gevarieerde aanbod van het onderwijs. Voor de kernvaardigheden Nederlandse taal en rekenen-wiskunde is deze beschrijving preciezer ingekleurd, zonder daarbij iets te bepalen over de (gewenste) beheersingniveaus van de leerlingen.

Dit laatste element is aan de orde in de eveneens per 1 augustus 2010 ingevoerde wettelijke referentieniveaus taal en rekenen voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Met deze invoering beoogt de wetgever in het belang van de leerling een doorlopende leerlijn voor taal en reken te realiseren, waarmee het aanbod tussen de verschillende onderwijssoorten beter op elkaar aansluit. Hierdoor worden de overgangen voor leerlingen minder problematisch en onderhoudt en ontwikkelt iedere leerling zijn vaardigheden op het gebied van Nederlandse taal en rekenen-wiskunde. De voor het primair onderwijs vastgestelde referentieniveaus dienen te worden beschouwd als een nadere concretisering van de omschrijving van de vakken Nederlandse taal en rekenen-wiskunde in de kerndoelen primair onderwijs.

De kerndoelen en de referentieniveaus geven vanuit de wetgever richting aan hetgeen het onderwijs aanbiedt. In samenhang daarmee geeft de wetgever ook richting aan wat er ten minste aan opbrengsten van het onderwijsaanbod wordt verwacht.

Met de aanvaarding en inwerkingtreding op 1 augustus 2010 van de wetswijziging «Goed onderwijs, goed bestuur»¹ is daarvoor een wettelijke basis gelegd in de vorm van geobjectiveerde en genormeerde minimumleerresultaten die van basisscholen worden verwacht. In het verlengde van de genoemde referentieniveaus betreft dit de resultaten voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde. Bij de parlementaire behandeling van deze wetswijziging² is uitgebreid ingegaan op de constitutionele aspecten van deze normering van de leerresultaten (het «wat»). De uitkomst was dat het stellen van deugdelijkheidseisen aan de onderwijsopbrengsten te verenigen is met de vrijheid van richting en inrichting mits deze eisen voldoende geobjectiveerd en genormerd zijn en bij of krachtens wet worden vastgesteld. Genoemde wetswijziging voorzag in deze eisen, waarbij voor het overgrote deel van de basisscholen (circa 85%) de normering van de minimumleerresultaten rechtstreeks wordt afgeleid van de schoolscore op de Cito-eindtoets basisonderwijs. Aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel leidt er toe dat de basis en vaststelling van de normering voor alle basisscholen dezelfde worden. De schoolscore op de centrale eindtoets wordt dan de basis voor de geobjectiveerde opbrengstennorm van alle scholen. Deze eenduidige basis komt in de plaats van de huidige normering, die verschilt met de wijze waarop een school de eindopbrengsten verantwoordt. Het betreft hier een wijziging binnen, en geen aanvulling op, de vanaf 1 augustus 2010 geldende systematiek.

Kortom: de kerndoelen, de referentieniveaus en de centrale eindtoets zijn deugdelijkheidseisen die gezamenlijk richting en inhoud geven aan wat de wetgever ten minste van de scholen verlangt qua aanbod en qua opbrengsten. Daarbij ligt in de kerndoelen de eis van de brede vormende opdracht voor het basisonderwijs besloten. In de referentieniveaus wordt een duiding gegeven van de beheersing door leerlingen van noodzakelijke basisvaardigheden op het terrein van Nederlandse taal en rekenen-wiskunde. Eén van de functies van de centrale eindtoets is die van hulpmiddel om geobjectiveerd te kunnen nagaan of de eindopbrengsten van deze vaardigheden op schoolniveau voldoen aan het bij de wet vastgestelde minimum qua onderwijsopbrengsten c.q. leerresultaten.

¹ Stb. 2010, 80.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 828.

3.4.2. Normering en sanctionering

De normering van leerresultaten voor de kernvakken Nederlandse taal en rekenen-wiskunde laat onverlet dat alle scholen inhoud moeten geven aan de wettelijke opdracht, en daarmee deugdelijkheidseis van een brede vorming van de leerlingen¹. Een school die deze taak verwaarloost voldoet daarmee niet aan een deugdelijkheidseis en kan daarop worden aangesproken door de inspectie. In de beschreven driehoek van kerndoelen, referentieniveaus en centrale eindtoets is daarmee sprake van een evenwicht, dat voorkomt dat scholen – onbedoeld – één of meer onderdelen van het aanbod te veel benadrukken waardoor het aanbod verschaalt. Er moet altijd sprake zijn van een gevarieerd aanbod dat dekkend is voor de volledige breedte van de kerndoelen. Daarmee is ook in het stelsel voorzien in een correctiemechanisme, dat een te eenzijdige gerichtheid op (het toetsen van) Nederlandse taal en rekenen-wiskunde tegengaat. Daarbij komt dat niet uitsluitend de resultaten op de eindtoets bepalend zijn voor het oordeel van de toezichthouder. De inspectie betreft in haar eindoordeel over een school ook altijd aspecten van het onderwijsproces. Dit eindoordeel is dus niet alleen gebaseerd op leerresultaten; het wordt altijd in samenhang gezien met de uitgangssituatie van de school en de kwaliteit van het onderwijsproces. In dat opzicht zijn leerresultaten weliswaar belangrijk, maar niet allesbepalend: de inspectie houdt rekening met het verhaal van de school zelf. Daarbij betreft de inspectie niet alleen de cognitieve prestaties bij de beoordeling van de opbrengsten, maar betreft ze ook – waar mogelijk – de sociale competenties van leerlingen en het vermogen van een school om leerlingen vast te houden en zonder vertraging of schooluitval door hun schoolloopbaan te leiden. De wetgever treedt daarbij niet in de organisatie van het primair onderwijs, maar stelt de normen voor de resultaten voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde aan het einde van de schoolperiode. Zoals hiervoor is aangegeven wordt de inrichtingsvrijheid hierdoor niet onnodig ingeperkt.

De wijze waarop binnen dit gegeven, scholen vanuit hun levensbeschouwelijke zienswijze en pedagogisch-didactische visie het onderwijs inrichten is en blijft een aangelegenheid van de scholen en de verantwoordelijke besturen. Binnen deze vrijheid valt uiteraard ook het plaatsen van accenten in het aanbod waardoor goed rekening kan worden gehouden met de kenmerken van de leerlingpopulatie.

Aangezien de schoolresultaten op de centrale eindtoets de basis vormen van de (vernieuwde) normering van de minimumleerresultaten, kunnen deze eindtoetsresultaten aanleiding geven om in specifieke situaties een bekostigings sanctie te treffen. Ook dit komt neer op het gebruik maken van een bestaand wettelijk instrument dat met de wetswijziging «Goed onderwijs, goed bestuur» is verankerd in artikel 10a en 164b WPO. De invoering van de centrale eindtoets voegt dus geen aanvullende sanctiemogelijkheid toe. Het gebruik van de al bestaande mogelijkheid komt er op neer dat bij ernstige of langdurige tekortschietende leerresultaten een bekostigings sanctie kan worden getroffen. De uiterste sanctie is de opheffing van een openbare basisschool en de beëindiging van de bekostiging van een bijzondere basisschool. Een dergelijke sanctie komt slechts bij hoge uitzondering in beeld. Het kabinetsbeleid is er namelijk op gericht om dit te voorkomen. Voor scholen die desondanks slecht presteren heeft de regering het programma «Goed Worden, Goed Blijven» gesubsidieerd. Dit programma, dat wordt uitgevoerd door de PO-Raad, is erop gericht om zeer zwakke, zwakke én risicoscholen te ondersteunen bij het op orde krijgen van het onderwijs. Daarmee neemt de regering haar verantwoordelijkheid: de slechtste scholen binnen het stelsel worden dusdanig begeleid, dat ze zich op korte termijn kunnen verbeteren. De

¹ Zie onder meer artikel 8, tweede en derde lid en artikel 9 WPO en artikel 11, tweede en derde lid en artikel 13 WEC.

invoering van een centrale eindtoets zal daaraan geen afbreuk doen. Aan de Tweede Kamer is op 10 februari 2011 toegezegd dat ze het hulpaanbod voor deze scholen tot augustus 2015 zal financieren.¹ Daarmee zijn de randvoorwaarden voor verbetering vervuld.

3.4.3. *Het leerling- en onderwijsvolgsysteem*

Gezien de functie van een leerling- en onderwijsvolgsysteem als diagnostisch hulpmiddel van de school om de onderwijspraktijk te verbeteren, laat de nu voorgestelde wettelijke verplichting veel inrichtingsvrijheid aan de scholen en hun besturen. Deze vrijheid heeft onder andere betrekking op de keuze voor een bepaald systeem, op de inrichting van dit systeem, op de momenten en wijze van toetsing van de leerlingen en op de keuze van welke tussentijdse toetsen worden gebruikt. Deze aspecten zijn én blijven voluit een zaak van de professionals in de school. Dit geldt ook voor de vrijheid van scholen om volgens de eigen pedagogisch-didactische en levensbeschouwelijk opvatting invulling te geven aan de wettelijke onderwijstaken.

4. CENTRALE EINDTOETS

4.1. *Functies van de centrale eindtoets*

In de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) wordt geregeld dat alle leerlingen in het achtste leerjaar (groep acht) een centrale eindtoets afleggen op hetzelfde moment.

De afname van eindtoetsen op basisscholen is niets nieuws. Vrijwel alle scholen en leerlingen zijn hieraan gewend. De invoering van centrale eindtoets betekent dus ook geen aardverschuiving. Zeker ook omdat ervoor is gekozen bij de centrale eindtoets volledig aan te sluiten bij de huidige Cito-eindtoets.

Een centrale eindtoets is geen doel op zich. Van toetsing alleen wordt het onderwijs niet beter. En het staat buiten kijf dat de centrale eindtoets géén examen is. Leerlingen kunnen er niet voor slagen of zakken. Het wezenlijke verschil met een examen is dat een examen een civielrechtelijk effect heeft (het al dan niet toekennen van een diploma), terwijl de centrale eindtoets dat niet heeft. Immers: de WPO stelt (artikel 39, vierde lid) dat een leerling de school verlaat als de directeur van oordeel is dat grondslag voor de aansluiting met het voortgezet onderwijs in voldoende mate gelegd is, maar in ieder geval aan het eind van het schooljaar waarin de leerling veertien wordt. Een dergelijke bepaling is tevens opgenomen in het wetsvoorstel «kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs».

De functie van de centrale eindtoets, zoals die in het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen in de WPO en de WEC, is drieledig:

1. Het tweede, objectieve gegeven voor leerlingen, ouders en scholen bij de overdracht van het primair naar het voortgezet onderwijs.
2. Hulpmiddel voor zelfevaluatie van scholen.
3. Instrument voor de externe verantwoording en beoordeling van de leerresultaten van scholen.

De eerste functie van de centrale eindtoets speelt uitsluitend op het niveau van de individuele leerling als een belangrijk hulpmiddel om ieder kind een goede plek te geven in het voortgezet onderwijs, waar zijn of haar talenten tot verdere ontwikkeling kunnen worden gebracht. Oorspronkelijk is de Cito-eindtoets ontwikkeld als hulpmiddel bij de verwijzing van leerlingen uit het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs en dit is nog steeds de primaire functie van de toets. De regering vindt het van belang dat de centrale eindtoets deze functie ook

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 293/31 289, nr. 86.

blijft vervullen als ondersteuning van het advies van de basisschool. Tot deze functie hoort ook dat ouders op basis van de resultaten van de centrale eindtoets weten wat het beheersingsniveau van hun kind is aan het einde van de basisschool. Een goed onderbouwd schooladvies heeft als belangrijk voordeel dat het is gebaseerd op het inzicht en de gegevens over de hele schoolloopbaan van een leerling. Door de centrale eindtoets later in het schooljaar een plek te geven, wordt bereikt dat het gewicht van het schooladvies weer in ere wordt hersteld en dat het schooladvies niet langer aan erosie onderhevig is door een ontwikkeling waarbij de score op de Cito-eindtoets steeds zwaarder lijkt te wegen dan het advies. De veranderende positie van de centrale eindtoets in het schooladvies, die met dit wetsvoorstel beoogd wordt, moet gevolg krijgen in het veld. Voor het optimaliseren van een inhoudsrijke, warme overdracht tussen het primair en voortgezet onderwijs zijn de beide sectoren nadrukkelijk aanzet om daarover afspraken te maken. De verwijzingsfunctie van de centrale eindtoets wordt verderop in deze memorie van toelichting uitgewerkt.

Een tweede functie van de centrale eindtoets is die als instrument voor de zelfevaluatie van scholen en besturen. Doordat alle scholen en bijna alle leerlingen de centrale eindtoets afleggen, kan de school haar leerresultaten vergelijken met die van alle andere scholen in Nederland. Zo krijgt de school zicht op haar sterke en zwakke punten en kan ze gericht beleid voeren om de sterke punten te borgen en de zwakke punten te verbeteren. De huidige eindtoets van Cito wordt ook al op deze manier gebruikt, maar door de stelselbrede afname en de brede beschikbaarheid van de data kan deze functie nog worden versterkt.

De zelfevaluatieve functie van de centrale eindtoets past goed in de lijn van opbrengstgericht werken: een goede school stelt zichzelf (hoge) doelen voor de leerresultaten, evalueert of de doelen gehaald worden en past de uitkomsten van de evaluatie toe in het onderwijskundig beleid.

De derde functie is dat het een middel is voor scholen om zich, mede aan de hand van de resultaten van de centrale eindtoets, te verantwoorden over de resultaten die ze hebben bereikt. Daarbij vormen deze resultaten ook de basis van de beoordeling van de leerresultaten door de inspectie aan het einde van de basisschool. Daarmee is de centrale eindtoets een instrument voor het risicogerichte toezicht van de inspectie: het is een middel om te inzicht te hebben in de ontwikkeling en kwaliteit van scholen.

4.2. Inhoud van de centrale eindtoets

Zoals hierboven is aangegeven, is de centrale eindtoets bedoeld voor het meten van de kennis en vaardigheden op het terrein van Nederlandse taal en rekenen-wiskunde. Om maximaal aan te sluiten bij de bestaande toetspraktijk wordt daarom het deel van de huidige Cito-eindtoets – dat gaat over taal, rekenen en studievaardigheden – verplicht gesteld voor alle leerlingen. Bij Nederlandse taal worden dan zaken getoetst als spelling, schrijven van teksten, woordenschat en begrijpend lezen. In het onderdeel rekenen-wiskunde wordt gekeken naar de mate waarin leerlingen kennis en vaardigheden hebben op de volgende gebieden:

- verhoudingen, breuken en procenten;
- meten, meetkunde, tijd en geld;
- getallen en bewerkingen.

Het onderdeel studievaardigheden heeft in de huidige toets betrekking op zaken als het hanteren van studieteksten en informatiebronnen, kaartlezen en het interpreteren van schema's, tabellen en grafieken. Deze elementen

zijn verankerd in de kerndoelen en zijn verwerkt in de domeinen van de referentieniveaus taal en rekenen. De keuze voor deze onderdelen past bij de nadruk die de regering legt op de basisvaardigheden en het halen van hoge opbrengsten voor taal en rekenen. Studievaardigheden zijn relevant voor succes in het vervolgonderwijs. Hoewel de nadruk in onderwijsbeleid en -praktijk op Nederlandse taal en rekenen-wiskunde ligt, ontwikkelen leerlingen gedurende de basisschoolperiode meer vaardigheden die van belang zijn voor hun latere onderwijsloopbaan. Daarom blijft het onderdeel studievaardigheden deel uitmaken van de centrale eindtoets.

4.3. Wereldoriëntatie

Het primair onderwijs heeft natuurlijk een bredere opdracht dan alleen Nederlandse taal en rekenen. Een opdracht die is neergelegd in de wetgeving en in de kerndoelen primair onderwijs en die van groot belang is. Onderwijs in andere vakken, zoals geschiedenis, aardrijkskunde, natuur, Engels, lichamelijke opvoeding en de bevordering van sociale redzaamheid en gezond gedrag, neemt ook niet voor niets ongeveer de helft van de onderwijstijd in beslag. In de huidige Cito-eindtoets zit een facultatief onderdeel «wereldoriëntatie», dat op 73% van alle scholen voor primair onderwijs wordt afgenomen. Dit onderdeel wereldoriëntatie bevraagt kinderen op hun kennis van geschiedenis, aardrijkskunde en natuur, waaronder biologie.

De regering kiest ervoor om dit onderdeel aan te bieden als facultatieve toets naast de centrale eindtoets. Daarmee geeft zij uitdrukking aan het belang dat ze hecht aan het onderwijs in de wereldoriënterende vakken. Bij de uitwerking van deze keuze worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Deelname aan de toets «wereldoriëntatie» is en blijft facultatief: het bevoegd gezag beslist of scholen meedoen aan dit deel van de toets. Het bevoegd gezag beslist tevens welke leerlingen wel en niet deelnemen aan deze toets.
- De ontwikkeling en beschikbaarstelling van de toets voor wereldoriëntatie wordt door Cito als wettelijke taak in opdracht van het College voor toetsing en examens (de beoogde opvolger van het Cve) uitgevoerd.
- De toets voor «wereldoriëntatie» komt, naast de centrale eindtoets voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde, in 2013 beschikbaar voor alle basisscholen.
- De toets «wereldoriëntatie» wordt, evenals de centrale eindtoets, bekostigd door de overheid.
- De toets «wereldoriëntatie» maakt geen deel uit van de normering van de toets. Dit betekent dat het tweede onafhankelijke, ondersteunende gegeven bij het schooladvies dat voortvloeit uit de centrale eindtoets, niet beïnvloed wordt door de score op de wereldoriënterende vakken.
- Het aantal vragen voor wereldoriënterende vakken blijft gelijk: 30 per vak (geschiedenis, aardrijkskunde en natuur (waaronder biologie)). Daardoor blijft de toetslast voor scholen die nu mee doen aan de toets «wereldoriëntatie» gelijk, evenals voor de scholen die nu om hun moverende redenen geen toets voor wereldoriëntatie afnemen en dat in de toekomst ook niet zullen doen.

Bij deze keuzes spelen de volgende overwegingen een rol. De vakken die vallen onder de toets «wereldoriëntatie» worden op zeer verschillende manieren aangeboden in het basisonderwijs. Scholen hebben grote vrijheid bij het bepalen van de leerinhouden bij deze vakken. Scholen maken deze keuzes op basis van de kenmerken van de leerlingenpopulatie en op basis van levensbeschouwelijke overtuigingen. De regering hecht aan de vrijheid die scholen bij de inrichting van het onderwijs op deze

vakken hebben. Het opnemen van de score op deze vakken in de beoordeling door de inspectie zou betekenen dat de overheid de leerdoelen voor deze vakgebieden preciezer omschreven moeten worden. Dat is, gegeven de vrijheid van onderwijs, onwenselijk.

Het aanbieden van de facultatieve toets «wereldoriëntatie» naast de centrale eindtoets is op twee niveaus belangrijk voor de evaluatie van het onderwijs. Ten eerste krijgen scholen de kans om jaarlijks de resultaten van het onderwijs in de wereldoriënterende vakken te evalueren. Daarbij kunnen ze hun voordeel doen door de sterke punten te borgen en de zwakkere onderdelen te verbeteren. Ten tweede biedt dit de regering de mogelijkheid om jaarlijks op stelselniveau de resultaten van het onderwijs in de wereldoriënterende vakken te monitoren. Dat is intensiever dan nu het geval is: ongeveer zesjaarlijks worden er Periodieke Peilingen van het Onderwijsniveau (PPON) verricht.

Ten slotte kiest de regering ervoor om de toets «wereldoriëntatie» te beperken tot de kennisgebieden aardrijkskunde, geschiedenis en natuur (waaronder biologie). Dit is in lijn met het uitgangspunt dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande toetspraktijk. Op dit moment neemt ongeveer 73% van alle scholen in Nederland de toetsen af uit facultatieve onderdeel «wereldoriëntatie» van de Cito-eindtoets. Bovendien is het onderwijs in de andere kennisgebieden die genoemd worden in artikel 9, tweede lid, onder d en e van de WPO en artikel 13, derde lid, onder d en e van de WEC (maatschappelijke verhoudingen/ staatsinrichting en geestelijke stromingen) sterk denominatief bepaald. Methode-onafhankelijke toetsen bestaan op dit gebied nauwelijks en het introduceren van een (facultatieve) toets voor deze kennisgebieden is niet gewenst, gegeven de vrijheid van onderwijs.

4.4. Referentieniveaus taal en rekenen en de centrale eindtoets

Sinds 1 augustus 2010 zijn de referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen opgenomen in de WPO (artikel 9, achtste lid) en de WEC (artikel 13, tiende lid) als uitgangspunten bij de inrichting van het onderwijs. Het vorige kabinet heeft de Tweede Kamer toegezegd dat scholen de tijd krijgen om praktijkervaring op doen in het werken met de referentieniveaus. Daarnaast is toegezegd dat vanaf het schooljaar 2014–2015 een begin wordt gemaakt met het betrekken van de referentieniveaus bij de beoordeling van de leerresultaten door de inspectie. In dat jaar wordt ook de verplichting voor het primair onderwijs van kracht om valide en betrouwbare gegevens te verzamelen over het beheersingsniveau van de leerlingen op de domeinen van de referentieniveaus. Deze informatie is van belang voor een «warme» overdracht van het primair naar het voortgezet onderwijs. De school voor voortgezet onderwijs kan deze gegevens gebruiken bij de inrichting van het onderwijs, waardoor doorlopende leerlijnen ontstaan.

¹ Deze luidt als volgt: «Het bevoegd gezag verzamelt over iedere leerling in het laatste leerjaar (WEC, artikel 13, elfde lid: met uitzondering van zeer moeilijk lerende leerlingen en meervoudig gehandicapte kinderen voor wie het zeer moeilijk lerend zijn een van de handicaps is,) objectieve en valide gegevens, waaruit blijkt welk eindniveau de leerling heeft behaald ten opzichte van de referentieniveaus, bedoeld in het vorige lid. De gegevens, bedoeld in de vorige volzin, worden opgenomen in het onderwijskundig rapport, bedoeld in artikel 42. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften vastgesteld omtrent de gegevens, bedoeld in de eerste volzin.»

Deze fasering heeft als gevolg dat de toets voorlopig nog niet gebruikt zal worden om te rapporteren waar leerlingen staan ten opzichte van de referentieniveaus. Wel worden de eindtoetsen de komende jaren door de toetsontwikkelaar en het Cve benut om ervaring op te doen met het toetsen van de onderscheiden domeinen van de referentieniveaus. Vanaf het schooljaar 2014–2015 kan dan een soepele overgang plaatsvinden naar een centrale eindtoets die ook rapporteert over de vorderingen van leerlingen en groepen leerlingen ten opzichte van de referentieniveaus. Dan kan het primair onderwijs, met de afname van de centrale eindtoets, voldoen aan de verplichte gegevenslevering, zoals beschreven in artikel 9, negende lid, van de WPO en artikel 13, elfde lid, van de WEC.¹

4.5. Afnamemoment van de toets

In februari 2011 hebben de PO-Raad, de VO-raad en AVS een gezamenlijk advies aangeboden, getiteld «Effectief Schakelen: verbeteren van informatieoverdracht tussen PO en VO». Het advies is mede gebaseerd op de resultaten van een pilot die in 2010 heeft plaatsgevonden, waarbij op 55 scholen de afname van de Cito-eindtoets werd verplaatst van begin februari naar eind maart. Uit het onderzoek naar de pilot¹ komt een aantal zaken naar voren die ondersteunend zijn voor dit wetsvoorstel:

- op alle scholen daalt de geplande onderwijstijd voor taal en rekenen in groep 8 van 50% in januari naar 40% in juni.
- Het merendeel van de scholen voor zowel primair als voortgezet onderwijs staat positief of neutraal ten opzichte van het verplaatsen van de eindtoets.
- Veel scholen, zowel voor primair als voor voortgezet onderwijs, zien het beoogde effect van het opschuiven van de toets op het gewicht dat wordt toegedacht aan het advies van de school voor primair onderwijs en de rol van de resultaten op toetsen van het leerling- en onderwijsvolgsysteem daarin.
- De meeste scholen voor voortgezet onderwijs vinden het resultaat op de eindtoets nuttig als tweede gegeven naast het schooladvies.

De aanbevelingen van de raden over het gewenste afnamemoment lopen enigszins uiteen. De sector primair onderwijs wil de toets zo laat mogelijk afnemen, terwijl de sector voortgezet onderwijs ervoor pleit om de resultaten van de toets uiterlijk 1 mei beschikbaar te hebben. Dit laatste vanwege de praktische problemen die het voortgezet onderwijs voorziet op het gebied van organisatie en formatie.

Met dit wetsvoorstel kiest de regering voor een afnameperiode in de derde of vierde week van april. Hiermee worden twee doelen gediend, namelijk een effectievere benutting van de beschikbare onderwijstijd in het laatste schooljaar en een groter gewicht voor het schooladvies bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs.

4.6. Het schooladvies

Met het later afnemen van de centrale eindtoets beoogt de regering het gewicht van het advies van de school voor primair onderwijs te vergroten. Dit wordt gerealiseerd doordat het tweede vereiste, onafhankelijke (toets)gegevens later beschikbaar komt dan nu het geval is. Scholen voor voortgezet onderwijs zullen zich meer moeten verlaten op het advies van de school voor primair onderwijs.

In het Inrichtingsbesluit WVO zal worden geregeld dat het resultaat op de centrale eindtoets het tweede, objectieve gegeven is dat wordt opgenomen in het onderwijskundig rapport van de afleverende school voor primair onderwijs. Daarmee wordt de weg afgesloten voor scholen voor voortgezet onderwijs om – naast de centrale eindtoets – andere gegevens te eisen voordat tot toelating wordt besloten. Het staat natuurlijk altijd vrij om, in overleg met de afleverende school en de ouders, te komen tot een andere vorm van onderzoek, bijvoorbeeld naar de cognitieve capaciteiten van de leerlingen.

In de praktijk wordt voor het merendeel van de leerlingen al voordat de eindtoets is afgenomen een advies geformuleerd over welke schoolsoort in het voortgezet onderwijs de meest geschikte zou zijn. Dit advies is gebaseerd op de resultaten die de leerling heeft gehaald gedurende de schoolloopbaan, maar ook op de bredere kennis die de school van de leerling heeft. Onderdelen hiervan zijn de motivatie om te leren, de ondersteuning vanuit de thuissituatie, de sociale en emotionele ontwik-

¹ J. Roeleveld, L. Mulder, T. Paas, *De gevolgen van een latere afname van de Cito Eindtoets Basisonderwijs*, Nijmegen/Amsterdam 2011.

keling, de aanleg van de leerling en de interesse van de leerling. Het advies van de school voor primair onderwijs is het professionele oordeel van de leraren en de directeur voor het meest passende vervolgonderwijs. De (voorlopige) inschrijving van leerlingen in het voortgezet onderwijs op basis van het advies van de basisschool heeft op het moment van de afname van de centrale eindtoets al plaatsgevonden. Als de resultaten van de toets bekend worden (ongeveer drie weken na de afname) zal voor het grootste deel van de leerlingen het schooladvies bevestigd worden. Sommige leerlingen zullen een hogere score halen dan het schooladvies, andere leerlingen zullen op de toets lager dan verwacht scoren. Wanneer het schooladvies en de toetsscore sterk van elkaar afwijken, volgt er een gesprek tussen de afleverende school, de ontvangende school en de ouders van de leerling over welke leerweg het meest geschikt is.

Het professionele oordeel van de school voor primair onderwijs wordt op dit moment in ongeveer 86% van de gevallen bevestigd door het resultaat op de Cito-eindtoets, dat – op leerlingniveau – ook wordt geformuleerd in een advies voor het juiste vervolgonderwijs. Wanneer het advies van de school voor primair onderwijs afwijkt van de score op de Cito-eindtoets wordt in bijna tweederde van de gevallen het advies van de basisschool gevolgd.¹ Dit neemt niet weg dat de uiteindelijke beslissing om een leerling al dan niet toe te laten, ook na de voorgestelde wetswijziging, bij het bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs ligt.

De praktijk wijst uit dat sommige scholen voor voortgezet onderwijs het resultaat op de eindtoets gebruiken als «ingangseis» voor plaatsing in een bepaalde leerweg. Dit doet onvoldoende recht aan het professionele oordeel van de basisschool. De basisschool kent de leerling immers in de meeste gevallen al acht jaar en kan, mede op basis van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, andere schooltoetsen en de expertise van de leraar, een goed onderbouwd advies geven over de mogelijkheden van de leerling. De school kent de «film» van de leerling, terwijl het resultaat op de eindtoets een momentopname is, een «foto».

4.7. Niveaus van en deelname aan de toets

De centrale eindtoets is, als gezegd, bedoeld voor (nagenoeg) alle leerlingen in het primair onderwijs. In de toekomst zullen alle leerlingen in deze schoolsoorten in dezelfde periode de centrale eindtoets maken. Dit betekent echter niet dat alle leerlingen exact dezelfde toets zullen maken. Op dit moment wordt naast de Cito-eindtoets ook de niveautoets gebruikt. Deze toets is bedoeld voor leerlingen met een leerachterstand van anderhalf jaar of meer en werd in 2010 door ruim 4000 leerlingen afgelegd. De reguliere eindtoets is voor hen te moeilijk en scholen kiezen er in toenemende mate voor om deze leerlingen, die veelal een uitstroomperspectief hebben naar het vmbo met leerwegondersteunend onderwijs of het praktijkonderwijs, aan de niveautoets te laten deelnemen. In het verleden werden deze leerlingen regelmatig uitgesloten van de toets. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de centrale eindtoets op verschillende niveaus kan worden aangeboden. Het is nadrukkelijk een keuze van de regering om alle leerlingen te laten deelnemen aan de centrale eindtoets, ook leerlingen met een leer- of ontwikkelingsachterstand. In lijn met de bestaande toetspraktijk zal er voor deze leerlingen een toets worden ontwikkeld die past bij hun niveau. Deze toets heeft dezelfde onderdelen als de reguliere toets, maar een lager cognitief niveau, met een aangepaste vraagstelling. Deze toets is beter geschikt om in beeld te brengen wat deze leerlingen kennen en kunnen. De normering van deze toets wordt zo ingericht dat de score van leerlingen vergelijkbaar is met die van leerlingen die de reguliere toets afleggen. Daardoor wordt de eenheid in de informatieoverdracht van het primair naar het voortgezet

¹ Vergelijk Van der Lubbe c.s., *Verslag van een onderzoek naar de toelating van leerlingen in het voortgezet onderwijs*, Arnhem 2005.

onderwijs behouden en kan de inspectie de resultaten van groepen leerlingen blijven beoordelen.

De keuze welke leerlingen aan welke toets deelnemen, ligt bij het bevoegd gezag van de school. Deze keuze dient gemotiveerd te zijn mede op basis van de toetsgegevens in het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Het bevoegd gezag legt daarover, indien nodig, verantwoording af aan de inspectie. Het uitgangspunt daarbij is het vertrouwen van de overheid in het schoolbestuur. Als er signalen zijn of als de risico-analyse daartoe aanleiding geeft, kan de inspectie overwegen een onderzoek in te stellen. Hier hoort wel bij dat het bevoegd gezag registreert welke leerlingen aan een andere dan de reguliere centrale eindtoets deelnemen en waarom een afwijkende toets is afgelegd. De registratie van de uitslag op de centrale eindtoets dient in BRON plaats te vinden.

In het wetsvoorstel krijgt het bevoegd gezag een beperkte mogelijkheid om mede op basis van de toetsgegevens in het leerling- en onderwijsvolgsysteem, een zeer specifieke groep leerlingen geen centrale eindtoets af te laten leggen. Dit geldt voor leerlingen die zeer moeilijk leren en leerlingen die meervoudig gehandicapt zijn, waarbij het zeer moeilijk leren één van de handicaps is. Deze bepaling is in lijn met de uitzonderingsbepaling in de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Deze leerlingen zijn gebaat bij goed onderwijs dat past bij hun talenten en beperkingen. Toetsing hoort daar natuurlijk bij, maar de centrale eindtoets, waaronder een eindtoets voor leerlingen met een leer- of ontwikkelingsachterstand, is niet geschikt om de kennis en kunde van deze leerlingen in beeld te brengen.

Een andere uitzondering wordt gemaakt voor leerlingen die vier jaar of korter in Nederland zijn en om die reden de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Hun taalachterstand kan maken dat de resultaten van de centrale eindtoets, waaronder een eindtoets voor leerlingen met een leer- of ontwikkelingsachterstand, niet passen bij de kennis en vaardigheden die ze aangeleerd zijn.

Schoolbesturen dienen zich altijd inhoudelijk te kunnen verantwoorden. Niet alleen naar de ouders, maar desgevraagd ook naar de inspectie, wanneer in de hierboven beschreven situaties wordt afgeweken van de hoofdregel dat alle leerlingen deelnemen aan de centrale eindtoets.

Ook wordt in het wetsvoorstel geregeld dat kinderen die in eerste instantie niet in de gelegenheid waren om de toets te maken de kans krijgen om de toets op een later tijdstip af te leggen. Zo waarborgt de overheid dat zoveel mogelijk leerlingen de toets kunnen afleggen. Kinderen die om medische redenen niet in staat zijn om de toets te maken, hoeven dit vanzelfsprekend niet te doen. Dit is ter beoordeling van het bevoegd gezag. De inspectie ziet erop toe dat er van deze mogelijkheid op juiste wijze gebruik gemaakt wordt en vraagt – indien nodig – verantwoording van het schoolbestuur.

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

De regering hecht ook belang aan het afnemen van de centrale eindtoets in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. In het wetsvoorstel wordt daarom in de WEC (en voor het speciaal basisonderwijs in de WPO) de basis voor een centrale eindtoets gelegd, evenals een bepaling van minimumleerresultaten als bekostigingsvoorwaarde. De inwerkingtreding van deze bepalingen wordt echter later in de tijd gepositioneerd, in het schooljaar 2015–2016.

De belangrijkste reden hiervoor is dat in deze sectoren het gebruik van een eindtoets pas recent op gang is gekomen¹, hoewel het gebruik van de

¹ Zie hierboven: in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs neemt respectievelijk 13% en 21% van de scholen de Cito-eindtoets af. Waarschijnlijk doen niet alle leerlingen in deze scholen mee aan de toets.

voor de verschillende doelgroepen aangepaste tussentijdse toetsen snel toeneemt. Deze keuze past bij het uitgangspunt dat er maximaal wordt aangesloten bij de bestaande toetspraktijk. Deze toetspraktijk zal zich in de nabije toekomst verder ontwikkelen. Het wetsvoorstel Kwaliteit (v)so regelt dat voor alle leerlingen een ontwikkelingsperspectief wordt vastgesteld. Het ontwikkelingsperspectief brengt op basis van onder meer toetsgegevens, persoonskenmerken en omgevingsfactoren in beeld waar een leerling naar kan uitstromen. Met toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem wordt de voortgang van de leerling naar het einddoel (het ontwikkelingsperspectief) gevolgd.

De invoering van de centrale eindtoets in het speciaal onderwijs en speciaal (basis)onderwijs is een belangrijke stap ter bevordering van het opbrengstgericht werken. De eerder beschreven functies van de centrale eindtoets, namelijk het tweede objectieve gegeven voor leerlingen, ouders en scholen bij de overdracht van primair naar voortgezet onderwijs, hulpmiddel voor zelfevaluatie en kwaliteitsverbetering en instrument voor het afleggen van externe verantwoording en beoordeling van de leerresultaten gelden onverkort voor het speciaal (basis)onderwijs. Een wettelijke verplichting is daarvoor onontbeerlijk om het reeds in gang gezette proces van toetsing in het speciaal en speciaal basisonderwijs te ondersteunen. Ook deze scholen zullen zich beter dan nu het geval is moeten kunnen verantwoorden over de leerresultaten en die leerresultaten ook kunnen vergelijken met die van andere soortgelijke scholen. De inspectie kan die leerresultaten dan ook veel beter dan nu het geval is beoordelen. Daarvoor is het echter wel nodig dat ook scholen voor speciaal en speciaal basisonderwijs wettelijk verplicht zijn die eindtoets bij hun leerlingen af te nemen.

Door de latere datum van inwerkingtreding van de bepaling voor het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs ontstaat er tijd en ruimte die benut wordt om in de praktijk na te gaan wat er nodig is om via maatwerk de centrale eindtoets geschikt te maken voor alle leerlingen in alle schoolsoorten in deze sectoren. De toetsontwikkelaar heeft voldoende tijd om nieuwe toetsen, zowel inhoudelijk als in de toetsvorm, geschikt te maken aan specifieke eigenschappen van deze leerlingen in de onderscheiden schoolsoorten. Hiermee wordt recht gedaan aan de eigenheid van deze onderwijsvormen en de leerlingen daarin. Bovendien kunnen scholen wennen aan het idee en de praktijk van eindtoetsing.

Daarnaast wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een norm voor het beoordelen van de leerresultaten in deze sectoren. De basis daarvoor wordt in dit wetsvoorstel gelegd. In de WEC zal een bepaling voor de minimumleerresultaten worden opgenomen, vergelijkbaar met de bestaande bepalingen in de WPO en de WVO. In de WPO staat al een bepaling voor de minimumleerresultaten. Deze zal voor het speciaal basisonderwijs worden gewijzigd. Wanneer de minimumleerresultaten ook voor deze scholen bekostigingsvoorwaarden worden, kan de overheid ingrijpen als de onderwijskwaliteit zeer zwak is. De datum van inwerkingtreding van deze bepalingen zal nog nader worden bepaald en worden vastgesteld. Voor een verdere toelichting op dit punt wordt verwezen naar hoofdstuk 12 (aanbeveling 7).

5. LEERLING- EN ONDERWIJSVOLGSYSTEEM

5.1. Huidig gebruik leerling- en onderwijsvolgsysteem

Een leerling- en onderwijsvolgsysteem bestaat uit toetsen voor groep 1 tot en met groep 8, die de vorderingen in kennis en vaardigheden van leerlingen meten. Zo kan de ontwikkeling van de leerling door de jaren

heen worden gevolgd. Omdat in het leerling- en onderwijsvolgsysteem de gegevens van alle leerlingen worden verzameld, beschikt de school hiermee over uitgebreide gegevens over de leerresultaten van groepen leerlingen gedurende meerdere schooljaren. Dit biedt scholen de mogelijkheid om ook de longitudinale ontwikkeling van groepen te volgen en met elkaar te vergelijken. Het leerling- en onderwijsvolgsysteem heeft daardoor ook een meerwaarde bij zelfevaluatie van de school en bij kwaliteitszorg. De toetscores per groep over meerdere schooljaren, al dan niet gesplitst naar vakken, geven inzicht in de effecten van het gegeven onderwijs.¹ Zo kunnen scholen onderzoeken of veranderingen in het onderwijs die de school heeft aangebracht effect hebben gehad.

De inspectie rapporteert in het Onderwijsverslag 2008–2009 dat ruim 95% van de basisscholen over leerling- en onderwijsvolgsystemen beschikt. Scholen zijn nu alleen wettelijk verplicht een voortgangsregistratie bij te houden omtrent de cognitieve ontwikkeling van zorgleerlingen (artikel 8, zesde lid van de WPO). Maar veel scholen volgen de leervorderingen van alle leerlingen. De meeste scholen (97%) gebruiken hiervoor het Volgstelsel primair onderwijs van Cito BV. Het gebruik van het leerling- en onderwijsvolgsysteem in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs is sterk in ontwikkeling. Cito heeft de toetsen uit het Volgstelsel Primair Onderwijs recent aangepast aan de onderwijsbehoeften van de verschillende doelgroepen in deze onderwijssoorten. Dit leerling- en onderwijsvolgsysteem wordt daardoor steeds intensiever gebruikt in deze sectoren.

Praktisch alle reguliere basisscholen weten dus wat de kennis en vaardigheid van hun leerlingen in Nederlandse taal en rekenen-wiskunde is. Slechts 30% van de scholen voor regulier basisonderwijs gebruikt deze gegevens als hulpmiddel bij opbrengstgericht werken. De inspectie concludeert² dat het optimaal gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem bij opbrengstgericht werken leidt tot betere onderwijskwaliteit en hogere leeropbrengsten bij de leerlingen.

5.2. Wat wordt geregeld?

Bij de vormgeving van de verplichting voor scholen om een leerling- en onderwijsvolgsysteem als diagnostisch hulpmiddel te gebruiken bij het systematisch volgen van de leervorderingen van alle leerlingen sluit de regering aan op de hiervoor beschreven uitgangssituatie. Vrijwel alle scholen werken immers al met een leerlingvolgsysteem. De gegevens uit het systeem geven onmisbare informatie om als school inzicht te krijgen in de kwaliteit van het onderwijsproces. De nu voorgestelde verplichting wil een bijdrage leveren aan het realiseren van de ambitie van de regering om het percentage opbrengstgericht werkende scholen de komende jaren te verhogen van 30% naar 60% in 2015.² De gegevens uit het systeem zijn dus eerst en vooral bedoeld als diagnostisch hulpmiddel voor de school zelf. Daarnaast benut de inspectie de resultaten van tussentijdse toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem om te kunnen beoordelen of er voldoende voortgang is in de ontwikkeling van leerlingen (vergelijk WOT, artikel 11, tweede lid, onder a, sub 2).

Met dit wetsvoorstel regelt de regering dat scholen voor primair onderwijs gebruik maken van een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde. Scholen kiezen zelf welk leerling- en onderwijsvolgsysteem zij gebruiken en er komen geen centrale tussentijdse toetsen. Aan het systeem wordt een aantal eisen gesteld, dat beperkt blijft tot de volgende basiselementen:

- iedere school gebruikt een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor het volgen van de ontwikkeling van alle leerlingen;

¹ Inspectie van het Onderwijs, *School, maak het verschil*, Utrecht 2009.

² Zie ook het actieplan «Basis voor Presteren», Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 VIII, nr. 176.

- leerlingen worden regelmatig getoetst op ten minste de leergebieden Nederland taal en rekenen-wiskunde;
- de toetsen zijn valide, betrouwbaar en methode-onafhankelijk genormeerd.

Door de eisen te beperken tot deze basiselementen wordt de vrijheid van inrichting gerespecteerd.

5.3. Leerling- en onderwijsvolgsysteem in het speciaal (basis)onderwijs

De regering is van mening dat alle kinderen, ook de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs er recht op hebben zich optimaal te ontwikkelen. Net als in het regulier onderwijs zijn leerresultaten een indicatie van de kwaliteit. De orthopedagogische benadering die op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zo belangrijk is, moet gezien worden als één van de voorwaarden voor een optimale ontwikkeling.

Voor het speciaal (basis) onderwijs geldt, net als voor het regulier basisonderwijs, dat het werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem een middel is om de kwaliteit te verbeteren. Dit is geen doel op zich, maar maakt deel uit van een opbrengstgerichte manier van werken in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het realiseren van een meer opbrengstgerichte cultuur is één van de doelstellingen van het wetsvoorstel Kwaliteit (v)so dat ter behandeling bij uw Kamer ligt.

In dit wetsvoorstel wordt een eerste stap gezet met het verplicht stellen van een voortgangsregistratie. In het onderhavige wetsvoorstel wordt een tweede stap gezet met het stellen van eisen aan inhoud en het gebruik van gegevens uit deze registratie. Een derde stap wordt gezet met het invoeren van de centrale eindtoets.

Op basis van de gegevens uit het leerlingvolgsysteem beslist het bevoegd gezag over deelname aan de centrale eindtoets. Om een dergelijke beslissing te kunnen nemen is het nodig dat het bevoegd gezag en de school beschikken over objectieve en betrouwbare gegevens, die het leerling- en onderwijsvolgsysteem oplevert. Aan dat systeem wordt een beperkt aantal eisen gesteld, die gelijk zijn aan die voor het regulier basisonderwijs (regelmatige toetsing, valide, betrouwbare en methode-onafhankelijk genormeerde toetsen). Het gebruik van het leerling- en onderwijsvolgsysteem in het speciaal (basis)onderwijs wordt, als hiervoor opgemerkt, ondersteund door de ontwikkeling van toetsen die geschikt zijn voor de specifieke doelgroepen in deze sectoren.

5.4. Leerlingvolgsysteem in het voortgezet onderwijs

In het actieplan «Beter Presteren»¹ heeft de regering een aantal doelstellingen geformuleerd op het terrein van opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs. Ook in deze sector ontstaat behoefte aan het volgen van de vorderingen van de leerlingen. De overheid heeft daarom een wetsvoorstel in voorbereiding dat met ingang van het schooljaar 2014–2015 de verplichting regelt voor het gebruik van een leerlingvolgsysteem en een diagnostische tussentijdse toets door scholen in het voortgezet onderwijs.

Met een leerlingvolgsysteem en de diagnostische tussentijdse toets worden de vorderingen van de leerlingen in de kennis en vaardigheden van Nederlandse taal, Engelse taal, wiskunde en rekenen op verschillende wijze inzichtelijk gemaakt. De diagnostische tussentijdse toets vormt een richtpunt aan het einde van de onderbouw en geeft inzicht in het niveau van de leerling halverwege de schoolloopbaan op weg naar het examen. Met een leerlingvolgsysteem worden de vorderingen van de leerling op deze onderdelen gedurende de gehele onderbouw systematisch gevolgd. Met deze verplichting voor het voortgezet onderwijs wordt, gelijk aan de

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 VIII, nr. 176.

voorgenomen beleidsmaatregelen voor de sector primair onderwijs, het realiseren van een cultuur van opbrengstgericht werken ondersteund. In combinatie met de leerlingcores op de centrale eindtoets in het primair onderwijs, maakt het leerlingvolgsysteem in het voortgezet onderwijs de doorlopende leerlijn Nederlandse taal rekenen-wiskunde van de leerlingen van PO naar VO inzichtelijk.

6. ORGANISATIESTRUCTUUR CENTRALE EINDTOETS

6.1. Eén organisatiestructuur in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs

Dit wetsvoorstel legt vast dat de centrale eindtoets op een vergelijkbare manier wordt opgesteld als de centrale examens in het voortgezet onderwijs, met inachtneming van het wezenlijk verschil dat de centrale eindtoets geen examen is. Voor de centrale examens in het voortgezet onderwijs geldt de volgende werkwijze. De minister is verantwoordelijk voor het examenstelsel in zijn geheel. Dit zal ook het geval zijn bij de centrale eindtoets. Voor de inhoud van de uitvoerende zaken is echter politiek onafhankelijke deskundigheid nodig. Daarom berust deze uitvoering bij het Cve. Het Cve stelt vanuit zijn expertise de examenopgaven vast en bepaalt de normering van de centrale examens. Daarnaast geeft het Cve (andere) regels van uitvoerende of technische aard binnen de door de minister vastgelegde kaders. De centrale examens die door het Cve worden vastgesteld, worden door stichting Cito ontwikkeld.

Bij de invoering van de centrale eindtoets wordt qua procesgang bij deze aanpak aangesloten. De centrale eindtoets en het centraal examen hebben gemeen dat zij invulling geven aan de stelselverantwoordelijkheid van de minister voor goed onderwijs. In de tweede plaats is het – gelet op de toenemende aandacht voor doorlopende leerlijnen – niet doelmatig om meerdere organisaties binnen het onderwijsveld met soortgelijke taken te belasten.

De Wet College voor examens (Wet Cve) bepaalt dat deze taken onafhankelijk en deskundig worden uitgevoerd en dat deze uitvoering draagvlak moet hebben bij representatieve onderwijsorganisaties. De bedoeling van dit wetsvoorstel is dat het Cve soortgelijke taken – juist vanwege de onafhankelijkheid, deskundigheid en representativiteit – ook voor de centrale eindtoets gaat uitvoeren.

Bij dit alles moet wel opgemerkt worden dat er in dit opzicht een onderscheid is tussen het invoeringsjaar van de centrale eindtoets en latere schooljaren. De eerste centrale eindtoets (beoogd voor het voorjaar van 2013) wordt nu ontwikkeld door Cito. De afname zal wel onder verantwoordelijkheid van het Cve plaatsvinden. Gaandeweg zal Cve de gehele verantwoordelijkheid op zich nemen, zowel voor het proces als de inhoud van de centrale eindtoets. Deze situatie zal in het schooljaar 2014–2015 volledig gerealiseerd zijn.

De keuze voor het Cve voor de uitvoering van de centrale eindtoets in het primair onderwijs sluit aan bij de eerder genoemde motie van de Kamerleden Beertema en Elias. Verder moet de minister bij de benoeming van de leden van het Cve er zorg voor dragen dat hun benoeming kan rekenen op draagvlak bij representatieve onderwijsorganisaties.¹

Om tot uitdrukking te brengen dat de centrale eindtoets iets anders is dan een centraal examen wordt voorgesteld de naam van het College voor examens (Cve) te veranderen in het College voor toetsen en examens.

¹ Zie artikel 4, derde lid, van de Wet Cve en Kamerstukken II 2008/09, 31 411, nr. 12.

6.2. Minister verantwoordelijk voor toetsstelsel in het primair onderwijs

Dit wetsvoorstel regelt dat het Cve de bevoegdheid krijgt om de centrale eindtoets tot stand te brengen, de opgaven vast te stellen en te normeren. De minister blijft echter verantwoordelijk voor de kwaliteit van het gehele stelsel van het primair onderwijs. Deze verantwoordelijkheid wordt mede geborgd door de wettelijk vastgestelde kerndoelen en referentieniveaus. Met de centrale eindtoets kan hij zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs beter waarmaken. De minister blijft ook verantwoordelijk voor het uitoefenen van toezicht op de scholen. Er verandert dus niets in de verhouding tussen de minister en de scholen.

6.3. Stichting Cito

Cito staat voor «Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling». Cito werd opgericht in 1968 en kreeg de juridische vorm van een overheidsstichting. Net als bij andere overheidsstichtingen was de invloed van de minister groot. Zo behoeften de begroting en de jaarrekening de goedkeuring van de minister.

Met ingang van 1 januari 1987 trad de Wet op de Onderwijsverzorging (WOV) in werking. Hierdoor kreeg Cito een publiekrechtelijke status met rechtspersoonlijkheid krachtens de WOV. Bij besluit van 16 oktober 1993¹ werd Cito aangewezen als bestuursorgaan als bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale Ombudsman.

Vanwege het in werking treden van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (hierna: Wet SLOA) is Cito per 1 januari 1999 geprivatiseerd en verloor zij de status van publiekrechtelijk orgaan. Het uitvoeren van de publieke taak werd ondergebracht in een privaatrechtelijke beheersvorm: Stichting Cito.

De wetgever heeft Stichting Cito met deze privatisering gestimuleerd en ruimte geboden om naast de door haar te verrichten wettelijke activiteiten, ook op basis van vragen van scholen met commerciële activiteiten te starten. Deze activiteiten worden verricht door Cito BV waar Stichting Cito de enige aandeelhouder van is.

Stichting Cito is een organisatie die grote expertise heeft op het gebied van het ontwikkelen van examens en toetsen. Bovendien ontwikkelt Cito BV voor 85% van de basisscholen de eindtoets. Een extra speler naast Stichting Cito is dan niet doelmatig. Er is voor gekozen om voluit gebruik te maken van deze expertise door aan te sluiten bij de bestaande organisatiestructuur van de centrale examens in het voortgezet onderwijs. Stichting Cito ontvangt op basis van de Wet SLOA een subsidie voor deze als overheidstaak aangemerkte activiteit (niet-economische dienst van algemeen belang). Er wordt eveneens een wettelijke subsidiegrondslag gecreëerd op basis waarvan Stichting Cito aangewezen wordt voor het voorbereiden en ontwikkelen van de centrale eindtoets.

Hiervoor is al aangegeven dat het Cve de verantwoordelijkheid krijgt voor het tot stand brengen van de centrale eindtoets en dat stichting Cito wordt aangewezen als voorbereider en ontwikkelaar daarvan. Cito BV zal de Cito-Eindtoets niet meer aanbieden als marktactiviteit. Cito BV blijft wel andere marktactiviteiten uitvoeren, zoals het aanbieden van een leerling- en onderwijsvolgsysteem.

Stichting Cito en Cito BV zijn twee aparte rechtspersonen, maar worden vanwege hun samenwerking vaak als één organisatie, Cito, aangemerkt. In het kader van de internetconsultatie hebben andere toetsaanbieders de

¹ Stb. 1993, 535.

zorg uitgesproken dat deze samenwerking kan leiden tot voordelen die concurrentievervalsing werken (zie hoofdstuk 11, onderdeel 6). Deze toetsaanbieders doelen dan op de mogelijke negatieve effecten die dat kan hebben op hun eigen producten die zij op de markt aanbieden. Bijvoorbeeld een verminderde afzet van toetsen die scholen naast de centrale eindtoets afnemen om het schooladvies van de leerkracht te ondersteunen en hun leerling- en onderwijsvolgsystemen. Daarnaast kan de kennisoverdracht binnen de Cito-onderdelen, bijvoorbeeld met betrekking tot de referentieniveaus, ook concurrentievervalsing werken.

In reactie hierop wordt in het wetsvoorstel in de eerste plaats geregeld dat de centrale eindtoets niet als product van Stichting Cito wordt aangeboden, maar als product van het Cve, straks het College voor toetsen en examens. Het is immers dit college dat de bevoegdheid krijgt om de centrale eindtoets tot stand te brengen, de opgaven vast te stellen en deze te normeren. Bij aanvaarding van de wet wordt er dus niet langer gesproken over de Cito-Eindtoets, maar over de centrale eindtoets van het College voor toetsen en examens.

In de tweede plaats zijn om de mededinging op de toetsmarkt te waarborgen, en concurrentievervalsing te voorkomen, bestuurlijke afspraken met Stichting Cito gemaakt. Deze afspraken hebben betrekking op het duidelijk scheiden van de organisatorische verantwoordelijkheid en openbaarheid van met publieke middelen vervaardigde producten en onderzoeksresultaten. Overigens handelt Stichting Cito daar op dit moment al grotendeels naar en zijn de genoemde afspraken in belangrijke mate een formele bevestiging van de huidige praktijk.

Het uitvoeren van de publieke taak, bestaande uit de voorbereiding en ontwikkeling van de centrale eindtoets, door Stichting Cito is op het administratieve, juridische en financiële vlak volledig gescheiden van de marktactiviteiten van Cito BV. Dit is in lijn met de Mededingingswet. Hoewel er geen wettelijke verplichting bestaat om het uitvoeren hiervan ook organisatorisch te scheiden, hebben de afspraken betrekking op het scheiden van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van deze publieke taak en marktactiviteiten.

Verder is met Stichting Cito overeengekomen dat de openbaarheid van met publieke middelen vervaardigde producten moet worden gewaarborgd. Hierbij geldt het uitgangspunt dat in beginsel alles openbaar is, tenzij er een reden is om iets niet openbaar te maken. Bijvoorbeeld omdat de privacy van personen, bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens, in het geding is. Of omdat de kennis moet worden hergebruikt.

Daarnaast is met Stichting Cito overeengekomen dat gegevens die zijn verkregen in het kader van het uitoefenen van haar voorbereidings en ontwikkelingstaak alleen door Cito BV mogen worden gebruikt als deze gegevens tegelijkertijd aan andere toetsaanbieders, onder dezelfde voorwaarden, beschikbaar worden gesteld. Dit komt ten goede aan de kwaliteit van toetsen en daarmee aan de kwaliteit van het onderwijs. Om het «level playing field» beter te waarborgen richt Stichting Cito daar bovenop een helpdesk in waar kleine toetsaanbieders terecht kunnen voor psychometrisch advies onder dezelfde condities als Cito BV. Eén van die condities is dat alle kosten worden doorberekend. Het «level playing field» wordt verder gegarandeerd doordat de wijze van normering van de centrale eindtoets een publieke aangelegenheid wordt. De centrale eindtoets komt immers onder verantwoordelijkheid van het College voor toetsen en examens tot stand. Het College zal de kennis en informatie hierover voor alle toetsaanbieders onder dezelfde condities beschikbaar houden.

De strekking van deze afspraken krijgen als subsidieverplichtingen hun beslag in de subsidiebeschikkingen gericht aan Stichting Cito. Het niet naleven hiervan heeft consequenties voor het vaststellen van de definitieve subsidie. Omdat Stichting Cito niet de enige stichting is die subsidie vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ontvangt voor het uitvoeren van een publieke taak, zal de regering zich inspannen om in het kader de herziening van de Wet SLOA deze afspraken wettelijk te verankeren.

6.4. Betrokkenheid onderwijspraktijk bij centrale eindtoets

Bij de totstandkoming van de opgaven van de centrale eindtoets blijft voor deskundigen uit de onderwijspraktijk een belangrijke rol weggelegd. Vanwege hun onmisbare expertise en praktijkervaring zullen ook leraren inhoudelijk betrokken blijven bij de ontwikkeling en het testen van proefopgaven door Cito en bij de uiteindelijke vaststelling van de toets door het Cve.

Dit laatste zal plaatsvinden via commissies, die door het Cve zullen worden ingesteld, voor het vaststellen van de toetswijzers en de inhoud van de centrale eindtoets. Hiermee wordt aangesloten op de huidige situatie waarin Cito bij de ontwikkeling en vaststelling van de opgaven niet alleen gebruik maakt van eigen toetsdeskundigen, maar ook van deskundigheid uit de dagelijkse onderwijspraktijk. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld pabodocenten, schoolbegeleiders en leerkrachten uit het primair onderwijs.

6.5. Toezicht en handhaving

De inspectie zal toezien op de afnamecondities van de centrale eindtoets. Ook hierbij geldt het principe van risicogericht toezicht. Het uitgangspunt is dat scholen het vertrouwen krijgen dat de afname van de centrale eindtoets ordentelijk plaatsvindt. Scholen gaan in het algemeen professioneel om met toetsen: het zijn hulpmiddelen om het onderwijs te evalueren en, in het geval van de eindtoets, om leerlingen goed te kunnen verwijzen naar het voortgezet onderwijs. De regering verwacht dat het waarborgen van de afnamecondities in de praktijk weinig tot geen problemen zal opleveren. Deze verwachting is mede gebaseerd op bevindingen van de inspectie, die in 2006 een onderzoek heeft gedaan naar de afnamecondities bij de Cito-eindtoets.¹

De afnamecondities van de centrale eindtoets zullen worden vastgelegd in de handleiding van de centrale eindtoets, die onder de verantwoordelijkheid van het College voor toetsen en examens tot stand zal komen. Deze bevoegdheid zal in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Bij signalen of onverklaarbare resultaten zal de inspectie de afweging maken of het noodzakelijk is om een onderzoek in te stellen. Een onderzoek naar de vraag of de afnamecondities gewaarborgd zijn vindt dus altijd achteraf plaats. Het is aan het bevoegd gezag om zich hierover te verantwoorden. De verantwoording heeft ook betrekking op de manier waarop bevoegde gezagsorganen omgaan met de (beperkte) mogelijkheid om leerlingen uit te zonderen van deelname aan de centrale eindtoets.

7. POSITIE VAN CARIBISCH NEDERLAND

Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen die als «bijzondere gemeenten» functioneren binnen het land Nederland. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid op de eilanden. Dat betekent dat de scholen in Caribisch Nederland onderdeel zijn van het onderwijsstelsel van Nederland.

¹ Inspectie van het Onderwijs, *Eindtoets in het basisonderwijs: een onderzoek naar leerlingen die niet meedoen en/of niet mee tellen*, Utrecht 2006, p. 17.

De inzet van de regering om over de volle breedte van het onderwijs de prestaties te verbeteren, geldt ook voor de scholen in Caribisch Nederland. Ook daar zal het gebruik van leerling- en onderwijsvolgsystemen en samenhangende centrale eindtoetsen, gekoppeld aan de referentieniveaus, ten goede komen aan een opbrengstgerichte cultuur.

Bij de noodzaak van de centrale eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem en bij het verband met de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen-wiskunde en minimumleerresultaten is uitvoerig stilgestaan in de vorige hoofdstukken van deze memorie van toelichting. Dit is ook het perspectief voor Caribisch Nederland, maar de regering vindt het niet verstandig om nu al de verplichtingen uit dit wetsvoorstel – het gebruik van toetsen – in te voeren voor de scholen in Caribisch Nederland. Daarvoor is nog te veel in beweging.

In de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland is het doel opgenomen van deze onderwijsagenda is dat in het schooljaar 2016–2017 de onderwijskwaliteit van de scholen in Caribisch Nederland op een naar Nederlandse en Caribische maatstaven aanvaardbaar niveau is. Er is afgesproken dat leraren vanaf schooljaar 2011–2012 gebruik maken van een leerlingvolgsysteem om de resultaten van hun leerlingen te volgen en om bijtijds bij te sturen op achterstanden in taal en rekenen. Leerlingen worden regelmatig getoetst. Toetsen worden waar nodig vertaald en aangepast aan de lokale context. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat er in Caribisch Nederland een tweede, gelijkwaardig instructietaal bestaat naast het Nederlands: Papiaments op Bonaire en Engels op Sint Eustatius en Saba.

Door de verplichtingen voor de centrale eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem voorlopig niet op te nemen in wetgeving krijgen de betrokken partijen op de eilanden de tijd om ervaring op te doen met de kerndoelen voor beide instructietalen, opbrengstgericht werken en met het toetsen en volgen van leerlingen. Ook geeft dit hen ruimte om zelf taalbeleid te ontwikkelen dat kan rekenen op draagvlak in de samenleving. De wetgever kan daardoor over een aantal jaren met gerichte wetgeving aansluiten bij een gegroeide praktijk op de scholen in Caribisch Nederland.

8. FINANCIËN

Voor de dekking van de additionele kosten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien is in 2012 € 25,4 miljoen beschikbaar. Dit budget loopt op tot structureel € 29 miljoen in 2016.

	2012	2013	2014	2015	2016
(x 1 mln euro)	25,4	25,4	29	29	29

Van dit budget is in 2012 € 18 miljoen oplopend tot € 20 miljoen structureel bestemd voor scholen. Het is bedoeld om scholen – ook financieel – voor te bereiden op en te ondersteunen bij de invulling van de doelstellingen van dit wetsvoorstel, namelijk dat zij de centrale eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem in toenemende mate gebruiken als middel bij het opbrengstgericht werken. Dit deel van het budget zal via de prestatiebox aan de scholen beschikbaar worden gesteld. Het andere deel van dit budget is bestemd voor de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van een centrale eindtoets, evenals de facultatieve eindtoets voor de wereldoriënterende vakken. Gezien de benodigde ontwikkeltijd van de centrale eindtoets (bijvoorbeeld voor proeftoetsing) zijn deze

activiteiten reeds gestart. Met de huidige Cito-eindtoets is deze ontwikkeltijd ook nodig.

9. ADMINISTRATIEVE LASTEN

Gezien de staande praktijk met betrekking tot toetsing in het basisonderwijs, zal dit wetsvoorstel niet leiden tot een verhoging van de administratieve lasten voor scholen en besturen. De meeste scholen gebruiken immers al een eindtoets en nagenoeg alle scholen hebben een leerling- en onderwijsvolgsysteem. De invoering van de centrale eindtoets kan er zelfs toe leiden dat de administratieve lasten voor basisscholen verminderd worden, door het centraliseren van de inschrijving en de centrale verwerking van de toetsresultaten. Voor een deel van de scholen in het speciaal (basis)onderwijs is de introductie van verplichte toetsing wel van invloed op de lastendruk, omdat de toetspraktijk daar nog divers is.

10. UITVOERINGS- EN HANDHAAFBAARHEIDSTOETS

Op 21 februari 2011 is het ontwerp-wetsvoorstel voorgelegd aan DUO voor een uitvoerings- en handhavingstoets. Op 18 april 2011 heeft DUO de resultaten van deze toets toegestuurd, die is uitgevoerd in samenspraak met de Auditdienst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de inspectie en het College voor Examen.

Op hoofdlijnen is de conclusie van de toets dat de kern van het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. De opmerkingen die gemaakt worden hebben betrekking op aspecten die zien op de verdere inrichting van de uitvoeringsregelingen. Uit het wetsvoorstel vloeit voort dat een aantal algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen zal worden aangepast of gemaakt die op de uitvoering betrekking hebben, zoals de regelingen rondom het gegevensverkeer en de ministeriële regeling die is gebaseerd op artikel 34.4 van het Besluit bekostiging WPO. Deze nieuwe en gewijzigde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen zullen tevens getoetst worden op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit raakt, als gezegd, niet de kern van dit wetsvoorstel.

11. REACTIES ONDERWIJSORGANISATIES EN UITKOMST INTERNETCONSULTATIE

Respons

In de periode 1 maart tot en met 6 april 2011 is het conceptwetsvoorstel «centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs» openbaar gemaakt voor internetconsultatie. Hieronder volgt een samenvatting van de reacties die zijn binnengekomen via de internetconsultatie en van de onderwijsorganisaties. Op de internetconsultatie zijn ruim 220 reacties ontvangen. Het merendeel (63,7%) van de reacties is afkomstig van personen werkzaam in het primair onderwijs (leerkracht, intern begeleider, schoolleider of bestuurder) en 2,7% uit het voortgezet onderwijs. 19% van de reacties is afkomstig van ouders. De categorie «overig» telt 14,7%. In deze categorie zijn de reacties van bijvoorbeeld toetsontwikkelaars, uitgevers en pedagogen ondergebracht. De uitkomst van de consultatie is in onderzoekstechnische zin natuurlijk niet representatief, maar geeft wel een indruk.

De volgende organisaties hebben gereageerd op het wetsvoorstel: PO-Raad, VO-raad Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS), CNV Onderwijs, Verenigde Bijzondere Scholen (VBS), Samenwerkingsverband voor vernieuwingsonderwijs (Netwerk SOVO), de Vereniging van Vrije Scholen (Vrijescholen), Ouders&COO, Landelijke Oudervereniging

Bijzonder Onderwijs op algemene grondslag (LOBO), Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap (KNAG), Landelijk Expertisecentrum Mens- en Maatschappijvakken (LEMM) en de gezamenlijke uitgevers van test- en toetsmateriaal voor het primair en voortgezet onderwijs.

De ontvangen reacties zijn gegroepeerd naar de onderstaande zes hoofdpunten:

- Vóór of tegen een centrale eindtoets taal en rekenen.
- Vindt u het een goede keuze dat de centrale eindtoets alleen Nederlandse taal en rekenen-wiskunde toetst, of bent u van mening dat ook wereldoriëntatie deel moet uitmaken van de eindtoets?
- Wat vindt u van het voorstel en de argumenten om de toetsafname te verplaatsen van de eerste week van februari naar het tijdvak half april-half mei?
- Wat vindt u ervan dat het werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem verplicht te stellen?
- Heeft u opvattingen over toegevoegde waarde/leerwinst, over de functie en inhoud van een begintoets en/of de inrichting van pilots op dit gebied?
- De rol en positie van Stichting Cito als de bij wet aangewezen instantie die de centrale eindtoets ontwikkelt.

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

Reacties

Ongeveer 70% van de reacties uit de internetconsultatie is vóór invoering van een centrale eindtoets. Uitgesplitst naar doelgroep blijkt dat ruim 60% van de ouders voor is.

De PO-raad, VO-raad, Vrijescholen, Ouders&Coo, KNAG en LEMM zijn voorstander c.q. hebben géén bezwaar tegen een eindtoets. Tegen invoering daarvan zijn AVS, CNV Onderwijs, VBNS, Netwerk SOVO, LOBO en Uitgevers van test- en toetsmateriaal.

Conclusie en gevolgen voor het wetsvoorstel

De invoering van een verplichte eindtoets die de regering voorstaat wordt in de consultatie door een ruime meerderheid ondersteund. De PO-Raad vindt wel dat het beoogde tempo van invoering te snel is.

De reacties geven geen aanleiding om af te zien van het voornemen tot invoering van de centrale eindtoets. Het streefmoment van invoering is april 2013 (schooljaar 2012–2013). Mede omdat de centrale eindtoets volledig aansluit op de huidige Cito-eindtoets is dit tijdpad verantwoord. Dit in combinatie met het gegeven dat vrijwel alle basisscholen gewend zijn een toets af te nemen aan het eind van de periode van de basisschool.

Ad 2. Eindtoets met wel of geen wereldoriëntatie

Reacties

Uit de reacties van zowel de organisaties als via de internetconsultatie, blijkt dat er een voorkeur is voor het opnemen van wereldoriëntatie (geschiedenis, aardrijkskunde en natuur) in de centrale eindtoets.

Ongeveer 63% van de respondenten ziet graag dat wereldoriëntatie onderdeel uitmaakt van de eindtoets, 37% vindt dat niet. Belangrijk argument dat aangevoerd wordt, is het risico op verschraving van het onderwijs. Alleen toetsen van taal en rekenen geeft een (te) eenzijdig beeld van het kind.

Uitgesplitst naar doelgroepen is het beeld dat 55% van de personen werkzaam binnen het primair onderwijs vindt dat wereldoriëntatie wel onderdeel moet uitmaken van de eindtoets. Driekwart van de ouders en van de categorie «overig» vinden dat wereldoriëntatie in de eindtoets moet worden opgenomen.

Opvattingen van onderwijsorganisaties:

Geen wereldoriëntatie	Wel wereldoriëntatie	Wereldoriëntatie facultatief	Overig (geen reactie)
AVS	CNV Onderwijs VBS ¹ Netwerk SOVO ¹ Vrijescholen KNAG en LEMM	Ouders&COO	PO-Raad Uitgevers test -en toetsmateriaal VO raad LOBO

¹ Niet als onderdeel centrale eindtoets, scholen moeten eigen toetsen kunnen kiezen.

Conclusie en gevolgen voor het wetsvoorstel

Het beeld is dat uit de meeste reacties een voorkeur spreekt voor aandacht voor wereldoriëntatie in de eindtoets. De PO-Raad spreekt zich hier niet over uit. De raad houdt het bij de waarschuwing dat het onderwijs meer is dan alleen (scores op het gebied van) taal en rekenen: de wettelijke opdracht is aanzienlijk breder dan alleen deze inhoudsgebieden.

Mede naar aanleiding van de reacties wordt voorgesteld dat de genoemde leergebieden met betrekking tot wereldoriëntatie onderdeel vormen van de eindtoets. In tegenstelling tot de leergebieden taal en rekenen, wordt de afname en deelname van leerlingen aan deze toetsonderdelen niet verplicht. Voor een verdere toelichting op deze keuze wordt verwezen naar paragraaf 4.3.

Ad 3. Het opschuiven van de periode van het afnamemoment van de toets*Reacties*

Tweede deel van de respondenten en de meeste onderwijsorganisaties (PO-raad, AVS, CNV Onderwijs, VBS, Netwerk SOVO, Vrijescholen en VO-raad) zijn het eens met of hebben geen bezwaar tegen het opschuiven van de periode waarin de toets wordt afgenomen. Argumenten daarbij zijn dat de beschikbare onderwijstijd effectiever kan worden benut en dat hierdoor het schooladvies centraler komt te staan. Dit wordt als een gewenste ontwikkeling gezien. Een aantal van de respondenten ziet praktische en organisatorische problemen met het aanmelden van de leerlingen voor het voortgezet onderwijs. De VO-raad geeft in dit verband aan dat de resultaten van de toets uiterlijk 1 mei beschikbaar moeten zijn.

Circa een derde van de respondenten is tegen het verplaatsen van de eindtoets in de tijd. Naast de genoemde praktische problemen wordt daarbij aangevoerd dat de argumentatie voor het verschuiven van het afnamemoment niet juist is; er wordt door scholen na februari nog veel gedaan. Verder krijgt de toets door het verschuiven van het afnamemoment een ander doel: namelijk verantwoording in plaats van ondersteuning voor het advies van de basisschool.

Conclusie en gevolgen voor het wetsvoorstel

De beoogde verschuiving van de eindtoets verderop in het schooljaar mag rekenen op brede instemming van de respondenten. Wel dient er oog te zijn voor de praktische gevolgen voor de aanmeldingsprocedures van leerlingen bij het voortgezet onderwijs.

Vanwege de verwachte positieve effecten voor het gewicht van het schooladvies en de benutting van de onderwijstijd, is in het wetsvoorstel gekozen voor het opschuiven van het toetsmoment van begin februari naar de derde of vierde volle week in april. Dit moment betekent dat de toetsgegevens van leerlingen uiterlijk medio mei (vlak na de meivakantie)

als het tweede onafhankelijk gegeven, beschikbaar zijn. Dit is tijdig genoeg voor de afronding van de aanmeldingsprocedures.

Ad 4. Verplichting werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem

Reacties

Uit de reacties blijkt dat 70% voorstander is van het verplichten van een leerling- en onderwijsvolgsysteem. Daarbij worden enkele kanttekeningen geplaatst. Zo dient de keuze van het type leerling- en onderwijsvolgsysteem aan de school te worden overgelaten. Er moet worden opgepast voor een afrekencultuur; het systeem is eerst en vooral een instrument van de scholen zelf waarbij te veel aan administratieve rompslomp moet worden voorkomen. Diegenen die tegen een verplicht leerling- en onderwijsvolgsysteem zijn, geven als belangrijkste argument dat veel scholen hiermee al werken; dus waarom moet het dan nog verplicht worden gesteld?

Van de onderwijsorganisaties steunen AVS, CNV Onderwijs, VBS, Netwerk SOVO, Vrije Scholen en de VO-raad de verplichting om te werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem. De PO-raad vindt in het licht van de gegroeide praktijk een verplichting overbodig.

Conclusie en gevolgen voor het wetsvoorstel

Uit de reacties blijkt dat het verplichten van een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor alle leerlingen overwegend wordt gesteund. Wel moet de keuze van het systeem aan de school worden overgelaten. De reacties bevestigen de door de regering voorgestelde wetswijziging.

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

Reacties

Uit de reacties uit de internetconsultatie blijkt dat ruim 35% geen bezwaar maakt tegen het meten van toegevoegde waarde, maar ruim driekwart van de reacties plaatst hier wel de nodige kanttekeningen bij: Hoe kan dit gemeten worden? Is het niet zo dat ook buitenschoolse factoren een grote invloed hebben op de ontwikkeling van het kind? Het blijft lastig om jonge kinderen te toetsen: de uitkomsten zijn niet betrouwbaar en valide. Elk kind ontwikkelt zich in zijn eigen tempo. Er moet voor opgepast worden om niet in een afrekencultuur te belanden. Bijna 50% zegt tégen het bepalen van leerwinst en/of tegen invoering van de begintoets te zijn. Argumenten die worden aangevoerd komen inhoudelijk overeen met de hiervoor genoemde kanttekeningen. Ongeveer 15% van de respondenten heeft de vraag niet ingevuld, of heeft geen mening, of geeft aan dat goed werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem voldoende zou moeten zijn.

De meeste organisaties plaatsen kanttekeningen bij het doel, de haalbaarheid, de betrouwbaarheid en de uitvoering van een begintoets en een ontwikkeling van een maat voor toegevoegde waarde. Hieronder volgen de standpunten van de organisaties.

CNV Onderwijs staat positief tegenover het idee om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen op grond van toegevoegde waarde maar heeft wel een aantal bedenkingen.

Ouders&COO steunt het voorstel om met pilots ervaring op te doen met de begintoets.

De PO-Raad heeft grote bedenkingen bij het voornemen om toegevoegde waarde van scholen te bepalen aan de hand van toetsen. Zeker wanneer dit gebeurt uit oogpunt van de beoordeling van de opbrengsten door de inspectie of wanneer een koppeling wordt gelegd met prestatiebeloning.

De raad vindt dan ook dat eerst via pilots goed moet worden onderzocht wat wel en wat niet werkt.

De AVS is tegen het gebruik van toetsen om de kwaliteit van scholen te meten of te vergelijken.

VBS vindt dat voor het bepalen van toegevoegde waarde of leerwinst geen begintoets kan worden gebruikt.

Netwerk SOVO stelt dat het verstandig is om gebruik te maken van de gegevens uit het leerling- onderwijsvolgsysteem voor het bepalen van toegevoegde waarde.

Het LOBO stelt dat het vaststellen van toegevoegde waarde geen hoofddoel op zich mag zijn. Een begintoets dient in de eerste plaats ten goede te komen aan onderwijs op maat van de leerling.

De Vereniging van Vrijescholen is tegen een maat voor toegevoegde waarde.

Conclusie en gevolgen voor het wetsvoorstel

Uit de reacties spreekt de nodige twijfel over de betrouwbaarheid en uitvoerbaarheid van instrumenten als een centrale begintoets en de ontwikkeling van een maat voor toegevoegde waarde. Het kabinet is zich ervan bewust dat de ontwikkeling, de toepassing en de functies van een begintoets en een maat voor toegevoegde waarde een zorgvuldige doordinking vragen. Vandaar dat deze elementen niet zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Wel hecht het kabinet eraan om deze elementen, in samenspraak met scholen en wetenschap, verder uit te werken. De betrouwbaarheid en uitvoerbaarheid worden, in samenspraak met scholen, wetenschap en inspectie, uitprobeerde en ontwikkeld in de pilot Leerwinst en Toegevoegde Waarde.

Ad 6. Positie Cito

Reacties

In een aantal reacties, met name die van de gezamenlijke uitgevers van toetsen en testen in het primair onderwijs, worden bedenkingen aangevoerd tegen de rol van Cito als beoogd wettelijk ontwikkelaar van de centrale eindtoets. Ook bestaat er vrees voor oneerlijke concurrentie op de markt van toets- en testmateriaal omdat de stichting Cito deze wettelijke taak krijgt toebedeeld. Deze publieke taak kan vanwege de kennisvoorsprong van stichting Cito bevoordelend werken ten aanzien van de marktactiviteiten van Cito BV. Dit in relatie tot andere ontwikkelaars die producten aanbieden op de vrije toetsmarkt.

Conclusie en gevolgen voor het wetsvoorstel

De publieke activiteiten en de marktactiviteiten van Cito moeten ter voorkoming van mogelijke oneerlijke concurrentie goed gescheiden zijn. Daarbij dient de expertise die samenhangt met de publieke functie en die relevant is voor de ontwikkeling van andere toetsen, toegankelijk te zijn voor alle marktpartijen om daarmee onbedoelde bevoordeling van Cito BV te voorkomen.

Het kabinet hecht aan een goed onderscheid tussen de publieke taken van stichting Cito en marktactiviteiten van Cito BV. Dit geldt ook voor de beschikbaarstelling van de expertise die samenhangt met de publieke functie voor marktpartijen. Hierover zijn met stichting Cito heldere afspraken gemaakt.

12. ADVIES ONDERWIJSRAAD

Op 1 april 2011 heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap advies gevraagd aan de Onderwijsraad over het conceptwetsvoorstel. De raad heeft zijn advies op 30 mei 2011 toegezonden aan de minister.

De Onderwijsraad geeft aan dat hij zich «kan vinden in het verplichten van een eindtoets en een leerlingvolgsysteem voor het primair onderwijs. De raad is echter van mening dat het concept-wetsvoorstel op enkele onderdelen heroverweging verdient.» De raad doet daartoe zeven aanbevelingen. De regering is de Onderwijsraad erkentelijk voor haar aanbevelingen, maar maakt op aantal punten een andere afweging. De aanbevelingen worden hieronder weergegeven, evenals de (beknopte) reactie van de regering hierop.

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

De raad is het eens met de keuze voor de verplichting van een eindtoets, maar adviseert de regering om scholen – evenals bij het verplichte gebruik van het leerlingvolgsysteem – de vrijheid te laten behouden om zelf te kiezen welke eindtoets ze gebruiken, zolang die maar geïjkt is aan de referentieniveaus. Daarnaast adviseert hij om een centrale, bij voorkeur adaptieve, eindtoets onder verantwoordelijkheid van het College voor examens te laten ontwikkelen en die beschikbaar te stellen aan alle scholen.

De regering volgt het advies van de Onderwijsraad op dit punt niet. Zoals in hoofdstuk 3 en 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, zijn transparantie en eenduidigheid belangrijke argumenten om de centrale eindtoets verplicht te stellen voor alle scholen, zoals ook is afgesproken in het Regeerakkoord. Deze verplichting versterkt ook de positie van de ouders bij de verwijzing naar het voortgezet onderwijs en verhoogt de eenduidigheid en transparantie bij de beoordeling van de leerresultaten door de inspectie. Ook past deze verplichting bij de normerende rol van de overheid om het «wat» aan het einde van het primair onderwijs te bepalen. Scholen hebben en houden alle vrijheid om het onderwijs in te richten op een manier die past bij de eigen uitgangspunten en de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Bovendien is het openlaten van de keuze voor de eindtoets niet doelmatig als het gaat om de komende verplichting van scholen om te rapporteren over de eveneens landelijk vastgestelde referentieniveaus. Dit zou immers betekenen dat verschillende eindtoetsen geëquivalet moeten worden, hetgeen een langdurig, inhoudelijk gecompliceerd en tijdrovend proces is.

Daarnaast adviseert de Onderwijsraad om alle toetsontwikkelaars tegemoet te komen. Daarom adviseert de raad voorbeelditems en een handleiding voor de vertaling van referentieniveaus naar toetsen te laten ontwikkelen en beschikbaar te stellen.

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is het College voor examens een project gestart waarin sets van referentie-opgaven worden ontwikkeld. Een set referentie-opgaven bevat een reeks toetsopgaven die per referentieniveau het te meten domein inhoudelijk goed dekt. De sets van referentie-opgaven moeten een gezaghebbende uitwerking zijn van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Daarom worden diverse inhoudelijke experts en deskundigen uit de onderwijspraktijk bij dit project betrokken. Per domein worden twee gelijkwaardige sets van referentie-opgaven ontwikkeld: een openbare en een niet-openbare set. De openbare set is bedoeld als voorbeeld voor het onderwijsveld en komt voor curriculum- en toetsontwikkelaars tegemoet om hun materialen af te stemmen op de referentieniveaus. De niet-openbare set is bedoeld om het niveau van de centrale eindtoets in de toekomst te borgen, ook in relatie tot de referentieniveaus.

De raad beveelt tevens aan om (tussen)toetsen te ijkten op de referentieniveaus en hiervoor een onafhankelijke commissie in te stellen. De raad zet vraagtekens bij het formuleren van wettelijke voorschriften voor de afnamecondities bij toetsen uit het leerlingvolgsysteem.

Nadat het project voor de ontwikkeling van sets van referentie-opgaven is afgerond, wordt bezien op welke wijze tussentijdse toetsen van verschillende toetsontwikkelaars gerelateerd kunnen worden aan de referentieniveaus voor eind groep 8. Het oordeel over de inhoudelijke en methodologische kwaliteit van de tussentijdse toetsen wordt nu gegeven door de COTAN.

De regering is niet voornemens om de afnamecondities van tussentijdse toetsen uit het leerling- en ontwikkelingsvolgsysteem wettelijk te verankeren. Het hoort tot de professionele verantwoordelijkheid van besturen, scholen en leraren om rekening te houden met de aanwijzingen voor de afname die de ontwikkelaars van tussentijdse toetsen geven. Het voorschrijven van afnamecondities beperkt zich tot centrale eindtoets. Het toezicht op de naleving daarvan zal minder stringent zijn dan bijvoorbeeld bij de examens in het voortgezet onderwijs en risicogericht van karakter zijn. De centrale eindtoets is immers een toets, geen examen.

Ook acht de raad het wenselijk om voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs een eindtoets en een leerlingvolgsysteem in aangepaste vorm te verplichten. Die aangepaste vorm moet ruimte bieden voor maatwerk en flexibiliteit. De raad adviseert ook de verplichtingen niet te laten gelden voor zeer moeilijk lerende kinderen en meervoudig gehandicapte kinderen voor wie het zeer moeilijk leren een van de handicaps is.

De regering is het eens met de strekking van deze laatste aanbeveling. Om die reden heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om bij deze leerlingen niet de centrale eindtoets af te nemen. Voor de overige leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs geldt dat er toegewerkt wordt naar een toetssysteem dat recht doet aan de onderwijsbehoeften van de verschillende doelgroepen in deze sectoren. Zo is in deze memorie van toelichting (paragraaf 4.7) aangegeven dat er voor leerlingen met cognitieve beperkingen een aangepaste toets wordt aangeboden. Daarnaast is de latere invoeringsdatum voor het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs bedoeld om, waar nodig, aangepaste toetsen en toetsvormen te ontwikkelen en te testen.

Aanbeveling 2: wel peiling op stelselniveau

De Onderwijsraad vindt het belangrijk dat er op stelselniveau een beeld moet zijn van de beheersingsniveaus van de leerlingen op de «doorstroomrelevante» vakken. De raad adviseert om die reden om de centrale, maar niet-verplichte, eindtoets die de raad voorstaat jaarlijks op 20% van de scholen af te nemen. De raad benadrukt dat de gegevens uit deze peiling niet bedoeld zijn voor toezicht en handhaving.

Uit de reactie op aanbeveling 1 zal duidelijk zijn dat de regering, met het verplichten van één centrale toets, deze aanbeveling niet kan overnemen. Met een deelname van 100% aan de centrale eindtoets is een steekproef niet langer nodig. Daarnaast zullen de resultaten op de centrale eindtoets benut worden voor het uitspreken van een publiek oordeel over de leerresultaten van de school.

De Onderwijsraad adviseert dat de door Cito verzamelde data publiek toegankelijk moeten zijn, evenals voor andere toetsontwikkelaars relevante informatie van het ontwikkelingsproces van de centrale eindtoets.

De regering stelt zich op het standpunt dat in beginsel alle met publieke middelen ontwikkelde instrumenten openbaar moeten zijn, tenzij zwaarwegend belang zich hier tegen verzet. Met de betrokken partijen (waaronder Cito, College voor examens en toetsontwikkelaars) zullen hierover concrete afspraken worden gemaakt. Deze afspraken komen zijn bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel beschikbaar.

Aanbeveling 3: wereldoriëntatie niet als onderdeel van de eindtoets, op termijn wel Engels

De Onderwijsraad hecht grote waarde aan wereldoriëntatie. Naar het oordeel van de raad hoort de vormgeving van het onderwijs in wereldoriënterende vakken bij de professionele verantwoordelijkheid van de school en ontbreekt het de wetgever aan legitimatie om dit in de verplichte toets te betrekken. De raad is wel van mening dat Engels op termijn onderdeel zou moeten zijn van de centrale eindtoets. Hij wijst daarbij op de doorstroomrelevantie van het vak Engels.

Als gesteld kiest de regering ervoor om het onderdeel wereldoriëntatie facultatief aan te bieden. Daarmee komt de regering tegemoet aan het advies van de raad, omdat het dan het bevoegd gezag is dat de keuze maakt om wereldoriëntatie te toetsen. Dit benadrukt de importantie van wereldoriënterende vakken, geeft scholen maximale vrijheid bij de inrichting van het onderwijs, maar faciliteert tegelijkertijd de scholen door middel van een facultatieve, centrale toets voor deze vakken. Daarmee kunnen scholen het onderwijs in de wereldoriënterende vakken evalueren en verbeteren.

De regering is het eens met de Onderwijsraad dat Engels een belangrijk vak is in het primair onderwijs. In het basisonderwijs is het een verplicht onderdeel van het onderwijsaanbod. In het speciaal onderwijs is het een facultatief vakgebied. De regering sluit niet uit dat Engels op langere termijn deel zou kunnen uitmaken van de centrale eindtoets. Vooralsnog kiest de regering er echter voor om op dit punt nog geen concrete stappen te zetten. De regering richt zich de eerstkomende jaren vooral op de hoofddambitie op de prestaties voor Nederlandse taal en rekenen in het primair onderwijs te verbeteren. Eén van de uitgangspunten bij het ontwerp van dit wetsvoorstel was dat er maximaal wordt aangesloten bij de bestaande toetspraktijk. In tegenstelling tot taal, rekenen en wereldoriëntatie worden op dit moment de eindopbrengsten voor de Engelse taal nauwelijks in beeld gebracht aan de hand van eindtoetsen. Daarbij is de diversiteit in het aanbod en de besteding van onderwijstijd aan het vak Engels groot in het basisonderwijs¹. Om de resultaten van Engels goed in beeld te krijgen zouden, zoals ook de raad aangeeft, eerst referentieniveaus moeten worden ontwikkeld op basis van de bestaande kerndoelen. De regering stelt zich op het standpunt dat het veld eerst de gelegenheid moet krijgen om te (leren) werken met de referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen en zich te richten op de invoering van de maatregelen uit dit wetsvoorstel. De regering heeft toegezegd in het najaar van 2012 te komen met een plan van aanpak voor de versterking van het Engels in het primair onderwijs.²

Aanbeveling 4: voer verplichte eindtoets pas in 2014 in

De Onderwijsraad beveelt aan om de verplichting voor de centrale eindtoets en het leerlingvolgsysteem later in te voeren dan de regering wil, namelijk in het schooljaar 2013–2014. Deze aanbeveling is gebaseerd op het invoeringstraject van de referentieniveaus.

De regering streeft ernaar de centrale eindtoets en het verplicht gebruik van leerling- en onderwijsvolgsystemen vanaf het schooljaar 2012–2013 in te voeren. Dit sluit aan bij de bestaande toetspraktijk in het basison-

¹ Vergelijk: SLO, *Engels in het basisonderwijs: verkenning van de stand van zaken*, Enschede 2011.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 31 293, nr. 108.

derwijs. Veel scholen maken al gebruik van een eindtoets en nagenoeg alle scholen beschikken over een leerling- en onderwijsvolgsysteem. De centrale eindtoets is volledig geënt op de bestaande eindtoets van Cito, waarin de referentieniveaus nog niet verwerkt zijn. Ook hier sluit de regering dus maximaal aan bij de bestaande toetspraktijk. Bovendien is het toetsen op de referentieniveaus niet de primaire reden om te komen tot invoering van een centrale eindtoets.

Om de centrale eindtoets inhoudelijk aan te passen aan de referentieniveaus taal en rekenen en om de toetscores op deze niveaus te normeren is nog een aantal jaren ontwikkeltijd nodig. De eerste centrale eindtoets die zowel qua inhoud als qua normering «referentieniveau-proof» is staat gepland voor het schooljaar 2014–2015.

Aanbeveling 5: laat keuze instrument onafhankelijk advies voortgezet onderwijs aan scholen

De Onderwijsraad is van mening dat scholen vrij moeten blijven in de keuze voor het onafhankelijk tweede gegeven en dat dat overheid geen dwingende reden heeft om de vorm van dit gegeven voor te schrijven. Daarnaast adviseert de raad om de centrale eindtoets uiterlijk 15 april te laten plaatsvinden, zodat het voortgezet onderwijs tijdig voorbereiden kan treffen voor de komst van nieuwe leerlingen.

De regering begrijpt de positie van de Onderwijsraad over de rol van de centrale toets bij de advisering, geredeneerd vanuit zijn advies om de centrale eindtoets niet verplicht te stellen voor alle scholen. Het zal duidelijk zijn dat de regering, vanwege de keuze voor de verplichtstelling van één centrale eindtoets, ook vasthoudt aan de verplichting om het resultaat op de centrale eindtoets te gebruiken als het onafhankelijk tweede gegeven (naast het onderwijskundig rapport) bij de toelating tot het voortgezet onderwijs. Dit neemt niet weg dat scholen voor primair en voortgezet onderwijs alle vrijheid hebben om op lokaal of regionaal niveau aanvullende afspraken te maken over een warme, inhoudrijke overdracht van leerlingen.

Aan het advies van de Onderwijsraad om de toets uiterlijk 15 april te laten plaatsvinden komt de regering goeddeels tegemoet. Het wetsvoorstel gaat uit van een afnameperiode in de derde of vierde week van april. Volgens de regering biedt deze periode voldoende gelegenheid aan het voortgezet onderwijs om zich voor te bereiden op de komst van nieuwe leerlingen.

Aanbeveling 6: toets voldoet niet als maat voor toegevoegde waarde van een school

De Onderwijsraad geeft aan dat de meting van toegevoegde waarde «met grote onzekerheden gepaard gaat.» Hij wijst erop dat de meting van goede kwaliteit moet zijn om van nut te zijn voor scholen en om als grondslag te kunnen dienen voor de beoordeling van prestaties van scholen. Ook wijst de raad op het belang van het stimuleren van scholen om te leren van metingen van toegevoegde waarde. Hij vindt de ontwikkeling van pilots op dit gebied wenselijk. Wel wijst hij op risico's voor hoge administratieve lasten en mogelijk strategisch gedrag bij introductie van de begintoeets.

De regering heeft de aanbevelingen van de Onderwijsraad over het ontwikkelen van een maat voor toegevoegde waarde ter harte genomen bij de opzet en inrichting van de pilot¹. De regering vindt het van belang dat juist de scholen zelf gegevens over toegevoegde waarde goed gebruiken bij de zelfevaluatie van de school en het bepalen van de risico- en succesfactoren in de eigen onderwijspraktijk. De maat voor toegevoegde waarde die binnen de pilots wordt ontwikkeld, moet ondersteunend zijn bij het opbrengstgericht werken binnen de school.

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 31 293, nr. 126.

Negatieve gevolgen zoals verhoging van de administratieve lasten of ongewenst strategisch gedrag moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. In de monitoring, die gedurende de twee-jarige pilotperiode wordt uitgevoerd, komen deze aspecten uitgebreid aan de orde.

Aanbeveling 7: licht invoering minimumleerresultaten speciaal onderwijs beter toe

De Onderwijsraad adviseert om in de memorie van toelichting in te gaan op de overwegingen om tot invoering van minimumleerresultaten over te gaan in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Dit in het licht van de memorie van toelichting bij de Wet «goed onderwijs, goed bestuur».

Bij de behandeling van de Wet «goed onderwijs, goed bestuur» is aangegeven dat de ontwikkeling van toetsinstrumentarium voor het speciaal (basis)onderwijs zou worden gestimuleerd. Zoals uit het onderstaande en uit paragraaf 4.8 blijkt, is die ontwikkeling goed op gang gekomen. Daardoor komt het perspectief van de invoering van eisen voor de minimumleerresultaten in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs in beeld. De genoemde instrumenten vinden immers nu hun weg naar de betrokken scholen.

Het is nadrukkelijk een keuze van de regering om alle leerlingen te laten deelnemen aan de centrale eindtoets, ook leerlingen met een leer- of ontwikkelingsachterstand. Daarom wordt voor deze leerlingen een toets ontwikkeld die past bij hun niveau. Het is de bedoeling om vanaf het schooljaar 2015–2016 de centrale eindtoets voor het eerst in het speciaal (basis)onderwijs af te nemen. Scholen kunnen hun leerlingen op deelname aan de centrale eindtoets voorbereiden met behulp van tussentijdse taal- en rekentoetsen die in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor deze doelgroep zijn en worden ontwikkeld. Het zijn toetsen voor de leerstofgebieden begrijpend lezen, spelling en rekenen-wiskunde. Vanaf het schooljaar 2010–2011 zijn er toetsen beschikbaar voor leerlingen die functioneren op het niveau van groep 3 tot en met groep 5 van het reguliere basisonderwijs. Toetsen voor leerlingen die functioneren op het niveau van groep 5, 6, 7 en 8 van het reguliere basisonderwijs, komen vanaf schooljaar 2012–2013 beschikbaar. De toetsen zijn ook goed te gebruiken voor de leerlingen die ondersteuning behoeven in het reguliere basisonderwijs, zoals de leerlingen met een vertraagde ontwikkeling, een beperkte aandachtsspanne of een grote behoefte aan structuur. Op deze wijze hebben scholen geschikte toetsinstrumenten om de vorderingen en de eindresultaten van hun leerlingen objectief en valide te kunnen meten.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A

Het gebruik en de toepassing van een leerling- en onderwijsvolgsysteem binnen de school is geregeld in het voorgestelde zesde lid van artikel 8 WPO en het zevende lid van artikel 11 WEC. De wettelijke voorschriften beperken zich tot enkele kwaliteitseisen ten aanzien van de functionaliteit en de toepassing van het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Daarbij bestaat de basis uit het systematisch volgen en registreren van de vorderingen van iedere leerling.

Een leerling- en onderwijsvolgsysteem bevat toetsen die gedurende meerdere schooljaren kennis en vaardigheden van de leerling meten op het terrein van de kerndoelen en met inachtneming van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. In de onderwijspraktijk zijn diverse reeksen

van toetsen van verschillende toetsontwikkelaars beschikbaar¹ die aan de eisen voldoen. In het wetsvoorstel wordt niet voorgeschreven wanneer en hoe vaak een toets moet worden afgenomen.

In het voorgestelde zevende lid van artikel 8 WPO en in het achtste lid van artikel 11 WEC wordt bepaald dat de toetsen door een – door de minister aangewezen – onafhankelijke commissie op een aantal algemene kwaliteitseisen moeten zijn beoordeeld. In de huidige praktijk gebeurt dit door de COTAN, de Commissie Testaangelegenheden Nederland. In de toetsgids (toetswijzer.kennisnet.nl) kunnen scholen nagaan welke toetsen een positief oordeel hebben gekregen van de COTAN op de onderdelen inhoudsvaliditeit, betrouwbaarheid en normen. De toetsen worden door de commissie beoordeeld op:

- inhoudelijke validiteit. Een toets is inhoudelijk valide als de toets inderdaad de vaardigheid en kennis meet die de toets wil meten.
- betrouwbaarheid. Met het begrip betrouwbaar wordt hier de nauwkeurigheid van de meting bedoeld. Bij een betrouwbare meting zal de toetsscore van een leerling niet beïnvloed mogen zijn door storende factoren die van invloed zijn op de leerling die de toets aflegt.
- deugdelijke normering. Door het gebruik van normen bij een toets, krijgt de toetsscore van de leerling een bepaalde waarde. De toetscore moet namelijk geïnterpreteerd worden om te kunnen vaststellen hoe goed een leerling de toets heeft gemaakt. Een dergelijke interne toetsnorm stelt de toetsontwikkelaar vast op basis van een verzameling toetsscores van andere leerlingen. Bij het bepalen van de deugdelijkheid van de normering wordt bijvoorbeeld nagegaan of deze verzameling toetsscores groot genoeg is en of deze representatief is. Aangezien de commissie door de minister wordt aangewezen, is het voor scholen snel inzichtelijk welke toetsen voldoen aan de wettelijke criteria. De vrijheid van inrichting wordt daarbij volledig gerespecteerd. Scholen blijven immers binnen de genoemde restricties van validiteit, betrouwbaarheid en deugdelijke normering, vrij in de keuze van een leerling- en onderwijsvolgsysteem, en daarmee ook in de keuze van de toetsen, die worden gebruikt.

Artikel I, onderdeel B, artikel II, onderdeel B

De voorgestelde wijzigingen betreffen wijzigingen op de eveneens voorgestelde artikelen 8 WPO en 11 WEC, welke wijzigingen op een later tijdstip inwerking zullen treden dan de artikelen 8 WPO en 11 WEC. Dat betekent dat in eerste instantie de toetsen van het leerling- en onderwijsvolgsysteem betrekking hebben op Nederlandse taal en rekenen en wiskunde en dat na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B en artikel II, onderdeel B, en artikel III, onderdeel B de toetsen zullen worden afgenomen met inachtneming van de referentieniveaus.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C

In het eerste lid van de voorgestelde artikelen is aangegeven in welke periode de centrale eindtoets moet worden afgenomen. De precieze datum in deze periode wordt bepaald door het College voor (toetsen) en examens (zie artikel 2, zesde lid, onderdeel b in artikel III). Het tweede lid geeft aan wat de centrale eindtoets meet. Op de keuze voor de onderwerpen is al uitgebreid ingegaan in het algemeen deel van deze toelichting. Omdat alle leerlingen in beginsel (zie hierna) de centrale eindtoets moeten afleggen is voorzien in het afleggen van de toets op een later moment. Er zullen zich gevallen voordoen waarin het ook bij het tweede afnamemoment om medische redenen (bijvoorbeeld langdurige ziekte) onmogelijk zal zijn om de leerling te laten deelnemen. Daarin voorziet het derde lid. Hiermee wordt dus bereikt dat een bevoegd gezag

¹ Bijvoorbeeld van Cito bv, 678 Onderwijs Advisering, Pearson, Boom test uitgevers.

in zo'n geval niet het wettelijk voorschrift van het eerste lid (waar is geregeld dat alle leerlingen de toets moeten afleggen) niet nakomt. Zie in dit verband ook het vierde lid.

Het bevoegd gezag kan er voor kiezen om naast de centrale eindtoets tevens de toets voor wereldoriëntatie te laten afleggen. Deze toets maakt geen onderdeel uit van de (verplichte) centrale eindtoets en de scores werken niet door bij de beoordeling van de minimum leerresultaten van de school.

Op basis van het vierde lid heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid sommige leerlingen de toets niet te laten afleggen. Deze mogelijkheid betreft slechts een beperkte groep leerlingen, namelijk zeer moeilijk lerende leerlingen en meervoudig gehandicapte kinderen voor wie het zeer moeilijk lerend zijn een van de handicaps is. De intentie is dat zoveel mogelijk leerlingen meedoen met de centrale eindtoets. De uitzondering voor zeer moeilijk lerende leerlingen wordt gemaakt op basis van de Wet Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Deze wet bepaalt dat voor deze leerlingen geen objectieve en valide gegevens hoeven worden overgedragen naar het vervolgonderwijs, waaruit blijkt welk eindniveau de leerling heeft behaald ten opzichte van de referentieniveaus. Dat leerlingen tot één van de categorieën behoren, kan het bevoegd gezag onderbouwen met behulp van de indicatiestelling en de verzamelde gegevens in het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Als een leerling volgens het bevoegd gezag niet kan meedoen met de centrale eindtoets, bespreekt de school vooraf met de ouders of verzorgers wat hiervoor de reden is. Dit is geen verplichting. De inspectie houdt toezicht op een juist gebruik van deze bevoegdheid door het bevoegd gezag.

Artikel I, onderdeel D, artikel II, onderdeel D

De voorgestelde wijzigingen betreffen wijzigingen op de voorgestelde artikelen 9b WPO en 18b WEC, welke wijzigingen op een later tijdstip inwerking zullen treden dan de artikelen 9b WPO en 18b WEC. Dat betekent dat in eerste instantie de centrale eindtoets betrekking heeft op Nederlandse taal en rekenen en wiskunde en dat na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel C en artikel II, onderdeel C, de centrale eindtoets zal worden afgenomen met inachtneming van de referentieniveaus.

Artikel I, onderdeel E, artikel II, onderdeel E

De voorgestelde wijziging van artikel 10a WPO en de invoering van artikel 19a WEC strekken ertoe om de minimumleerresultaten zoals die nu reeds gelden voor basisscholen (Stb. 2010, 80) ook gaan gelden voor speciale scholen voor basisonderwijs en voor scholen voor speciaal onderwijs en scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (alleen voor de leerlingen van groep 8). De beoordeling zal straks (ook voor basisscholen) plaatsvinden op basis van de resultaten van de afgelegde centrale eindtoetsen. Omdat bij de beoordeling van de scholen wordt «teruggekeken» naar de centrale eindtoetsen in een periode van 3 schooljaren, zal de volledige werking van de bepaling over de minimum leerresultaten pas aan de orde zijn als de centrale eindtoets in 3 schooljaren is afgelegd. Voor basisscholen (waarop nu reeds een bepaling over minimum leerresultaten van toepassing is) is in artikel VIII een overgangsbepaling opgenomen (zie de toelichting bij artikel VIII).

Artikel I, onderdeel F, artikel II, onderdeel F

De voorgestelde wijziging houdt in dat rapportage aan ouders over de vorderingen van de leerling mede gebaseerd dient te zijn op de gegevens van de leerling in het leerling- en onderwijsvolgsysteem.

Artikel I, onderdeel G, artikel II, onderdeel G

De centrale eindtoets wordt ingevoerd voor alle leerlingen. Om mogelijke misverstanden te voorkomen wordt in de onderhavige artikelen expliciet bepaald dat het bevoegd gezag geen vrijstelling kan verlenen van deze verplichting (dit laat onverlet dat in het derde en vierde lid van artikel 9b WPO en 18b WEC situaties zijn beschreven waarin een leerling geen centrale eindtoets hoeft af te leggen) als ouders daarom zouden verzoeken. Het afleggen van de centrale eindtoets is een verplichte onderwijsactiviteit.

Artikel I, onderdeel H, artikel II onderdeel H

De formulering van de huidige bepaling dient te worden aangepast, omdat voorgesteld wordt in beginsel alle leerlingen een centrale eindtoets te laten afleggen. De woorden «indien van toepassing» hebben betrekking op de situaties, bedoeld in het derde en vierde lid, van de artikelen 9b WPO en 18b WEC. Voor leerlingen die op grond van die bepalingen geen centrale eindtoets hebben afgelegd, kan uiteraard de uitslag daarvan niet in het basisregister worden opgenomen. In die gevallen dient dan de reden voor niet deelname te worden opgenomen. Tevens wordt in het basisregister opgenomen op welk niveau de eindtoets is gemaakt.

Gebruik informatie over resultaten centrale eindtoets

Een belangrijke functie van de centrale eindtoets is het beoordelen van de leerresultaten op onder meer het niveau van de school. Informatie hierover is immers van belang voor het ontwikkelen, vaststellen en evalueren van het onderwijsbeleid en het toezicht op het onderwijs (zie ook Kamerstukken II 1997/98, 25 828, nr. 3, blz. 9). In de WPO en de WEC is mede daarom bepaald dat het bevoegd gezag het persoonsgebonden nummer van iedere leerling samen met bepaalde gegevens aan de minister moet verstrekken. Een van deze gegevens is – voor zover van toepassing – de uitslag van de centrale eindtoets. Deze gegevens worden vervolgens opgenomen in het basisregister onderwijs (hierna: BRON). De gegevens die in het BRON zijn opgenomen, mogen de minister en de inspectie slechts gebruiken in relatie tot hun taak: voor zover noodzakelijk voor de bekostiging van scholen en de begrotings- en beleidsvoorbereiding, respectievelijk voor het uitoefenen van het toezicht op het onderwijs.

Openbaarheid van resultaten centrale eindtoets

De systematiek van de WPO borgt tot slot dat het gebruik van het persoonsgebonden nummer nooit tot de persoon herleidbaar mag zijn. Dit betekent dat stukken die de overheid openbaar maakt – al dan niet op basis van de Wet openbaarheid van bestuur – op bijvoorbeeld het niveau van de school niet tot een persoon herleidbaar mogen zijn: deze resultaten mogen alleen geaggregeerd of geanonimiseerd ter beschikking komen (zie ook Kamerstukken II 1997/98, 25 828, nr. 3).

Artikel III, onderdeel A

Omdat de benaming van het college wordt aangepast aan de nieuwe taak met betrekking tot de centrale eindtoets, dient de begripsbepaling eveneens te worden aangepast.

Artikel III, onderdeel B

In artikel 2 van de Wet Cve zijn de kerntaken van dit college neergelegd. Het Cve zal de opgaven van de centrale eindtoets en de toets over wereldoriëntatie tot stand brengen en vaststellen. Dit betekent niet dat het

Cve de opgaven ontwikkelt. Met die taak wordt Cito belast. Deze ontwikkeltaak voert Cito overigens wel uit onder de regie van van het Cve (zie ook de toelichting op artikel III, onderdeel D). Daarnaast heeft het Cve tot taak het maken van regels van uitvoerende of technische aard. Bij de laatste taak gaat het bijvoorbeeld om het vaststellen van de beoordelingsnormen – de correctievoorschriften – en de daarbij behorende scores voor de centrale eindtoets. Daarnaast zal het Cve regels geven over de hulpmiddelen, zoals kladpapier, die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven van de centrale eindtoets. Het Cve stelt voor elke leerling die heeft deelgenomen aan de centrale eindtoets een leerlingrapport op. De leerlingrapporten worden naar de school gestuurd. Dit leerlingrapport bevat de toetsscore van de leerling, de score per onderdeel van de toets (taal, rekenen-wiskunde en wereldoriëntatie als de leerling die toets heeft gemaakt) en een advies over het vervolgonderwijs. Dit advies is het tweede objectieve gegeven dat de school gebruikt ter onderbouwing van het eigen schooladvies. Dit schooladvies van de basisschool is leidend bij de aanmelding van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Vanaf het schooljaar 2014–2015 bevat de leerlingrapportage ook informatie over de beheersing van de referentieniveaus taal en rekenen. Het Cve zal daarnaast aan scholen de mogelijkheid bieden via een webapplicatie schoolrapporten samen te stellen op basis van de leerlingrapporten. Het schoolrapport is bedoeld om op geaggregeerd niveau inzicht te krijgen in de resultaten van de school. Het schoolrapport kan onder meer inzicht bieden in het aantal leerlingen dat de centrale eindtoets heeft gemaakt, hoeveel leerlingen welke toets hebben gemaakt, de gemiddelde score op de eindtoets en het landelijk gemiddelde.

Artikel III, onderdeel C

De voorgestelde wijziging betreft een wijziging op het voorgestelde artikel 2, zesde lid, van de Wet Cve, welke wijziging op een later tijdstip inwerking zal treden dan eerdergenoemd artikellid. Dat betekent dat in eerste instantie de centrale eindtoets betrekking heeft op Nederlandse taal en rekenen en wiskunde en dat na inwerkingtreding van artikel IV, onderdeel C (en in samenhang met artikel I, onderdeel C en artikel II, onderdeel C) de centrale eindtoets zal zijn gericht op toetsing aan de referentieniveaus.

Artikel III, onderdeel D

Het Cve zal – vanuit zijn regierol – de taak krijgen de minister te adviseren over de uitvoeringsketen van de centrale eindtoets. Het advies zal betrekking hebben op werkzaamheden van andere actoren, zoals DUO en Stichting Cito. Omdat laatstgenoemde taak van het college wordt beperkt tot de (beleids)uitvoering en geen hoofdtaak wordt van het Cve, is de Kaderwet adviescolleges daarop niet van toepassing. Het subsidiëren van de Stichting Cito voor hun ontwikkelingsactiviteiten is en blijft uiteraard voorbehouden aan de minister.

Artikel III, onderdeel E

De taak van het Cve om toetsen op te stellen (zie het voorgestelde artikel 2, zesde lid) heeft betrekking op zowel de centrale eindtoets, bedoeld in de WPO, en de centrale eindtoets, bedoeld in de WEC. Omdat de inwerkingtreding van de bepaling over de centrale eindtoets in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs op een later tijdstip zal zijn dan voor basisscholen, is het noodzakelijk om de taakopdracht aan het Cve hiermee in overeenstemming te laten zijn. Dit artikel strekt daartoe.

Artikel III, onderdeel F

De nieuwe benaming van het Cve werkt door in de citeertitel van de wet.

Artikel IV

Op grond van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsactiviteiten (hierna: Wet SLOA) is de minister bevoegd om subsidie te verlenen aan alleen Stichting Cito voor het ontwikkelen van de centrale examens in het voortgezet onderwijs. Voor het ontwikkelen van de centrale eindtoets zal een vergelijkbare grondslag worden opgenomen in de Wet SLOA (artikel 2a van de Wet SLOA).

De bevoegdheid om subsidie te verlenen aan stichting Cito voor de ontwikkeling van de centrale eindtoets wordt in de Wet SLOA neergelegd. Het op deze manier inrichten van de ontwikkelstructuur van de centrale eindtoets betekent dat het ontwikkelen hiervan niet op de «vrije markt» wordt aangeboden. Het ontwikkelen daarvan wordt vormgegeven als een niet-economische dienst van algemeen belang, een zogenaamde NEDAB.

Niet-economische dienst van algemeen belang

Het ontwikkelen van het centraal examen in het voortgezet onderwijs is eveneens te beschouwen als een NEDAB. Hiermee wordt immers invulling gegeven aan de stelselverantwoordelijkheid van de minister voor kwalitatief goed onderwijs. Gelet op deze functie en de aansluiting bij de ontwikkelstructuur in het voortgezet onderwijs, ligt het voor de hand om ook het ontwikkelen van de centrale eindtoets vorm te geven als een NEDAB.

Een dienst kan als dienst van algemeen belang worden aangemerkt als deze dienst voor de samenleving van algemeen belang wordt geacht. Deze dienst onderscheidt zich van een «gewone dienst» door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid. De aard van het publiek belang is vervolgens van belang voor de vraag wanneer een overheid een dienst als niet-economisch moet aanmerken. Een indicatie of een activiteit niet-economisch van aard is, blijkt onder meer uit de constatering of deze activiteit gerelateerd is aan de uitoefening van zogenaamde typische overheidstaken of uit het feit dat het een activiteit betreft die een puur sociale aard heeft.¹

In het algemeen deel is al ingegaan op het feit dat de centrale eindtoets bij de normerende taak van de overheid past en bij de aanhoudende zorg van de regering voor het onderwijs (artikel 23, eerste lid, van de Grondwet). Het beoordelen van de leerresultaten door de school is immers een belangrijke functie van de eindtoets. De leerresultaten op basis van de eindtoets zijn overigens van betekenis voor de verbetering van het onderwijs op alle niveaus: van het niveau van de leerling tot en met het niveau van het onderwijsstelsel, waar het toezicht op scholen door de inspectie onder valt. Goed analyseren van resultaten, sterke en zwakke punten benoemen, doelen stellen, verbeteren van de zwakke punten en het borgen van sterke punten zijn daarbij de volgende stappen. Hieruit blijkt dat de eindtoets invulling geeft aan de stelselverantwoordelijkheid van de overheid voor kwalitatief goed onderwijs: toetsing in het onderwijs draagt dus in overwegende mate bij tot het doel kinderen kwalitatief goed onderwijs te laten volgen zodat ze goed worden voorbereid op hun functioneren in de samenleving van nu en morgen. In die zin is het ontwikkelen van de centrale eindtoets gerelateerd aan een typische overheidstaak.

¹ Handreiking Diensten van Algemeen Economische Belang en Staatssteun van het Interdepartementaal Steun Overleg (ISO) van 10 juni 2008.

Het zijn van een typische overheidstaak is nog niet voldoende om een activiteit als niet-economisch aan te duiden. Daarvoor zijn andere indicaties. Zo zal de prestatie – het ontwikkelen van een centrale eindtoets – dwingend in de Wet SLOA worden voorgeschreven. Dit houdt in dat Cito geen invloed heeft op de aard van de centrale eindtoets: een uniform – al dan niet op verschillende niveaus – verplichte eindtoets die (in beginsel) door alle leerlingen in groep 8 in het primair onderwijs moet worden gemaakt. Een andere belangrijke indicatie voor het zijn van een niet-economische activiteit is dat het ontwikkelen van deze eindtoets volledig door de overheid wordt gefinancierd.

Gelet op het bovenstaande mag het ontwikkelen van de centrale eindtoets worden aangemerkt als een NEDAB.

Toepasselijkheid regels staatssteun, mededinging en aanbesteding

Het vormgeven van het ontwikkelen van de centrale eindtoets als NEDAB heeft tot gevolg dat de (Europese) regels met betrekking tot staatssteun en mededinging niet van toepassing zijn.¹ Dit neemt niet weg dat concurrentievervalsing voorkomen moet worden. De maatregelen die daarvoor worden getroffen, staan beschreven in paragraaf 6.3.

Hieronder staat een beschrijving van de huidige toetsmarkt. Daaruit blijkt dat er op dit moment geen goede marktwerking is mede als gevolg van de dominante positie van Cito (85% van de scholen maakt de Cito-eindtoets). Gelet op de doelstelling en noodzaak van dit wetsvoorstel (zie het algemene deel) is er daarom voor gekozen het ontwikkelen van de centrale eindtoets van de «vrije markt» te halen: het ontwikkelen van de centrale eindtoets wordt geen dienst die wordt aanbesteed en waar andere marktpartijen op kunnen inschrijven. De Europese aanbestedingsregelgeving zijn verder ook niet van toepassing en blijven dan ook verder buiten beschouwing.

Door het opnemen van de subsidiegrondslag in de Wet SLOA is er sprake van het door de overheid op rechtmatige wijze financieren van het ontwikkelen van de centrale eindtoets ten behoeve van het primair onderwijs.

Huidige toetsmarkt

Basisscholen bepalen nu zelf of ze een eindtoets afnemen en zo ja, welke eindtoets dat is.

De huidige toetsmarkt ziet er globaal als volgt uit:

- methode afhankelijke en onafhankelijke toetsen,
- reeksen van tussentijdse toetsen,
- eindtoetsen, en
- overige toetsen (bijvoorbeeld IQ-testen).

Scholen zijn en blijven vrij om te bepalen welke van deze producten ze willen afnemen. Deze vrijheid blijft ook na de invoering van de centrale eindtoets bestaan. Wel zal de verplichte centrale eindtoets van invloed zijn op de markt eindtoetsen. Cito maakt op dit moment voor 85% van de basisscholen de eindtoets. Uitgaande van het Onderwijsverslag 2009 van de inspectie zijn er nog drie andere aanbieders van eindtoetsen die samen aan ongeveer 4% van de scholen hun eindtoetsen leveren.²

¹ Kamerstukken II 2004/05, 21 501-30, nr. 115, blz. 2 en 3.

² Dit percentage ziet alleen op de andere eindtoetsen die in het kader van het toezicht worden gebruikt. Dit betekent dus dat het percentage hoger kan liggen. Zie verder blz. 242 van het Onderwijsverslag 2009 van de Inspectie van het onderwijs.

Artikel V en artikel VI

Deze artikelen bevatten technische wijzigingen als gevolg van de nieuwe benaming van het Cve.

Artikel VII

Dit is een technische wijziging die voortvloeit uit de vernumming van artikelliden in artikel I, onderdeel A.

Artikel VIII

Zoals aangegeven in de toelichting op artikel I, onderdeel E, wordt bij de beoordeling van de minimum leerresultaten teruggekeken naar een periode van 3 schooljaren waarin centrale eindtoetsen zijn afgelegd. Artikel VIII bevat een overgangsbepaling voor basisscholen: zolang nog niet gedurende 3 schooljaren centrale eindtoetsen zijn afgelegd vindt de beoordeling over de ontbrekende schooljaren plaats op basis van de het nu geldende artikel 10a WPO.

Artikel IX

Dit artikel is technisch van aard en regelt de samenloop tussen dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel over de kwaliteit van het voortgezet speciaal onderwijs

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