

Vergaderjaar 2016–2017

31 289

Voortgezet Onderwijs

F

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2017

In 2013 is de wet Eindtoetsing PO door de Eerste en Tweede Kamer aangenomen. Met de wet is er een nieuw evenwicht gekomen tussen het schooladvies van de basisschool en de eindtoets. Niet langer geeft een momentopname – de eindtoets – de doorslag in het schooladvies, maar het professionele oordeel van de basisschool. Dat is in het belang van leerlingen, want dit oordeel is gebaseerd op een meerjarig beeld dat breder is dan alleen taal- en rekenprestaties. Met de verplichte eindtoets wordt bovendien verzekerd dat er voor alle leerlingen, naast het basisschooladvies ook een onafhankelijk tweede gegeven is. Dit laatste houdt tevens in dat de basisschool verplicht is het schooladvies te heroverwegen wanneer het resultaat op de eindtoets ten minste een halve schoolsoort hoger is dan het schooladvies. Daarmee wordt onder advisering voorkomen.

De wet is nu twee jaar van kracht. In deze brief schets ik de ervaringen die zijn opgedaan met de verschillende aspecten van de wet, te weten de school advisering en de verplichte heroverweging van het schooladvies, de enkel- en meervoudige schooladviezen, de aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs (vanaf hier po en vo), de plaatsing van leerlingen in het vo, het toelaten van verschillende eindtoetsen en de inrichting van de toetsketen bij de toetsaanbieders.

Met deze brief kom ik tegemoet aan mijn toezegging om tussentijds – twee jaar na invoering – de Eerste en Tweede Kamer te rapporteren over de eerste effecten van de wet. De eindevaluatie zal begin 2019 worden afgerond. Tevens stuur ik u hierbij enkele achterliggende rapporten¹ toe (de tussenrapportage van het evaluatieonderzoek uitgevoerd door Oberon, twee rapportages van de Expertgroep Toetsen PO over de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen en een rapport van een audit die

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 160583.

Ecorys heeft uitgevoerd naar de inrichting en het functioneren van de toetsketen).^{2, 3, 4}

Op basis van de resultaten vormt zich een eerste beeld van de betekenis en werking van de wet in de praktijk. Hieruit blijkt onder meer dat vo-scholen niet meer selecteren op basis van de eindtoetsresultaten. Het schooladvies van de basisschool – het professionele oordeel van het lerarenteam – is in de praktijk daadwerkelijk leidend. Ook het aantal bijgestelde en meervoudige schooladviezen is dit jaar substantieel gestegen. Ik vind dit positief omdat leerlingen hiervan profiteren.

Tegelijkertijd is er nog winst te boeken als het gaat om de eindtoets als *second opinion* in de schooladvisering. Daarnaast vormt de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen een belangrijk aandachtspunt. De bevindingen van de tussenevaluatie zijn voor mij aanleiding om nu al, twee jaar na invoering, een aantal verbeteringen door te voeren. Ten aanzien van de schooladvisering bereid ik, zoals reeds aangekondigd in een brief van 1 november jongstleden, een wetsvoorstel voor waarmee het categorisch uitsluiten van meervoudige adviezen wordt verboden.⁵ De wetgeving ten aanzien van de verplichte heroverweging van de schooladviezen zal worden verduidelijkt, zodat de inspectie hierop beter kan handhaven. Daarnaast richten de maatregelen zich op het vergroten van het bewustzijn bij scholen voor mogelijke risico's van onderadvisering. Dit doe ik onder meer in samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) door alle besturen nader te informeren over het schooladvies en de verplichte heroverweging. Met de PO-Raad is daarnaast afgesproken dat «Scholen op de Kaart» zal worden benut om leraren en scholen meer inzicht te geven in de mate van over- en onderadvisering van (groepen) leerlingen. Verder zullen scholen in staat gesteld worden om hun beslissingen over schooladviezen meer te nemen op basis van gegevens van schoolloopbanen van oud-leerlingen in het vo.

Ten aanzien van de eindtoets wordt gezorgd voor vergelijkbare normeringen van de verschillende eindtoetsen. Er komt een protocol dat scholen helpt om hun verantwoordelijkheid voor geheimhouding van de eindtoets waar te maken. Ook wordt verduidelijkt wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn van de commerciële toetsaanbieders, het College van Toetsen en Examens (CvTE) en OCW, wanneer zich een serieuze calamiteit met een eindtoets voordoet. Verder zullen nieuwe eindtoetsen in de toekomst naast onderwijsinhoudelijke en psychometrische aspecten, worden beoordeeld op logistieke aspecten en risico's op onregelmatigheden.

1. Schooladvisering en kansengelijkheid

Met de wet Eindtoetsing PO is een systematiek ingevoerd die een goed evenwicht beoogt tussen enerzijds het professionele oordeel van de basisschool en anderzijds de objectieve, onafhankelijke eindtoets als tweede gegeven. De kracht van deze systematiek is dat niet langer een momentopname, maar een breed beeld van de leerling bepaalt op welk

² Emons, W.H.M., Glas, C.A.W. & Berding-Oldersma, P.K. (2016). *Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen*. Utrecht: Expertgroep PO; Glas, C.A.W., Emons, W.H.M. Emons & Berding-Oldersma, P.K. (2016). *Scenario's voor ijkings van de eindtoetsen op de referentieniveaus*. Utrecht: Expertgroep Toetsen PO.

³ Oomens, M., Scholten, F. & Luyten, H. (2016), *Evaluatie Wet Eindtoetsing PO. Tussenrapportage*. Utrecht: Oberon / Enschede: Universiteit Twente.

⁴ Doel van deze audit was om een beeld te krijgen van de wijze waarop de «toetsketen» (ontwikkeling, distributie, opslag en afname van de eindtoets) functioneert en na te gaan welke verbeteringen mogelijk zijn met betrekking tot veiligheid en efficiëntie. Omdat de informatie uit dit rapport ook misbruikt kan worden en tevens bedrijfsgevoelige informatie bevat, wordt dit rapport vertrouwelijk met uw Kamer gedeeld.

⁵ Kamerstukken 2016/17, 31 289, nr. 340

niveau de leerling het beste kan instromen in het vo. Niet alleen het eindniveau bij taal en rekenen bepalen immers het niveau dat een leerling aan kan, ook de ontwikkeling die een leerling laat zien en andere factoren zoals werkhouding en sociaal-emotionele ontwikkeling, zijn hierbij van belang.

De kracht van deze systematiek, een betere schooladvisering, heeft tegelijkertijd ook een keerzijde. Een schooladvies blijft een menselijke afweging en is – hoewel gebaseerd op meerdere jaren en bronnen – immers maar ten dele te objectiveren. Hierdoor bestaat de kans dat mogelijk onbewust ook vooroordelen of lage verwachtingen een rol spelen in het uiteindelijke advies. Ik vind het daarom belangrijk om bij deze tussenevaluatie tevens aandacht te hebben voor de vraag wat de gevolgen van deze wet zijn voor kansengelijkheid. Het is essentieel dat basisscholen zich voldoende bewust zijn van eventuele lage verwachtingen en dat zij het resultaat op de eindtoets serieus nemen. Dit laatste is voor verbetering vatbaar; we zien dat de eindtoets nog onvoldoende de functie van second opinion vervult. Ik neem maatregelen om dit te verbeteren, om daarmee te voorkomen dat wordt teruggekeerd naar de situatie waarin de meer beperkte momentopname van de eindtoets weer leidend wordt.

Hieronder wordt het beeld geschetst van de wijze waarop de schooladvisering momenteel verloopt. Allereerst wordt uitgebreider ingegaan op de verplichte heroverwegingen en over- en onderadvisering (1.1) en paragraaf 1.2 schetst de maatregelen die ik neem om de kwaliteit van de basisschooladviezen te verbeteren. Paragraaf 1.3 gaat in op de enkel- en meervoudige adviezen.

1.1 Schooladvies en verplichte heroverweging

Uit de evaluatie blijkt dat vrijwel alle basisscholen en bijna driekwart van de vo-scholen voorstander zijn van het leidende karakter van het basisschooladvies. Ook het onderwijsveld onderschrijft dus de meerwaarde van een schooladvies dat is gebaseerd op een rijk en meerjarig beeld. Bovendien blijkt dat het basisschooladvies ook daadwerkelijk een leidende rol vervult. Vo-scholen selecteren niet meer op basis van eindtoetsscores, hetgeen ook door de wet wordt beoogd.

Een zorgpunt zijn uitkomsten die erop wijzen dat de eindtoets in de schooladvisering nog onvoldoende de functie van second opinion vervult. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat ruim de helft van de basisscholen en tweederde van de vo-scholen vindt dat de eindtoets, als gevolg van de wetswijziging, overbodig is geworden in de schooladvisering. Daarnaast zien we dat het aantal schooladviezen dat wordt bijgesteld naar aanleiding van een hogere eindtoetsscore, nog achterblijft. In het eerste afnamejaar werden de adviezen bij slechts één op de zes leerlingen – die daarvoor op grond van het toetsresultaat in aanmerking kwamen – aangepast. Dit jaar is, nadat de scholen hierop zijn gewezen, het aantal bijgestelde adviezen gestegen. Een op de vijf leerlingen kreeg een bijgesteld advies. Toch behoudt een meerderheid van de leerlingen, ondanks een hogere eindtoetsscore, het oorspronkelijke advies.

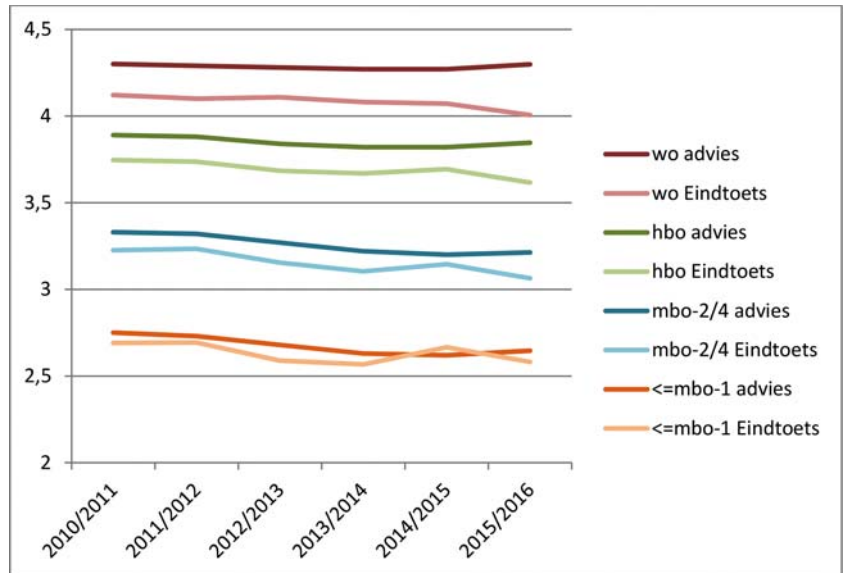
Op basis van de resultaten van het eerste afnamejaar wees de inspectie op een toegenomen samenhang tussen de hoogte van het basisschooladvies en het opleidingsniveau van ouders.⁶ Leerlingen van laag opgeleide ouders kregen bij hetzelfde toetsresultaat gemiddeld een lager schooladvies dan kinderen van hoogopgeleide ouders. Dit jaar is deze

⁶ Inspectie van het Onderwijs, de Staat van het Onderwijs 2014 – 2015.

samenhang tussen het opleidingsniveau van ouders en de hoogte van het schooladvies opnieuw onderzocht. Met behulp van CBS-gegevens is een nadere analyse gemaakt van het verschil tussen het schooladvies en het eindtoetsresultaat voor de verschillende categorieën opleidingsniveaus van ouders.

De analyse laat helaas zien dat de samenhang tussen de hoogte van het schooladvies en het opleidingsniveau van ouders het afgelopen jaar licht is toegenomen. Vooral leerlingen van hoog opgeleide ouders krijgen relatief vaak een hoger schooladvies dan gezien hun toetsscore was te verwachten. Deze overadvisering doet zich niet of nauwelijks voor bij leerlingen van laagopgeleide ouders. Het feit dat er dit jaar meer adviezen zijn bijgesteld, heeft niet of nauwelijks invloed op de gevonden samenhang. Dit kan wijzen op een lichte, maar wel zorgelijke, toename van kansenongelijkheid. Dit is verontrustend.

Figuur 1: Schooladviezen en toetsadviezen, naar opleidingsniveau ouders*)



*) De schooladviezen betreffen de definitieve schooladviezen. De hier gepresenteerde scores op de eindtoets zijn de scores op de Cito-eindtoets, die vanaf 2014/2015 de Centrale Eindtoets heet. De kleuren geven het opleidingsniveau van de ouders weer. In oranje zijn de adviezen en toetsscores weergegeven van leerlingen met mbo-1 opgeleide ouders, in blauw die van leerlingen met mbo-2 tot 4 opgeleide ouders, etc.

Als achterliggende verklaring spelen waarschijnlijk verschillende factoren een rol. Op basis van de tussenevaluatie van Oberon kan worden gesteld dat de belangrijkste oorzaak lijkt te zijn dat vrijwel alle basisscholen bij het bepalen van hun schooladvies ook kijken naar gedragskenmerken van de leerling, zoals werkhouding. Ruim de helft van de basisscholen geeft aan het advies bij een hogere eindtoetsscore *niet* bij te stellen vanwege gedragskenmerken. Leerlingen met een zwakke werkhouding maken immers een grotere kans op afstroom, wat een negatieve ervaring is die ook een sterk negatieve impact kan hebben op de verdere schoolloopbaan. Mogelijk speelt ook een rol dat meer dan de helft van de basisscholen rekening houdt met de wensen van ouders bij het opstellen van het schooladvies, al is dit volgens de scholen zelf niet toegenomen door de wetwijziging.

1.2 Maatregelen gericht op verbetering schooladviezen

Zoals ik aangaf in de brief van 1 november jongstleden, zijn er behoorlijk wat besturen die hun schooladviezen niet of nauwelijks bijstellen, ondanks een fors aantal leerlingen met een hogere toetsscore.⁷ Dit is onacceptabel. De wet schrijft voor dat scholen bij een hoger resultaat op de eindtoets verplicht zijn om het afgegeven schooladvies opnieuw kritisch te bezien: is dit advies, gegeven de eindtoetsscore, inderdaad het best passende schooladvies voor deze leerling? Het is daarmee de verantwoordelijkheid van de school om *per leerling* het afgegeven schooladvies te heroverwegen. Ik vind dit laatste essentieel. Om die reden zal de wet op dit punt worden gewijzigd, zodat helder is dat heroverwegen voor een leerling afzonderlijk verplicht is. Dit stelt de inspectie ook beter in staat om deze verplichting te handhaven.

De inspectie is het gesprek aangegaan met een deel van deze schoolbesturen om te achterhalen welke afwegingen zij hierin maken. De besturen gaven aan volledig te vertrouwen op de zorgvuldigheid van de procedure die de basisscholen hebben gevolgd om tot een schooladvies te komen. Ik waardeer het dat besturen zorgvuldige procedures hebben en daarop vertrouwen, maar ook met een procedure is het noodzakelijk om steeds kritisch te reflecteren op de afgegeven schooladviezen. Adviezen kunnen te hoog of te laag blijken te zijn. De bestuurders gaven tevens aan dat zij door het gesprek met de inspectie, zich wel meer bewust zijn geworden van mogelijke ongewenste gevolgen van niet bijstellen voor kansengelijkheid.

Het gesprek dat de inspectie heeft gevoerd, illustreert dat er nog veel winst is te boeken in bewustwording van mogelijke kansengelijkheid in de schooladvisering. Ik zal daarom nadrukkelijk inzetten op het verder versterken van deze bewustwording. Niet om daarmee de boodschap af te geven dat een hoger advies per definitie beter is, maar wel om basisscholen erop te wijzen dat zij door lage verwachtingen ten onrechte een leerling een te laag advies kunnen geven, wat ongewenste en verstrekende gevolgen kan hebben voor de verdere schoolloopbaan van een leerling.

De inspectie zal alle scholen nader informeren over de schooladvisering en daarbij scholen wijzen op deze onwenselijke trend, namelijk de toenemende samenhang tussen het schooladvies en de sociaaleconomische achtergrond van de ouders. De brief roept de besturen op dat zij, en met hen de schoolleiders en de leraren, bij uitstek in de positie zijn om rechtstreeks deze trend te keren. Ook zal de inspectie nogmaals expliciet wijzen op de verplichte heroverweging. Het oogmerk van de brief is daarmee niet te zorgen voor zoveel mogelijk bijstellingen; er kunnen immers legitieme redenen zijn om ondanks een hogere eindtoetsscore het schooladvies niet bij te stellen. Het doel van de brief is ervoor te zorgen dat recht wordt gedaan aan wat de wet Eindtoetsing PO beoogt, namelijk een goed evenwicht in de schooladvisering, met aan de ene kant het professionele oordeel van de basisschool dat leidend is, en aan de andere kant een objectieve eindtoets die, wanneer de toets hoger uitvalt, de school verplicht tot heroverwegen van het afgegeven advies.

Daarnaast ga ik er voor zorgen dat basisscholen hun beslissingen over schooladviezen meer op basis van «harde» gegevens kunnen nemen. Ik heb een wetsvoorstel in voorbereiding dat het mogelijk maakt dat basisscholen de in- en doorstroomgegevens van hun oud-leerlingen standaard teruggekoppeld krijgen van de vo-scholen.

⁷ Kamerstukken 2016/17, 31 289, nr. 340

De sector zelf heeft met «Scholen op de Kaart» een website ontwikkeld waar betrouwbare kengetallen over po- en vo-scholen worden getoond, die scholen zelf nader kunnen toelichten en aanvullen met meer school-specifieke gegevens. Ik heb met de PO-Raad afgesproken dat «Scholen op de Kaart» zal worden benut om de bewustwording van mogelijke kansengelijkheid te vergroten. Zo kan voor scholen in het management-venster over- en onderadvisering van (groepen) leerlingen inzichtelijk worden gemaakt. Ook ga ik met de PO-Raad in gesprek over de vraag welke informatie scholen verder nodig hebben om kansengelijkheid te bevorderen en hoe hierin kan worden voorzien.

In aanvulling daarop heb ik de afgelopen tijd verschillende gegevens laten publiceren die besturen en scholen inzicht geven in mogelijke kansengelijkheid. Zo heeft DUO onder andere gegevens per school gepubliceerd over de hoogte van de schooladviezen, het aantal adviezen dat op basis van de uitslag van de eindtoets in aanmerking komt voor een heroverweging en het aantal adviezen dat de school daadwerkelijk heeft bijgesteld. Scholen kunnen op basis van deze gegevens hun afgegeven adviezen over meer jaren nader analyseren en op basis daarvan gerichte verbeterstappen nemen. De kwaliteit van de schooladvisering en vooral de mate waarin besturen en schoolleiders terugkijken op eerder afgegeven adviezen om waar nodig procedures bij te stellen, zal een aandachtspunt blijven in het inspectietoezicht.

Het schooladvies vervult een belangrijke rol in de schoolloopbaan van een leerling, maar het is eveneens van belang dat er gedurende het vo voldoende mogelijkheden zijn voor leerlingen om te switchen. Daar zal ik nader op ingaan in de Kamerbrief over brede brugklassen.⁸ Als laatste wijs ik op de middelen die beschikbaar worden gesteld voor schakelprogramma's po-vo. Schakelprogramma's po-vo zijn bedoeld voor de groep leerlingen bij wie de basisschool overweegt om een lager schooladvies te geven vanwege zorg over hun kans op afstroom. Doordat leerlingen een schakelprogramma volgen, kan de basisschool met meer vertrouwen een advies geven dat past bij de capaciteiten van de leerling. Bovendien is de vo-school dankzij het schakelprogramma beter in staat om de leerling goed te plaatsen en indien nodig extra begeleiding te bieden.⁹

1.3 Enkel- en meervoudige adviezen

Voor invoering van de wet Eindtoetsing PO konden basisscholen adviezen van drie schoolsoorten of meer geven. Met de wet Eindtoetsing PO is deze regelgeving aangepast: het schooladvies mag niet meer dan twee schoolsoorten of leerwegen omvatten (bijvoorbeeld vmbo-t/havo). Op die manier worden scholen gestimuleerd om een weloverwogen en richtinggevend schooladvies te geven. Leerlingen kunnen daardoor op een passend niveau in het vo instromen.

Het was echter niet de insteek van de wet om enkelvoudige adviezen tot de norm te verheffen. Niet voor alle leerlingen in groep 8 is immers al helemaal duidelijk welke schoolsoort voor hen het meest geschikt is. Goede schooladvisering sluit mogelijkheden niet bij voorbaat uit en geeft leerlingen, wanneer nodig, het voordeel van de twijfel. Een dubbel schooladvies kan leerlingen meer kansen geven om zich in het voortgezet onderwijs te bewijzen. Desondanks zagen we de laatste jaren een gestage toename van het aantal enkelvoudige schooladviezen. Deze toename zette zich aanvankelijk voort na inwerkingtreding van de wet.

⁸ Deze brief wordt op korte termijn naar uw Kamer verstuurd.

⁹ Kamerstukken 2016–2017, 34 550–VIII, nr.16

Ik heb de scholen nadrukkelijk gewezen op het belang van dubbele schooladviezen. Dit heeft er mede toe geleid dat het aantal brede adviezen in 2016 voor het eerst sinds jaren weer toenam.¹⁰ Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek naar plaatsingswijzers dat in één op de tien regio's nog steeds de afspraak geldt om uitsluitend enkelvoudig te adviseren. Zoals eerder aan uw Kamer toegezegd, werk ik daarom aan een wetsvoorstel dat het categorisch uitsluiten van meervoudige adviezen – middels regionale afspraken of anderszins – niet langer toestaat.

2. Aansluiting po-vo en plaatsing in vo

De wet Eindtoetsing PO beoogt de aansluiting tussen po- en vo-scholen te verbeteren, doordat de eindtoets tevens rapporteert over de beheersing van de referentieniveaus taal en rekenen. Vo-scholen kunnen deze resultaten benutten waardoor een doorgaande leerlijn kan ontstaan. Uit de tussenevaluatie blijkt dat bijna eenderde van de vo-scholen van alle leerlingen de scores op de referentieniveaus taal en rekenen ontvangt. De vo-scholen gebruiken deze gegevens vooral om het (extra) onderwijsaanbod voor individuele leerlingen te bepalen. Verder zien we een toename van de «warme overdracht» van basisscholen richting vo-scholen, een werkwijze waarbij de po-school de toegelaten leerlingen uitgebreider bespreekt met de vo-school. De wet heeft hierin dus een positief effect gehad.

Leerlingen worden gemiddeld genomen conform het schooladvies geplaatst. De helft van de vo-scholen met brugklastypen van verschillende niveaus, overlegt met de basisschool en houdt bij plaatsing rekening met de informatie die de basisschool heeft aangeleverd. Ik vind het zorgelijk dat leerlingen met een bijgesteld advies sinds de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving, in het eerste leerjaar vo gemiddeld op een lagere positie terecht komen dan hun schooladvies en hun eindtoetsscore.¹¹ Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat de afnameperiode van de eindtoets is verplaatst van februari naar 15 april tot en met 15 mei. Wanneer de basisschool daarna het schooladvies nog bijstelt, ontvangt de vo-school dit bijgestelde advies relatief laat in het jaar. Doordat de brugklassen dan al zijn ingedeeld, kunnen leerlingen niet altijd in een hogere brugklas worden geplaatst.

Het gaat hierbij deels om gewenning. Het blijkt dat vo-scholen er steeds beter in slagen om in te spelen op de bijgestelde adviezen.¹² Ook maken vo- en po-scholen afspraken over de uiterste datum waarop het bijgestelde advies dient te worden afgegeven. Ik verwacht daarom dat deze knelpunten van tijdelijke aard zullen zijn. Desalniettemin zal ik de plaatsing van leerlingen met een bijgesteld advies in het vo de komende twee jaar goed blijven volgen. Wanneer de problemen met plaatsing van leerlingen met een bijgesteld advies blijven voortbestaan, zal ik in de wet een uiterste datum opnemen waarop het definitieve schooladvies moet worden verstrekt.

3. De verplichte eindtoets

3.1 Keuzevrijheid en vergelijkbaarheid eindtoetsen

Met de Wet Eindtoetsing PO hebben marktpartijen de ruimte gekregen om een eindtoets aan te bieden. Scholen worden daarmee in staat gesteld om een eindtoets te kiezen die past bij hun profiel of pedagogisch-didactisch

¹⁰ Kamerstukken 2016/17, 31 289, nr. 340

¹¹ Gemiddeld gaat het om een positie van bijna een half schoolniveau lager.

¹² Zie Trouw, dd 16 december 2016, «Wordt het vmbo, havo of vwo?».

concept. Voor 2015 en 2016 waren, naast de Centrale Eindtoets die door de overheid wordt aangeboden, twee eindtoetsen van marktpartijen toegelaten, namelijk ROUTE 8 en de IEP Eindtoets. Voor 2017 zijn daarnaast nog drie nieuwe eindtoetsen toegelaten: de Dia-eindtoets, de CESAN Eindtoets en de AMN Eindtoets. Scholen hebben daarmee daadwerkelijk iets te kiezen. Scholen zijn positief over de keuze die zij de afgelopen twee jaar hadden tussen drie eindtoetsen.

Uit een eerste analyse van de toetsresultaten in 2016 bleek dat de resultaten op de drie gebruikte eindtoetsen (de Centrale Eindtoets, Route 8 en de IEP Eindtoets) uiteenliepen.¹³ Ik heb daarom de verschillen tussen de drie eindtoetsen nader laten onderzoeken.¹⁴ De conclusie is dat Route 8 relatief lagere schooladviezen geeft dan de andere twee eindtoetsen. De IEP Eindtoets adviseert juist iets hoger. Ook ten aanzien van de beheersing van de referentieniveaus taal en rekenen wijkt Route 8 af: het percentage leerlingen dat op basis van Route 8 niveau 1F niet behaalt, is beduidend hoger dan op basis van de andere twee eindtoetsen. Uit het onderzoek blijkt dat achtergrondkenmerken van leerlingen, waaronder leerlinggewicht, en regio deze verschillen niet kunnen verklaren. De ontstane verschillen zijn daarmee te wijten aan (normerings-)verschillen tussen de drie eindtoetsen.

Om de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen te borgen zal de Expertgroep op basis van nader onderzoek de aanbieders adviseren hoe zij in hun eindtoets de cesuren kunnen bepalen, zodat elke toets goed in de pas blijft lopen met de andere eindtoetsen. Ook zal de Expertgroep de aanbieders adviseren over hoe zij hun pre-testactiviteiten kunnen opzetten en uitvoeren. Verder komen er richtlijnen voor de toetsaanbieders voor de wijze waarop zij de psychometrische verantwoording van hun eindtoets dienen uit te voeren, inclusief de te gebruiken statistische methoden en bijbehorende software. Deze uniformiteit in het psychometrische onderzoek en de verantwoording daarvan stelt de Expertgroep in staat om de eindtoetsen van verschillende aanbieders en opeenvolgende jaren zo vergelijkbaar mogelijk te krijgen.

Daarnaast wordt uitgewerkt hoe alle eindtoetsaanbieders één gezamenlijke set van ankeropgaven kunnen opnemen in hun eindtoets. Deze set wordt samengesteld uit opgaven van alle eindtoetsen.¹⁵ In 2019 zullen de gemeenschappelijke ankeropgaven voor het eerst in alle eindtoetsen worden opgenomen. De verwachting is dat hierdoor de vergelijkbaarheid vanaf dat jaar volledig op orde zal zijn. In het Toetsbesluit PO zal worden opgenomen dat een eindtoets een gezamenlijk anker dient te bevatten.

3.2 Eenduidige toetsadviezen in de eindtoetsen

De afgelopen twee jaar bestonden er verschillen tussen de eindtoetsen in de gebruikte categorieën voor de schooladviezen. Deze verschillen zijn ongewenst, omdat ze leiden tot onhelderheid bij de scholen, ouders en leerlingen en een vergelijking van de eindtoetsresultaten door de jaren heen bemoeilijken. De categorieën voor de schooladviezen die in de eindtoetsen zijn opgenomen, worden daarom gelijkgetrokken.¹⁶ Vanaf

¹³ In 2015 was het aandeel van de andere eindtoetsen nog te klein om een goede onderlinge vergelijking tussen de eindtoetsresultaten te kunnen maken.

¹⁴ Emons, W.H.M., Glas, C.A.W. & Berding-Oldersma, P.K. (2016). *Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen*. Utrecht: Expertgroep PO.

¹⁵ Een deel van de opgaven zal als gevolg van een gemeenschappelijke ankerset in alle eindtoetsen identiek zijn. Door de resultaten op deze overeenkomende toetsopgaven te vergelijken, kan de normering voor de overige opgaven worden bepaald.

¹⁶ Iedere eindtoets geeft op basis van de eindtoetsscore eveneens een schooladvies, ook wel aangeduid als het toetsadvies.

2017 zullen alle eindtoetsen de mogelijkheid van een dubbel schooladvies bevatten.

Daarnaast zullen alle eindtoetsen vanaf 2018 dezelfde adviescategorie bevatten voor leerlingen die op de eindtoets op het laagste niveau presteren. Op dit moment verschillen de eindtoetsen op dit punt: Route 8 geeft deze leerlingen het advies «Praktijkonderwijs», terwijl de Centrale Eindtoets en de IEP eindtoets het advies «vmbo-basis» geven. Beide laatste eindtoetsen kennen geen toetsadvies «praktijkonderwijs», omdat op grond van een eindtoets niet kan worden bepaald of een leerling voor het praktijkonderwijs in aanmerking komt.

Ik vind deze situatie ongewenst. Alle leerlingen zijn verplicht om deel te nemen aan een eindtoets, tenzij zij onder de ontheffingsgronden vallen.¹⁷ Deze wettelijke verplichting impliceert dat een eindtoets ook voor alle leerlingen leidt tot een passend toetsadvies, ook voor de leerlingen die presteren op het laagste niveau. Op dit moment is dat niet het geval bij de Centrale Eindtoets en de IEP eindtoets. Hierdoor kan het voorkomen dat het proces dat een basisschool is gestart om een leerling door te verwijzen naar het Praktijkonderwijs, wordt doorkruist door de uitslag van de eindtoets. De hogere uitslag («vmbo-basis») geeft ouders ten onrechte de indruk dat hun kind dit schoolniveau aankan. Vanaf 2018 zullen alle eindtoetsen daarom de adviescategorie «Praktijkonderwijs/ vmbo-basis» bevatten, bedoeld voor leerlingen die op het laagste niveau van de eindtoets presteren. De wijzigingen worden vastgelegd in het Toetsbesluit PO, om ervoor te zorgen dat de eindtoetsen ook in de toekomst op dit punt goed vergelijkbaar blijven.

Op dit moment zijn de meeste eindtoetsen nog weinig adaptief en daarmee ook beperkt geschikt voor leerlingen die op het laagste vaardigheidsniveau presteren. Om die reden zullen de ontheffingsgronden voor eindtoetsing PO worden aangepast: de IQ grens zal wordt verhoogd.¹⁸ Ik laat nader onderzoeken wat een gewenste ondergrens is om een eindtoets succesvol te kunnen afronden.

3.3 Inrichting en functioneren toetsketen

Het is van belang dat het gehele proces rondom de eindtoets betrouwbaar en ordentelijk verloopt. Dit proces, «de toetsketen», omvat de ontwikkeling, de distributie, de opslag en de afname van de eindtoetsen. De eindtoets is weliswaar geen examen, maar vervult wel een belangrijke rol voor de vervolgopleiding van de leerling, als tweede (objectief) gegeven naast het schooladvies.

Om ervoor te zorgen dat de toetsketen voldoende veilig en efficiënt is ingericht, heb ik een *audit* laten uitvoeren. Bij deze audit is nagegaan hoe de verschillende processtappen uit de toetsketen bij de drie eindtoetsaanbieders zijn ingericht en functioneren.¹⁹ De toetsaanbieders, maar ook basisscholen zijn bevraagd op hun ervaringen en staande praktijk.

¹⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-26027.html>

¹⁸ De toelichting op de huidige ontheffingsgronden merkt over deze ontheffingsgrond op: «Om te zorgen dat ook deze leerlingen niet onnodig worden getoetst bevat deze beleidsregel de mogelijkheid om een leerling met een IQ onder de 70 te ontheffen van de verplichting om een eindtoets af te nemen. Ook hier is het de beslissing van het bevoegd gezag of de leerling vrijwillig meedoet aan de eindtoets of dat de school de leerling hiervan ontheft.»

¹⁹ De audit is uitgevoerd bij de aanbieders van de eindtoetsen die in 2016 zijn afgenomen.

Hieruit blijkt dat basisscholen niet in alle gevallen met de benodigde zorgvuldigheid omgaan met de eindtoets. Zowel de controle als de opslag van opgaveboekjes kunnen zorgvuldiger. Volgens het Toetsbesluit PO is de directeur verantwoordelijk voor geheimhouding van de inhoud van de opgaven van de eindtoets, maar dit is niet uitgewerkt in nadere regelgeving. Mede daardoor is het voor scholen niet altijd duidelijk aan welke voorschriften zij moeten voldoen. Ik vraag daarom de toetsaanbieders om in samenwerking met de PO-Raad de eisen uit het Toetsbesluit verder uit te werken naar een protocol met duidelijke richtlijnen voor de opslag en geheimhouding van de eindtoetsen.

Voor de eindtoetsen van marktpartijen fungeert de Centrale Eindtoets als terugvaloptie, in het geval van een serieuze calamiteit.²⁰ Het blijkt echter onvoldoende helder te zijn wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn van elk van de betrokken partijen (commerciële toetsaanbieders, het CvTE en OCW), wanneer zich een serieuze calamiteit voordoet. Optimale duidelijkheid hierover is echter wel nodig om in staat te zijn tot slagvaardige besluitvorming. Ik zal daarom de afspraken hierover aanscherpen. Als onderdeel hiervan wordt een draaiboek ontwikkeld, dat duidelijkheid biedt over welke terugvalopties op welke moment beschikbaar zijn voor de commerciële eindtoetsaanbieders, hoeveel scholen en leerlingen hiervan gebruik kunnen maken en welke middelen en inspanningen daarvoor nodig zijn.

De audit is voor mij tevens aanleiding om een checklist laten ontwikkelen waarmee (potentiële) nieuwe aanbieders de logistieke aspecten van hun eindtoets kunnen screenen en verbeteren. Op deze manier kunnen nieuwe toetsaanbieders profiteren van de kennis en expertise die andere toetsaanbieders hebben opgebouwd op het gebied van veiligheid en logistiek. Tot slot vraag ik de Expertgroep om toekomstige eindtoetsen, naast de onderwijsinhoudelijke en psychometrische aspecten, ook te beoordelen op logistieke aspecten en risico's op onregelmatigheden. Deze aspecten zijn namelijk eveneens van belang om de functies van de eindtoets tot hun recht te laten komen.

4. Afsluiting en vooruitblik op de eindevaluatie

De overgang van het po naar het vo is een belangrijk moment in de onderwijsloopbaan van leerlingen. Het is daarom essentieel dat de schooladvisering in het po en de toelating en plaatsing in het vo goed verlopen. De wet Eindtoetsing PO beoogt dit te verbeteren: het professionele oordeel van de basisschool staat centraal en de verplichte eindtoets vervult de rol van *second opinion*. Ruim twee jaar na inwerkingtreding van de wet blijkt dat het schooladvies daadwerkelijk leidend is in de praktijk. Het beoogde evenwicht tussen het professionele oordeel van de basisschool en de eindtoets kan echter beter. Scholen gaan niet altijd voldoende serieus om met de verplichte heroverweging. Zeker met het oog op toenemende kansenongelijkheid is dit ongewenst.

In deze brief heb ik daarom een aantal maatregelen aangekondigd die de noodzakelijke balans tussen het schooladvies en de eindtoets zullen verbeteren. De wetgeving over verplichte heroverweging zal worden verhelderd. Daarnaast zet ik stappen om leraren, scholen en bestuurders zich meer bewust te laten worden van mogelijke kansenongelijkheid in de schooladvisering. Tevens zet ik in op het vergroten van de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen. Ik kies daarmee voor verbetering van de systematiek die met deze wet is ingevoerd. Ik heb er vertrouwen in dat

²⁰ Een serieuze calamiteit is een voorval waardoor de betrouwbaarheid van de eindtoets serieus in het geding komt.

mede door deze maatregelen de overgang van leerlingen naar het vo steeds soepeler zal verlopen.

Ik zal de ontwikkelingen op dit gebied nauwlettend volgen, evenals de verdere implementatie van de wet. Deze ontwikkelingen vormen onderdeel van de eindevaluatie die begin 2019 zal worden afgerond. Wanneer dan onvoldoende vooruitgang is te zien in de kwaliteit van de basisschooladviezen en in de plaatsing van leerlingen in het vo, zal ik niet aarzelen om in te grijpen, bijvoorbeeld door de eindtoets eerder te laten afnemen en daarmee een meer leidende rol in de schooladvisering te geven.

Met het oog op de eindevaluatie noem ik twee hoofdthema's die ik vooral van belang vind om nauwlettend te volgen. Dat is ten eerste de ontwikkeling van de schooladvisering en kansengelijkheid: slagen we erin om de toenemende samenhang tussen de hoogte van de schooladviezen en het opleidingsniveau van ouders een halt toe te roepen en mogelijk zelfs ter verkleinen? Een tweede hoofdthema voor de eindevaluatie is de vraag of het toelaten van verschillende eindtoetsen en daarmee het mogelijk maken van marktwerking in de eindtoetsing meerwaarde heeft. Bij deze vraag zal de afweging moeten worden gemaakt tussen aan de ene kant mogelijke positieve effecten van deze marktwerking, zoals keuzevrijheid en meer innovatie in de eindtoetsen, en aan de andere kant mogelijke keerzijden van het toelaten van verschillende eindtoetsen. Een voorbeeld daarvan is de vraag of het mogelijk blijft om de kwaliteit van alle eindtoetsen voldoende te borgen, zonder afbreuk te doen aan de verscheidenheid en daarmee samenhangend de vraag of de eindtoetsing op deze manier voldoende doelmatig is ingericht.

In het voorjaar van 2019 zal ik uw Kamer nader informeren over de eindevaluatie en met name over de ontwikkelingen op deze beide thema's. Op basis van de resultaten in de komende jaren en de eindevaluatie zal ik besluiten of aanvullende maatregelen gewenst zijn.

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