

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media d.d. 22 oktober 2018 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Toetsbesluit PO i.v.m. het realiseren van een goede onderlinge vergelijkbaarheid van de eindtoetsen in het basisonderwijs en speciaal onderwijs (Kamerstuk 31 293, nr. 416).

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Alberts

Inhoud	blz.
I Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
• Algemeen	2
• Inbreng van de leden van de CDA-fractie	2
• Inbreng van de leden van de D66-fractie	4
• Inbreng van de leden van de SP-fractie	5
• Inbreng van de leden van de SGP-fractie	5
II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	7

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling de brief gelezen en zien daarin geen aanleiding voor het stellen van vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderliggende ontwerpbesluit. Deze leden hebben nog enige vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het genoemde ontwerpbesluit en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Toetsbesluit PO i.v.m. het realiseren van een goede onderlinge vergelijkbaarheid van de eindtoetsen in het basisonderwijs en speciaal onderwijs. Zij hebben daar nog enkele vragen over.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het conceptbesluit. Deze leden hebben vragen over het proces van invoering, over andere manieren van ijking dan het systeem van ankeropgaven, over het recht om ankeropgaven aan te leveren en over de mogelijkheden om deze opgaven op passende wijze vorm te geven.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister nader toe te lichten hoe het doel van de in het ontwerpbesluit genoemde onderlinge vergelijkbaarheid zich verhoudt tot het feit dat de eindtoets niet bedoeld is om scholen onderling te vergelijken, maar een tweede objectief gegeven is voor ouders en leerlingen bij het schooladvies voor het voortgezet onderwijs. Kan de Minister in zijn toelichting aangeven of het in dit kader dan ook niet belangrijker is dat de schooladviezen op een vergelijkbare manier tot stand komen en onderling vergelijkbaar zijn dan de eindtoetsen?

Aanleiding

De leden lezen dat de Inspectie van het Onderwijs in de Staat van het Onderwijs aangeeft dat het voor haar moeilijker wordt een landelijk beeld te schetsen op basis van de resultaten van de eindtoets. Deze leden vragen de Minister nader toe te lichten wat het belang hiervan is voor de Inspectie, want de eindtoetsen zijn toch niet ontworpen met als doel om scholen te kunnen beoordelen? Geldt hierbij ook niet dat de eindtoets slechts het tweede objectieve gegeven is en het daarom belangrijker is

een goed landelijk beeld van de schooladviezen dan van de eindtoetsen te krijgen?

Eindtoetsen onvoldoende vergelijkbaar

De leden vragen de Minister nader toe te lichten waarom het nodig is dat eindtoetsen onderling vergelijkbaar zijn en of dit niet op gespannen voet staat met de wettelijke vrijheid van scholen om te kiezen voor een eindtoets die het beste bij hen past: hetzij de Cito-eindtoets, hetzij een alternatieve eindtoets? Deze leden vragen de Minister of een betere onderlinge vergelijkbaarheid niet het gevaar in zich heeft van dusdanig vergaande standaardisering dat de toegevoegde waarde van de alternatieve toetsen, namelijk een gelijkwaardig alternatief bieden voor scholen dat beter bij hun profiel of pedagogisch-didactische concept past dan de Cito-eindtoets, hiermee steeds kleiner wordt? Gaarne een uitgebreide toelichting.

De leden vragen de Minister ook toe te lichten wat en op welke onderdelen de eigen invulling voor de alternatieve toetsaanbieders zal zijn na aanname van dit Toetsbesluit? Waarin zullen deze alternatieve eindtoetsen nog kunnen afwijken van de Cito-eindtoets?

De leden lezen in het ontwerpbesluit dat er de afgelopen jaren zorgen zijn gerezen over hoe bij de verschillende eindtoetsen de referentiekaders als ijkpunt worden genomen; deze bleken in de praktijk van elkaar te verschillen. Deze leden vragen de Minister dan ook toe te lichten waarom niet samen met de toetsaanbieders en toetsafnemers en andere betrokken deskundigen is gekeken hoe kan worden geborgd dat dit wel op een goede wijze gaat gebeuren? Want als deze ijking goed gebeurt, dan is dat toch voldoende waarborg voor betrouwbaarheid en goede vergelijkbaarheid door de jaren heen? Waarom heeft de Minister dit niet gedaan, maar gelijk gekozen voor het via «ankers» beter onderling vergelijkbaar maken, zo vragen deze leden.

Wijzigingen Toetsbesluit PO in verband met verbeteren vergelijkbaarheid eindtoetsen

De leden lezen in het ontwerpbesluit dat voortaan de toetsaanbieders gelijklopende categorieën van schoolsoorten gaan hanteren. Deze leden vragen een toelichting van de Minister wat deze verschillen precies waren. Hoe konden dezelfde schoolsoorten onder verschillende categorieën worden gehanteerd: de namen van de categorieën staan toch vast? Tevens vragen deze leden een bevestiging van de Minister dat ook in het nieuwe systeem een gecombineerd advies kan worden gegeven zoals bijvoorbeeld vmbo-tl/havo of havo-vmbo.

De leden vragen de Minister waarom het nodig is om niet alleen dezelfde eindtoets van jaar tot jaar met elkaar te vergelijken, maar ook verschillende eindtoetsen. Gaarne nadere toelichting.

De leden lezen dat door de introductie van een set van opgaven die voor alle toetsaanbieders hetzelfde moet zijn – een zogenoemd «anker» – de onderlinge vergelijkbaarheid wordt geborgd. Deze leden vragen de Minister om een nadere toelichting, wat betekent dit «anker» precies en in hoeverre verschilt dit van de huidige praktijk? Hoe verhoudt deze gelijke set van opgaven zich tot de vrijheid van scholen om te kiezen voor een toets die het beste bij hun profiel of pedagogisch-didactische concept past? Op welke wijze is dit dan nog mogelijk na inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit? Leidt de invoering van dit «anker» niet tot dusdanig vergaande standaardisering dat er de facto sprake zal zijn van «Citoisering» van de schooltoetsen? Gaarne een uitgebreide toelichting. De leden lezen dat de Expertgroep heeft aangegeven dat er drie opties zijn voor het bovengenoemde «anker», te weten een gezamenlijk «anker» (gezamenlijke set aan opgaven) invoeren in de pretests; een gezamenlijk

«anker» invoeren in zowel pretests als in operationele toetsen; of een gezamenlijk «anker» invoeren in de operationele toetsen. Volgens de Expertgroep heeft invoering van de derde optie het grootste effect op de vergelijkbaarheid van de toetsen. Deze leden vragen de Minister een nadere onderbouwing te geven voor de keuze voor de derde optie alsmede een opsomming van de voor- en nadelen van de eerste en tweede optie zodat duidelijk wordt op basis van welke argumenten de derde optie als meest geschikt wordt beschouwd door de Expertgroep en de Minister.

De leden zien het belang van een gelijke moeilijkheidsgraad door de jaren heen van een eindtoets. Deze leden vragen de Minister nader toe te lichten waarom hij van mening is dat deze gelijke moeilijkheidsgraad alleen te bereiken is met het door hem gekozen «anker» en niet door het verbeteren van de borging van de referentieniveaus als ijkpunten. Kan de Minister ook onderbouwd aangegeven of de toegevoegde waarde van de alternatieve eindtoetsen, te weten beter aansluiten bij het profiel of de pedagogisch-didactische visie van de school, beter gewaarborgd wordt door het verbeteren van de borging van de referentieniveaus als ijkpunt dan door het voorgestelde anker?

De leden lezen dat in het huidige Toetsbesluit nog staat dat volledige verversing van alle toetsopgaven nodig is voor de validiteit van de toets, maar dat bij gedeeltelijke herhaling van het «anker» deze validiteit ook voldoende gewaarborgd is door onder meer de omvangrijke digitale itembanken waaruit de digitale eindtoetsen putten, waardoor het niet van te voren bekend is welke opgaven worden gebruikt. Deze leden vragen de Minister hoe voorkomen wordt dat dezelfde opgaven in de daaropvolgende jaren worden gebruikt? Is het niet zo dat omdat je niet weet van te voren welke opgaven worden gebruikt, het in theorie ook zo kan zijn dat dezelfde opgaven meerdere keren achtereenvolgend worden gebruikt? Zo ja, is het mogelijk om ervoor te zorgen dat dit niet kan voorkomen gedurende een bepaalde periode? Is het niet nodig om ook te voorkomen dat leerlingen die met de oude opgaven hebben geoefend, hetzij op school hetzij via een vorm van huiswerkbegeleiding en deze oude opgaven weer tegenkomen in hun eigen eindtoets, hier geen voordeel van hebben ten opzichte van de leerlingen bij wie de eindtoets eerder is afgenomen? Dat zou toch ook een effect kunnen hebben op de moeilijkheidsgraad? Deze leden vragen de Minister tevens hoe dit geborgd wordt in het geval de eindtoets (nog) niet digitaal wordt afgenomen. Tot slot vragen deze leden de Minister nader toe te lichten of de ervaringen met de examens Nederlands als tweede taal op dit punt nog aanleiding geven tot een nadere afweging.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

Inleiding

De leden van de D66-fractie vinden dat in het genoemde ontwerpbesluit bij de eindtoets teveel de nadruk ligt op meetbaar beleid en te weinig op de ontwikkeling van een kind. Kan de Minister nader toelichten wat hij bedoelt met dat eindtoetsen in de praktijk onvoldoende vergelijkbaar zijn en dit op orde moet worden gebracht? Deze leden menen dat verschillende meetinstrumenten juist bijdragen aan de validiteit en betrouwbaarheid van resultaten. Graag een reactie hierop van de Minister.

Aanleiding

De leden lezen dat een gezamenlijk «anker» in de eindtoetsen de onderlinge vergelijkbaarheid vergroot. Deze leden vrezen dat hierdoor de momentopname van de eindtoetsen een te grote rol gaat spelen in de

beoordeling van kwaliteit van het onderwijs en de school. Graag een reactie van de Minister.

Eindtoetsen onvoldoende vergelijkbaar

De leden menen dat het meten van referentieniveaus voldoende ijkpunt vormt om de onderlinge vergelijkbaarheid te vergroten zonder de diversiteit uit de meetinstrumenten te halen. De Minister geeft aan dat uit praktijkervaring blijkt dat verschillende eindtoetsen er niet in zijn geslaagd op gelijke wijze referentieniveaus te meten. Deze leden vragen de Minister om eerst de producenten van de eindtoetsen aan te spreken op dit gebrek, alvorens een wijziging toe te passen in de wet.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

Aanleiding

De onvergelijkbare eindtoetsen bemoeilijkten het voor de Inspectie om een landelijk beeld van de resultaten van de eindtoets te schetsen. In hoeverre heeft deze onvergelijkbaarheid ook effect gehad op de beoordeling van scholen op basis van de resultaten van de eindtoets, zo vragen de leden van de SP-fractie. Kan het zijn dat scholen benadeeld zijn? Is de Minister daarnaast van mening dat het resultaat van de eindtoets het juiste middel is om te beoordelen of de resultaten van een school voldoende zijn? Deze leden vragen de Minister, zijn antwoord toe te lichten.

Eindtoetsen onvoldoende vergelijkbaar

De leden vragen de Minister of het daadwerkelijk zo is dat de eindtoets als tweede, objectief gegeven dient bij het schooladvies voor het voortgezet onderwijs, terwijl uit cijfers van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) blijkt dat in schooljaar 2016–2017 bijna 58.000 leerlingen na de uitslag van de eindtoets in het reguliere basisonderwijs in aanmerking kwamen voor een bijstelling naar boven van het oorspronkelijke leerkrachtadvies, maar dit advies slechts bij twee op de tien daadwerkelijk naar boven is bijgesteld. Wat vindt de Minister van deze cijfers en welke oorzaken ziet hij, zo willen deze leden weten.

Wijzigingen Toetsbesluit PO in verband met verbeteren vergelijkbaarheid eindtoetsen

De verschillende eindtoetsen dienen in hun toetsadviezen dezelfde categorieën te hanteren van schoolsoorten voor het vervolgonderwijs. De voornoemde leden vragen de Minister waarom het praktijkonderwijs niet als advies uit de eindtoets kan komen.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

Aanleiding

De leden vragen de Minister in te gaan op de verhouding tussen twee doelen van de eindtoets, namelijk enerzijds het in kaart brengen van de resultaten van de leerling ten opzichte van de referentieniveaus en anderzijds het geven van een advies ten aanzien van het vervolgonderwijs. Zij constateren dat deze doelen op gespannen voet met elkaar staan en dat het voorgenomen besluit juist de functie van de eindtoets ten behoeve van de individuele leerling onder druk lijkt te zetten. Terwijl bij het eerste doel het belang van vergelijkbaarheid wordt benadrukt, is het tweede doel juist gebaat bij ruimte voor differentiatie. Deze leden merken

allereerst op dat differentiatie reeds onder druk staat door het beperkte aantal vaardigheden uit het referentiekader dat getoetst wordt. Door de dominante rol van de ankeropgaven wordt bovendien de differentiatie in de wijze van toetsen verder ingesnoerd door een eenzijdige psychometrische benadering. Waarom wordt het belang van een breed schooladvies zo sterk onder druk gezet door een beperkte definitie van vergelijkbaarheid, zo vragen zij. Deze leden vragen ook waarom de afweging van deze belangen niet bij uitstek een thema is dat thuis hoort in de beleidsreactie op de evaluatie van de wet, mede gelet op de aangenomen motie van de leden Bisschop en Rog¹. Uit de scenario's voor ijking aan de referentieniveaus blijkt dat ook kwalitatieve winst te behalen valt zonder vooralsnog tot verplichte ankeropgaven over te gaan.

Vergelijkbaarheid eindtoetsen

De voornoemde leden lezen dat de veronderstelling van de wetgever was dat ijking van de eindtoetsen aan de referentieniveaus voldoende waarborg zou vormen voor betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid. Zij constateren dat de Minister met dit conceptbesluit meteen ook grijpt naar het instrument van ankeropgaven ondanks het feit dat alternatieven bestaan die beter aansluiten bij de bedoeling en verwachting van de wetgever. Hoe is dit vanuit het oogpunt van proportionaliteit te rechtvaardigen en waarom is het niet geboden om op basis van de evaluatie, waarin ook de door de Kamer gevraagde alternatieven aan bod komen, eerst ten principale de bedoeling van de wet te bespreken?

Wijzigingen Toetsbesluit PO

Deze leden hebben de indruk dat de keuzes ten aanzien van de ankeropgaven leiden tot een rekolonisatie van de eindtoets door Cito. Deze leden hebben namelijk begrepen dat de inhoud van de ankeropgaven in ieder geval het eerste jaar afkomstig is geweest van Cito. Zij vragen waarom niet in een zoveel mogelijk gelijkwaardige positie van toetsaanbieders wordt voorzien als het gaat om ankeropgaven, zoals voorgesteld in de scenario's voor ijking van eindtoetsen. En indien dat voornemen voor de toekomst wel bestaat, waarom wordt niet in het besluit gewaarborgd dat alle aanbieders, mogelijk naar rato van hun aandeel, kunnen voorzien in een deel van de ankeropgaven, zo vragen deze leden de Minister.

De leden vragen een toelichting op de legitimatie van het voorstel in het licht van de tekst en de bedoeling van de wet. Deze leden merken dat voortdurend wordt gewezen op het belang van het ijken van toetsen aan de referentieniveaus. Zonder af te doen aan het belang van het relateren aan de referentieniveaus constateren zij dat deze verplichting tot op heden nog steeds niet in werking is getreden. Zij vragen hoe het te rechtvaardigen is dat via de route van het Toetsbesluit aanpassingen worden verricht die uitgaan van een verplichting die niet bestaat. Uit het feit dat de wetgever kennelijk heeft gemeend dat de beoogde relatie tussen de referentieniveaus en de toetsresultaten nog niet in werking dient te treden maken de leden op dat een grondslag voor het stellen van eisen in het Toetsbesluit dienaangaande ontbreekt. Zij zijn ook van mening dat de thematiek zozeer raakt aan de essentie van het systeem van de eindtoets dat het inmiddels voor de hand ligt deze eerst integraal te bespreken in het kader van de evaluatie.

De leden vragen of de Minister onderkent dat ook de wijze van toetsen en presenteren van opgaven een belangrijk argument was voor het toelaten van alternatieve eindtoetsen. Deze leden vragen de Minister, zeer concreet te beschrijven welke ruimte de toetsaanbieders hebben om de ankerop-

¹ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 101.

gaven zodanig vorm te geven dat zij passen bij het onderscheidende karakter van hun toets. Eveneens vragen zij waarom het besluit hieromtrent geen bepalingen bevat.

De voornoemde leden vragen een reactie op het risico dat de meerjarige aanwezigheid van ankeropgaven de betrouwbaarheid van toetsen aantast. Weliswaar zal de bekendheid met de inhoud van de ankeropgaven voor leerlingen en buitenstaanders beperkt zijn, maar dat geldt naar de mening van deze leden niet voor de leraren. Leraren zullen na verloop van jaren in beeld hebben wat de inhoud van ankeropgaven is en aan de hand van hun kennis en ervaring hun leerlingen, al dan niet bewust, voorbereiden op de toets. In hoeverre kan de status van het anker op termijn worden ondergraven, zo vragen zij.

Artikel II. Inwerkingtreding

Deze leden constateren dat het voornemen is de ankeropgaven per 1 augustus te verplichten, terwijl deze opgaven al met het oog op het schooljaar 2018–2019 als verplicht zijn gepresenteerd². Deze leden vragen waarom zonder rechtsgrond wezenlijke veranderingen in de toets zijn aangebracht die de vrijheid van de aanbieders van alternatieve toetsen beperken. De toelichting vermeldt weliswaar dat de huidige aanbieders de maatregel steunen, maar dat doet niets af aan het feit dat deze maatregel door de toetsaanbieders publiekelijk als een beperking van de ruimte voor eigen keuzes is benoemd. Zij constateren dat de gang van zaken veel trekken vertoont van het verschijnsel fantoomwetgeving dat door de commissie Dijsselbloem gewraakt is en zij vragen de Minister kritisch te reflecteren op dit proces en de lessen die eruit getrokken dienen te worden.

II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

² Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 127.