

Vergaderjaar 2013–2014

33 157

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

J

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2014

Hierbij zend ik u het ontwerp van het Toetsbesluit PO¹ ter nadere uitwerking van de Wet Eindtoetsing PO (EK 2012–2013, 33 157) die op 10 december 2013 door de uw Kamer is aangenomen. In mijn brief van 26 november 2013 (TK 2012–2013, 33 157 nr. 53; EK 2012–2013 33 157 G) heb ik toegezegd de inhoud van dit uitvoeringsbesluit aan zowel uw Kamer als de Tweede Kamer voor te leggen.

Een brief met dezelfde inhoud² als onderhavige brief is daarom met het ontwerpbesluit gestuurd aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

In deze brief wordt eerst ingegaan op het karakter van de voorhang van het ontwerpbesluit. Dan volgt een beknopte weergave van de relatie tussen dit besluit en diverse bij de parlementaire behandeling van de wet aangenomen amendementen en moties. Verder geef ik invulling aan mijn toezegging in de brief van 26 november jl. om aan te geven hoe uitvoering kan worden gegeven aan de motie-Bisschop (TK 2012–2013, 33 558, nr. 14). In deze motie wordt gevraagd om te onderzoeken of en hoe er door aanbieders van andere eindtoetsen gebruik kan worden gemaakt van de eindtoetsopgaven van Stichting Cito.

Tot slot maak ik van de gelegenheid gebruik om uw Kamer kort te informeren over de stand van zaken omtrent de ontwikkeling van

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 154061.01

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 154061.01

adaptieve eindtoetsing in het primair onderwijs. In mijn brief van 15 maart 2013 (TK 2012–2013, 33 157, nr. 13) is u dit in het vooruitzicht gesteld.

Voorhang

Alhoewel momenteel voor de meeste onderdelen van het ontwerpbesluit geen wettelijke voorhangbepaling geldt, leg ik het besluit aan u voor met het oog op het belang van een zorgvuldige invoering van de wet. Dit is in de geest van mijn toezegging aan het lid Lokin-Sassen tijdens de behandeling van de wet in de Eerste Kamer. Deze toezegging houdt in dat een voorstel wordt ingediend om alsnog in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) te voorzien in een wettelijke voorhangbepaling bij beide kamers der Staten-Generaal. Ik heb de toezegging uitgevoerd door middel van een op 14 januari jl. bij de Tweede Kamer ingediende tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel onderwijs in de Friese taal (TK 2013–2014, nr. 33 168).

Zoals gebruikelijk is bij een formele voorhangbepaling, zal ook de voordracht voor het bijgevoegde Toetsbesluit PO niet eerder worden gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

In de genoemde brief van 26 november jl. heb ik aangegeven om met ingang van het schooljaar 2014/2015 een begin te willen maken met de invoering van de eindtoetsing op de basisscholen. Het is daarom noodzakelijk dat de uitvoeringsvoorschriften van de aangenomen wet voor aanvang van dit schooljaar in het Staatsblad staan. Dit vraagt om een voortvarende behandeling.

Relatie Toetsbesluit PO met diverse amendementen en moties

Het Toetsbesluit beoogt een zorgvuldige en betrouwbare afname te verzekeren van kwalitatief goede eindtoetsen. Het ontwerpbesluit bevat op de diverse onderdelen een nadere uitwerking van de wet die nauw verband houdt met enkele bij de parlementaire behandeling aangenomen amendementen en moties. Deze relatie wordt hieronder themagewijs kort toegelicht. Voor een verdere toelichting en uiteenzetting daarvan wordt u korthedshalve verwezen naar de inhoud van het besluit en de nota van toelichting daarop.

Andere eindtoetsen

In mijn brief van 26 november 2013 (TK 2012–2013, 33 157 nr. 53; EK 2012–2013 33 157 G) heb ik uitvoerig toegelicht op welke wijze het amendement nr. 38 van de leden Rog en Schouten verder vorm en inhoud wordt gegeven. Dit amendement maakt het mogelijk voor scholen om, in plaats van de centrale eindtoets, te kiezen voor een andere eindtoets mits deze is toegelaten door de Minister. Uitgangspunt daarbij is en blijft dat er voor andere (potentiële) aanbieders van eindtoetsen een reële en gelijkwaardige mogelijkheid bestaat om een alternatief te ontwikkelen en aan te bieden aan scholen. De keuzevrijheid van scholen en hun besturen is daarmee gediend. Het is daarnaast in het belang van dezelfde scholen en hun leerlingen dat de alternatieve eindtoetsen van een goede kwaliteit zijn. Het besluit stelt daarom dezelfde voorwaarden aan de inhoud en afname van iedere eindtoets ongeacht of het hierbij gaat om een andere of de centrale eindtoets. Daarnaast zijn enkele artikelen specifiek van toepassing op de kwaliteit en toelating van andere eindtoetsen (zie bijvoorbeeld de artikelen 9 en 10 van het besluit).

Zoals ik al in de brief over de andere eindtoetsen heb aangegeven, behoeven enkele onderdelen verdere uitwerking in «lagere» regelgeving. Hiervoor is gekozen om in de uitvoeringspraktijk te kunnen beschikken over de nodige flexibiliteit. Dit is gewenst omdat het voor alle partijen om iets volledig nieuws gaat. Het ontwerpbesluit biedt voldoende kader en houvast, maar dat laat onverlet dat er in de praktijk waar nodig slagvaardig en flexibel moet kunnen worden bijgestuurd. Zolang dat binnen het genoemde kader kan, is de weg via lagere regelgeving daarvoor het meest aangewezen. Ik zal daarom de komende maanden een instellingsbesluit en beoordelingskader opstellen voor de Expertgroep Toetsen PO, die mij gaat adviseren over de toelating van andere eindtoetsen. Daarnaast komt er een regeling voor een adequate subsidiëring van toegelaten andere eindtoetsen. Vanzelfsprekend zijn en worden ook andere partijen, zoals de toetsaanbieders zelf, hierbij betrokken.

Dit laatste geldt ook voor de uitvoering van de motie van het Eerste Kamerlid Bruin (EK 33 157, H) over de inrichting van de expertgroep. Hierin wordt de regering gevraagd om ook de VO-Raad, de Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen (NVO) en ter zake deskundige hoogleraren te betrekken bij het overleg over de inrichting, samenstelling en werkwijze van de Expertgroep. Ik vind het belangrijk dat er draagvlak is voor de Expertgroep Toetsen PO en zal dan ook breed overleg voeren met alle relevante partijen over de samenstelling van de Expertgroep. Hiertoe wordt ook contact gelegd met de in de motie Bruin genoemde partijen.

Schooladvies wordt leidend

Motie nr. 48 (TK 2012–2012, 33 157) van de leden Ypma en Van Meenen verzoekt de regering het Inrichtingsbesluit WVO zo aan te passen dat het schooladvies leidend wordt bij de toelating tot het voortgezet onderwijs. Het advies behorend bij het resultaat van de eindtoets dient als tweede objectief gegeven (second opinion). De uitwerking hiervan is opgenomen in artikel 13 van het ontwerpbesluit en wordt toegelicht in paragraaf 2.4 van de Nota van Toelichting. Hiermee is de motie uitgevoerd.

Rendementsberekening

De motie van het lid Ypma (TK 2012–2013, 33 157, nr. 37) verzoekt de regering om leerlingen die door het resultaat op de eindtoets het voordeel van de twijfel krijgen, in geval van afstroom niet mee te rekenen met de rendementsberekening. Deze motie zal vanaf de invoering van de centrale eindtoets zo worden uitgevoerd. De ministeriële *Regeling leerresultaten VO* wordt daartoe aangepast. De wijze waarop dit gebeurt is toegelicht in de nota van toelichting (paragraaf 2.4, kopje *Onderbouwrendement*).

Afnamemoment

De motie van het Eerste Kamerlid Bruin (EK 33 157, I) verzoekt de regering om de centrale eindtoets zo veel als mogelijk direct aan het begin van de in de wet genoemde periode 15 april–15 mei af te nemen. Deze motie zal op die manier worden uitgevoerd. Ik heb met het College voor Toetsen en Examens (CvTE) afgesproken dat de centrale eindtoets door het College zo vroeg mogelijk in dit tijdvak wordt geprogrammeerd. Het resultaat daarvan is dat de eerstkomende jaren de eindtoets rond 20 april wordt afgenomen. Daarnaast heeft het CvTE met Stichting Cito de afspraak gemaakt om de toetsen zo snel mogelijk te verwerken. Hierdoor worden de resultaten omstreeks 10 mei, vlak na de meivakantie, bekend bij de scholen en de leerlingen. Dit geeft naar verwachting ook het voortgezet

onderwijs nog voldoende tijd om ook de leerlingen met een bijgesteld advies tijdig te plaatsen voor het begin van het nieuwe schooljaar.

De uitvoering van deze motie vindt plaats via een bestuurlijke afspraak met het CvTE over hoe het College uitvoering geeft aan de in de Wet eindtoetsing PO opgedragen programmeertaak. Dit hoeft daarom niet nader geregeld te worden in het ontwerpbesluit. Dit geldt ook voor mijn toezegging aan het Eerste Kamerlid Linthorst om na twee jaar afname van de eindtoets te evalueren of de door de motie Bruin ingegeven werkwijze in de praktijk voor alle partijen naar behoren werkt of toch moet worden aangepast. Deze evaluatie loopt vooruit op de algehele evaluatie van de wet na 4 jaar.

Nadere eisen aan leerling- en onderwijsvolgsystemen

Artikel 11 van het ontwerpbesluit bevat een uitwerking van enkele onderdelen uit de toelichting op het amendement van het lid Straus (TK 2012–2013, 33 157, nr. 30). Dit amendement maakt het mogelijk om bij AMvB nadere (kwaliteits)eisen te stellen aan leerling- en onderwijsvolgsystemen. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 2.6 van de nota van toelichting. In dit stadium is er voor gekozen om de AMvB-mogelijkheid vooralsnog beperkt te benutten. Dit om scholen en besturen niet onnodig te beknotten in hun vrijheid om het systeem en de toetsen te kiezen van hun voorkeur. Daarbij zie ik voldoende mogelijkheden om een aantal specifiek in de toelichting genoemde onderwerpen langs andere weg dan regelgeving te realiseren.

Motie Bisschop

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de herziene wet SLOA is een motie van het lid Bisschop aangenomen (TK 2012–2013, 33 558, nr. 14). In deze motie wordt de regering gevraagd te onderzoeken of en hoe kan worden voorzien in het gemeenschappelijk gebruik van eindtoetsopgaven van Stichting Cito door andere toetsaanbieders. De motie is ingegeven door de constatering dat er momenteel aanbieders zijn van eindtoetsen die deels zijn gebaseerd op bij Cito BV ingekochte toetsopgaven. In de praktijk gaat het hierbij om vier christelijke onderwijsadviesbureaus³ die eens in de vier jaar eindtoetsopgaven inkopen van Cito BV als onderdeel van een «eigen» eindtoets, het Schooleindonderzoek (SEO). De scholen die het SEO gebruiken, nemen deze af in de periode oktober-februari. Het SEO bestaat naast de Cito-opgaven voor taal en rekenen (het schoolvoororderingsdeel), uit een intelligentietest en een (facultatieve) persoonlijkheidsvragenlijst. Het resultaat op het SEO wordt door de betrokken scholen gebruikt als input voor het schooladvies.

Met de genoemde onderwijsadviesbureaus is overleg gevoerd en een maatwerkoplossing getroffen die hun instemming heeft. De oplossing wordt vastgelegd in een schriftelijke afspraak tussen hen en het CvTE. In essentie komt de oplossing op het volgende neer:

- Scholen die het SEO afnemen kunnen hier ook na invoering van de centrale eindtoets gebruik van blijven maken. Conform de bestaande praktijk kunnen de intelligentietest en de persoonlijkheidsvragenlijst in de periode oktober-februari worden afgenomen.
- Het schoolvoororderingsdeel vindt later plaats dan in de huidige situatie, namelijk door deelname van de leerlingen aan de reguliere afname van de centrale eindtoets in april. Dit deel bestaat uit de door Stichting

³ Centraal Nederland-Nunspeet, Driestar Educatief-Ridderkerk, Ds. G.H. Kerstencentrum-Veenendaal en de Gereformeerde Hogeschool/Educatieve academie-Zwolle.

- Cito ontwikkelde taal en rekenopgaven van de centrale eindtoets en desgewenst ook uit de opgaven voor wereldoriëntatie.
- Scholen kunnen zich individueel en kosteloos bij het CvTE aanmelden voor de centrale eindtoets. De vier christelijke onderwijsadviesbureaus melden vervolgens aan het College welke basisscholen gebruik maken van het SEO.
 - Met instemming van de betrokken scholen stelt het College het databestand van de toetsresultaten van de scholen beschikbaar aan de genoemde christelijke onderwijsadviesbureaus. Het gaat hier om een aanvullende service op de verstrekking van de leerling- en schoolrapporten over de centrale eindtoets aan de scholen. Met behulp van het databestand kunnen de bureaus de rapportages over het SEO compleet maken en deze leveren aan de betrokken scholen.

Met deze oplossing blijft de eigenheid van het SEO voldoende behouden en worden tevens nodeloze uitgaven voorkomen door optimaal gebruik te maken van eindtoetsopgaven die al ontwikkeld zijn of worden voor de centrale eindtoets.

Hiermee wordt naar mijn oordeel uitvoering gegeven aan de motie Bisschop.

Voor een goed begrip merk ik daarbij op dat Stichting Cito naast de opgaven die voor dit doel worden ontwikkeld, geen bestand heeft van aanvullende toetsopgaven voor gemeenschappelijk gebruik. De ontwikkeling van een dergelijk bestand, waarvan de mate van gebruik erg ongewis is, vergt aanzienlijk extra kosten. Met de geboden mogelijkheid kan een dergelijke kostbare voorziening achterwege blijven. Deze mogelijkheid staat overigens desgevraagd ook open voor andere toetsaanbieders, hoewel er momenteel geen concrete aanwijzingen zijn dat daarvoor belangstelling bestaat.

Bij dit alles dient verder nog in aanmerking te worden genomen dat bij de ontwikkeling van de eindtoetsopgaven het CvTE rekening houdt met de pluriformiteit van het primair onderwijs. Het principe daarbij is dat de centrale eindtoets geen uitgangsmateriaal, contexten en opgaven bevat die kwetsend kunnen zijn voor groepen mensen. Desgevraagd is het College altijd bereid over specifieke wensen en gevoeligheden het gesprek aan te gaan en zal het hier zo goed als mogelijk rekening mee houden.

Adaptieve eindtoets

Tenslotte schets ik u kort de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van de (digitale) adaptieve centrale eindtoets voor het primair onderwijs. Bij een adaptieve toets wordt de leerling door de toets heen geleid, waarbij de inhoud van de opgaven zich automatisch aanpast aan wat de leerling al dan niet beheerst. Het CvTE brengt op mijn verzoek in kaart wat nodig is om te komen tot de realisatie en invoering van een adaptieve eindtoets. Dit resulteert medio 2014 in een gericht plan van aanpak. Omstreeks september 2014 zal ik dit plan tezamen met mijn reactie hierop aan de Tweede Kamer zenden.

Bij de behandeling van de wet heb ik aangegeven adaptieve eindtoetsing te zien als een wenkend perspectief zo mogelijk te realiseren met ingang van 2018. Met deze vorm van «toetsen op maat» krijgen alle leerlingen in groep 8 de gelegenheid te laten zien op welk niveau zij rekenen en taal beheersen. Een vwo+ leerling kan laten zien hoe ver zijn of haar kennisniveau reikt. En leerlingen met bijvoorbeeld een praktijkonderwijspectief worden uitgedaagd – en niet ontmoedigd – om te laten zien wat zij hebben geleerd. Ook kan door adaptief toetsten beter worden

aangesloten bij leerlingen met een disharmonisch profiel, bijvoorbeeld bij leerlingen die sterk zijn in rekenen en relatief zwak in taal. Zij kunnen de betreffende onderdelen op een verschillend niveau maken.

Anders dan in de huidige situatie kan een leerling, onafhankelijk van de inschatting van de leerkracht, laten zien wat hij of zij kan. Om dit te kunnen realiseren is een vorm van adaptief toetsen noodzakelijk.

Het CvTE acht het haalbaar per 2018 een adaptieve centrale eindtoets beschikbaar te hebben en een start te maken met de invoering daarvan. Het gaat dan om een toetsvorm waarbij meermalen een tussentijdse inschatting van de vaardigheid van de leerling wordt gemaakt om de volgende set van opgaven te selecteren. Echter, om dit te realiseren is een digitale afname van de toets een vereiste. Dit vereiste is ook direct de meest kritische factor die in belangrijke mate het tempo van invoering bepaalt. De ICT-infrastructuur in het primair onderwijs is op dit moment nog niet voldoende om dit per 2018 integraal in te kunnen voeren.

Ik wil graag dat er vaart wordt gemaakt met de ontwikkeling van adaptieve eindtoetsing, maar de invoering daarvan mag natuurlijk niet ten koste gaan van het belang van een probleemloze afname van de adaptieve eindtoets voor leerlingen en scholen. Scholen en hun besturen moeten daarom voldoende in de gelegenheid gesteld worden om de daarvoor benodigde ICT-voorzieningen op orde te krijgen. Het genoemde plan van aanpak zal dan ook meer inzicht geven in wat daarvoor nodig is, hoe dit kan worden gerealiseerd en wat daarvoor een reëel tijdpad is.

Op mijn verzoek werkt het CvTE de mogelijkheden voor invoering verder uit. Daarbij wordt gekeken naar een vorm van invoering waarbij scholen vanaf 2018 de mogelijkheid krijgen de toets zowel op papier als digitaal af te nemen. Door het geleidelijk opschalen van de digitale afnames in combinatie met de noodzakelijke ICT-aanpassingen, kan dan stapsgewijs worden toegewerkt naar een volledige digitale afname op alle scholen. Hierdoor kan het einddoel van vergaande adaptieve toetsing gefaseerd worden bereikt. In het plan van aanpak zal worden ingegaan op het daarbij bijbehorende tijdpad. Als onderdeel van deze uitwerking wordt ook gekeken of het einddoel eerder kan worden bereikt indien blijkt dat de vereiste ICT-voorzieningen sneller kunnen worden gerealiseerd.

Deze korte schets geeft aan dat de richting waarin gewerkt wordt vaststaat, namelijk die van adaptieve eindtoetsing. Er moet nog wel besluitvorming plaatsvinden over de precieze vorm, het moment en de wijze van invoering. De definitieve keuzes hoeven echter nu niet te worden gemaakt. Dit kan in een later stadium mede op basis van de inzichten uit het genoemde plan van aanpak.

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