Versie internetconsultatie

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 verplicht 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)

CONCEPT

VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is te komen tot een verplichte centrale eindtoets in het basisonderwijs en in het speciaal onderwijs en de voortgang van alle leerlingen en het onderwijs aan basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs, scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs te volgen door middel van een verplicht gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en dat het wenselijk is een minimum opbrengsteis inzake de kwaliteit van het onderwijs ook in te voeren voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet op het primair onderwijs wordt gewijzigd als volgt:

OCW 10929

A
Artikel 8, zesde lid, komt te luiden als volgt:
6. De scholen gebruiken een leerling- en onderwijsvolgsysteem waaruit de vorderingen in de kennis en vaardigheden blijken op het niveau van de leerling, de groep en de school. Het leerling- en onderwijsvolgsysteem bevat een reeks van toetsen die kennis en vaardigheden van de leerling meten ten minste op het terrein van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Toetsen worden ten minste afgenomen in een van de eerste twee schooljaren en vervolgens jaarlijks in de schooljaren drie tot en met zeven en zij worden afgenomen in overeenstemming met de afnameaanwijzingen, die zijn opgenomen in de handleiding bij de desbetreffende toets. De resultaten van de toetsen worden geregistreerd en worden aantoonbaar gebruikt bij de inrichting van het onderwijsleerproces gericht op de leerling, de groep en de school.
6a. De toetsen, bedoeld in het zesde lid:
a. voldoen aan het kwaliteitsoordeel van een onafhankelijke commissie betreffende inhoudelijke validiteit, betrouwbaarheid en deugdelijke normering;
b. maken de longitudinale ontwikkeling zichtbaar op het niveau van de leerling, de groep en de school.

B
In artikel 8, zesde lid, wordt in de tweede volzin, wordt na "op het terrein van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde" ingevoegd: , met inachtneming van de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

C
Na artikel 9a wordt ingevoegd artikel 9b, luidend~~:~~
<u>Artikel 9b. Centrale eindtoets taal en rekenen</u>
1. In het achtste schooljaar legt de leerling in de periode van 15 april tot en met 15 mei een centrale eindtoets af. De centrale eindtoets kan op verschillende niveaus worden aangeboden.
2. De centrale eindtoets meet kennis en vaardigheden van de leerling op het terrein van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde.
3. Indien een leerling is verhinderd de centrale eindtoets af te leggen, wordt de toets op een later moment alsnog afgenomen, tenzij dit voor de leerling om medische redenen onmogelijk is.
4. Het bevoegd gezag kan, indien het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 8, zesde lid, daartoe voor die leerling aanleiding geeft, bepalen dat geen centrale eindtoets wordt afgelegd door:
a. zeer moeilijk lerende leerlingen,
b. meervoudig gehandicapte leerlingen voor wie het zeer moeilijk lerend zijn een van de handicaps is, en
c. leerlingen die vier jaar of korter in Nederland zijn en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.

CONCEPT

OCW 10929

5. Het bevoegd gezag bepaalt mede op basis van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 8, zesde lid, op welk niveau de leerling de centrale eindtoets aflegt.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften omtrent de centrale eindtoets vastgesteld.
7. Tot een bij koninklijk besluit te bepalen datum zijn het eerste tot en met het vijfde lid, niet van toepassing op leerlingen van een speciale school voor basisonderwijs.

D
In artikel 9b, tweede lid, wordt na "op het terrein van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde" ingevoegd: , met inachtneming van de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

E
In artikel 10a worden de volgende wijzigingen aangebracht:
1. In het opschrift vervalt: basisschool.
2. In het eerste lid, vervalt: van een basisschool.
3. Het derde lid wordt vervangen door:
3. De leerresultaten van de school worden jaarlijks beoordeeld op basis van de resultaten van de afgelegde centrale eindtoetsen, bedoeld in artikel 9b.
4. In het vijfde lid komt de eerste volzin te luiden als volgt: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop leerresultaten worden gemeten, genormeerd en beoordeeld.
5. In het eerste, het derde lid en in het vijfde lid, tweede volzin, vervalt: zevende of.

F
In artikel 11 wordt na "rapporteert" ingevoegd: met inachtneming van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 8, zesde lid,

G
In artikel 41, tweede lid, eerste volzin, wordt na "onderwijsactiviteiten" ingevoegd: met uitzondering van de eindtoets, bedoeld in artikel 9b.

H
In artikel 178a, tweede lid, wordt onderdeel g vervangen door:
g. indien van toepassing de uitslag van de centrale eindtoets, bedoeld in artikel 9b;.

ARTIKEL II
De Wet op de expertisecentra wordt gewijzigd als volgt:

A
In artikel 11 wordt na het zesde lid ingevoegd:

CONCEPT

7. De scholen gebruiken een leerling- en onderwijsvolgsysteem waaruit de vorderingen in de kennis en vaardigheden blijken op het niveau van de leerling, de groep en de school. Het leerling- en onderwijsvolgsysteem bevat een reeks van toetsen die kennis en vaardigheden van de leerling meten ten minste op het terrein van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Toetsen worden ten minste afgenomen in een van de eerste twee schooljaren en vervolgens jaarlijks in de schooljaren drie tot en met zeven en zij worden afgenomen in overeenstemming met de afnameaanwijzingen, die zijn opgenomen in de handleiding bij de desbetreffende toets. De resultaten van de toetsen worden geregistreerd en worden aantoonbaar gebruikt bij de inrichting van het onderwijsleerproces gericht op de leerling, de groep en de school.
8. De toetsen, bedoeld in het zevende lid:
a. voldoen aan het kwaliteitsoordeel van een onafhankelijke commissie betreffende inhoudelijke validiteit, betrouwbaarheid en deugdelijke normering;
b. maken de longitudinale ontwikkeling zichtbaar op het niveau van de leerling, de groep en de school.

B
In artikel 11, zevende lid, tweede volzin, wordt na "op het terrein van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde" ingevoegd: , met inachtneming van de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

C
Na artikel 18a wordt ingevoegd artikel 18b, luidend als volgt:
<u>Artikel 18b. Centrale eindtoets taal en rekenen</u>
1. In het achtste schooljaar legt de leerling in de periode van 15 april tot en met 15 mei een centrale eindtoets af. De centrale eindtoets kan op verschillende niveaus worden aangeboden.
2. De centrale eindtoets meet kennis en vaardigheden van de leerling op het terrein van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde.
3. Indien een leerling is verhinderd de centrale eindtoets af te leggen, wordt de toets op een later moment alsnog afgenomen, tenzij dit voor de leerling om medische redenen onmogelijk is.
4. Het bevoegd gezag kan, indien het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 11, zevende lid, daartoe voor die leerling aanleiding geeft, bepalen dat geen centrale eindtoets wordt afgelegd door:
a. zeer moeilijk lerende leerlingen,
b. meervoudig gehandicapte leerlingen voor wie het zeer moeilijk lerend zijn een van de handicaps is, en
c. leerlingen die vier jaar of korter in Nederland zijn en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.
5. Het bevoegd gezag bepaalt mede op basis van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 8, zesde lid, op welk niveau de leerling de centrale eindtoets aflegt.

CONCEPT

6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften omtrent de centrale eindtoets vastgesteld.

D
In artikel 18b, tweede lid, wordt na "op het terrein van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde" ingevoegd: , met inachtneming van de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

E
Na artikel 19 wordt ingevoegd artikel 19a, luidend:
Artikel 19a. Ernstig of langdurig tekortschieten leerresultaten taal en rekenen speciaal onderwijs
1. Het bevoegd gezag van een school voor speciaal onderwijs of een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs voldoet in elk geval niet aan de wettelijke opdrachten voor het onderwijs, bedoeld in artikel 19, indien de leerresultaten op de school aan het eind van het achtste schooljaar op groepsniveau ernstig of langdurig tekortschieten.
2. Er is sprake van onvoldoende leerresultaten als bedoeld in het eerste lid indien:
a. op de school de leerresultaten op het gebied van de Nederlandse taal en op het gebied van rekenen en wiskunde, gemeten over een periode van 3 schooljaren, liggen onder de minimum normering die daarvoor geldt in vergelijking tot die leerresultaten over diezelfde schooljaren van scholen met een vergelijkbaar leerlingenbestand; dan wel
b. geen leerresultaten door de school kunnen worden aangetoond.
3. De leerresultaten van de school worden jaarlijks beoordeeld op basis van de resultaten van de afgelegde centrale eindtoetsen, bedoeld in artikel 18b.
4. Er is sprake van ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs als bedoeld in het eerste lid indien de inspectie op grond van artikel 14 van de Wet op het onderwijstoezicht Onze minister meedeelt dat uit het onderzoek naar de kwaliteitsverbeteringen, bedoeld in artikel 11, derde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht blijkt dat sprake is van onvoldoende verbeteringen dan wel dat het bevoegd gezag niet bereid is afspraken te maken over kwaliteitsverbeteringen naar aanleiding van het onderzoek, bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop leerresultaten worden gemeten, genormeerd en beoordeeld. Voorts wordt de normering, bedoeld in het derde lid, bepaald en wordt bepaald bij welk aantal leerlingen in het achtste schooljaar van een bepaalde school voor die school voor de periode van 3 schooljaren, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, wordt gelezen 5 schooljaren.
6. De voordracht voor een krachtens het vijfde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

F

CONCEPT

OCW 10929

In artikel 20 wordt na “rapporteert” ingevoegd: met inachtneming van het leerlingvolgsysteem, bedoeld in artikel 11, zevende lid,

G
In artikel 46, tweede lid, eerste volzin, wordt na “onderwijsactiviteiten” ingevoegd: met uitzondering van de eindtoets, bedoeld in artikel 18b.

H
In artikel 164a, tweede lid, vervalt aan het slot van onderdeel h “; en”, wordt de punt aan het slot van onderdeel j vervangen door “; en” en wordt toegevoegd onderdeel k, luidend:
k. indien van toepassing de uitslag van de centrale eindtoets, bedoeld in artikel 18b.

ARTIKEL III
De Wet college voor examens wordt gewijzigd als volgt:

A
In artikel 1 wordt de begripsbepaling van “college” vervangen door:
College: College voor toetsen en examens, genoemd in artikel 2, eerste lid;.

B
In artikel 2 worden de volgende wijzigingen aangebracht:
1. Het eerste lid wordt vervangen door:
1. Er is een College voor toetsen en examens.
2. Na het vijfde lid wordt ingevoegd lid 5a, luidend:
5a. Het college is belast met de volgende taken op het gebied van toetsen als bedoeld in artikel 9b van de Wet op het primair onderwijs en artikel 18b van de Wet op de expertisecentra:
a. het vaststellen van het tijdstip en de tijdsduur van de toets, de wijze waarop en de vorm waarin de toets wordt afgenomen;
b. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven van de toets voor de verschillende niveaus overeenkomstig de kerndoelen met betrekking tot Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, bedoeld in artikel 9 van de Wet op het primair onderwijs en artikel 13 van de Wet op de expertisecentra;
c. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores; en
d. het geven van regels met betrekking tot de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de toets.

C
In artikel 2, lid 5a, wordt na “de Wet op de expertisecentra” ingevoegd: en met inachtneming van de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

CONCEPT

D
In artikel 8, tweede lid, onderdeel b, wordt "op het terrein van de centrale examens" vervangen door: op het terrein van de toetsen, bedoeld in artikel 9b van de Wet op het primair onderwijs en artikel 18b van de Wet op de expertisecentra, de centrale examens.

E
Na artikel 8 wordt ingevoegd artikel 9, luidend:
Artikel 9
Zolang een of meer van de in artikel 2, lid 5a, genoemde artikelen van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra niet in werking is of zijn getreden, hebben de in lid 5a beschreven taak van het college en het werkprogramma, bedoeld in artikel 8, tweede lid, uitsluitend betrekking op de toetsen, bedoeld in de reeds in werking getreden artikelen van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra.

F
Artikel 15 wordt vervangen door:
Artikel 15.
Deze wet wordt aangehaald als: Wet College voor toetsen en examens.

ARTIKEL IV
De Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten wordt gewijzigd als volgt:

Aan artikel 2 wordt een derde lid toegevoegd, luidend:
3. Voor zover de in het tweede lid, onderdeel b, bedoelde activiteiten betrekking hebben op de eindtoets, bedoeld in artikel 9b van de Wet op het primair onderwijs of artikel 18b van de Wet op de expertisecentra, komt uitsluitend het Instituut voor Toetsontwikkeling voor subsidie op grond van deze wet in aanmerking.

ARTIKEL V
In artikel 1 en artikel 60 van de Wet op het voortgezet onderwijs wordt "College voor examens" telkens vervangen door: College voor toetsen en examens.

ARTIKEL VI
In het opschrift van hoofdstuk 3b, artikel 15e en artikel 15f van de Wet op het onderwijstoezicht wordt "College voor examens" telkens vervangen door: College voor toetsen en examens.

ARTIKEL VII

CONCEPT

Voor de toepassing van artikel 10a van de Wet op het primair onderwijs worden de leerresultaten over een periode van 3 schooljaren

a. in het eerste schooljaar na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van deze wet, beoordeeld op basis van artikel 10a, van de Wet op het primair onderwijs, zoals dat luidde op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D.
b. in het tweede schooljaar na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van deze wet, voor één schooljaar beoordeeld op basis van de centrale eindtoets, bedoeld in artikel 9b van de Wet op het primair onderwijs en de daaraan voorafgaande 2 schooljaren op basis van artikel 10a, van de Wet op het primair onderwijs, zoals dat luidde op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D.
c. in het derde schooljaar na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van deze wet, voor twee schooljaren beoordeeld op basis van de centrale eindtoets, bedoeld in artikel 9b van de Wet op het primair onderwijs, en het daaraan voorafgaande schooljaar op basis van artikel 10a, van de Wet op het primair onderwijs, zoals dat luidde op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D.

ARTIKEL VIII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

CONCEPT

OCW 10929

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. AANLEIDING

In het regeerakkoord "Vrijheid en verantwoordelijkheid" van het kabinet-Rutte staat op pagina 31 het volgende over onderwijs:

- Er wordt toegewerkt naar een absolute kwaliteitsnorm, waarbij de toegevoegde waarde (leerwinst) zwaarder meeweegt.
- Er komen verplichte leerlingvolgsystemen, met uniforme toetsen in het primair en voortgezet onderwijs.
- De toegevoegde waarde gaat zwaarder wegen bij de beoordeling van scholen en instellingen.

In samenhang daarmee is in de bijlage "Begrotingsbeleid" bij het regeerakkoord (p. 25, intensiveringen kwaliteit onderwijs) vastgelegd dat de regering investeert in centrale en en uniforme toetsing in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Doel daarvan is dat de Inspectie van het Onderwijs de toegevoegde waarde/leerwinst objectief kan meten. Daarvoor worden onder meer een centrale begin- (groep 3) en eindtoets in het primair onderwijs verplicht.

Deze maatregelen passen bij de ambitie van het kabinet om deel uit te maken van de top vijf van de kenniseconomieën. Het bevorderen en realiseren van hogere onderwijsprestaties is daarvoor noodzakelijk. Dit vraagt om een focus op de basisvaardigheden.

Vaardigheden van leerlingen en studenten op het gebied van Nederlandse taal en rekenen-wiskunde vormen hierin de rode draad die de onderwijssectoren verbindt. Met de op 1 augustus 2010 ingevoerde landelijke referentieniveaus taal en rekenen[1] is de inhoud vastgesteld van deze doorlopende leerlijn. Alles is er nu op gericht om het werken met de referentieniveaus in de dagelijkse onderwijspraktijk te bevorderen. Een direct aan de doorlopende leerlijn gerelateerde doorlopende, uniforme toetslijn is daarvoor belangrijk. De invoering van een centrale eindtoets voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde in het regulier primair onderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs[2] is één van de schakels in deze toetslijn. Andere schakels hierin zijn:

- de uitwerking van een toets aan het begin van het primair onderwijs;

[1] Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, Stb.2010, 194.
[2] 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 (sovso-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 primair onderwijs" gebruikt.

CONCEPT

OCW 10929

- de voorgenomen invoering van tussentijdse toetsen voor onder meer Nederlandse taal en rekenen-wiskunde aan het einde van de onderbouw in het voortgezet onderwijs[3];
- verwerking van de referentieniveaus in de centrale examens van het voortgezet onderwijs;
- invoering van centraal ontwikkelde examens Nederlands en rekenen in het middelbaar beroepsonderwijs, die eveneens gerelateerd zijn aan de referentieniveaus.

Van toetsing alleen wordt het onderwijs niet beter. Internationaal onderzoek (OESO, McKinsey) geeft aan dat de beste landen in de wereld zichzelf voortdurend verbeteren. McKinsey noemt drie bepalende factoren voor onderwijsprestaties: zorg ervoor dat de juiste personen voor het leraarschap kiezen, dat zij goede instructie geven en dat die voor alle leerlingen beschikbaar is.[4]

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"[5] is McKinsey op zoek naar de onderscheidende kenmerken van onderwijssystemen die beter zijn geworden. Hij concludeert dat systemen die van een redelijk naar een goed prestatieniveau opklimmen zich vooral richten op gegevensverzameling, organisatie, geld en pedagogiek.

Sommige interventies hebben altijd een positief effect, ongeacht het beginniveau van een onderwijsstelsel:
- verbeteren van de kwaliteit van leraren en management;
- toetsen van leerlingen;
- verbeteren van datasystemen;
- herzien van curricula en standaarden, en beloning.

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

De Nederlandse wetenschapper Scheerens concludeert dat het Nederlandse onderwijs internationaal gezien een goed prestatieniveau heeft.[6] 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.

[3] Onderdeel van het aangekondigde Actieplan "Beter presteren".
[4] Michael Barber and Mona Mourshed, How the world's best performing school systems come out on top, z.p. 2007.
[5] Mona Mourshed, Chinezi Chijioke and Michael Barber, *How the world's most improved school systems keep getting better*, z.p. 2010.
[6] Jaap Scheerens e.a., *Perspectieven op onderwijskwaliteit*, Enschede 2011

OCW 10929

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 middel om onderwijsverbetering mee aan te zwengelen en gaande te houden, omdat toetsing duidelijk maakt waar nog winst te behalen is. Belangrijk is echter wel dat de toetsing altijd moet worden geplaatst in een bredere beleidscontext van opbrengstgericht werken.

Het primair onderwijs legt de basis voor het presteren van leerlingen in het vervolgonderwijs. Hoe sterker die basis is, hoe groter de kans is dat een leerling het goed doet in het vervolgonderwijs. Daarom is de regering blij dat er een meer opbrengstgerichte cultuur binnen de scholen ontstaat. Die cultuur 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.

Dit wetsvoorstel bevordert deze ontwikkeling voor het primair onderwijs verder met de introductie van een verplicht leerling- en onderwijsvolgsysteem en een centrale, landelijke eindtoets. Het kabinet wil deze zaken vanaf het schooljaar 2012/2013 realiseren.

Parallel daaraan worden voorbereidingen getroffen voor de uitwerking en invoering van een begintoets en het operationaliseren van de begrippen toegevoegde waarde en leerwinst, zoals genoemd in het regeerakkoord.

Dit wetsvoorstel is in lijn met de bij de behandeling van de OCW-begroting 2011 aangenomen motie van de Kamerleden Beertema en Elias[7]. Daarin wordt de regering verzocht "landelijke eindtermen in te voeren voor de kenniscomponent van vakken over de gehele breedte van het onderwijs, van primair onderwijs tot en met hbo, en die te examineren in landelijke examens, vastgesteld en gecontroleerd door onafhankelijke instituties."

De invoering van een landelijke eindtoets in het primair onderwijs is een belangrijk element van een doorgaande toetslijn over de gehele breedte van het onderwijs. De koppeling van de eindtoets aan de referentieniveaus legt een basis voor een betere inhoudelijke aansluiting, en daarmee betere overdracht, van leerlingen tussen het primair en voortgezet onderwijs. De eindtoets krijgt daardoor tevens het karakter van een begintoets voor het voortgezet onderwijs. Met de tussentoets aan het eind van de onderbouw van het voortgezet onderwijs kan tussentijds de balans

[7] Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 44.

CONCEPT

op worden gemaakt over hoe de leerlingen en de school er voorstaan. Dit dient twee doelen:

- Evaluatie: wat zijn de vorderingen ten opzichte van de eindtoets primair onderwijs?
- Planning: moet er wel of niet worden bijgestuurd voor de examens in het voortgezet onderwijs en de doorstroom naar het middelbaar beroepsonderwijs?

Een goede aansluiting van de eindtoets primair onderwijs op de tussentoets in het voortgezet onderwijs is daarbij belangrijk. De referentieniveaus bieden daarvoor een goed uitgangspunt.

De in de motie bepleite onafhankelijke vaststelling en controle van de eindtoets, wordt gewaarborgd door in dit wetsvoorstel te regelen dat deze taak voor de landelijke eindtoets primair onderwijs te beleggen bij het bestaande, onafhankelijke College voor examens (Cve).

Met het wetsvoorstel worden ook belangrijke aanbevelingen voor onderwijsvernieuwingen uit het rapport van de commissie-Dijsselbloem[8] opgevolgd. De 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 primair onderwijs.

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 toetssysteem heeft een aantal aandachtspunten: de juiste vorm van verantwoording (doel, inhoud, frequentie van toetsen), toetsresultaten moet 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.

Leeswijzer

[8] Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6

CONCEPT

In hoofdstuk 2 worden het doel en de inhoud van het wetsvoorstel uiteengezet. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het nut en de noodzaak van de maatregelen. Hoofdstuk 4 behandelt de volgende punten:

- Invoering en de uitvoering van de landelijke eindtoets in het primair onderwijs.
- Het verplichten van een leerling- en onderwijsvolgsysteem.
- Pilots met scholen voor primair onderwijs.

Hoofdstuk 5 gaat over de organisatie van de centrale eindtoets. De financiële gevolgen komen aan de orde in hoofdstuk 6. De consequenties voor de administratieve lasten van instellingen worden beschreven in hoofdstuk 7 en de uitvoeringstoets in hoofdstuk 8. De reacties vanuit het onderwijs en de uitkomsten van de internetconsultatie over het ontwerpwetsvoorstel worden belicht in het hoofdstuk 9[9].

2. DOEL EN KERN WETSVOORSTEL

Het wetsvoorstel moet bijdragen aan betere taal- en rekenprestaties in het primair onderwijs. Het is onderdeel van een bredere inzet van de regering 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. De Inspectie van het Onderwijs definieert dit als een cultuur waarin scholen systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties.

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. Daarbij blijft het niet bij het registreren van prestaties, maar dient het verbeterde inzicht in de prestaties 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 aangeeft welke prestaties verwacht worden van de scholen. In het primair onderwijs gaat het om de kernvakken: de Nederlandse taal en rekenen-wiskunde.

Een stap die daarbij hoort is dat objectief en eenduidig wordt vastgesteld wat het feitelijke beheersingsniveau van leerlingen is aan het eind van het primair onderwijs. Daarmee kan ook worden bepaald wat de prestaties op schoolniveau zijn. Dit is in in het belang van de leerling en de ouders. Voor ouders worden de prestaties van de school zichtbaar en ouders kunnen de resultaten op de 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 andere scholen. Voor een evenwichtig inspectieoordeel van de schoolprestaties zijn geobjectiveerde en onderling vergelijkbare onderwijsprestaties ook van belang.

[9] De hoofdstukken 6, 8 en 9 worden (verder) ingevuld na de fase van internetconsultatie en nadat de uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden.

OCW 10929

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[10] leerlingen in het regulier primair onderwijs. Voor de toetst 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 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 2013-2015 verder aangepast aan de domeinen van de voor het regulier primair onderwijs geldende referentieniveaus voor taal en rekenen.
- De toets wordt voor het eerst landelijk afgenomen bij alle leerlingen in groep 8 van het regulier primair onderwijs (een kleine 200.000 kinderen) in het voorjaar van 2013 (op centraal vastgestelde data in het tijdvak 15 april-15 mei). Ten opzichte van de huidige Cito-eindtoets verschuift het afnamemoment met enkele maanden, zodat de onderwijstijd in groep 8 beter kan worden benut.
- Het Cve is verantwoordelijk voor totstandkoming, de bepaling van het precieze tijdstip en de uitvoering van de centrale eindtoets.

Dit voorstel legt ook de wettelijke basis voor de invoering van een centrale eindtoets voor de leerlingen op scholen voor speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs[11]. De regering is van oordeel dat de feitelijke invoering van deze verplichting wat meer tijd vraagt dan de invoering in het reguliere basisonderwijs.

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 aantal kwaliteitseisen gesteld aan deze verplichting. Een daarvan is dat de vorderingen van leerlingen in taal en rekenen regelmatig worden gemeten op basis van geobjectiveerde, methode-onafhankelijke toetsen. Er wordt niet voorgeschreven met welk volgsysteem moet worden gewerkt. Dit is en blijft een keuze van de scholen.

Deze maatregelen passen in de realisatie van een doorlopende toetslijn, die zich ook uitstrekt tot het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Een doorlopende toetslijn is een logisch vervolg op de doorgaande lijn in onderwijsinhoud, die is ontstaan door de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen.

[10] Met uitzondering van leerlingen die zeer moeilijk lerend zijn of leerlingen 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 primair onderwijs. Eveneens zijn leerlingen uitgezonderd die vier jaar of korter in Nederland zijn en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.
[11] Met uitzondering van de scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen en voor meervoudig gehandicapte leerlingen voor wie het zeer moeilijk lerend zijn een van de handicaps is.

OCW 10929

Toegevoegde waarde en begintoets

Tegelijkertijd met de voorbereiding en invoering van het wetsvoorstel wordt de uitvoering ter hand genomen van de afspraken uit het regeerakkoord over ontwikkelen van een maat voor toegevoegde waarde (leerwinst) van het onderwijs. De kern daarvan is om op school- en stelselniveau in beeld te brengen of scholen naar vermogen presteren. Dat stimuleert alle scholen op een positieve manier om hun leerwinst, en dus hun prestaties, te verbeteren.

Dit alles stelt hoge eisen aan de te ontwikkelen maat voor toegevoegde waarde/leerwinst. In het regeerakkoord is de toegevoegde waarde in het primair onderwijs verbonden met de inhoud en vormgeving van een begintoets en toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem. In tegenstelling tot het werken met een eindtoets en een leerling- en onderwijsvolgsysteem, bestaat hiervoor geen praktijk waarop één op één kan worden aangesloten. De uitwerking van een maat voor toegevoegde waarde vraagt daarom om een verdere doordenking en beproeving in de praktijk. Daarom wordt gestart met een aantal pilots, waarbinnen onderwijspraktijk, wetenschap, departement en inspectie intensief samenwerken. Het doel is dat duidelijk wordt wel en wat niet werkt. Op basis hiervan komt de regering in de loop van deze kabinetsperiode met een uitgewerkt voorstel voor de vormgeving en invoering van een maat van toegevoegde waarde/leerwinst, en de functie daarbij van een begintoets, toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem en de centrale eindtoets.

3. NOODZAAK WETGEVING

De aanleiding en de context waarbinnen dit wetsvoorstel moet worden gezien, zijn hiervoor beschreven. De regering is zich ervan bewust dat onder voorgaande kabinetten de invoering van een centrale eindtoets en een verplicht leerling- en onderwijsvolgsysteem heeft gespeeld.

De belangrijkste reden waarom dit tot op heden niet is gerealiseerd, vormde de verwijzing naar de bestaande praktijk in het regulier primair onderwijs. Een praktijk waarin zeer veel basisscholen in groep 8 eindtoetsen afnemen bij de leerlingen. Op 85% van de basisscholen gebeurt dit met de Cito-eindtoets. In het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs ligt dit percentage echter veel lager: respectievelijk 13% en 21%. Nagenoeg alle scholen in het primair onderwijs werken met een leerlingvolgsysteem met tussentijdse methode-onafhankelijke toetsen. Waarom dan nu toch een wetsvoorstel voor de invoering van een centrale eindtoets en een verplicht gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem? Wat beoogt de regering met deze verplichtingen?

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

CONCEPT

OCW 10929

- Alleen met een wettelijke verankerde centrale eindtoets kan worden bereikt dat alle scholen en alle leerlingen[12] deelnemen aan eenduidige toetsing aan het eind van het primair onderwijs. Scholen en ouders kunnen - zoals nu wel geregeld gebeurt - leerlingen niet langer buiten de eindtoets houden. Het deelnemen aan de eindtoets wordt daarmee een wettelijke onderwijsactiviteit. De regering vindt dat nodig, omdat iedere leerling recht heeft op een objectieve vaststelling van zijn of haar kennis en vaardigheden aan het eind van de basisschoolperiode. Ook ouders hebben daar recht op.
- De centrale eindtoets is een noodzakelijke aanvulling op hetgeen de wetgever recent in de referentieniveaus heeft vastgelegd over wat leerlingen aan het eind van de schoolperiode van de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen-wiskunde moeten kennen en kunnen. 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". Dit is een onmisbaar onderdeel van een goede verantwoording van iedere school aan haar directe omgeving. Het is ook essentieel voor de beoordeling door de overheid van het functioneren van de school. Een eenduidige toetsing van prestaties is daarvoor een vereiste. Dit kan alleen worden gerealiseerd met een verplichte centrale eindtoets voor alle scholen.
- De verplichte eindtoets vormt onderdeel van een doorlopende, in wet- en regelgeving neergelegde toets- en examenlijn, die de regering voor ogen staat. Deze lijn zet zich voort in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Ook voor deze schoolsoorten ligt de legitimatie hiervan in de realisatie van een doorlopende leerlijn voor taal en rekenen. Deze leerlijn wordt vergezeld van een examineringslijn.
- 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.
- Verder is een wettelijke centrale eindtoets de enige mogelijkheid om te bereiken dat de schoolprestaties van alle scholen eenduidig worden vastgesteld en onderling met elkaar kunnen worden vergeleken. Dit geldt dus ook voor de 15% van de basisscholen (circa 1000 scholen) die nu andere toetsen dan de Cito-eindtoets afnemen. De beoordeling van de eindopbrengsten van alle scholen door de inspectie wordt daarmee gebaseerd op gegevens uit dezelfde centrale eindtoets. Dit is noodzakelijk voor een nog evenwichtiger beoordeling van de schoolprestaties.
- Tot slot acht de regering de invoering van de centrale eindtoets noodzakelijk om, in combinatie met de ontwikkeling van een begintoets en het verplichte leerling- en onderwijsvolgsysteem, de toegevoegde waarde en leerwinst uit te kunnen werken.

[12] Met uitzondering van zeer moeilijk lerende kinderen en voor meervoudig gehandicapte leerlingen voor wie het zeer moeilijk lerend zijn een van de handicaps is en leerlingen die vier jaar of korter in Nederland zijn en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.

OCW 10929

De noodzaak van de voorgestelde invoering van een verplicht leerling- en onderwijsvolgsysteem berust op de volgende gronden.

- De regering vindt het noodzakelijk dat de huidige verplichting om alleen de voortgang van leerling 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 (voortgezet) speciaal onderwijs. Dit sluit ook aan bij de verdere versterking van het opbrengstgericht werken en handelen in het onderwijs.
- Daarnaast is de huidige verplichting beperkt tot het registreren van de voortgang. Inmiddels heeft de Inspectie van het Onderwijs echter vastgesteld dat er een hardnekkig knelpunt bestaat bij het analyseren en benutten van de beschikbare (leerling)gegevens voor de verbetering van het onderwijs. Daarbij is ook aangetoond dat er sprake is van een duidelijk positief verband tussen scholen die deze gegevens systematisch evalueren en gebruiken voor hun onderwijsverbeteringen enerzijds en de onderwijsopbrengsten anderzijds.[13] Daarin ziet de regering meer dan voldoende aanleiding om voor dit aspect nadere wettelijke eisen te stellen, als onderdeel van de verplichtstelling van een leerling- en onderwijsvolgsysteem. Dit versterkt de primaire functie van een leerling- en onderwijsvolgsysteem: informatie geven aan leerkrachten om het onderwijs af te stemmen op de onderwijsbehoeften van leerlingen.
- De verplichtstelling van het leerling- en onderwijsvolgsysteem is de geëigende maatregel om uiteindelijk als school zelf en als overheid een afgewogen oordeel te kunnen geven of er naar behoren wordt gepresteerd. Daarbij is de eis essentieel dat scholen via een leerling- en onderwijsvolgsysteem de voortgang van alle leerlingen volgen en meten aan de hand van betrouwbare en valide toetsen, die regelmatig en onafhankelijk van de onderwijsmethoden worden afgenomen. Goede toetsen zijn beschikbaar. Het is niet nodig dat de overheid nieuwe toetsen ontwikkelt en laat afnemen. Dit kan beperkt blijven tot de centrale eindtoets en een begintoets, die qua ontwikkeling nog wetenschappelijke uitwerking en beproeving in de praktijk vraagt. De drie elementen (de centrale eindtoets, de toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem en de begintoets) maken het op termijn mogelijk om de toegevoegde waarde/leerwinst die scholen boeken beter in beeld te brengen. Zonder een verplicht leerling- en onderwijsvolgsysteem is deze ambitie uit het regeerakkoord niet te realiseren.
- Tot slot vindt de regering de verplichtingstelling van een leerling- en onderwijsvolgsysteem, naast het versterken van de hiervoor genoemde primaire functie, noodzakelijk om inhoud te geven aan een verbeterde

[13] 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.

CONCEPT

OCW 10929

overdracht van leerlingen in het voortgezet onderwijs. De gegevens uit het verbeterde leerling- en onderwijsvolgsysteem dienen namelijk mede aan de basis te liggen van het onderwijskundig rapport en het schooladvies. Dit is cruciaal voor het realiseren van een goede doorlopende leerlijn voor individuele leerlingen.

Constitutionele aspecten

Het wetsvoorstel bevat verplichtingen voor scholen die raken aan de grondwettelijke vrijheid van inrichting. Het gaat immers om nadere deugdelijkheideisen 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.

De landelijke 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. De referentieniveaus taal en rekenen vormen een concreet resultaat van deze ontwikkeling.

Daarbij is sprake van een actieve opvatting en invulling van de rol van de overheid zoals die is verwoord in het eerste lid van artikel 23: "Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering". Kern van deze zorg vormt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het stelsel. De kwaliteit is en wordt geconcretiseerd in termen van geobjectiveerde onderwijsopbrengsten die van scholen mogen worden verwacht en verlangd. Het als school realiseren van bepaalde, wettelijk genormeerde minimumleerresultaten is door de wetgever als deugdelijkheideis c.q. bekostigingsvoorwaarde aangemerkt. Met de aanvaarding en inwerkingtreding op 1 augustus 2010 van de wet "goed onderwijs, goed bestuur"[14] is dit gecodificeerd.

Bij de parlementaire behandeling van deze wet[15] is uitgebreid ingegaan op de constitutionele aspecten. De uitkomst was dat het stellen van deugdelijkheideisen aan de kwaliteit van onderwijsopbrengsten niet strijdig is met de vrijheid van richting en inrichting. Daaraan is wel de conditie verbonden dat de deugdelijkheideisen geobjectiveerd en genormeerd moeten zijn en bij of krachtens wet moeten worden vastgesteld. Een belangrijk aspect daarbij is dat de formele wetgever zich richt op de opbrengsten (het "wat"). De wijze waarop scholen vanuit hun levensbeschouwelijke zienswijze en pedagogisch-didactische visie het onderwijs inrichten om te voldoen aan deze en andere deugdelijkheidseisen, is en blijft een aangelegenheid van de scholen en de verantwoordelijke besturen.

De maatregelen in dit wetsvoorstel sluiten aan op deze ontwikkeling. De centrale eindtoets is te beschouwen als het sluitstuk van de ontwikkeling waarbij de

[14] Stb. 2010, 80
[15] Kamerstukken II 2008/09, 31828.

OCW 10929

overheid duidelijke eisen stelt op het gebied van onderwijsopbrengsten in het primair onderwijs. Daarvoor komt nu in de vorm van een centrale eindtoets een uniform kader waarmee de eindopbrengsten van scholen eenduidig worden vastgesteld, waarbij aangetekend moet worden dat de invoering daarvan in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs later plaatsvindt.

Bij de verplichting van een leerling- en onderwijsvolgsysteem wordt eveneens de vrijheid van (in)richting in acht genomen. Er worden kwaliteitseisen gesteld aan het toepassen van en werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem. De keuze over hoe dit wordt ingericht, welke onderwijsmethoden worden gebruikt en hoe de voortgang en toetsing van de leerlingen plaatsvindt, blijft voluit een zaak van de scholen. De eisen tasten evenmin de vrijheid van scholen aan om volgens de eigen pedagogisch-didactische en levensbeschouwelijk opvatting invulling te geven aan de wettelijke onderwijstaken.

4. INHOUD WETSVOORSTEL

4.1. Centrale eindtoets

Functies van de 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 een eindtoets afleggen op hetzelfde moment.

De afnemen van eindtoets 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 toets is geen doel op zich. Van toetsing alleen wordt het onderwijs niet beter. En het staat buiten kijf dat de 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 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 opgenomen in het wetsvoorstel "kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs".

De hoofdfunctie van de eindtoets, zoals die in het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen in de WPO en de WEC, is grofweg tweeledig:
1. Het tweede, objectieve gegeven bij de overdracht van het primair naar het voortgezet onderwijs.
2. Aangrijpingspunt bij het beoordelen van de leerresultaten van scholen.

CONCEPT

OCW 10929

De eerste functie van de 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 blijft vervullen als ondersteuning van het advies 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. Deze functie wordt verderop in deze memorie van toelichting uitgewerkt.

De tweede functie van de toets is het beoordelen van de leerresultaten van de school. De Inspectie van het Onderwijs zal de resultaten van de centrale eindtoets gebruiken bij het beoordelen van de leerresultaten aan het einde van de basisschool. Daarmee vervult de centrale eindtoets een cruciale rol voor de overheid: het is een middel om te bewaken dat scholen voldoende leerresultaten halen. En als scholen dat niet doen, kan de overheid ingrijpen.

Een beoordeling van de leerresultaten van een school is wezenlijk anders dan het bevorderen van een afrekencultuur. De beoordeling vindt immers plaats vanuit de zorg die de overheid heeft voor de kwaliteit van het onderwijs, in het licht van het belang van de leerlingen en hun ouders. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat scholen voldoende kwaliteit leveren. De invoering van een centrale eindtoets is een verbetering ten opzichte van de huidige beoordelingssystematiek. Een centrale eindtoets verhoogt de transparantie van de beoordeling, omdat die voor alle scholen op een vergelijkbare wijze plaatsvindt.

Een afgeleide functie van de centrale eindtoets is die als instrument voor de zelfevaluatie van scholen en besturen. Doordat alle scholen en bijna alle leerlingen de eindtoets afnemen, kan de school haar leerresultaten vergelijken met 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 het 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 eindtoets past goed in de redenering 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.

CONCEPT

OCW 10929

Inhoud van de 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.

Wereldoriëntatie

In het wetsvoorstel is er (vooralsnog) voor gekozen om de inhoud van de centrale eindtoets te beperken tot het toetsen van kennis en vaardigheden op het terrein van Nederlandse taal en rekenen-wiskunde. Het primair onderwijs heeft natuurlijk een bredere opdracht dan alleen taal en rekenen. Een opdracht die is neergelegd in de wetgeving en in de kerndoelen PO en die van groot belang is. Onderwijs in andere vakken, zoals geschiedenis, aardrijkskunde, natuur, lichamelijke opvoeding, burgerschap 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. Verwacht mag worden dat scholen deze toets ook zullen blijven afnemen wanneer de toekomstige centrale eindtoets beperkt blijft tot taal en rekenen-wiskunde. De vakken uit het onderdeel wereldoriëntatie wegen nu niet mee in de score van individuele leerlingen. En vormen daarmee ook geen onderdeel van het tweede gegeven dat vereist is voor de overdracht aan het voortgezet onderwijs. Ook in de beoordeling van de inspectie van de

CONCEPT

OCW 10929

onderwijsopbrengsten blijven de toetsresultaten voor wereldoriëntatie buiten beschouwing. Op stelselniveau worden, aan de hand van het Periodiek Peilingsonderzoek Onderwijsniveau (PPON), het onderwijsaanbod en de leerlingprestaties per genoemd onderdeel van wereldoriëntatie in kaart gebracht. Dit gebeurt ongeveer eens per zes jaar.

Het ontwikkelen van nieuwe toetsonderdelen en opname in de normering zal tot vertraging leiden bij de toetsontwikkelaar, waardoor de beoogde, eerste afnamedata in april of mei 2013 niet gehaald kunnen worden. Opname van andere vakken dan taal en rekenen in (de normering van) de toets zou logischerwijs ook consequenties moeten hebben voor de verwijzing naar het voortgezet onderwijs en voor de toets die gepland staat voor de onderbouw daarvan. Dit ligt niet voor de hand, aangezien de doorlopende leerlijnen en referentieniveaus exclusief betrekking hebben op taal en rekenen. Daarnaast zou de inspectie de scores op wereldoriëntatie moeten betrekken in de beoordeling van de leerresultaten. In enkele gevallen zou dat kunnen betekenen dat scholen onvoldoende resultaten voor taal en rekenen kunnen compenseren met voldoende resultaten voor wereldoriëntatie.

Referentieniveaus taal en rekenen en de centrale eindtoets

De referentieniveaus voor taal en rekenen zijn bij dit alles van belang. Sinds 1 augustus 2010 zijn de referentieniveaus 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 Kamer toegezegd dat scholen de tijd krijgen om praktijkervaring op doen in het werken met de referentieniveaus. Daarnaast is toegezegd dat in het schooljaar 2014-2015 de referentieniveaus betrokken worden 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.

Deze fasering heeft als gevolg dat de toets die in de schooljaren 2012-2013 en 2013-2014 wordt afgenomen nog niet gebruikt zal worden om te rapporteren waar leerlingen staan ten opzichte van de referentieniveaus. Wel worden de eindtoetsen in die schooljaren door de toetsontwikkelaar benut om ervaring op te doen met het toetsen van de onderscheiden domeinen van de referentieniveaus. Per schooljaar 2014-2015 kan dan een soepele overgang plaatsvinden van de bestaande eindtoets naar een eindtoets die volledig 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

CONCEPT

OCW 10929

gegevenslevering, zoals beschreven in artikel 9, negende lid, van de WPO en artikel 13, elfde lid, van de WEC.[16]

Afnamemoment van de toets, functie van het schooladvies en overdracht naar het voortgezet onderwijs

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de eindtoets in de periode van 15 april tot en met 15 mei wordt afgenomen. Dit betekent dat de uitslagen van de eindtoets op z'n vroegst op 15 mei en uiterlijk op 15 juni bekend zullen zijn. Momenteel wordt de Cito-eindtoets afgenomen in de eerste week van februari. Een belangrijk argument om de eindtoets later in groep 8 dan nu af te nemen is dat de beschikbare onderwijstijd effectiever benut kan worden. Hoewel het feitelijk niet zo is dat het onderwijs na de eindtoets stopt, bestaat de indruk dat na de afname van de toets minder doelgericht gewerkt wordt. Dit is niet onbegrijpelijk: de druk is van de ketel en de keuze voor het vervolgonderwijs is veelal gemaakt. Hierdoor is het voor scholen lastig om ouders en leerlingen te motiveren, terwijl het van belang is vanwege de doorlopende leerlijn, met name van zwakkere leerlingen, om de aangeleerde vaardigheden te onderhouden en waar mogelijk te verbeteren. Een centrale eindtoets later in het schooljaar zal dus betekenen dat scholen in staat gesteld worden om leerlingen te motiveren om de onderwijstijd in groep 8 effectiever te benutten.

Een tweede argument om de eindtoets later in groep 8 af te nemen is de wens van de regering om de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs soepeler te laten verlopen. De regering beoogt in dit verband het gewicht van het advies van de basisschool te vergroten. Dit wordt gerealiseerd doordat het vereiste tweede, onafhankelijke (toets)gegeven later beschikbaar komt. Scholen voor voortgezet onderwijs zullen zich meer moeten verlaten op het advies van de basisschool.

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 ontwikkeling, de aanleg van de leerling en de interesse van de leerling. Het advies van de basisschool is het professionele oordeel van de leraren en de directeur voor het meest passende vervolgonderwijs.

De ontvangende school voor voortgezet ondewijs moet erop kunnen vertrouwen dat het advies voldoende kwaliteit heeft en onderbouwd is. Dat is in het belang van de

[16] 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."

OCW 10929

leerlingen, evenals het voeren van het "goede gesprek" tussen de afleverende en ontvangende school in het kader van de warme overdracht.

Het professionele oordeel van de basisschool 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 basisschool afwijkt van de score van op de Cito-eindtoets wordt in bijna tweederde van de gevallen het advies van de basisschool gevolgd.[17] 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 het 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".

Dit is ook de reden dat geen herkansing mogelijk is. Leerlingen kunnen, geredeneerd vanuit de functies van de toets, immers niet slagen of zakken voor deze toets. Wel wordt er in het wetsvoorstel geregeld dat er een tweede afnamedatum is. Deze tweede afname is bedoeld voor leerlingen die, bijvoorbeeld door ziekte, niet bij de eerste afname konden zijn.

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.

In het Inrichtingsbesluit W.V.O. zal worden geregeld dat het resultaat op de 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 eindtoets – andere gegevens te eisen voordat tot toelating wordt besloten. Bij gerede twijfel staat het natuurlijk 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. Dit moet echter een uitzondering blijven.

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

OCW 10929

Advies 'Effectief Schakelen'

Op 23 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 pilot[18] 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 postief of neutraal t.o.v. 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 basisschool en de rol van de resultaten op lovs-toetsen 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 het nu voorliggende wetsvoorstel kiest het kabinet, met een afnameperiode tussen 15 april en 15 mei, voor een periode waarin de nodige rekening wordt gehouden met de wensen van beide sectoren.

Uit het onderzoek waarop het advies gebaseerd is blijkt dat er bij de pilotscholen nog geen effecten meetbaar waren op de leerresultaten. Een belangrijk verschil tussen de pilot en het nu voorliggende wetsvoorstel is dat de afname van de eindtoets 4 tot 8 weken later zal plaatsvinden. Bovendien is het opvallend dat de aandacht voor taal en rekenen, in elk geval voor wat betreft de gerealiseerde onderwijstijd, lijkt te verslappen in de tweede helft van groep 8. Dit pleit juist voor het positioneren van de centrale eindtoets laat in het schooljaar. Door het belang van de toets zal de aandacht voor taal en rekenen minder verslappen.

In de aanbevelingen onderschrijven de betrokken organisaties de noodzaak om de resultaten van leerlingen aan het einde van de basisschoolperiode af te zetten tegen de referentieniveaus. Bovendien moet deze informatie zo actueel mogelijk zijn. Dit is in het belang van de goede overdracht van het primair onderwijs naar

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

OCW 10929

het voortgezet onderwijs. Ook dit is voor het kabinet reden om de centrale eindtoets in de genoemde periode te positioneren.

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 4.000 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. De normering van deze niveautoets 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 onderwijs behouden en kan de inspectie de resultaten van groepen leerlingen blijven beoordelen.

De keuze over welke leerlingen aan welke toets deelnemen, ligt bij het bevoegd gezag van de school. Ze baseert haar keuze mede op basis van de resultaten van de leerling in het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Het bevoegd gezag legt daarover, indien nodig, verantwoording af aan de inspectie.

In het wetsvoorstel krijgt het bevoegd gezag de mogelijkheid om, op basis van de resultaten van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, een aantal leerlingen geen 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. Deze leerlingen zijn gebaat bij goed onderwijs dat past bij hun talenten en beperkingen. Toetsing hoort daar natuurlijk bij, maar eindtoetsing in de zin van dit wetsvoorstel past niet bij de kenmerken van deze leerlingen.

CONCEPT

OCW 10929

Een andere uitzondering wordt gemaakt voor leerlingen die vier jaar of korter in Nederland zijn en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Hun taalachterstand kan maken dat de resultaten van de eindtoets niet passen bij de kennis en vaardigheden die ze aangeleerd zijn.

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.

De verdere organisatie van de eindtoets wordt belegd bij het Cve. Zijn wettelijke opdracht wordt in hoofdstuk 5 van deze toelichting verder uiteengezet, evenals de taak en positie van de toetsontwikkelaar.

De 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 de basis voor een verplichte eindtoets gelegd, evenals een bepaling van minimumleerresultaten als bekostigingsvoorwaarde. De inwerkingtreding van deze bepalingen wordt echter later in de tijd gepositioneerd, in het schooljaar 2014-2015.

De belangrijkste reden hiervoor is dat in deze sectoren het gebruik van een eindtoets pas recent op gang is gekomen[19], hoewel het gebruik van de 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 (voortgezet) speciaal onderwijs" 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.

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 te beproeven of de eindtoets en de niveautoets geschikt zijn voor alle leerlingen in alle schoolsoorten in deze sectoren. Als dat zo is, heeft de toetsontwikkelaar voldoende tijd om nieuwe toetsen te ontwikkelen voor deze

[19] 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.

CONCEPT

OCW 10929

leerlingen. Bovendien kunnen scholen wennen aan het idee en de praktijk van eindtoetsing.

Ook kan de inspectie in deze fase werken 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. Voor het speciaal basisonderwijs is in de WPO al een (wijzigings)bepaling voor de minimumleerresultaten opgenomen, waarvan de inwerkingtredingsdatum niet vastgesteld is. Wanneer de minimumleerresultaten ook voor deze scholen bekostigingsvoorwaarden worden, kan de overheid steviger ingrijpen dan nu, als de onderwijskwaliteit onder de maat is. De datum van inwerkingtreding van deze bepalingen zal nog nader worden bepaald.

Betrokkenheid onderwijspraktijk bij centrale eindtoets

Bij de totstandkoming van de opgaven van de centrale eindtoets Nederlandse taal en rekenen-wiskunde blijft voor deskundigheid 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 de vakcommissie toetsen primair onderwijs, die door het Cve zal worden ingesteld. 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.

Toezicht en handhaving

De invoering van een centrale eindtoets stelt de overheid in staat om toe te werken naar een eenduidige, absolute kwaliteitsnorm voor de resultaten aan het einde van de schoolperiode. Bij de invoering van deze absolute normering zal wel rekening worden gehouden met de kenmerken van de leerlingenpopulatie. De basis voor deze norm wordt gelegd in de ministeriële regeling voor de minimumleerresultaten, die hoort bij de wet "goed onderwijs, goed bestuur".

Zoals hierboven is aangegeven, zal er voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs een gelijksoortige ministeriële regeling komen, na invoering van de centrale eindtoets in deze sectoren. Overigens zal de ministeriële regeling voor de minimumleerresultaten voor het regulier primair onderwijs aangepast worden, zodra dit wetsvoorstel in werking is getreden. De regeling wordt sterk vereenvoudigd.

Verder zal de inspectie toezien op de afnamecondities van de eindtoets. Ook hierbij geldt het principe van risicogericht toezicht. Het uitgangspunt is dat scholen het

CONCEPT

OCW 10929

vertrouwen krijgen dat de afname van de centrale eindtoets ordentelijk plaatsvindt. Bij signalen of onverklaarbare resultaten zal de inspectie een onderzoek instellen.

4.2. Verplicht leerling- en onderwijsvolgsysteem

Eén van de krachten van het primair onderwijs is dat vrijwel alle scholen tussentijds taal- en rekentoetsen afnemen bij hun leerlingen en dat ze de resultaten vastleggen in een leerling- en onderwijsvolgsysteem. Hiermee beschikken scholen over een schat aan informatie over de leervorderingen van alle leerlingen. Maar nog te weinig scholen gebruiken deze informatie om het onderwijs systematisch te evalueren en te verbeteren. Zo missen deze scholen een kans op hogere opbrengsten bij hun leerlingen. Want onderzoek laat zien dat optimaal gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem leidt tot beter onderwijs en hogere opbrengsten.[20]

Dit wetsvoorstel sluit aan bij de bestaande praktijk van het verzamelen van toetsgegevens en stimuleert scholen de gegevens uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem te gebruiken bij het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Met ingang van het schooljaar 2012–2013 worden scholen voor primair onderwijs verplicht gebruik te 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. Wel moeten de toetsen in het leerling- en onderwijsvolgsysteem aan enkele kwaliteitseisen voldoen.

Functies van het leerling- en onderwijsvolgsysteem

Een leerling- en onderwijsvolgsysteem bestaat uit toetsen voor groep 1 tot groep 8, die de vorderingen in kennis en vaardigheden van leerlingen meten. Voor diverse vakken zijn toetsreeksen beschikbaar. Als de toetsen zijn afgenomen, worden de toetsscores geregistreerd in het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Deze registratie is onderdeel van het leerling- en onderwijsvolgsysteem van de school. De school kan hiervoor een (digitaal) registratiesysteem gebruiken dat bij de reeks toetsen hoort, of de gegevens opnemen in het (digitaal) schooladministratiesysteem. De gegevens die de school op deze manier verzamelt, kan de school gebruiken bij het onderwijs aan individuele leerlingen, aan de groep en bij het schoolbrede onderwijsbeleid.

De toetsscores laten zien welke vooruitgang de leerling heeft geboekt en waar tekorten in kennis en vaardigheden zitten. Met deze gegevens kunnen scholen ook ouders objectief informeren over de voortgang van hun kind. Ook kan de ontwikkeling van de leerling door de jaren heen worden gevolgd. Deze informatie kunnen leraren gebruiken bij het inrichten van het onderwijs aan de leerlingen. Voor elke leerling kan de leraar ambitieuze, maar haalbare, leerdoelen bepalen en het onderwijs hierop laten aansluiten. Dit betekent dat de leraar keuzes maakt in onder meer het aanbod van de lesstof, het aantal keren dat instructie wordt

[20] Zie noot 13.

OCW 10929

gegeven, en de beschikbare onderwijstijd voor het aanleren van bepaalde kennis en vaardigheden. Deze werkwijze noemen we opbrengstgericht werken. Als dit goed gebeurt, leidt dat tot betere leerresultaten.

Omdat in het leerling- en onderwijsvolgsysteem de gegevens van alle leerlingen worden verzameld, biedt het de mogelijkheid om de ontwikkeling van groepen te volgen en met elkaar te vergelijken. Ook de ontwikkeling van de leerlingvorderingen van de school gedurende meerdere schooljaren kan zichtbaar worden gemaakt. Het leerling- en onderwijsvolgsysteem heeft daardoor ook een meerwaarde bij zelfevaluatie van de school en bij kwaliteitszorg. De toetsscores per groep over meerdere schooljaren, al dan niet gesplitst naar vakken, geven inzicht in de effecten van het gegeven onderwijs.[21] Zo kunnen scholen onderzoeken of veranderingen in het onderwijs die de school heeft aangebracht, bijvoorbeeld de aanschaf van een nieuwe lesmethode, hebben geleid tot betere leerresultaten.

Huidig gebruik leerling- en onderwijsvolgsysteem

De Inspectie van het Onderwijs rapporteert in het Onderwijsverslag 2008-2009 dat ruim 95% van de basisscholen over leerlingadministratiesystemen beschikt. In deze systemen verzamelen scholen de uitkomsten van reeksen tussentijdse toetsen die zij bij hun leerlingen hebben afgenomen. Zo registreren zij de leervorderingen van de leerlingen. Scholen zijn nu alleen wettelijk verplicht een voortgangsregistratie bij te houden omtrent de ontwikkeling van zorgleerlingen (artikel 8, zesde lid, WPO). Maar veel scholen volgen de vorderingen van alle leerlingen met behulp van toetsen voor taal- en rekenvaardigheden uit een leerling- en onderwijsvolgsysteem. De meeste scholen (97%) gebruiken toetsen uit het Volgsysteem primair onderwijs van Cito BV.

Het gebruik van het leerling- en onderwijsvolgsysteem in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs is sterk in ontwikkeling. Het Cito heeft de toetsen uit het Volgsysteem 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 wat de kennis en vaardigheid van hun leerlingen in Nederlandse taal en rekenen-wiskunde is. Slechts 37% van de scholen voor regulier primair onderwijs gebruikt deze gegevens uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem optimaal, als hulpmiddel bij opbrengstgericht werken.

De inspectie concludeert[22] dat het optimaal gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem bij opbrengstgericht werken leidt tot betere onderwijskwaliteit en hogere leeropbrengsten bij de leerlingen. Gezien het belang van opbrengstgericht werken voor de kwaliteit van het onderwijs en voor het verhogen van leerresultaten van leerlingen, wordt het gebruik van een leerling- en

[21] Inspectie van het Onderwijs, *School, maak het verschil!*, Utrecht 2009.
[22] Zie noot 13.

OCW 10929

onderwijsvolgsysteem verplicht. Het verplichte gebruik in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs ondersteunt in deze sectoren het opbrengstgericht werken aan de hand van ontwikkelingsperspectieven, zoals dat wordt geregeld in het wetsvoorstel "kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs".

Om ouders beter te informeren over de vorderingen in de kennis en vaardigheden van hun kind, worden scholen bovendien verplicht over deze vorderingen te rapporteren mede op basis van de gegevens in het leerling- en onderwijsvolgsysteem.

Stimuleren opbrengstgericht werken met leerling- en onderwijsvolgsysteem

Met het verplichte gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem wordt opbrengstgericht werken opgenomen in de WPO en WEC. Dat betekent dat op een deel van de scholen de kwaliteitszorg en het onderwijskundig beleid moet worden aangepast. Om zowel leraren, intern begeleiders als schoolleiders hierbij te ondersteunen, is de PO-Raad de afgelopen jaren al gestart met taal- en rekenprojecten waarin opbrengstgericht werken centraal staat. Ook heeft de PO-Raad samenwerking gezocht met EDventure, de branchevereniging van onderwijsadviesbureaus, om via de schoolbegeleidingsdiensten scholen beter te kunnen helpen bij opbrengstgericht werken. Ook is er aandacht voor opbrengstgericht werken op de pabo's. Op basis van een evaluatie van dergelijke bestaande ondersteuning en een inventarisatie van de behoefte aan ondersteuning onder scholen, worden hiervoor nieuwe initiatieven ontwikkeld.

Leerling- en onderwijsvolgsysteem en de referentieniveaus taal en rekenen

De invoering van een verplicht leerling- en onderwijsvolgsysteem is gekoppeld aan het beleid gericht op het realiseren van een doorgaande leerlijn taal en rekenen en de invoering van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Om scholen te ondersteunen bij het toewerken naar deze eindniveaus van hun leerlingen, zijn de eindniveaus verder uitgewerkt in leerlijnen en tussendoelen voor groep 1 tot en met groep 8. Deze uitwerkingen zijn opgesteld door de SLO[23], het Freudenthal Instituut en het Expertisecentrum Nederlands. Meer informatie is te vinden op www.taalenrekenen.nl. Voor het speciaal onderwijs zijn de kerndoelen en referentieniveaus uitgewerkt in de leerlijnen en tussendoelen voor het speciaal onderwijs. Daarbij wordt ook aangesloten bij die voor het regulier primair onderwijs. Net zoals voor de tussentijdse toetsen voor het speciaal basisonderwijs en so, geldt ook hier dat de uitgangssituatie verschilt van het regulier primair onderwijs, bijvoorbeeld omdat er meer niveaus worden gedefinieerd. De inhoud van de taal- en rekentoetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem wordt door de toetsontwikkelaars periodiek aangepast. In overleg met de toetsontwikkelaars wordt onderzocht op welke wijze toetsscores een betere indicatie kunnen geven van de vordering van leerlingen richting de referentieniveaus voor groep 8.

[23] SLO is het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling.

CONCEPT

4.3. Toegevoegde waarde/leerwinst en begintoets

Tegelijk met de invoering van dit wetsvoorstel wordt de uitvoering ter hand genomen van de afspraken uit het regeerakkoord over ontwikkelen van een maat voor toegevoegde waarde van het onderwijs. Toegevoegde waarde is daarbij de leerwinst die scholen met al hun leerlingen boeken. Het is de ambitie van de regering om dit principe uit te werken voor het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Deze ontwikkeling heeft als doel tot een nog beter inzicht en, daarmee, een beter oordeel te komen over de prestaties van scholen. De kern daarvan is om voor de scholen zelf en op stelselniveau in beeld te brengen of scholen naar vermogen presteren. Dit gaat dus verder dan de huidige situatie waarin vooral wordt gekeken of een school voldoet aan gestelde minimumleerresultaten (de onderkant).

Bij de behandeling van het wetsvoorstel "goed onderwijs, goed bestuur" is door zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer gevraagd om te onderzoeken of een absolute norm voor de leerresultaten van scholen kan worden vastgesteld. Een dergelijke absolute norm stelt voor het Nederlandse onderwijs vast wat de minimale leerwinst van cohorten leerlingen moet zijn. Het vorige kabinet heeft aangekondigd dat dit punt wordt meegenomen in de evaluatie in 2014 van de wet "goed onderwijs, goed bestuur". Met het ontwikkelen van een maat voor toegevoegde waarde in het primair onderwijs wil de huidige regering dit proces versnellen.

Toegevoegde waarde en leerwinst

Aan de begrippen toegevoegde waarde en leerwinst worden verschillende betekenissen toegekend. Het regeerakkoord gebruikt deze begrippen in de context van het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs. Voor het primair onderwijs is het aspect van toegevoegde waarde/leerwinst 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 nametingen van kennis en vaardigheden mogelijk te maken. Samen met de onderbouwtoets in het voortgezet onderwijs vormt dit een methode om resultaten binnen de doorlopende leerlijn van leerlingen zichtbaar te maken.

Met een maat voor toegevoegde waarde kan beter in kaart worden gebracht welke scholen bovengemiddelde of excellente prestaties boeken, rekening houdend met de "bagage" waarmee leerlingen binnenkomen. Niet om in een negatieve afrekencultuur te belanden, maar juist om scholen die het extra goed doen in beeld te brengen. In die zin vormt het een tegenhanger ten opzichte van de categorie van (zeer) zwakke scholen. Dit kan vervolgens worden gebruikt om scholen te voorzien van het predicaat "zeer goed" of "excellent". Ook is niet uitgesloten dat de te ontwikkelen maat voor toegevoegde waarde een rol kan spelen bij invoering van vormen van prestatiebeloning. De grondgedachte is dat hiervan een sterke stimulans uitgaat naar scholen om hun leerwinst en dus prestaties te verbeteren.

CONCEPT

OCW 10929

Dit vanuit de notie dat iedere school op zijn niveau "zeer goed" of "excellent" kan worden.

Daarvoor is allereerst nodig dat de begrippen toegevoegde waarde en leerwinst zorgvuldig en eenduidig worden gedefinieerd. De uitwerking van een maat voor toegevoegde waarde/leerwinst vraagt om een verdere doordenking en beproeving in de praktijk. Daarom kiest de regering ervoor om met ingang van het komende schooljaar te starten met een aantal pilots. Op basis van de uitkomsten van deze pilots komt de regering in de loop van deze kabinetsperiode met een nader voorstel voor de vormgeving en invoering van een maat van toegevoegde waarde/ leerwinst, alsmede de functie daarbij van een begintoets, de toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem en de centrale eindtoets.

Vaststellen beginsituatie van leerlingen (begintoets)

Bij het bepalen van de toegevoegde waarde/leerwinst van scholen staat de vraag centraal in hoeverre de leerresultaten van de leerlingen zijn toe te wijzen aan de kwaliteit van het onderwijs. Om dit vast te kunnen stellen moet bij het beoordelen van de gerealiseerde leerresultaten rekening worden gehouden met diverse aspecten die deze resultaten beïnvloeden, maar die niet altijd binnen het bereik van de school liggen. De achtergrondkenmerken van de leerling, de intelligentie van de leerling en de kenmerken van het gegeven onderwijs zijn hierbij belangrijke aspecten. Maar ook het beginniveau van de leerlingen moet hierbij nadrukkelijk worden meegenomen: met welke kennis en vaardigheden is de leerling op school begonnen?

De wijze waarop de leerresultaten van scholen op dit moment worden beoordeeld door de Inspectie van het Onderwijs, houdt weinig rekening met de beginsituatie van leerlingen. Terwijl scholen voor primair onderwijs te maken hebben met grote verschillen in kennis en vaardigheden bij de leerlingen die in groep 1 instromen. Soms is sprake van een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal, andere leerlingen kunnen al eenvoudige teksten lezen bij binnenkomst in groep 1. Deze verschillen zijn afhankelijk van diverse factoren, zoals de aanleg en capaciteiten van het kind, de gezinssituatie en het al dan niet volgen van onderwijs in de voor- en vroegschoolse periode.

Rekening houden met de beginsituatie van de leerlingen betekent dat scholen die met een zwakkere leerlingpopulatie voldoende toegevoegde waarde/leerwinst boeken beloond worden met een positieve beoordeling van de inspectie. Het omgekeerde kan ook: scholen die met een sterkere startpositie van de leerlingpopulatie onvoldoende toegevoegde waarde/leerwinst weten te halen, worden in de toekomst nadrukkelijk door de inspectie aangesproken. Beter dan nu het geval is, zal duidelijk worden welke school eruit haalt wat er bij de leerlingen in zit, en welke school dat niet doet.

Pilots toegevoegde waarde/leerwinst

CONCEPT

OCW 10929

Het bepalen van de toegevoegde waarde van scholen is niet eenvoudig. Doel is een eenvoudige en verantwoorde werkwijze, die recht doet aan de inspanningen van de scholen en rekening houdt met externe factoren die de leerwinst van leerlingen beïnvloeden. De meting moet fair en wetenschappelijk verantwoord zijn, praktisch hanteerbaar voor het onderwijs en het overheidstoezicht, en bestand zijn tegen al te strategisch gedrag.

Elke pilot wordt begeleid en geëvalueerd door onderwijsdeskundigen en wetenschappers. De regie van de pilots ligt bij het departement en de Inspectie van het Onderwijs. Het doel is uiteindelijk te kunnen stellen wat wel en wat niet werkt. Als uit de pilots blijkt dat de toegevoegde waarde op efficiënte en praktisch haalbare wijze kan worden bepaald, kan dit leiden tot een voorstel tot aanpassing van de beoordeling van leerresultaten van scholen door de inspectie.

Met de pilots wordt onderzocht welke aanpak het meest effectief is en uitvoerbaar is, en wordt gewerkt aan zoveel mogelijk draagvlak in het onderwijs. In de loop van deze kabinetsperiode komt de regering met een nader voorstel voor de brede invoering van het begrip leerwinst, in combinatie met een begintoets. Daarbij wordt bezien in hoeverre een maat voor leerwinst kan worden gebruikt om scholen te voorzien van het predicaat excellent. Ook zou leerwinst als indicator een rol kunnen spelen bij de invoering van vormen van prestatiebeloning. Voorop staat dat de maat voor leerwinst ook voor scholen een hanteerbaar concept moet zijn bij de zelfevaluatie.

Werkwijzen pilots

Binnen de pilots worden verschillende aspecten en werkwijzen voor het bepalen van de toegevoegde waarde van scholen onderzocht, zoals:
a. het moment of de momenten waarop een begintoets plaatsvindt;
b. de inhoud van de toets(en);
c. de toetsbaarheid van het jonge kind;
d. de relatie tussen de begintoets en de voor- en vroegschoolse educatie;
e. de afnamecondities;
f. het berekenen van de leerwinst.

Ad a. Moment(en) begintoets
Het afnemen van een begintoets om de toegevoegde waarde van het onderwijs te meten kan op verschillende momenten plaatsvinden. Voorbeelden van mogelijke werkwijzen: een centrale begintoets taal en rekenen in groep 3 of werkwijze, waarbij in zowel de onderbouw als de bovenbouw de toegevoegde waarde wordt bepaald. Bijvoorbeeld toetsen aan het begin en eind van de onderbouw (groep 2-4) en van de bovenbouw (groep 5–8). Het is ook mogelijk om de toegevoegde waarde over twee schooljaren te berekenen: groep 1-2, groep 3-4, groep 5-6 en groep 7-8.

Ad b. Inhoud toets(en)
De begintoetsen meten kennis en vaardigheden in Nederlandse taal en rekenen. De precieze invulling zal tijdens de pilots worden bepaald.

CONCEPT

OCW 10929

Ad c. Toetsbaarheid van het jonge kind
Het toetsen van jonge kinderen vergt speciale aandacht. Zij zijn alleen individueel en mondeling te toetsen en hun prestatieniveau is niet stabiel.

Ad d. Voor- en vroegschoolse educatie
Voorkomen moet worden dat scholen die veel investeren in voor- en vroegschoolse educatie worden benadeeld in de voorgestelde werkwijze.

Ad e. Afnamecondities
In de pilots wordt onderzocht hoe rekening kan worden gehouden met (het toezicht op) verschillende afnamecondities. De afname van toetsen moet op een betrouwbare wijze plaatsvinden. Mogelijk nadelige effecten moeten worden onderzocht. Immers: hoe belangrijker de toegevoegde waarde wordt voor de beoordeling van de school, hoe meer aandacht er moet zijn voor het voorkomen van strategisch handelen van scholen. Het zou voor scholen bijvoorbeeld gunstiger kunnen zijn als hun leerlingen in de eerste schooljaren zo laag mogelijk op toetsen scoren.

Ad f. Berekenen leerwinst
Naast het verzamelen van de toetsgegevens is het berekenen van de leerwinst van leerlingen een vraagstuk dat aandacht vraagt. Bij deze berekening moet rekening worden gehouden met het feit dat een groot aantal leerlingen tussentijds van school verandert. Een belangrijke vraag is ook of de vaardigheden van jonge kinderen wel goed kunnen worden vergeleken met die van leerlingen in groep 8. Wellicht moet ook rekening worden gehouden met de intelligentie van leerlingen, naast toetsscores en achtergrondkenmerken van leerlingen.

Het voordeel van werken met pilots is dat zo gezocht wordt naar de best mogelijke aanpak en dat het draagvlak in het onderwijs zo groot mogelijk is. Het doel is om uiteindelijk vast te stellen welke vorm het meest effectief is en uitvoerbaar is. In de loop van deze kabinetsperiode komt de regering met een nader voorstel voor het bepalen toegevoegde waarde/leerwinst. Daarbij wordt bezien in hoeverre een maat voor toegevoegde waarde/ leerwinst kan worden gebruikt om scholen te voorzien van het predicaat excellent. En wordt onderzocht of het als indicator een rol zou kunnen spelen bij de invoering van vormen van prestatiebeloning. Voorop staat dat de maat voor toegevoegde waarde/ leerwinst ook voor scholen een hanteerbaar concept moet zijn bij de zelfevaluatie.

5. ORGANISATIESTRUCTUUR CENTRALE EINDTOETS

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

CONCEPT

OCW 10929

het geval zijn bij de centrale eindtoets. Voor de inhoud van de uitvoerende zaken is echter politiek onafhanklijke 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. Zo vervult het Cve een belangrijke regierol in de zogenaamde examenketen en stelt het Cve de centrale examenopgaven en de normering daarvan vast.

De Wet College voor examens (Wet Cve) bepaalt verder 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.

In het verlengde hiervan heeft stichting Cito jarenlang ervaring met het uitvoeren van soortgelijke taken. Bovendien ontwikkelt Cito BV voor 85% van de basisscholen de eindtoets. Een extra speler naast stichting Cito is dan niet - zoals eerder is opgemerkt bij het Cve - doelmatig.

Hiervoor is al opgemerkt dat voor het neerleggen van de uitvoerende taken voor de centrale eindtoets bij het Cve meerdere gronden zijn. Op dit moment voert het Cve immers al gelijksoortige uitvoerende taken uit voor de centrale examens in het voortgezet onderwijs. Hieruit volgt dat het college ervaring heeft met de uitvoering van dit soort taken. Het voordeel hiervan is dat de uitvoering van de centrale eindtoets door het Cve relatief snel en geruisloos kan worden georganiseerd. Het wiel hoeft dus niet opnieuw uitgevonden te worden.

Het maken van de centrale eindtoets vergt - net als de totstandkoming van de centrale examens in het vo – politiek onafhankelijke expertise.[24] Het is immers niet de bedoeling dat de formulering en normering van een toets onderwerp wordt van politiek debat. Daarom is bij de wettelijke instelling van het Cve bepaald dat het een onafhankelijk college is, waarin onafhankelijkheid, deskundigheid en draagvlak bij representatieve onderwijsorganisaties een belangrijke rol spelen.[25]

De wens van onafhankelijke instituties voor de uitvoering van de centrale eindtoets in het primair onderwijs blijkt ook uit de motie van de Kamerleden Beertema en

[24] Kamerstukken II 2007/08, 31 411, nr. 3, blz. 6.
[25] Zie artikel 4, derde lid, van de Wet Cve en Kamerstukken II 2008/09, 31 411, nr. 12.

OCW 10929

Elias, die werd ingediend bij de behandeling van de begroting 2010 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 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.[26]

Het Cve heeft veel expertise op het gebied van doorlopende leerlijnen en is onafhankelijk. Het Cve heeft ook veel draagvlak. Daarom zou het ondoelmatig zijn om een nieuwe organisatie in te stellen, die ongeveer hetzelfde zou gaan doen als het Cve.

Het beeld dat de verplichte eindtoets een soort (centraal) examen is, dient te worden vermeden. Om hieraan tegemoet te komen, wordt de naam van het College voor examens (Cve) veranderd in het College voor toetsen en examens (zie artikel III, onderdeel A).

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 centale 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.

Stichting Cito

Om de eerder aangehaalde redenen is er ook bij het ontwikkelen van de centrale eindtoets voor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk. Stichting Cito is een organisatie die grote expertise heeft op het gebied van het ontwikkelen van examens. Er is voor gekozen om voluit gebruik te maken van deze expertise door aan te sluiten bij de bestaande organisatiestructuur van de eindexamens 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 zal eveneens een wettelijke subsidiegrondslag worden gecreëerd op basis waarvan stichting Cito aangewezen wordt voor de voorbereiding en ontwikkeling van de centrale eindtoets.

6. FINANCIEN

Voor de dekking van de kosten die uit het wetsvoorstel voortkomen (eindtoets, leerling- en onderwijsvolgsysteem en leerwinst/begintoets) zal een beroep worden gedaan op de €80 miljoen euro die, blijkens de bijlage bij het Regeerakkoord, vrij kan komen voor dit onderwerp. Dit bedrag is bedoeld voor de sectoren primair onderwijs (inclusief speciaal basisonderwijs en so), voortgezet onderwijs en

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

OCW 10929

middelbaar beroepsonderwijs. De verdeling van het bedrag over de sectoren is onderwerp van overleg. Het uitgangspunt is dat de kosten van de verplichtingen die vanwege dit wetsvoorstel voor scholen ontstaan (eindtoets, leerling- en onderwijsvolgsysteem) volledig door de overheid worden vergoed.

7. 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 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.

8. UITVOERINGS- EN HANDHAVINGSTOETS

9. REACTIES ONDERWIJSORGANISATIES EN UITKOMST INTERNETCONSULTATIE

CONCEPT

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 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 door het regelmatig afnemen van toetsen die aan bepaalde eisen voldoen. Het gebruik van de toetsgegevens voor onderwijsverbetering op het niveau van de leerling, de groep en de school geeft een inhoudelijke dimensie aan het voorgeschreven gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem op iedere school.

De gestelde eisen aan een leerling- en onderwijsvolgsysteem houden het volgende in:
- Onder een leerling- en onderwijsvolgsysteem worden reeksen van toetsen verstaan, die gedurende meerdere schooljaren kennis en vaardigheden van de leerling meten op het terrein van de kerndoelen en de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Voor rekenen gaat het bijvoorbeeld om de vaardigheid meten en meetkunde. Voor taal gaat het bijvoorbeeld om de vaardigheid lezen. In de onderwijspraktijk zijn diverse reeksen van toetsen van

OCW 10929

verschillende toetsontwikkelaars beschikbaar[27] die aan de eisen voldoen. Meer informatie over deze toetsen is te vinden op de Toetswijzer: www.toetswijzer.kennisnet.nl.
- De toetsen worden regelmatig afgenomen. Namelijk ten minste één keer in groep 1 of groep 2 en vervolgens jaarlijks in de groepen 3 tot en met 7. Eind groep 8 wordt de centrale eindtoets voor taal- en rekenvaardigheden afgenomen. Het staat scholen vrij om leerlingen vaker een toets af te nemen, om leerlingen ook op andere kennis en vaardigheden te toetsen en om ook toetsen af te nemen die niet aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoen. Bijvoorbeeld toetsen uit de lesmethoden.
- De toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem moeten worden afgenomen in overeenstemming met de afnameaanwijzingen, die zijn opgenomen in de toetshandleiding bij de desbetreffende toets. Zo hebben de verschillende reeksen toetsen (oftewel leerling- en onderwijsvolgsystemen) elk hun eigen toetskalender die is opgenomen in de handleiding. Dat betekent dat de toetsen van het leerling- en onderwijsvolgsysteem binnen een bepaalde tijdsperiode moeten worden afgenomen. Dit is van belang voor de vergelijkbaarheid van toetsgegevens tussen leerlingen. Informatie over de momenten van afname gedurende het schooljaar is te vinden in de handleiding bij de toets.
- Met de toetsen in het leerling- en onderwijsvolgsysteem wordt de voortgang in de kennis en vaardigheid zichtbaar gemaakt op het niveau van de individuele leerling, de groep en de school. Hiervoor registreren de scholen de resultaten van de toetsen. Het registreren van de toetsscores kan zowel op papier als digitaal. Sommige toetsontwikkelaars hebben hiervoor zelf software ontwikkeld. Scholen kunnen de toetsscores ook overnemen in een (digitaal) schooladministratiesysteem dat in staat is de leervorderingen van individuele leerlingen, de groep en de school zichtbaar te maken.
- De resultaten van de toetsen van leerlingen worden door de school aantoonbaar benut bij de inrichting van het onderwijsleerproces gericht op de individuele leerling, de groep en de school. Scholen kunnen dit uitwerken in schoolplannen, onderwijsplanningen per groep en individuele handelingsplannen.

In lid 6a van artikel 8 WPO en in het achtste lid van artikel 11 WEC worden nadere eisen gesteld aan de toetsen die in het kader van het leerling- en onderwijsvolgsysteem worden gebruikt. Hiermee wordt de kwaliteit en objectiviteit van de toetsen gewaarborgd. Scholen blijven vrij in de keuze van een leerling- en onderwijsvolgsysteem, en daarmee ook in de keuze van de toetsen, die worden gebruikt. De gestelde eisen aan de toetsen houden het volgende in:
- De toetsen moeten door een onafhankelijke commissie op een aantal algemene kwaliteitseisen 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.

[27] Bijvoorbeeld van Cito bv, 678 Onderwijs Advisering, Pearson, Boom test uitgevers.

CONCEPT

- De toetsen dienen inhoudelijk valide te zijn. Een toets is inhoudelijk valide als de de toets inderdaad de vaardigheid en kennis meet die de toets wil meten. Een toets over woordenschat moet bijvoorbeeld ook inderdaad de woordenschat van leerlingen meten.
- Verder moeten de toetsen betrouwbaar zijn. Met het begrip betrouwbaar wordt hier de nauwkeurigheid van de meting bedoeld. Formeel is de betrouwbaarheid de mate waarin de scores op een toets consistent, nauwkeurig en reproduceerbaar zijn, kortom: vrij van meetfouten. 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 en de leraar (of een ander persoon) die de uitkomst van de toets beoordeelt. Voorbeelden van storende factoren zijn: het tijdstip van de toetsafname, de specifieke vormgeving van de toets, pech of geluk. Bovendien moet een toets alleen de bedoelde kennis of vaardigheid meten. Zo kan een toets onbetrouwbaar zijn, als andere kennis of vaardigheden nodig zijn om de toetsvragen goed te kunnen maken.
- De toetsen moeten deugdelijk genormeerd zijn. Door het gebruik van normen bij een toets, krijgt de toetsscore van de leerling een bepaalde waarde. De toetsscore 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.

De toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem moeten over een langere termijn de ontwikkeling zichtbaar kunnen maken op het niveau van de leerling, de groep en de school. Ook dit stelt eisen aan de toetsen die worden gebruikt. Met toetsen wordt bij een leerling een bepaalde vaardigheid, bijvoorbeeld begrijpend lezen, op verschillende momenten gemeten. De toetsscores moeten op betrouwbare wijze aan elkaar gekoppeld zijn, zodat deze de ontwikkeling van de leerling zichtbaar maken: in welke mate is de vaardigheid van de leerling vooruit gegaan? Omdat vanaf groep 1 of 2 tot en met groep 7 toetsen worden afgenomen, wordt uiteindelijk de ontwikkeling gedurende de hele schoolperiode gevolgd en zichtbaar gemaakt. Het leerling- en onderwijsvolgsysteem moet ook in staat zijn de ontwikkeling van de schoolgroepen en de school als geheel zichtbaar te maken. Deze informatie kan de school gebruiken voor evaluatie van het onderwijs. Bovendien is dit van belang met het oog op de verdere ontwikkeling van een maat voor toegevoegde waarde/leerwinst.

<u>Artikel I, onderdeel B, artikel II, onderdeel B</u>
De voorgestelde wijzigingen betreffen wijzigingen op de 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

CONCEPT

artikel II, 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 welk 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, lid 5a, onderdeel a 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 onmogelijk zal zijn om de leerling te laten deelnemen. Daarin voorziet het derde lid.

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. Dat leerlingen tot een van de categorieën behoren, moet kunnen worden aangetoond aan de hand van het leerling- en onderwijsvolgsysteem. De inspectie houdt toezicht op een juist gebruik van deze bevoegdheid door het bevoegd gezag.

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is beschreven kan de centrale eindtoets op verschillende niveaus worden afgenomen. Ook hierbij geldt dat het bevoegd gezag de keuze voor een bepaald niveau moet kunnen verantwoorden aan de hand van de gegevens in het leerlingvolgsysteem.

Het zesde lid biedt de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur. Hierna zal uitgebreid worden ingegaan op de aard van de te regelen onderwerpen in die algemene maatregel van bestuur.

De invoeringsdatum voor de centrale eindtoets voor speciale scholen voor basisonderwijs zal later liggen dan de invoeringsdatum voor basisscholen (hierop is reeds ingegaan in het algemeen deel van deze toelichting). Het zevende lid biedt de basis voor deze latere invoering.

Uitwerking algemene maatregel van bestuur inzake centrale eindtoets AMvB

Bij het afnemen van een centrale eindtoets taal en rekenen binnen een basisschool of een school voor speciaal onderwijs komt meer kijken dan het kader dat is neergelegd in artikel 9c van de WPO en artikel 18c van de WEC. Daarom is in het zesde lid van deze artikelen de basis neergelegd om dit kader uit te werken in een algemene maatregel van bestuur (AMvB).

Voor het goed laten verlopen van het afnemen van de centrale eindtoets door een school is het immers van belang dat bepaalde rechten en plichten van de betrokkenen bij de centrale eindtoets kenbaar zijn en in gelijke mate voor hen gelden. Onder betrokkenen wordt in ieder geval verstaan de leerlingen die meedoen aan de centrale eindtoets, het bevoegd gezag, de directeur van een school die verantwoordelijk is voor de feitelijke uitvoering van de centrale

OCW 10929

eindtoets en Cito. Deze systematiek is op hoofdlijnen overigens vergelijkbaar met de wettelijke systematiek van de uitwerking van de centrale examens in het voortgezet onderwijs (Eindexamenbesluit VO). Op hoofdlijnen omdat de centrale eindtoets per slot van rekening niet het karakter heeft van een examen. Hieronder wordt ingegaan op enkele van deze hoofdlijnen.

Rechten en plichten tussen het bevoegd gezag of de directeur en de leerlingen

De AMvB zal ingaan op de rechten en plichten tussen enerzijds het bevoegd gezag en in het verlengde daarvan de directeur van een school en anderzijds de deelnemende leerlingen aan de centrale eindtoets. Hierbij kan worden gedacht aan de plicht van het bevoegd gezag dat hij zijn leerlingen in de gelegenheid moet stellen om een centrale eindtoets af te nemen in het achtste schooljaar. De organisatie van de centrale eindtoets zal echter feitelijk gebeuren op schoolniveau. Daarom zal de algemene maatregel van bestuur ook ingaan op de verplichtingen van de directeur van een school. Zo zal de directeur de centrale eindtoets afnemen onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Verder valt te denken aan bepalingen die regelen dat de directeur ervoor zorgt dat de opgaven van de centrale eindtoets geheim blijven tot de aanvang van de centrale eindtoets en dat er voldoende toezicht is tijdens deze toets. In lijn hiermee zullen de toetsopgaven in het toetslokaal moeten blijven. Verder komt er een bepaling die de termijn aangeeft waarbinnen de deelnemende leerlingen nog te laat mogen komen en alsnog mogen deelnemen aan de centrale eindtoets op de betreffende dag.

Beslissing directeur voor afwijkende wijze van toetsen

De AMvB zal ook ingaan op de aangepaste wijze waarop de centrale eindtoets geheel of gedeeltelijk mag worden gemaakt door een leerling met beperkingen zoals dyslexie of een fysieke/zintuiglijke handicap[28]. De aanpassing moet rekening houden met de (on)mogelijkheden van die leerling. De directeur van een school is degene die bepaalt of de centrale eindtoets op een afwijkende wijze kan worden gemaakt. De afwijkende wijze van toetsen kan in elk geval bestaan uit een verlenging van de duur van de centrale eindtoets. Indien een leerling op een afwijkende wijze een toets aflegt, dan legt de directeur dit schriftelijk vast. Dit ten behoeve van een verantwoording die door de inspectie van het onderwijs kan worden gevraagd.

Cito

Om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk zal een aantal praktische aspecten in de verhouding tussen de school en Cito aan de orde komen. Zo ligt het voor de hand dat het "nakijken" van de toetsen plaatsvindt bij het Cito, zoals dat nu al bij de Cito-Eindtoets het geval is. Dit betekent dat de directeur van een school de gemaakte centrale eindtoetsen met de opgaven naar Cito stuurt. Cito beoordeelt vervolgens het werk zo spoedig mogelijk. Cito past daarbij de door het Cve vastgestelde beoordelingsnormen toe en drukt de beoordeling uit in de door

[28] Het gaat hier niet om het toestaan van hulpmiddelen die door alle leerlingen kunnen worden gebruikt bij het maken van de eindtoets, zoals een zakrekenmachine. Over het toestaan van dergelijke hulpmiddelen gaat het Cve.

OCW 10929

het Cve vastgestelde score (zie voorgesteld artikel 2, lid 5a, onderdeel c, van de Wet Cve). Cito zendt tot slot deze score aan de directeur van de school.

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 VII een overgangsbepaling opgenomen (zie de toelichting bij artikel VII).

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

CONCEPT

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.

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 van het onderwijs 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. Bovendien geldt hierbij volgens de WPO en de WEC de verplichting dat het gebruik van deze gegevens in beginsel alleen op geaggregeerd niveau is toegestaan. Dit betekent dat de gegevens niet herleidbaar mogen zijn tot een individuele leerling.

Openbaarheid van resultaten centrale eindtoets

De systematiek van de WPO borgt tot slot dat het gebruik van het persoongebonden 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).

<u>Artikel III, onderdeel A</u>
Omdat de benaming van het college wordt aangepast aan de nieuwe taak met berekking tot de centrale eindtoets, dient de begripsbepaling eveneens te worden aangepast.

<u>Artikel III, onderdeel B</u>
In artikel 2 van de Wet Cve zijn de kerntaken van dit college neergelegd. Het Cve zal de opgaven van de centrale eindtoets 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

CONCEPT

OCW 10929

maken van regels van uitvoerende of technische aard maken. Bij de laatste taak gaat het bijvoorbeeld om het vaststellen van de beoordelingsnormen - de correctievoorschriften - en de daarbij behorende scores voor de centrale eindtoets. De totaalscore geeft een indicatie voor het verolgonderwijs van een leerling naast het schooladvies: deze score zegt alleen iets over het kennen en kunnen van een leerling dat gecorrigeerd kan worden door het schooladvies. In dat opzicht verschilt de centrale eindtoets van het centraal examen of beter gezegd het eindexamen in het vo. Immers, een met succes afgelegd eindexamen leidt tot een diploma met civiel effect. Daarnaast zal het Cve regels geven over de hulpmiddelen, zoals rekenmachines, die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven van de centrale eindtoets. De beslissing of een leerling met een beperking zoals dyslexie of een fysieke/zintuiglijke handicap de centrale eindtoets op een andere manier mag maken, is geen onderwerp dat onder de hulpmiddelenregeling valt. Die beslissing aan de directeur van een school (zie ook de toelichting op artikel I, onderdeel B, artikel II, onderdeel B).

Artikel III, onderdeel C

De voorgestelde wijziging betreft een wijziging op het voorgestelde artikel 2, lid 5a, 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 III, 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 de 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, lid 5a) heeft betrekking op zowel de centrale eindtoets, bedoeld in de WPO, als 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

CONCEPT

OCW 10929

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 2, derde lid 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.[29]

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 van het onderwijs 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

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

CONCEPT

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 overheidtaak.

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.[30]

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,

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

OCW 10929

- 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 van het onderwijs zijn er nog drie andere aanbieders van eindtoetsen die samen aan ongeveer 4% van de scholen hun eindtoetsen leveren.[31]

Artikel V en artikel VI

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

Artikel VII

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 VII 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.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

[31] 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.

CONCEPT