

Vergaderjaar 2010–2011

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 89

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2011

Met deze brief informeer ik uw Kamer over het voornemen tot de invoering van een centrale eindtoets voor de Nederlandse taal en voor rekenen-wiskunde in het primair onderwijs. Deze invoering gaat gepaard met een verplichting voor alle scholen om te werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem. Deze maatregelen zijn onderdeel van de uitwerking van de afspraken in het regeerakkoord om te investeren in centrale en/of uniforme toetsing in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De maatregelen sluiten ook aan bij de strekking van de bij de behandeling van de Onderwijsbegroting 2011 aangenomen motie van de Kamerleden Beertema (PVV) en Elias (VVD)¹.

De invoering van een centrale eindtoets en van een verplicht leerling- en onderwijsvolgsysteem is nader uitgewerkt in een ontwerpvoorstel. Bij deze uitwerking heb ik het op 23 februari 2011 door de PO-Raad, Algemene vereniging schoolleiders (AVS) en VO-raad aan mij uitgebrachte advies *Effectief Schakelen: verbeteren van de informatieoverdracht tussen PO en VO*, betrokken². Het gaat daarbij om het deel van het advies dat betrekking heeft op de aanbevelingen naar aanleiding van de uitkomsten van de in 2010 uitgevoerde pilot waarbij de Cito-Eindtoets niet begin februari, maar eind maart is afgenomen. Aan deze pilot deden 55 basisscholen uit vier regio's mee. Het advies en de bijbehorende onderzoeksrapportage van Kohnstamm/ITS³ treft u bijgaand aan. Op het onderdeel uit het advies⁴ dat ingaat op de overdracht van gegevens van het primair naar het voortgezet onderwijs in het kader van de referentieniveaus taal en rekenen, zal ik mijn inhoudelijke reactie geven bij de eerstkomende *Voortgangsrapportage implementatie referentieniveaus*, die u later dit voorjaar wordt toegezonden.

Overigens onderschrijven de onderwijsorganisatie het voornemen om eindtoetsing van de referentieniveaus taal en rekenen in het primair onderwijs in te voeren. Dit om zichtbaar te maken welk eindniveau het

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 44.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ *De gevolgen van een latere afname van de Cito-Eindtoets Basisonderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm/ITS (2011). Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ Inclusief het daarbij behorende onderzoeksrapport *Verbetering Informatieoverdracht PO/VO*, Utrecht: Oberon (2011).

primair onderwijs met zijn leerlingen bereikt en de informatie daarover ten behoeve van de doorgaande leerlijn goed over te dragen aan het voortgezet onderwijs.

Het ontwerpvoorstel is vandaag op de website www.internetconsultatie.nl/eindtoetspo aangeboden voor openbare consultatie. De opvattingen en reacties uit deze consultatieronde, worden betrokken bij de formulering en vaststelling van het uiteindelijke wetsvoorstel. De inzet is dat dit voorstel kort na het zomerreces 2011 bij uw Kamer kan worden ingediend.

In deze brief worden de voorgenomen maatregelen eerst in een bredere beleidscontext geplaatst. Vervolgens worden de hoofdpunten uit het wetsontwerp toegelicht. Daarbij ga ik in op een belangrijk vraagpunt dat speelt bij de invoering van een centrale eindtoets. Dit punt heeft betrekking op de kennis en vaardigheden die aan de orde moeten komen in de eindtoets. Dient dit zich te beperken tot taal en rekenen-wiskunde? Of dient de centrale eindtoets ook aandacht te besteden aan andere kennisgebieden uit de kerndoelen voor het primair onderwijs, zoals aardrijkskunde, geschiedenis en natuur, waaronder biologie?

Voor meer gedetailleerde informatie wordt in deze consultatiefase van de wetvoorbereiding verwezen naar het voorstel zoals dat op bovengenoemde site is geplaatst.

Beleidscontext¹: actieplan «Basis voor Presteren»

Voor de zomer zal ik een actieplan voor het primair onderwijs presenteren: *Basis voor Presteren*. Dit actieplan bestaat uit een samenhangend pakket aan maatregelen om de onderwijsprestaties op het gebied van taal en rekenen verder te verbeteren. De invoering van de centrale eindtoets en een verplicht onderwijsvolgsysteem maken onderdeel uit van dit pakket. Deze onderdelen zijn geen doelen in zichzelf, maar middelen om het opbrengstgericht werken en handelen op alle niveaus in het primair onderwijs verder te versterken. Hierin ligt de sleutel om tot betere prestaties te komen. De leerling staat hierin centraal. De scholen zijn daarbij aan zet. Van de overheid wordt duidelijkheid verwacht over wat leerlingen, rekening houdend met ieders talent, moeten kennen én kunnen. Hierbij is sprake van een normerende overheid. De invoering van een centrale eindtoets in het primair onderwijs is daarvan een uiting. Ook omdat er naar wordt toegewerkt dat de eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem inzicht geven hoe de leerling zich qua kennis en vaardigheden ontwikkelt ten opzichte van de referentieniveaus voor de Nederlandse taal en rekenen.

Bij het realiseren van hun maatschappelijke opdracht en verantwoordelijkheid zetten leerkrachten en schoolleiders zich met hart en ziel in om hun leerlingen naar een zo hoog mogelijk niveau te brengen. Bij de invulling daarvan hebben én houden ze voluit de ruimte over hoe ze deze opdracht invullen. En waar mogelijk zet ik mij er voor in om de ruimte te vergroten. De overheid heeft naast haar normerende rol, namelijk evenzo een taak om scholen in het realiseren van hun verantwoordelijkheid te ondersteunen.

De in het ontwerpvoorstel beschreven maatregelen passen in mijn ambitie om over de volle breedte van het onderwijs de lat hoger te leggen en de prestaties te verbeteren. Maar er is natuurlijk meer voor nodig om deze ambitie te realiseren. In het actieplan *Basis voor Presteren* worden de concrete voornemens en maatregelen hiervoor in samenhang gepresenteerd. Hierin komt ook de genoemde invulling van de

¹ In het algemene deel van de memorie van toelichting (hoofdstukken 1–3) van het ontwerpvoorstel wordt de context waarin de voorgestelde maatregelen worden geplaatst uitgebreid toegelicht.

overheidsrol, te weten normering, geven van ruimte en ondersteuning. De actielijnen uit het plan hebben namelijk de volgende invalshoeken:

- *Prestaties worden transparanter*: verplichte eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem, ontwikkeling van een maat voor toegevoegde waarde door naast de eindtoets te gaan werken aan een geschikt tweede meetmoment (de begintoets) en het toegankelijker maken van informatie over prestaties van scholen.
- Heldere normen voor prestaties: ontwikkeling van absolute kwaliteitsnormen voor taal en rekenen in relatie tot de referentieniveaus, verlenen van het predicaat excellent aan excellent presterende scholen en een intensivering van het beleid ten aanzien van zeer zwakke scholen.
- *Ondersteuning van zelfverantwoordelijke scholen*: bieden van verdere ondersteuning aan scholen om opbrengstgericht werken binnen de schoolorganisatie te implementeren, extra aandacht voor begaafde leerlingen en preventiebeleid om te voorkomen dat scholen zwak worden.
- *Meer tijd voor onderwijs*: uitbreiden van topklassen, summercourses en schakelklassen, het effectiever maken van de beschikbare onderwijstijd en een kwaliteitsslag en versterking van opbrengstgericht werken in de voor- en vroegschoolse educatie.
- *Professionalisering op alle niveaus binnen de school*: gerichte maatregelen om te werken aan professionalisering van leraren, schoolleiders en besturen.

In alle onderwijssectoren streef ik naar een ambitieuze leercultuur, waarin scholen systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van de leerprestaties. Een doorlopende leerlijn is hierbij cruciaal. Daarom zal het actieplan voor het primair onderwijs nauw aansluiten bij het actieplan voor het voortgezet onderwijs (*Beter Presteren*) dat ik eveneens voor de zomer uitbreng.

Daarnaast zal het actieplan *Basis voor Presteren* ook onderwerp van gesprek zijn dat ik aanga met leraren, schoolleiders en bestuurders tijdens regionale bijeenkomsten. De Onderwijsraad heb ik gevraagd advies uit te brengen over het actieplan.

Hoofdpunten ontwerpvoorstel

De belangrijkste onderwerpen uit het voorstel worden toegelicht aan de hand van de volgende indeling:

- a) invoering centrale eindtoets Nederlandse taal en rekenen-wiskunde;
- b) nadere afweging met betrekking tot wereldoriëntatie;
- c) verplicht gebruik en toepassing van een leerling- en onderwijsvolgsysteem;
- d) ontwikkeling begintoets en maat voor toegevoegde waarde.

Ad a) Centrale eindtoets

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

Een centrale eindtoets is geen doel op zich. Van toetsing alleen wordt het onderwijs niet beter. En het staat buiten kijf dat de eindtoets géén examen is. Leerlingen kunnen er niet voor slagen of zakken. Wel is de eindtoets 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. Ook onder de centrale toets blijft dat zo. Maar de eindtoets is én blijft een momentopname. Een goed onderbouwd schooladvies heeft als belangrijk voordeel dat het is gebaseerd op inzicht en gegevens over de hele schoolloopbaan van een leerling. Door de centrale eindtoets later in het schooljaar een plek te geven, wordt bereikt dat het schooladvies (weer) centraler komt te staan in de overdracht naar het voortgezet onderwijs. En niet langer aan erosie onderhevig is door een ontwikkeling waarbij de score op de Cito-eindtoets soms zwaarder lijkt te wegen dan het schooladvies.

De redenering voor de invoering van een centrale eindtoets is verder dat het past bij de normerende rol van de overheid waarbij zij duidelijk definieert «wat» kinderen moeten kennen en kunnen aan het einde van het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. Dit impliceert dat er ook getoetst wordt. En een centrale eindtoets is een logisch en noodzakelijk vervolg op de ingezette beleidslijn om te komen tot een doorgaande leer- en toetslijn van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs. Een goede overgang tussen primair onderwijs en voortgezet onderwijs is daarmee gediend. Verder is een centrale eindtoets een noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een maat om uiteindelijk de toegevoegde waarde/leerwinst van scholen te kunnen vaststellen. De eindtoets in het primair onderwijs kan in dat opzicht ook de functie vervullen van een begintoets in het voortgezet onderwijs.

Ten aanzien van de invoering van een centrale eindtoets staat mij concreet het volgende voor ogen:

- Alle leerlingen in het laatste leerjaar van het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs¹ dienen deel te nemen aan de landelijke, centrale eindtoets, die de kennis en vaardigheden van leerlingen meet op het terrein van de Nederlandse taal en rekenen-wiskunde.
- De landelijke eindtoets is volledig geënt op de bestaande Eindtoets Basisonderwijs van het Cito Instituut voor Toetsontwikkeling BV, die jaarlijks op circa 85% van de basisscholen wordt afgenomen. Voor leerlingen met een onderwijsachterstand blijft er een toets op een lager niveau (Niveautoets) beschikbaar.
- De inhoud van de toets wordt in twee stappen (centrale eindtoets 2014 en centrale eindtoets 2015) inhoudelijk aangepast aan de referentieniveaus voor taal en rekenen. De toetsuitslagen worden dan niet alleen gebruikt als onafhankelijk gegeven voor het advies over het type vervolgadvis, maar ook om vast te kunnen stellen hoe de leerling- en schoolprestaties zich verhouden tot de referentieniveaus. Dit in het licht van het realiseren van een doorlopende leer- en toetslijn in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.
- De inzet is om de centrale eindtoets in het regulier basisonderwijs voor het eerst in het voorjaar van 2013 op alle scholen af te nemen. Het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs volgen in het voorjaar 2015. De reden hiervoor is dat het afnemen van een eindtoets in deze sectoren nog geen gemeengoed is en daarom meer voorbereiding vraagt.
- In lijn met de totstandkoming van de centrale examens in het voortgezet onderwijs wordt de uitvoering van de centrale eindtoets belegd bij het onafhankelijke College voor examens (Cve). Onder de uitvoering valt onder andere de logistiek, de vaststelling van de landelijke data voor de afname van de toets, de normering en de controle op de toetsontwikkeling. Het Cve krijgt een nieuwe naam: het College voor toetsen en examens. In het primair onderwijs heeft de centrale eindtoets immers niet het karakter van een examen!

¹ Met uitzondering van zeer moeilijk lerende leerlingen, meervoudig gehandicapte leerlingen voor wie het zeer moeilijk leren één van de handicaps is en leerlingen die vier jaar of korter in Nederland zijn en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.

- Onder regie van dit College voor toetsen en examens wordt de stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling bij wet aangewezen als de ontwikkelaar van de centrale eindtoets.
- De politieke verantwoordelijkheid voor de jaarlijkse centrale eindtoets berust bij de minister van OCW.

Verplaatsen moment eindtoets

In het hiervoor genoemde advies over *Effectief Schakelen* gaan de PO-Raad, AVS en VO-raad in op het moment van afname van de huidige Cito-Eindtoets. In paragraaf 6 van dit advies wordt ingegaan op de onderzoeksresultaten van de pilot waarbij in 2010 de Cito-eindtoets op een aantal basisscholen zeven weken later dan gebruikelijk werd afgenomen. De resultaten geven geen aantoonbaar positief of negatief effect te zien op de toetsscores voor taal en rekenen. Daarbij tekenden de onderzoekers aan dat de periode van zeven weken mogelijk te kort is geweest om te komen tot meetbare resultaten. Een ander saillant gegeven is dat op alle onderzochte scholen (zowel de pilotscholen als de referentiegroep) blijkt, dat naarmate het schooljaar vordert er in groep acht minder tijd wordt besteed aan taal en rekenen. Van gemiddeld 50% van de onderwijstijd halverwege het schooljaar (januari) loopt dit terug naar 40% aan het einde van het schooljaar.

De PO-Raad, AVS en VO-raad vinden een zo laat mogelijke afname van de Cito-eindtoets in het belang van het realiseren van een doorgaande leerlijn voor taal en rekenen. De toetsing van de referentieniveaus dient daartoe gecombineerd te worden met de al bestaande functie van de Cito-eindtoets, namelijk die van tweede (onafhankelijk) gegeven voor het advies over het best passende type vervolgonderwijs. Dit voorkomt dat voor leerlingen en scholen de toetslast te zwaar wordt. Over het precieze afnametijdstip wordt verschillend gedacht. De sector primair onderwijs pleit voor een zo laat mogelijke afname. Een centrale afweging daarbij is dat daardoor het belang van het schooladvies toeneemt. Gezien de organisatorische en personele gevolgen voor het voortgezet onderwijs stelt de VO-raad dat de resultaten van een eindtoets jaarlijks uiterlijk op 1 mei beschikbaar moeten zijn. Dit is nodig om de plaatsing van leerlingen op verantwoorde wijze te laten plaatsvinden. Feitelijk komt dit er op neer dat de eindtoets eind maart/begin april moet worden afgenomen. Genoemde organisaties vinden het een goede ontwikkeling dat het schooladvies belangrijker wordt, maar dit moet dan wel tot een nog beter en scherper advies leiden. Een doorlopend leerling- en onderwijsvolgsysteem van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs, waarbij toetsen inhoudelijk goed op elkaar aansluiten, is daarbij een belangrijk hulpmiddel. De organisaties stellen voor om zo'n systeem snel te ontwikkelen en beschikbaar te stellen.

Ik ben de PO-Raad, AVS en VO-raad erkentelijk voor hun advies. Mede op basis daarvan is in het ontwerpvoorstel de lijn ontwikkeld ten aanzien van het moment van afname van de centrale eindtoets:

- Het moment waarop de eindtoets wordt afgenomen, wil ik verschuiven van begin februari naar het tijdvak 15 april–15 mei in enig jaar. Het College voor toetsen en examens bepaalt jaarlijks de precieze data, waarbij rekening wordt gehouden met de meivakantie. De verschuiving is bedoeld als een gerichte stimulans om de onderwijstijd in de tweede helft van het laatste schooljaar van de basisschool beter te benutten. Hiermee wordt tegengegaan dat minder tijd wordt uitgetrokken voor taal en rekenen waardoor – onbedoeld – de aandacht voor taal en rekenen verslapt. Deze tendens doet zich nu voor, volgens het onderzoek van Kohnstamm/ITS (2011). Dat is geen goede ontwikkeling. Ik verwacht dat met de invoering en latere afname van een centrale

- eindtoets, die zowel voor de leerling als voor de school van belang is, deze tendens wordt gekeerd.
- Met de keuze van het tijdvak wordt bereikt dat ten opzichte van de huidige praktijk, de afname van de toets met gemiddeld 12 weken opschuift. Tegelijkertijd houdt de keuze van het tijdvak in dat naar mijn mening voldoende rekening wordt gehouden met de praktische en organisatorische aspecten die vanuit het voortgezet onderwijs worden aangevoerd. Ook omdat de op basis van het schooladvies (voorlopig) ingeschreven leerlingen, scholen in het voorgezet onderwijs al een goede indicatie bieden over het in het nieuwe schooljaar te verwachten aantal leerlingen. De toetsresultaten zullen in de regel in de loop van de maand mei beschikbaar komen. Dit geeft betrokken scholen nog voldoende gelegenheid om waar nodig over individuele gevallen overleg te voeren. Het gaat dan om die gevallen waarin het resultaat op de eindtoets (fors) afwijkt van het schooladvies. Overigens wordt de consultatieronde van het wetsontwerp benut om de inhoudelijke en organisatorische opvattingen hierover vanuit het veld te vernemen. Deze opvattingen zullen meewegen bij de uiteindelijke vaststelling van de afnameperiode van de centrale eindtoets in het bij uw kamer in te dienen het wetsvoorstel.
 - Het resultaat van de eindtoets wordt verplicht als het tweede, objectieve gegeven dat scholen naast het schooladvies gebruiken voor de overdracht naar het voortgezet onderwijs. Het tweede gegeven is daarbij als het ware de «foto» (momentopname) van waar de leerling op dat moment staat. Het schooladvies is het resultaat van de «film» van de gehele schoolperiode van de leerling. Op het niveau van de school worden de toetsresultaten gebruikt om intern en extern een oordeel te kunnen geven over de onderwijsopbrengsten.
 - Een ander nadrukkelijk beoogd effect is dat – zoals hiervoor al is opgemerkt – het gewicht van het advies van de basisschool voor de overgang naar het voortgezet onderwijs toeneemt. 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, dat mede gebaseerd is op de resultaten van de leerling op de toetsen van het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Dit stelt overigens ook hogere eisen aan de kwaliteit van het schooladvies. Eveneens stelt het eisen aan goede afspraken tussen het primair onderwijs en het voorgezet onderwijs voor een soepele overdracht en overgang van de leerlingen. De toelatingsbeslissing blijft natuurlijk berusten bij het bevoegd gezag van de instelling voor het voortgezet onderwijs.

Ad b) Wereldoriëntatie

In het ontwerpvoorstel 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 primair onderwijs, 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.

De huidige Cito-eindtoets bevat een facultatief onderdeel «wereldoriëntatie», dat op 73% van alle scholen voor primair onderwijs wordt afgenomen. Dit onderdeel wereldoriëntatie toetst leerlingen op hun kennis van geschiedenis, aardrijkskunde en natuur, waaronder biologie. 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 vo. Ook in de beoordeling van de inspectie van de onderwijsopbrengsten blijven de toetsresultaten voor wereldoriëntatie buiten beschouwing. Op stelselniveau worden, aan de hand van het Periodiek Peilingsonderzoek Onderwijsniveau (PPON), het onderwijsaanbod en de prestaties per genoemd onderdeel van wereldoriëntatie in kaart gebracht. Dit gebeurt ongeveer eens per zes jaar.

De redenering in het ontwerpvoorstel om de eindtoets te beperken tot de vakken Nederlandse taal en rekenen-wiskunde is vooral ingegeven door de breed onderschreven nadruk op deze basisvaardigheden. Het is nadrukkelijk ook mijn inzet om de prestaties op deze basisvaardigheden te verhogen. Daarnaast wordt een aantal zwaarwegende redenen van inhoudelijke en praktische aard aangevoerd om de centrale toets te richten op taal en rekenen (zie paragraaf 4.1. van de memorie van toelichting op het ontwerpvoorstel, onderdeel *Wereldoriëntatie*). Dit neemt niet weg dat er ook goede, zwaarwegende redenen zijn om in de centrale eindtoets kennis op het gebied van wereldoriëntatie een plaats te geven. De wetgever brengt daarmee tot uitdrukking dat er meer onder de zon is dan alleen taal en rekenen. Kennis over de tien historische tijdvakken van onze geschiedenis en over de wereld en ruimte om je heen, is ook uitermate betekenisvol.

Daarom vraagt dit specifieke punt om een zorgvuldige afweging waarbij de verschillende gezichtspunten en argumenten goed worden gewogen. In de internetconsultatie wordt dit vraagpunt door mij dan ook expliciet aan de orde gesteld. Mede op basis van de reacties hierop, zal de regering hierover een standpunt bepalen. Dit krijgt u voorgelegd bij de indiening van het uiteindelijke wetsvoorstel.

Ad c) Leerling- en onderwijsvolgsysteem

In het regeerakkoord is afgesproken dat er in het primair onderwijs en voortgezet onderwijsverplichte leerlingvolgsystemen met uniforme toetsen komen. Bij het uitwerken van deze afspraak voor het primair onderwijs wil ik rekening houden met de gegroeide praktijk. Eén van de krachten van het primair onderwijs is dat op vrijwel alle basisscholen, en in toenemende mate ook in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, wordt gewerkt met leerling- en onderwijsvolgsystemen. Er is al een cultuur om de vorderingen van leerlingen regelmatig en systematisch tussentijds te toetsen en te registreren. Bij de uitwerking van de genoemde afspraak uit het regeerakkoord wordt hiervan dankbaar gebruik gemaakt. Hierbij wil ik, evenals bij de centrale eindtoets, nauw aansluiten bij de gegroeide praktijk. De in te voeren centrale eindtoets dient daarbij te worden gezien als het uniforme sluitstuk van het leerlingvolgsysteem.

Tegen deze achtergrond staat mij de volgende invulling van de wettelijke verplichting voor een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor ogen:

- De ontwikkeling van alle leerlingen moet worden vastgelegd en gevolgd in een leerling- en onderwijsvolgsysteem. In het basisonderwijs is deze verplichting nu (formeel) beperkt tot leerlingen die extra zorg behoeven. In de praktijk volgen veel scholen al systematisch alle leerlingen. In de begripsomschrijving «leerling- en onderwijsvolgsysteem» komt tot uitdrukking dat de gegevens niet alleen van belang zijn voor het volgen van de individuele leerling. Even belangrijk is dat deze gegevens worden benut voor de evaluatie en verbetering van het onderwijs op het niveau van de groep, de school en het bestuur. Dit laatste blijkt in de praktijk nog een knelpunt te vormen. Het gebruik van gegevens uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem bij het inrichten en aanpassen van het onderwijs schiet nog te kort. De Inspectie van het Onderwijs¹ heeft geconstateerd dat niet meer dan 37% van alle

¹ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2008/2009*, Utrecht 2010, p.195–6.

basisscholen de gegevens uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem optimaal, als hulpmiddel bij opbrengstgericht werken, gebruiken (Onderwijsverslag 2008/2009). Dit kan én moet beter!

- Het gebruik maar ook het toepassen van een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor de onderwijsverbetering op alle niveaus binnen de school, wordt daarom een wettelijke opdracht voor alle scholen voor basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. Deze opdracht past binnen het centrale beleidsdoel om het opbrengstgericht werken verder te versterken. Mijn streven is om deze opdracht – ook gezien de bestaande praktijk in het primair onderwijs – met ingang van schooljaar 2012/2013 te introduceren.
- De wetgever schrijft niet voor wélk leerling- en onderwijsvolgsysteem moet worden gebruikt. Dit geldt ook voor de tussentijdse toetsen die worden gebruikt. Het zou te ver voeren om de inhoud van de tussentijdse toetsen uit leerling- en onderwijsvolgsysteem onder regie en verantwoordelijkheid van de overheid te brengen. Niet alleen vanuit praktische overwegingen, maar zeker ook vanuit de overweging dat de overheid zich dan te diep begeeft in het onderwijsproces, het «hoe». Wel worden kwaliteitseisen aan de toetsen gesteld, die moeten waarborgen dat de vorderingen van leerlingen op een betrouwbare en valide manier worden gevolgd. Dit aspect is ook van belang voor de verdere doordenking en ontwikkeling van een maat om de toegevoegde waarde/leerwinst in de toekomst goed in beeld te kunnen brengen.
- Als onderdeel van het aangekondigde actieplan «Basis voor Presteren» zal worden voorzien in verdere ondersteuning van leerkrachten, schoolleiders en besturen ter versterking van het opbrengstgericht werken. Deze ondersteuning zet ook in op het versterken van vaardigheden in het gebruik en toepassen van het leerling- en onderwijsvolgsysteem in de scholen.

Ad d) 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 de ontwikkeling van een maat voor toegevoegde waarde/leerwinst in het onderwijs. Het is de ambitie van de regering om dit principe uit te werken voor het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Dit met als doel tot een nog beter inzicht en daarmee 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). Met een maat voor toegevoegde waarde/leerwinst 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. Dit vanuit een notie dat iedere school op zijn niveau «zeer goed» of «excellent» kan worden.

Dit alles stelt hoge eisen aan de te ontwikkelen maat voor toegevoegde waarde/leerwinst. Zo moet de maat fair en wetenschappelijk verantwoord

zijn, in de onderwijspraktijk voor scholen en voor het overheidstoezicht goed hanteerbaar zijn en bestand zijn tegen strategisch gedrag.

In het regeerakkoord is het aspect van toegevoegde waarde/leerwinst in het primair onderwijs verbonden met de inhoud en vormgeving van een begintoets, als tweede meetmoment naast het meetmoment van de centrale eindtoets. In tegenstelling tot het werken met een eindtoets en een leerling- en onderwijsvolgsysteem, is hierbij nog lang geen sprake van een praktijk die gemeengoed is en waarop één-op-één kan worden aangesloten. De uitwerking van een maat voor toegevoegde waarde in combinatie met het vaststellen en inrichten van een tweede en mogelijk ook meerdere meetmomenten, vraagt daarom om een verdere doordinking en beproeving in de praktijk. Daarom kiest de regering ervoor om met ingang van het komende schooljaar in een aantal pilots aan de slag te gaan met het ontwikkelen van een maat voor toegevoegde waarde in combinatie met diverse vormen van een begintoets, het leerling- en onderwijsvolgsysteem en de centrale eindtoets. Daarbij ligt ook een relatie met de referentieniveaus taal en rekenen omdat deze richting geven waar een school met haar leerlingen naar toe werkt. De voorbereiding, uitvoering en resultaten van de ontwikkelactiviteiten zal gebaseerd zijn op een intensieve samenwerking tussen onderwijspraktijk en wetenschap. De inspectie van het onderwijs is daar nauw bij betrokken. Het doel is uiteindelijk te kunnen stellen wat wel en wat niet werkt. Op basis hiervan komt de regering in de loop (eind 2013) 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, het leerling- en onderwijsvolgsysteem en de centrale eindtoets.

Ik vertrouw erop u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd over mijn voornemens met betrekking tot de toetsing van onderwijsprestaties in het primair onderwijs.

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