

Vergaderjaar 2011–2012

33 157

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 november 2011 en het nader rapport d.d. 25 januari 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2011, no. 11.001647, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat alle leerlingen in het basisonderwijs een verplichte centrale eindtoets voor Nederlandse taal en voor rekenen-wiskunde afleggen en dat alle scholen in het primair onderwijs gebruik maken van een leerling- en onderwijsvolgsysteem waarmee de ontwikkeling van iedere leerling afzonderlijk en van de school als geheel wordt gevolgd.

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat het leerling- en onderwijsvolgsysteem en de eindtoets geschikte hulpmiddelen kunnen zijn in het onderwijs, maar dat de overheid met het verplicht stellen van het gedetailleerde leerlingvolgsysteem te zeer kan treden in de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

inrichtingsvrijheid voor scholen en in de professionele autonomie van de docenten. Voorts constateert de Afdeling dat de kritische geluiden die vanuit de praktijk en de wetenschap zijn geuit over de voorgenomen plannen, in de toelichting onbesproken blijven. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel onevenwichtig is in opzet en uitwerking waardoor het gevaar ontstaat dat een negatieve dynamiek wordt gegenereerd met allerlei averechtse effecten. Ten aanzien van de voorstellen gericht op het ontwikkelen van een meetinstrumentarium voor de toegevoegde waarde, het ontwikkelen van de centrale eindtoets door Stichting Cito en de aanpassingen ten aanzien van het speciaal onderwijs, is de Afdeling van oordeel dat nut en noodzaak niet overtuigend zijn gemotiveerd. Zij is van oordeel dat in verband met het samenstel van deze punten het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 juli 2011, nr. 11.001647, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 17 november 2011, nr. W05.11.0291/l, bied ik U hierbij aan.

De nummering, die in dit nader rapport wordt gebruikt, sluit aan bij die van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

1. Artikel 23 Grondwet

Het wetsvoorstel verplicht scholen in het primair onderwijs om leerlingen een centrale eindtoets voor taal en rekenen te laten afleggen en om een leerling- en onderwijsvolgsysteem in te richten en te gebruiken. De centrale eindtoets wordt afgelegd in het achtste schooljaar. Om leerlingen tussentijds te toetsen en te volgen wordt het leerlingvolgsysteem geïntroduceerd, waaruit de vorderingen in de kennis en vaardigheden blijken op het niveau van de leerling, de groep en de school. Het voorstel bepaalt dat ten minste in één van de eerste twee schooljaren en vervolgens jaarlijks in de schooljaren drie tot en met zeven toetsen worden afgenomen. 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. Verder maken de toetsen de longitudinale ontwikkeling zichtbaar op het niveau van de leerling, de groep en de school – aldus het voorgestelde artikel 8, zesde en zevende lid, Wet op het primair onderwijs (Wpo). Dezelfde bepalingen zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 11, zevende en achtste lid, Wet op de expertisecentra (Wec).

Volgens de toelichting is het doel van de centrale eindtoets¹ tweeledig: enerzijds is de eindtoets het tweede gegeven bij de overdracht van de leerling van het primair naar het voorgezet onderwijs, naast het advies van de school, anderzijds dient de toets als criterium bij de beoordeling van de leerresultaten van de school door de inspectie. Voor de overheid is de centrale eindtoets een middel om te bewaken dat scholen voldoende leerresultaten behalen; doen de scholen dat niet, dan kan de overheid ingrijpen.² De meerwaarde van het leerling- en onderwijsvolgsysteem is volgens de toelichting gelegen in het feit dat de school hiermee beschikt over uitgebreide gegevens van de leerresultaten van groepen leerlingen gedurende opeenvolgende schooljaren. Dit biedt scholen de mogelijkheid om de ontwikkeling van groepen te volgen en te vergelijken.³ De toelichting stelt dat het wetsvoorstel een bijdrage levert aan betere taal- en rekenprestaties in het primair onderwijs, doordat op alle niveaus – leerling, groep, school, bestuur en stelsel – de leerprestaties transparant

¹ In het wetsvoorstel wordt gesproken over de centrale eindtoets, waarmee de Citotoets wordt bedoeld.

² Toelichting, Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel, 4.1. Centrale eindtoets.

³ Toelichting, Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel.

en eenduidig in beeld worden gebracht. De eindtoets en het leerlingvolgsysteem zijn geen doelen op zich, maar middelen om het zogenoemde opbrengstgericht werken te versterken. Opbrengstgericht werken is het systematisch en doelgericht werken in de school aan het maximaliseren van prestaties en vormt de kern van goed onderwijs, aldus de toelichting.¹

In de toelichting wordt voorts ingegaan op de constitutionele aspecten van het voorstel. Volgens de toelichting betekent het verplicht stellen van de centrale eindtoets en het leerlingvolgsysteem een beperking van de vrijheid van inrichting zoals neergelegd is in artikel 23 van de Grondwet. Het gaat immers om nadere deugdelijkheidseisen die de wetgever stelt aan de inrichting van het onderwijs.²

Wat betreft de eindtoets wordt in de toelichting opgemerkt dat de verplichtstelling van de eindtoets direct samenhangt met de ontwikkeling in de afgelopen periode, waarbij de overheid meer sturing, richting en inhoud geeft aan wat leerlingen aan het einde van een bepaalde schoolperiode moeten kennen en kunnen. De centrale eindtoets biedt volgens de regering een uniform kader waarmee de eindopbrengsten van scholen eenduidig worden vastgesteld.

Ten aanzien van het leerlingvolgsysteem meldt de toelichting dat kwaliteitseisen gesteld worden aan het toepassen van en het werken met een leerlingvolgsysteem. De keuze van het systeem en de wijze waarop dit systeem wordt ingericht, welke onderwijsmethoden worden gebruikt en hoe de voortgang en toetsing van de leerlingen plaatsvindt, blijft voluit een zaak van de scholen.

De regering is dan ook van oordeel dat bij beide maatregelen de vrijheid van inrichting in acht is genomen.³

De Afdeling kan instemmen met het invoeren van de eindtoets en met de beleidslijn dat in specifieke situaties de eindtoetsresultaten aanleiding kunnen geven om een bekostigings sanctie te treffen, in aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheden om bij tekortschietende leerresultaten over te gaan tot een bekostigings sanctie.⁴ Wel merkt de Afdeling op dat uit de toelichting niet blijkt, hoe de eindtoets en de resultaten van de toetsing gehanteerd zullen worden als onderdeel van de deugdelijkheidseisen/bekostigingsvoorwaarden. De Afdeling meent dat helder moet zijn onder welke omstandigheden de bekostigings sanctie wordt toegepast, waarbij eerst aan de school een verbeter- en ondersteunings-traject wordt aangeboden. Evenmin wordt duidelijk hoe kerndoelen, referentieniveaus en verplichte eindtoetsen (taal en rekenen) op elkaar inwerken.

De onduidelijkheid over hoe de eindtoets zal functioneren als onderdeel van de beoordeling op deugdelijkheidseisen/bekostigingsvoorwaarden heeft als nadeel dat, wanneer die voorwaarden te hooggegrepen zijn en/of te gedetailleerd aan scholen worden voorgeschreven, de scholen zich genoodzaakt zullen zien om het onderwijs in de getoetste vakken af te stemmen op de toetsen en ook om meer onderwijstijd uit de vrije ruimte aan deze onderdelen te besteden – waardoor er ongewenste gevolgen zullen optreden met name in de vorm van verschraving en eenzijdige gerichtheid op toetsen, en waardoor de facto de organisatie en de inhoud van het onderwijs sterk van buitenaf kunnen worden genormeerd. Aldus wordt de inrichtingsvrijheid onnodig beperkt. De Afdeling is van oordeel dat de toelichting hier nader op dient in te gaan.

Ten aanzien van het leerlingvolgsysteem is de Afdeling van mening dat het systeem een hulpmiddel kan zijn voor de scholen in het onderwijsproces en voor de ontplooiing van de talenten van de individuele leerling. Wel wijst de Afdeling in dit verband op het advies van de PO-Raad, waarin gesteld wordt dat door het vastleggen van (teveel) toetsmomenten en

¹ Toelichting, Hoofdstuk 1. Inleiding en Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel; zie ook Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 89 en Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 103, blz. 17.

² Toelichting, Hoofdstuk 3. Noodzaak wetgeving, Constitutionele aspecten.

³ Toelichting, Hoofdstuk 3. Noodzaak wetgeving, Constitutionele aspecten.

⁴ Artikel 10a Wpo en artikel 34 Bekostigingsbesluit Wpo.

leergebieden de overheid treedt in de inrichtingsvrijheid van scholen. De PO-Raad vraagt dan ook aan de minister zich te bezinnen op de noodzaak van een verplichting tot het invoeren van het leerling- en onderwijsvolgsysteem.¹ De Afdeling is van oordeel dat terughoudendheid moet worden betracht bij het opleggen van inhoudelijke onderwijsnormen: daarvoor dienen zwaarwegende gronden te zijn en de begrenzings dienen te voldoen aan het vereiste van proportionaliteit.² Nu de eindtoets voldoende inzicht geeft in de prestaties van de school, is het niet noodzakelijk en proportioneel om de weg ernaartoe, het leerlingvolgsysteem, gedetailleerd voor te schrijven. Immers, hierdoor wordt de eigen ruimte voor de scholen te zeer van buitenaf beperkt, hetgeen op gespannen voet staat met de inrichtingsvrijheid van scholen. Ook kan de overheid hiermee te zeer treden in de autonomie van de docenten. De Afdeling adviseert in de toelichting een nadere beschouwing te geven over de maatregelen in relatie tot de inrichtingsvrijheid.

1. Artikel 23 van de Grondwet

Allereerst ben ik verheugd dat de Afdeling kan instemmen met de invoering van de eindtoets.

De opmerkingen van de Afdeling advisering hebben er toe geleid dat in de memorie van toelichting thans als volgt is ingegaan op de door de Afdeling naar voren gebrachte onderdelen.

In paragraaf 3.4.2 is ingegaan op de omstandigheden waarin bekostigingssancties kunnen worden toegepast. De omstandigheden waarin de eindtoetsresultaten kunnen leiden tot een bekostigingssanctie zijn helder in de wet beschreven. Hierbij wordt voor het basisonderwijs gebruik gemaakt van een bestaand wettelijk instrument. De invoering van de centrale eindtoets voegt dus – in tegenstelling tot hetgeen de Afdeling veronderstelt – géén aanvullende sanctiemogelijkheid toe. Deze sanctiemogelijkheid komt slechts bij hoge uitzondering in beeld en wordt altijd voorafgegaan door een periode van geïntensiveerd toezicht. In deze periode kunnen de scholen gebruik maken van een verbeter- en ondersteuningsaanbod, waar de Afdeling terecht aandacht voor vraagt. Ik subsidieer de PO-Raad voor de uitvoering van het programma «Goed Worden, Goed Blijven» dat de bedoelde ondersteuning biedt.

In paragraaf 3.4.1 is ingegaan op de wijze waarop kerndoelen, referentieniveaus en de eindtoets op elkaar inwerken. De kerndoelen, de referentieniveaus en de centrale eindtoets zijn deugdelijkheids-eisen die gezamenlijk richting en inhoud geven aan wat de wetgever ten minste van de scholen verlangt qua aanbod en qua opbrengsten. Daarbij ligt in de kerndoelen de eis van de brede vormende opdracht voor het basisonderwijs besloten. Voor de kernvaardigheden Nederlandse taal en rekenen-wiskunde is deze beschrijving preciezer ingekleurd, zonder daarbij iets te bepalen over de (gewenste) beheersingsniveaus van de leerlingen. Dit zijn de per 1 augustus 2010 ingevoerde wettelijke referentieniveaus taal en rekenen voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.

Tevens is ingegaan op de door de Afdeling veronderstelde ongewenste gevolgen in de vorm van onder meer eenzijdige gerichtheid op toetsen, waardoor feitelijk de organisatie en inhoud van het onderwijs sterk van buitenaf kan worden genormeerd (paragraaf 3.4.2).

In paragrafen 3.4.3 en 5.2 is nader ingegaan op de opvatting van de Afdeling dat de gedetailleerde voorschriften met betrekking tot het leerlingvolgsysteem de eigen ruimte van scholen te zeer van buitenaf beperkt en daardoor op gespannen voet staat met de inrichtingsvrijheid van scholen.

Ik onderschrijf de opvatting van de Afdeling dat het leerling- en onderwijsvolgsysteem primair beschouwd moet worden als een diagnostisch hulpmiddel van de school om de onderwijspraktijk te verbeteren. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling beoogt de wet te

¹ Advies van de PO-Raad, Kenmerk: UB.2011.051.KK/MvdL, 4 april 2011.

² Zie het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel inzake de invoering van de zorgplicht voor goed onderwijs, waaronder begrepen het aanvullen van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de zorgplicht voor goed bestuur, waaronder begrepen de verbetering van het intern toezicht, Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 4, blz. 4.

waarborgen dat alle scholen werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor alle leerlingen, waarbij de grootst mogelijke terughoudendheid is betracht bij het stellen van inhoudelijke eisen aan dit systeem. Zo stel ik geen eisen aan de keuze voor een bepaald systeem, aan de inrichting van dit systeem, aan de momenten en wijze van toetsing van de leerlingen en aan de keuze van welke (tussentijdse) toetsen worden gebruikt. Deze aspecten zijn én blijven voluit een zaak van de professionele autonomie van de school. Dit geldt ook voor de vrijheid van scholen om volgens de eigen pedagogisch-didactische en levensbeschouwelijke opvatting invulling te geven aan de wettelijke onderwijstaken. De wettelijke eisen blijven beperkt tot het hebben en gebruiken van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en dat de door de school gekozen toetsen ten minste voor taal en rekenen/wiskunde valide en betrouwbaar dienen te zijn. Hiermee wordt voldaan aan de vereiste van proportionaliteit.

2. Neveneffecten

De Afdeling merkt op dat de eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem instrumenten kunnen zijn voor de school om de onderwijspraktijk te verbeteren.¹ Wel heeft zij geconstateerd dat er kritische geluiden zijn die vanuit de praktijk en de wetenschap worden geuit over de voorgenomen plannen, die in de toelichting onbesproken blijven. In het navolgende zal de Afdeling enkele van de hierin aan de orde gestelde vraagstukken belichten.

a. leerling- en onderwijsvolgsysteem

Uit het Onderwijsverslag van de Inspectie voor het onderwijs komt naar voren dat 95 procent van de scholen in het primair onderwijs een leerling- en onderwijsvolgsysteem heeft waarmee zij toetsen afnemen bij leerlingen.

Het percentage scholen dat de toetsgegevens analyseert en de ontwikkelingen van leerlingen over de jaren volgt – dus als hulpmiddel bij het opbrengstgericht werken gebruikt – is echter het afgelopen jaar gedaald van 37 procent in het schooljaar 2008/09 naar 30 procent.² Voor de minister vormt deze daling een reden om het gebruik van het leerling- en onderwijsvolgsysteem in het primair onderwijs verplicht te stellen, mede gelet op de ambitie van het kabinet om dit percentage in 2015 te verdubbelen.³

De Afdeling stelt vast dat niet duidelijk is waarom slechts 30 procent van de scholen thans opbrengstgericht werkt en waarom dit percentage het afgelopen jaar gedaald is.⁴ Kennelijk zijn er omstandigheden die het gebruik van het systeem door de scholen niet bevorderen, dan wel belemmeren. De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag waarom scholen het systeem nu niet (meer) gebruiken als hulpmiddel bij het opbrengstgericht werken.

b. taal en rekenen

Het leerlingvolgsysteem en de eindtoets bestaan uit toetsen op het gebied van taal en rekenen. Het doel van het voorstel is de prestaties op de basisvaardigheden taal en rekenen te verhogen.⁵

In het recente eindrapport van the Cambridge Primary Review wordt aangegeven dat het uitbreiden van het aantal lessen voor taal en rekenen niet de beste manier is om tot betere prestaties van deze basisvaardigheden te komen. Een breed onderwijsaanbod en de interactie tussen leraar en leerling en tussen leerlingen onderling zijn juist van belang voor het verhogen van de basisvaardigheden.⁶ Daarbij komt dat in de verschillende adviezen wordt gewezen op het risico dat, door de nadruk te

¹ Zie het advies van de Raad inzake het wetsvoorstel referentieniveaus rekenen en taal, Kamerstukken II 2009/10, 32 290, nr. 4, punt 3.

² Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 103, blz. 21.

³ Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 103, blz. 23.

⁴ De toelichting stelt dat een opbrengstgerichte manier van werken aantoonbaar leidt tot betere prestaties; deze stelling wordt echter in de toelichting niet onderbouwd.

⁵ Toelichting, Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel, 4.1. Centrale eindtoets en Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 89, blz. 7.

⁶ Alexander, R., *Children, their World, their Education, Final report and recommendations of the Cambridge Primary Review*, Routledge 2010, blz. 254, 321 en 493.

leggen op een verplichte eindtoets voor onderdelen van taal en rekenen, al snel enkel naar dit doel zal worden toegewerkt. Dan treedt een verschraling op van het onderwijsaanbod, die strijdig is met de uitgangspunten en doelen van de Wet op het primair onderwijs.

In dit verband kan ook worden gewezen op de periodieke peiling van het onderwijsniveau van het vak biologie die is uitgevoerd door Stichting Cito in september 2011. Zo heeft slechts een derde van de leerlingen in het basisonderwijs thans voldoende kennis van biologie. Kennis en inzicht voor de voor biologie relevante kerndoelen worden volgens het onderzoek in onvoldoende mate in het basisonderwijs gerealiseerd. Verder wordt gesteld dat de lestijd in biologie sterk lijkt te zijn afgenomen. Per week krijgen de leerlingen gemiddeld 45 minuten biologieles; dat is een kwartier minder dan tien jaar geleden.¹ Uit een eerdere peiling van Stichting Cito uit 2010 bleek al dat een groot deel van de leerlingen te weinig weet van natuurkunde, techniek en geschiedenis. Ook kwam in dat onderzoek naar voren dat de lestijd in geschiedenis de afgelopen jaren is verminderd.²

De Afdeling stelt vast dat in de toelichting niet wordt ingegaan op het voorgaande. Evenmin wordt duidelijk hoe kerndoelen, referentieniveaus en verplichte eindtoetsen (taal en rekenen) op elkaar inwerken. Vermeden moet worden dat het toetsen van taal en rekenen onbedoeld gaat leiden tot verschraling van het onderwijs en een eenzijdige beeldvorming van het lerende kind. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

c. toetsen

*In de adviezen en in de literatuur wordt aandacht besteed aan de risico's van een sterke nadruk op toetsen. Toetsen kan de aandacht wegtrekken van hetgeen niet direct in toetsen tot uitdrukking komt, het zogenaamde *teaching to the test*. Daardoor meet de toets ook niet het resultaat van onderwijs, maar het resultaat van trainen voor de toets. Dit heeft didactisch en pedagogisch gezien weinig waarde: het brengt kinderen kennis bij die ze vaak weer vergeten en leerlingen wordt impliciet voorgehouden dat het de score is die van belang is, niet de verwerving van de kennis of de beheersing van de vaardigheden, zo blijkt onder meer uit het *Cambridge Primary Review*.³ Verder is een ander risico van «toetsgericht werken» dat kinderen vanuit het perspectief van hun prestatiescore elkaar bekijken en anderen en zichzelf zo gaan bekijken. Kinderen die goed presteren, kunnen zich eenzijdig gaan focussen op eigen succes; kinderen die niet goed presteren, ervaren al vroeg hoe het is om onderaan de ladder te staan wat kan leiden tot frustraties en gebrek aan zelfrespect.⁴*

De Afdeling mist in de toelichting een beschouwing over de inbedding en het oogmerk van het instrument toetsing; over de vraag hoe onbedoelde en ongewenste effecten van de toetscultuur kunnen worden voorkomen; en over de relatieve betekenis die gehecht mag worden aan de toetsresultaten. De Afdeling adviseert hierop nader in te gaan.

d. ruimte voor de professionals

In het actieplan «Basis voor Presteren» wordt het kabinetsbeleid ten aanzien van een ambitieuze en opbrengstgerichte cultuur in het basisonderwijs nader uitgewerkt.⁵ De Onderwijsraad signaleert in zijn reactie op het actieplan een spanning die in de sector ervaren wordt tussen de ambitie van de minister om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen, enerzijds en de eigen verantwoordelijkheid van scholen en leerkrachten om het onderwijs in te richten, anderzijds. De randvoorwaarden van het onderwijs lijken steeds gedetailleerder te worden ingevuld door de overheid, waardoor de bestuurlijke en professionele ruimte van scholen

¹ Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling, Primair onderwijs, Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau, Balans van het biologieonderwijs aan het einde van de basisschool 4, Extra aandachtsgebied Voeding de gezondheid PPON-reeks nummer 44, Arnhem september 2011, blz. 44.

² Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling, Primair onderwijs, Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau, Balans van het geschiedenisonderwijs aan het einde van de basisschool 4, PPON-reeks nummer 42, Arnhem 2010.

³ Alexander, R., *Children, their World, their Education, Final report and recommendations of the Cambridge Primary Review*, Routledge 2010, blz. 321.

⁴ Volman, M. Kennis van betekenis, Betrokkenheid als kwaliteit van leerprocessen en leerresultaten, Oratie 17 juni 2011.

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 32 500 VIII, nr. 176, *Actieplan «Basis voor Presteren, Naar een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen»*.

Het actieplan focust op het versterken van het zogeheten opbrengstgericht werken: het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van leerlingenprestaties met veel aandacht voor taal en rekenen.

Opbrengstgericht werken leidt aantoonbaar tot betere prestaties en vormt de kern van goed onderwijs, zo is de gedachte. Concreet stelt de minister als doelen een sterke reductie van het aantal zwakke scholen, een stijging van de gemiddelde en de hoogste Cito-score, het benoemen van excellente scholen en een verdubbeling van het aantal scholen dat opbrengstgericht werkt in 2015.

navenant kleiner wordt, zo stelt de Onderwijsraad.¹ Het antwoord van de minister op de door de Onderwijsraad gesignaleerde spanning is dat deze inherent is aan het onderwijsbeleid, waarbij de overheid vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelsel ambitieuze doelen formuleert en randvoorwaarden voor scholen en leraren schept om die doelen te kunnen bereiken.²

De Afdeling is van oordeel dat de toelichting aandacht dient te besteden aan de wijze waarop de twee instrumenten een bijdrage kunnen leveren aan een evenwichtige en vruchtbare relatie tussen de overheid en de verschillende actoren in het veld. Daarbij zou voor wat betreft de eindtoets de inzet van de overheid, bij slecht presterende scholen, er primair op gericht dienen te zijn om deze scholen te ondersteunen en randvoorwaarden te creëren zodat deze scholen beter kunnen presteren. En daarbij zou de regering zich altijd rekenschap moeten geven en bewust moeten zijn van de onbedoelde neveneffecten die de eindtoets mee kunnen brengen.

Ten aanzien van het leerlingvolgsysteem merkt de Afdeling op dat in het voorgestelde artikel 8 Wpo en in artikel 11 Wec onder meer wordt bepaald dat het volgsysteem de kennis en vaardigheden meet ten minste op het terrein van taal en rekenen; dat ten minste elk jaar toetsen worden afgenomen; dat de resultaten van de toetsen geregistreerd worden en aantoonbaar worden gebruikt bij de inrichting van het onderwijsleerproces gericht op de leerling, groep en school; en dat de toetsen de longitudinale ontwikkeling zichtbaar maken op het niveau van de leerling, de groep en de school. De Afdeling is van oordeel dat het leerling-onderwijsvolgsysteem slechts een instrument moet zijn voor docenten en scholen om de eigen onderwijspraktijk te verbeteren en niet in functie moet staan van controle, verantwoording en afrekening. In het voorstel wordt de vraag hoe scholen het systeem moeten hanteren, naar het oordeel van de Afdeling te gedetailleerd door de overheid ingevuld, waarmee de overheid te zeer treedt in de autonomie van de docenten. Het voorstel zou slechts het leerlingvolgsysteem verplicht moeten stellen en niet tevens moeten regelen op welke wijze de scholen hieraan uitvoering geven.

De Afdeling adviseert op grond van bovenstaande ten aanzien van de eindtoets de toelichting aan te vullen en ten aanzien van het leerlingvolgsysteem de artikelen 8 Wpo en 11 Wec aan te passen.

e. conclusie

De Afdeling komt tot de conclusie dat het leerling- en onderwijsvolgsysteem en de eindtoets geschikte hulpmiddelen kunnen zijn in het onderwijs, maar dat het wetsvoorstel onevenwichtig is in opzet en uitwerking. In het voorstel ligt de nadruk op het gebruik van deze hulpmiddelen als instrumenten van sturing, beoordeling en afrekening. Daardoor ontstaat het gevaar van een negatieve dynamiek met allerlei averechtse effecten. Dit gevaar doet zich niet voor indien het leerlingvolgsysteem en de eindtoets benaderd en ingezet worden als hulpmiddelen in het onderwijsproces en voor de ontplooiing van de talenten van de individuele leerling.

Ten aanzien van de centrale eindtoets komt de Afdeling tot de conclusie dat de eindtoetsresultaten in het uiterste geval weliswaar aanleiding zouden kunnen geven om tot een sanctie over te gaan, maar dan slechts nadat de school zonder succes een traject gericht op ondersteuning en herstel heeft doorlopen. De regering dient zich daarbij altijd rekenschap te geven en bewust te zijn van de onbedoelde neveneffecten die de eindtoets mee kan brengen.

¹ De Onderwijsraad, Een stevige basis voor iedere leerling, juni 2011.

² Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 107.

Wat betreft het leerlingvolgsysteem concludeert de Afdeling dat de overheid te zeer voorschrijft hoe de school het systeem moet hanteren, waardoor de professionele autonomie van de docenten in het gedrang komt.

2. Neveneffecten

a. leerling- en onderwijsvolgsysteem

De Afdeling wijst op de gegevens uit het Onderwijsverslag 2009–2010 waaruit blijkt dat het percentage scholen dat opbrengstgericht werkt, is gedaald van 37% in het schooljaar 2008–2009 naar 30%.

De teruggang is veroorzaakt door een scherpere beoordeling van een van de vijf indicatoren voor opbrengstgericht werken uit het waarderingsskader van de Inspectie van het onderwijs. Dit betreft een indicator voor het volgen en analyseren van de vorderingen van leerlingen. De inspectie verwacht hierbij niet alleen dat scholen de vorderingen volgen, maar ook dat leraren aantoonbaar foutenanalyses maken en conclusies trekken voor de inrichting van het onderwijs. Door deze scherpere beoordeling is het percentage opbrengstgericht werkende scholen gedaald. De aanscherping heeft ook tot doel om scholen te stimuleren om juist dit element, dat de kern van opbrengstgericht handelen van leraren raakt, te versterken.

b. taal en rekenen

Conform het advies van de Afdeling advisering is in de toelichting (paragraaf 3.4.2) ingegaan op het aspect «vershraling onderwijsaanbod». Tevens is in paragraaf 3.4.1 de toelichting aangevuld met een passage over de wijze waarop kerndoelen, referentieniveaus en verplichte eindtoets op elkaar inwerken.

Hieruit blijkt dat ook ik hecht aan de brede vormende opdracht van het basisonderwijs. De normering van leerresultaten voor de kernvakken Nederlandse taal en rekenen-wiskunde laat onverlet dat alle scholen inhoud moeten geven aan de wettelijke opdracht, en daarmee de deugdelijkheidseis van een brede vorming van de leerlingen¹. Een school die deze taak verwaarloost, voldoet daarmee niet aan een deugdelijkheidseis en kan daarop worden aangesproken door de inspectie. Er moet altijd sprake zijn van een gevarieerd aanbod dat dekkend is voor de volledige breedte van de kerndoelen. Hieraan geef ik ook uitdrukking door voor alle scholen de toets wereldoriëntatie beschikbaar te stellen. Juist in de invulling van de brede opdracht van scholen krijgt de invulling van de grondwettelijke vrijheid van inrichting gestalte.

c. toetsen

In paragraaf 3.4.2 en 1.3 is ingegaan op de door de Afdeling advisering genoemde elementen met betrekking tot toetsen (ongewenste effecten en relatieve betekenis toetsresultaten). Wat betreft de vermeende frustraties en het gebrek aan zelfrespect waar leerlingen onder zouden kunnen lijden bij toetsgericht werken, merk ik op dat het voor leerlingen in het primair onderwijs een normale zaak is dat ze regelmatig getoetst worden. Dit behoort tot het professionele handelen van scholen. Evenzeer is dit professionele handelen bedoeld om leerlingen verder te helpen in hun ontwikkeling. Regelmatig vaststellen wat het ontwikkelingsstadium van de leerling is, hoort daarbij. Alleen zo kunnen leerlingen gemotiveerd worden om zich verder te ontwikkelen. Tot slot merk ik op dat de centrale eindtoets ook rekening houdt met niveaoverschillen tussen leerlingen, waarbij nogmaals wordt benadrukt dat de centrale eindtoets geen examen is, maar in eerste aanleg een middel is om ondersteunend te werken bij een succesvolle voortzetting van de schoolloopbaan van leerlingen.

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

d. ruimte voor de professionals

De door de Afdeling advisering gevraagde toelichting op de eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem is opgenomen in paragrafen 1.4, 3.4, 4 en 5 van de toelichting. Tevens zijn de artikelen 8 WPO en 11 WEC aangepast, waardoor het leerling- en onderwijsvolgsysteem veel minder gedetailleerd door de overheid wordt ingevuld dan in het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling was voorgelegd.

De centrale eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem zijn in eerste instantie instrumenten voor scholen om opbrengstgericht te kunnen werken, zowel op het niveau van de leerling als op het niveau van de groep en de school. Door de toezichtssystematiek ongewijzigd te laten en de ondersteuning van zeer zwakke scholen te waarborgen, verandert er voor scholen in de praktijk weinig. Daardoor zullen de door de Afdeling geschetste risico's van de invoering van een centrale eindtoets zich niet voordoen. Het wetsvoorstel leidt niet tot het ontstaan van een vanuit de overheid geïnitieerde afrekencultuur.

Zoals ik hiervoor heb opgemerkt, heb ik de inhoudelijke eisen aan het leerling- en onderwijsvolgsysteem tot een minimum beperkt, juist om recht te doen aan de professionele ruimte van scholen.

3. Maat voor toegevoegde waarde

De toelichting maakt melding van het voornemen van de minister om een meetinstrumentarium te ontwikkelen voor de toegevoegde waarde van het onderwijs aan een school. De toegevoegde waarde geeft aan welke bijdrage de school als geheel levert aan de leerwinst van de leerlingen. Dit schooljaar wordt gestart met pilots en het is de bedoeling om eind schooljaar 2013/2014 te komen met een concreet wetsvoorstel.¹

In de consultatie is er expliciet aandacht gevraagd voor de plannen van het kabinet. Uit de reacties blijkt dat 65 procent bezwaar maakt tegen het meten van de toegevoegde waarde en dat in vrijwel alle adviezen kanttekeningen worden geplaatst bij doel, haalbaarheid en betrouwbaarheid van het meten van de toegevoegde waarde. Zo wordt gesteld dat het thans niet goed doenlijk is om jonge kinderen te toetsen, met als gevolg dat het vaststellen van het beginniveau problematisch is. Voorts lijkt de meerwaarde van een landelijke centrale begintoets voor het kwaliteitsoordeel van scholen beperkt, ook indien deze valide mocht zijn. Ten slotte worden vraagtekens bij nut en noodzaak van het voornemen om een meetinstrumenten te ontwikkelen voor de toegevoegde waarde.² Tegen deze achtergrond is het de Afdeling niet duidelijk waarom in het kader van dit wetsvoorstel gewag wordt gemaakt van het voornemen om te starten met pilots, nu daarvoor geen wettelijke basis nodig is. De Afdeling adviseert op de genoemde kritiekpunten in te gaan en het voornemen om een maat te ontwikkelen voor de toegevoegde waarde van het onderwijs nader te motiveren.

3. Maat voor toegevoegde waarde

De toelichting op het voornemen om een meetinstrumentarium te ontwikkelen voor de toegevoegde waarde van het onderwijs aan een school is aanzienlijk ingekort. De Afdeling merkt terecht op dat het wetsvoorstel daarover niets regelt. In de paragrafen 1.5 en 11, onder ad 5, is ingegaan op opmerkingen die in het kader van de openbare internetconsultatie zijn gemaakt. Deze betreffen het meten van de toegevoegde waarde en de reden waarom wordt gestart met de pilot waarin wordt verkend of en in hoeverre hiervoor meetinstrumenten ontwikkeld kunnen worden.

¹ Toelichting, Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel.

² Advies van de Onderwijsraad, Toetsing in het primair onderwijs, kenmerknummer 20110185/1006, 30 mei 2011, blz. 19.

4. Oneerlijke concurrentie

Het College voor examens krijgt de bevoegdheid om de centrale eindtoets tot stand te brengen, de opgaven vast te stellen en deze te normeren. Dit College geeft Stichting Cito de opdracht om de centrale eindtoets te ontwikkelen. Stichting Cito ontvangt op basis van de Wet subsidiëring onderwijsondersteunende activiteiten een subsidie voor deze als overheidstaak aangemerkte activiteit. Het ontwikkelen van de eindtoets wordt als een niet-economische dienst van algemeen belang vormgegeven, omdat deze dienst zich onderscheidt van een «gewone dienst» door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid, aldus de toelichting.¹

Volgens de toelichting heeft het vormgeven van het ontwikkelen van de centrale eindtoets als een niet-economische dienst van algemeen belang tot gevolg dat de Europese regels met betrekking tot staatssteun en mededinging niet van toepassing zijn.¹ Dit is de reden dat de toelichting verder niet ingaat op de Europeesrechtelijke aspecten. Voorts wordt in reactie op opmerkingen die in de consultatie zijn gemaakt, in de toelichting aangegeven dat de publieke activiteiten en de marktactiviteiten van Cito goed gescheiden zijn, juist ter voorkoming van mogelijke oneerlijke concurrentie. De expertise die samenhangt met de publieke functie en die relevant is voor de ontwikkeling van andere toetsen, moet toegankelijk zijn voor alle marktpartijen om daarmee onbedoelde bevoordeling van Cito te voorkomen. Hierover worden heldere afspraken gemaakt, aldus de toelichting.²

De Afdeling merkt op dat Cito naast de genoemde wettelijke taak ook economische activiteiten blijft verrichten, zoals het ontwikkelen van het leerlingvolgsysteem en andere diagnostische toetsen. In zoverre zijn de mededingingsrechtelijke aspecten van belang, in het bijzonder de wet tot aanpassing van de Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid.³ In deze wet worden gedragsregels gesteld voor overheidsorganisaties die economische activiteiten verrichten. Als gedragsregels worden genoemd de verplichting tot doorberekening van alle kosten, het verbod op exclusief gegevensgebruik, het verbod op functievermenging en het bevoordelingsverbod inzake overheidsbedrijven.⁴ De Afdeling is van oordeel dat de toelichting op deze aspecten dient in te gaan.

Verder wijst de Afdeling op het feit dat de gekozen constructie het probleem van oneerlijke concurrentie niet zonder meer oplost. Nu het leerlingvolgsysteem en andere diagnostische toetsen ook door Cito worden aangeboden, is het niet uitgesloten dat scholen, omdat de eindtoets ook door Cito wordt geleverd, eerder zullen kiezen voor de toetsen van Cito. Aldus kan een situatie ontstaan waarin Cito een machtspositie krijgt toebedeeld waarvan misbruik kan worden gemaakt en waardoor Cito BV kan worden bevoordeeld.⁵

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vorenstaande mededingings- en Europeesrechtelijke aspecten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

4. Oneerlijke concurrentie

In reactie op de vraag van de Afdeling om nader in te gaan op de wet tot aanpassing van de Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid⁶, merk ik het volgende op. De aanpassingswet geeft alleen gedragsregels voor overheden die economische activiteiten verrichten. Eén van die gedragsregels is dat de overheid een overheidsbe-

¹ Artikelsgewijze toelichting, Artikel IV.

² Toelichting, Reacties onderwijsorganisaties en uitkomsten internetconsultatie, Ad 6. Positie Cito.

³ Stb. 2011, nr. 162.

⁴ Artikel 25i e.v.

⁵ Zie in dit verband artikel 4, derde lid, EU verdrag juncto artikel 102 Werkingsverdrag en de jurisprudentie van het Hof van Justitie, die op deze bepalingen betrekking heeft, bijvoorbeeld zaak C-245/91, Ohra. Uit deze rechtspraak volgt dat de Lid-Staten geen maatregelen mogen nemen of handhaven die het nuttig effect van de op de ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken.

⁶ Wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid (Stb. 162).

drijf waarin zij beleidsbepalende positie heeft, niet bevoordeelt. Stichting Cito is echter geen overheidsorganisatie en zelfs geen overheidsbedrijf in de zin van deze aanpassingswet. Om een overheidsbedrijf te zijn, moet een overheidsorganisatie een beleidsbepalende positie hebben binnen een stichting.¹ Daarvan is geen sprake bij Stichting Cito. De gedragsregels voor de overheid uit de Mededingingswet ten aanzien van Stichting Cito zijn dus niet aan de orde.

Het niet van toepassing zijn van de wet tot aanpassing van de Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid neemt niet weg dat een aantal van deze gedragsregels wel relevantie kunnen hebben voor Stichting Cito. Ik ga ervan uit dat de Afdeling vanuit deze gedachte de vraag stelt om nader in te gaan op de verplichting tot doorberekening van alle kosten, het verbod op exclusief gegevensgebruik en het verbod op functievermenging.

Juist omdat de wet tot aanpassing van de Mededingingswet niet op de situatie van Stichting Cito ziet, heb ik met deze stichting bestuurlijke afspraken gemaakt die qua gedachtegoed vergelijkbaar zijn met deze gedragsregels. Overigens handelt Stichting Cito op dit moment daar grotendeels al naar en zijn de afspraken in belangrijke mate een formele bevestiging van de huidige praktijk. In de memorie van toelichting wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader ingegaan op de inhoud van die afspraken. Kortheidshalve verwijs ik naar paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting.

Tot slot merkt de Afdeling op dat het niet uitgesloten is dat scholen eerder zullen kiezen voor producten van Cito BV, omdat de eindtoets door Stichting Cito wordt geleverd. Er kan dan volgens de Afdeling een situatie ontstaan waarin Cito BV een machtspositie krijgt en in die zin wordt beoordeeld.

Als Cito BV producten of diensten zou aanbieden die tot stand zouden zijn gekomen met kennis die zou zijn opgebouwd uit de ontwikkeling van de centrale eindtoets en deze kennis alleen beschikbaar zou zijn voor Cito BV, dan zou Cito BV inderdaad worden beoordeeld en zou er sprake zijn van oneerlijke concurrentie (en van strijd met artikel 24 van de Mededingingswet). De eerder aangehaalde afspraken regelen echter ook dat met subsidiegelden opgebouwde kennis en gegevens in beginsel aan een ieder beschikbaar worden gesteld. Een uitzondering hierop vormen in dit verband vertrouwelijke kennis en gegevens die nodig zijn om de centrale eindtoets te kunnen valideren. Dit validatieproces valt onder de aansturing en verantwoordelijkheid van het College voor examens. In paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting worden alle afspraken die zijn gemaakt ter voorkoming van oneerlijke concurrentie verder uiteengezet.

5. Speciaal onderwijs

Het voorstel legt de wettelijke basis voor een centrale eindtoets en een leerlingvolgsysteem in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Verder wordt het voldoen aan minimumleerresultaten nu ook voor het speciaal onderwijs een bekostigingsvoorwaarde. Voor scholen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs geldt deze verplichting al op grond van de wet «goed bestuur, goed onderwijs». Destijds was besloten om scholen voor speciaal onderwijs buiten de werking van het voorstel te houden, omdat het ontbrak aan een normering en daarbij passende meetinstrumenten voor de leerresultaten op deze scholen. Dit maakte een geobjectiverde onderbouwing van leerresultaten voor deze schoolsoorten onmogelijk, zodat nog geen invulling kon worden gegeven aan een bekostigingsvoorwaarde voor minimumleerresultaten. Blijkens de toelichting zouden passende meetinstrumenten en leerlingvolgsystemen

¹ Met de beleidsbepalende positie worden betrekkingen bedoeld die voortvloeien uit het rechtspersonenrecht van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de statuten van een stichting bepalen dat de bestuursleden worden benoemd door een overheidsorganisatie. In de memorie van toelichting bij deze aanpassingswet wordt echter benadrukt dat het toekennen van een subsidie aan een stichting de overheid niet in een beleidsbepalende positie brengt en daarom in die gevallen geen sprake is van een overheidsbedrijf (Kamerstukken II 2007/08, 31 354, nr. 3, blz. 32).

worden ontwikkeld en zouden deze instrumenten vanaf 2011 beschikbaar zijn.¹

Volgens de toelichting is het de bedoeling om vanaf het schooljaar 2014–2015 de centrale eindtoets voor het eerst af te nemen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Scholen kunnen hun leerlingen op deelname aan de eindtoets voorbereiden met behulp van tussentijdse taal- en rekentoetsen die voor deze doelgroep zijn en worden ontwikkeld. Volgens de minister is de ontwikkeling van het toetsinstrumentarium in het speciaal onderwijs de laatste jaren goed op gang gekomen, waardoor het perspectief van de invoering van eisen voor de minimumleerresultaten vanaf het schooljaar 2015–2016 in beeld komt; dan hebben de genoemde instrumenten hun weg gevonden naar de betrokken scholen, aldus de minister.²

Op een andere plek vermeldt de toelichting dat in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs respectievelijk 13 en 21 procent van de scholen thans de Cito-eindtoets afneemt. Waarschijnlijk doen niet alle leerlingen in deze scholen mee aan de toets.³

a. eindtoets

Het voorstel regelt in artikel 19a van de Wet op de expertisecentra dat het voldoen aan leerresultaten op het gebied van taal en rekenen een bekostigingsvoorwaarde wordt. De overheid kan op deze manier ingrijpen als de onderwijskwaliteit bij scholen in het speciaal onderwijs slecht is.⁴ De Afdeling constateert dat het toetsen in het speciaal onderwijs nog volop in ontwikkeling is; zoals in de toelichting is vermeld, maakt slechts een klein gedeelte van de scholen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs thans gebruik van de centrale eindtoets. Volgens de PO-Raad is het gebruik van het leerlingvolgsysteem in het speciaal onderwijs nog geen gemeengoed.⁵

De Afdeling stelt voorts vast dat in de toelichting geen onderbouwing wordt gegeven omtrent nut en noodzaak van het invoeren van minimumleerresultaten als bekostigingsvoorwaarden en van centrale eindtoetsen in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. Er wordt slechts gesteld dat het de keuze is van de regering om alle kinderen te laten deelnemen aan de eindtoets, dus ook die met een leer- of ontwikkelingsachterstand. De Afdeling vindt dit geen overtuigend argument en adviseert de noodzaak van de maatregelen alsnog overtuigend te motiveren dan wel af te zien van de voorgestelde maatregelen.

b. leerlingvolgsysteem

De Afdeling merkt op dat op grond van het wetsvoorstel inzake de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, dat thans ter behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal ligt, scholen al verplicht worden om te voorzien in een voortgangsregistratie omtrent de ontwikkeling van de leerlingen.⁶

De Afdeling wijst er voorts op dat het instrument van toetsen en de nadruk op leeropbrengsten en verantwoording geen recht doen aan het eigen karakter van het speciaal (basis) onderwijs. De kwaliteit van het speciaal onderwijs wordt vooral bepaald door een goede orthopedagogische benadering. Blijkens de rapporten van de Inspectie voor het onderwijs is deze orthopedagogische benadering op de scholen aanwezig.⁷ De Afdeling is van oordeel dat nut en noodzaak van het leerlingvolgsysteem ook uit het oogpunt van kwaliteitsverbetering onvoldoende aannemelijk zijn gemaakt.

De Afdeling adviseert de noodzaak van de voorgestelde maatregelen alsnog dragend te motiveren, dan wel het voorstel aan te passen.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 3, blz. 7.

² Toelichting, Hoofdstuk 11. Advies onderwijsraad, Aanbeveling 7.

³ Toelichting, Hoofdstuk 4. Inhoud wetsvoorstel, 4.1. Centrale eindtoets, De centrale eindtoets in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

⁴ Toelichting, Hoofdstuk 4., 4.1 Centrale eindtoets, De centrale eindtoets in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

⁵ Advies PO-Raad, internetconsultatie.

⁶ Het voorgestelde artikel 11, vierde lid, Wet op de expertisecentra, zie Kamerstukken II 2010/11, 32 812, nr. 2.

⁷ Inspectie voor onderwijs, Onderwijsverslag 2008/2009, blz. 91 e.v.

5. Speciaal onderwijs

a. eindtoets

In de toelichting is in paragraaf 4.8 nader ingegaan op nut en noodzaak van het opnemen van een bekostigingsvoorschrift over minimumleerresultaten en een eindtoets in het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs. Hierbij wordt rekening gehouden met de ook door de Afdeling gevraagde aandacht voor de eigenheid van dit onderwijs. Daarvoor is het belangrijk dat nagegaan wordt hoe de toets, zowel inhoudelijk als in de toetsvorm, aansluit bij de kenmerken van deze leerlingen. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de ervaringen die nu worden opgedaan met de diverse toetsen die beschikbaar zijn gekomen en nog zullen komen in het kader van het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Door dit zo in te richten kan ook op termijn de effectiviteit van de orthopedagogische benadering, ook in termen van leerresultaten, beter in beeld worden gebracht. Dit sluit aan op de doelstelling om ook het opbrengstgericht werken in het speciaal (basis)onderwijs te versterken.

Ik wil het speciaal (basis)onderwijs voldoende tijd en ruimte geven om naar dit perspectief toe te werken. Om die reden zullen de bedoelde bepalingen in de WPO en de WEC niet eerder in werking treden dan in het schooljaar 2015–2016. Zo ontstaat er ook ruimte die benut wordt om in de praktijk te beproeven of de centrale eindtoets geschikt is voor alle leerlingen in alle schoolsoorten in deze sectoren. Als dat niet zo is, heeft de toetsontwikkelaar voldoende tijd om nieuwe toetsen te ontwikkelen voor deze leerlingen. Bovendien kunnen scholen wennen aan het idee en de praktijk van eindtoetsing.

Pas na invoering van de eindtoets in deze sectoren wordt overwogen op welk moment de leerresultaten op de eindtoets kunnen meewegen bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit door de inspectie. Het wetsvoorstel legt hiervoor weliswaar de basis, maar de uiteindelijke effectuering (dat wil zeggen de inwerkingtreding van de bepaling waarin deze wettelijke verplichting is neergelegd) vergt een eigenstandige afweging.

b. leerlingvolgsysteem

De Afdeling is van oordeel dat nut en noodzaak van het leerlingvolgsysteem ook uit het oogpunt van kwaliteitsverbetering onvoldoende aannemelijk is gemaakt. De toelichting is naar aanleiding hiervan verduidelijkt (paragraaf 5.3).

In het wetsvoorstel over de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs wordt een eerste stap gezet ter bevordering van een meer opbrengstgerichte cultuur in het speciaal (basis)onderwijs.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt een tweede stap gezet met het stellen van een beperkt aantal eisen omtrent het gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem. Voorafgaand aan de invoering van deze tweede stap (streefdatum begin schooljaar 2015–2016) wordt het speciaal (basis)onderwijs ondersteund doordat er toetsmateriaal wordt ontwikkeld en beschikbaar wordt gesteld.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele opmerkingen zijn verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele wijzigingen van ondergeschikte aard aan te brengen (zoals correctie van een onjuiste verwijzing, verduidelijking van de onafhankelijke commissie die

onderwijs- en leerlingvolgsysteem beoordeelt op validiteit en dergelijke, het toevoegen van een taak voor het College voor toetsen en examens). Tevens is de samenloop met het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (Kamerstukken II 2010/11, 32 812, nr. 2) geregeld.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.11.0291/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In Artikel II, onderdeel B, artikel 2, zesde lid, onderdeel c, van de Wet college voor examens, na «de Wet op de expertisecentra» invoegen: ;
- In Artikel IV, in artikel 2a van de Wet subsidiëring landelijke onderwijs-ondersteunende activiteiten, «tweede lid» vervangen door: eerste lid.