

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van ...
tot wijziging van het Toetsbesluit PO in verband met het realiseren van een
goede onderlinge vergelijkbaarheid van de eindtoetsen in het basisonderwijs
en speciaal onderwijs**

Op de voordracht van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, van ..., nr. ..., directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 9b, zevende en achtste lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 18b, achtste en negende lid, van de Wet op de expertisecentra;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van ..., nr. ..., directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1. WIJZIGING TOETSBESLUIT PO

Het Toetsbesluit PO wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2, derde lid, wordt '1 januari' vervangen door '1 februari'.

B

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel a komt te luiden:

a. de eindtoets leidt, op basis van het door een leerling behaalde resultaat, tot een eenduidig advies omtrent het te volgen vervolgonderwijs en hanteert daarbij categorieën van schoolsoorten of leerwegen in het voortgezet onderwijs die gelijkkluidend zijn aan de gehanteerde categorieën in andere eindtoetsen,.

2. Onder invoeging van 'en' aan het slot van onderdeel h vervalt onderdeel i.

3. Onder verlettering van de onderdelen d tot en met h tot de onderdelen e tot en met i wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

d. de eindtoetsen bevatten een gezamenlijke set aan opgaven Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, die zodanig van omvang is dat daarmee de onderlinge vergelijkbaarheid van de eindtoetsen is geborgd.

4. Aan het slot van onderdeel e (nieuw) wordt voor de komma ingevoegd ', behoudens dat deel van de gezamenlijke set aan opgaven, bedoeld in onderdeel d, dat noodzakelijk is om de resultaten van de eindtoetsen over de jaren heen te vergelijken'.

Artikel II. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Nota van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Per 1 augustus 2014 is de eindtoets verplicht geworden in het reguliere basisonderwijs.¹ Voor speciale scholen voor basisonderwijs en het speciaal onderwijs zal de eindtoets per 1 augustus 2019 ook gaan gelden. Naast het College voor Toetsen en Examens, dat de centrale eindtoets aanbiedt, mogen sindsdien ook andere partijen een eindtoets aanbieden mits deze toets is goedgekeurd door de Minister van OCW.²

Het is belangrijk dat deze verschillende toetsen valide en betrouwbaar zijn en onderling goed vergelijkbare resultaten opleveren, ook over de jaren heen. Immers, alleen onder die condities kunnen de doelen van de eindtoets voldoende worden gerealiseerd. De eindtoets heeft een belangrijke functie in het onderwijs. De toets dient namelijk als tweede, objectief gegeven voor leerlingen en ouders bij het schooladvies voor het voortgezet onderwijs. Daarnaast gebruiken scholen de eindtoetsresultaten voor hun kwaliteitszorg en beoordeelt de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) aan de hand van de eindtoetsresultaten of de leerresultaten van een school voldoende zijn.³

In het Toetsbesluit PO zijn daarom waarborgen opgenomen die beogen te verzekeren dat alle eindtoetsen betrouwbaar en valide zijn, en ook zorgvuldig worden afgenomen.⁴ Door de toetsen te ijken aan de referentieniveaus taal en rekenen, zo was de veronderstelling, zouden de toetsen bovendien onderling voldoende vergelijkbaar zijn, ook over de jaren heen. Dat bleek in praktijk echter onvoldoende het geval. Ook bleken de toetsen onderling te verschillen in de adviescategorieën voor het voortgezet onderwijs. En tenslotte bleek de uiterste datum waarvoor scholen zich moeten aanmelden bij de gekozen toetsaanbieder zodanig vroeg in het jaar te liggen dat niet voor alle scholen voldoende tijd bestond om de keuze definitief in orde te maken.

De in dit besluit opgenomen wijzigingen van het Toetsbesluit PO brengen de vergelijkbaarheid van de toetsen onderling en over de jaren heen op orde en bieden een oplossing voor de overige geschetste problemen.

2. Aanleiding

In de jaren na invoering van de verplichte eindtoets is de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de eindtoetsen onder druk komen te staan.

De Expertgroep Toetsen PO (hierna: Expertgroep), die de Minister van OCW adviseert over de kwaliteit van de eindtoetsen, heeft in 2016 de *Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen* uitgebracht.⁵ De aanbevelingen in die rapportage zijn verder uitgewerkt in

¹ Wet van 11 december 2013 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) (Stb. 2014, 13).

² De voor schooljaar 2017/18 goedgekeurde commerciële eindtoetsen zijn: ROUTE 8 van A-VISION, de IEP Eindtoets van Bureau ICE, de Dia-eindtoets van Dia toetsen, de CESAN Eindtoets van SM&C en de AMN Eindtoets van AMN.

³ Kamerstukken II, 2011/12, 33157, nr. 3, p.12.

⁴ Stb. 2014, 209.

⁵ Emons, W.H.M, Glas, C.A.W., & Berding-Oldersma, P.K. (2016). *Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen*. Utrecht: Expertgroep Toetsen PO.

de analyse *Scenario's voor de ijking van de eindtoetsen op de referentieniveaus* (hierna: *Rapportage scenario's*).⁶ Daarin doet de Expertgroep aanbevelingen om de in de eindtoetsen gebruikte categorieën van schoolsoorten te standaardiseren, binnen de eindtoetsen te werken met een gezamenlijk 'anker' om de onderlinge vergelijkbaarheid te vergroten en te werken met een herhaling van een deel van de ankervragen om ook de vergelijkbaarheid van de toetsen over de jaren heen te verbeteren. In een tussenevaluatie over de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs⁷ is door de regering aan de Tweede Kamer toegezegd deze aanbevelingen over te nemen en uit te werken in regelgeving.⁸ In paragraaf 3 wordt de problematiek nader uiteengezet.

Ook de inspectie sprak in *De Staat van het Onderwijs 2018* haar zorg uit over het feit dat basisscholen onvergelykbare eindtoetsen konden gebruiken.⁹ Dit bemoeilijkte voor de inspectie het schetsen van een landelijk beeld van de resultaten van de eindtoets.

3. Eindtoetsen onvoldoende vergelijkbaar

De eindtoetsen hebben een belangrijke functie binnen het onderwijs. Daarom mag geen twijfel bestaan over de resultaten van de eindtoetsen. De eindtoets dient immers als tweede, objectief gegeven voor leerlingen en ouders bij het schooladvies voor het voortgezet onderwijs. Scholen gebruiken de eindtoetsresultaten daarnaast voor hun kwaliteitszorg. De resultaten van de eindtoets maken voor scholen inzichtelijk hoe het niveau van hun onderwijs zich ontwikkelt ten opzichte van voorgaande jaren en ten opzichte van andere scholen. Deze vergelijking stelt scholen in staat hun onderwijs gericht te evalueren en zo nodig te verbeteren. En de inspectie beoordeelt ten slotte aan de hand van de eindtoetsresultaten of de leerresultaten van een school voldoende zijn alsmede wat het landelijk beeld is van de resultaten op de eindtoets.¹⁰

Het doel van het Toetsbesluit PO is, zoals in de inleiding ook weergegeven, te verzekeren dat alle eindtoetsen betrouwbaar en valide zijn en ook zorgvuldig worden afgenomen.¹¹ Alleen onder die condities kunnen ook de doelen van de eindtoets zelf worden geborgd. In de paragrafen 2 en 3 van het Toetsbesluit PO is daarom onder meer voorgeschreven aan welke kenmerken de eindtoetsen dienen te voldoen, wat de afnamevoorschriften zijn en wat de procedure is voor toelating van een eindtoets tot de markt.

Hoewel de bepalingen over het meten van referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, de artikelen 3 en 4, onderdeel e, van het Toetsbesluit PO, op dit moment nog niet in werking zijn getreden waren de referentieniveaus een ijkpunt bij het onderling vergelijkbaar maken van de toetsen. De genoemde bepalingen treden later in werking om scholen voldoende tijd te geven om praktijkervaring op te doen met het werken met de sinds 1 augustus 2010 verplichte referentieniveaus. Desondanks hebben de eindtoetsaanbieders de periode vanaf 1 augustus 2014 - om vervolgens een soepele overgang te kunnen realiseren naar een eindtoets die verplicht rapporteert over de vorderingen van leerlingen en groepen leerlingen en opzichte van de referentieniveaus - benut om ervaring op te doen met meten van referentieniveaus.¹² Alle eindtoetsen rapporteren ook reeds in het leerlingrapport over het door de leerling behaalde

⁶ Glas, C.A.W., Emons, W.H.M. & Berding-Oldersma, P.K. (2016). *Scenario's voor ijking van de eindtoetsen op de referentieniveaus*. Utrecht: Expertgroep Toetsen PO.

⁷ Zie voetnoot 1.

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 31289, nr. 343.

⁹ Inspectie van het onderwijs (2018) . *De Staat van het Onderwijs 2018, deelrapport de Staat van het primair onderwijs 2018*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, pag. 53.

¹⁰ Zie voetnoot 3.

¹¹ Het Toetsbesluit PO is gebaseerd op artikel 9b, zevende en achtste lid, WPO en 18b, achtste en negende lid, WEC.

¹² Kamerstukken II 2011/12, 33157, nr. 3, p. 14.

referentieniveau, zoals voorgeschreven in artikel 8. Uit die praktijkervaring blijkt dat de verschillende eindtoetsen er niet in zijn geslaagd op gelijke wijze de referentieniveaus te meten. IJking van de verschillende eindtoetsen aan de referentieniveaus werd aanvankelijk beschouwd als voldoende waarborg voor betrouwbaarheid en onderlinge vergelijkbaarheid van de eindtoetsen, ook over de jaren heen.

Desondanks zijn vanaf 2014 zorgen gerezen over de betrouwbaarheid en de vergelijkbaarheid van de verschillende eindtoetsen. De problematiek werd onderschreven door (psychometrische) toetsexperts, eindtoetsaanbieders, leerkrachten, de PO-raad, de inspectie en de Expertgroep. In de in paragraaf 2 genoemde *Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen* en *Rapportage scenario's* zet de Expertgroep uiteen waarom de ijkings van de eindtoetsen aan de referentieniveaus in de praktijk onvoldoende leidde tot eindtoetsen die onderling en over de jaren heen voldoende vergelijkbaar zijn.¹³ Het betrof een drietal knelpunten:

a. De verschillende eindtoetsen hanteren in hun adviezen verschillende categorieën van schoolsoorten voor het vervolgonderwijs.

Aan de hand van deze categorieën van schoolsoorten of leerwegen wordt de eindtoetsscore omgezet in een advies voor het best passende schoolniveau in het voortgezet onderwijs (het 'toetsadvies'). Sommige eindtoetsen bevatten wel een combinatie-advies 'vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg/vmbo-gemengde leerweg', andere niet. Voor iedere leerling dient een gelijk niveau ook tot een gelijk toetsadvies te leiden, ongeacht de toets die de leerling maakt. Een ander categorie van schoolsoorten binnen het toetsadvies kan voor een leerling net het verschil maken tussen wel of geen recht op heroverweging van het schooladvies. Onderlinge verschillen tussen de adviescategorieën leiden bovendien tot onduidelijkheid voor scholen, leerlingen en ouders en bemoeilijken de vergelijking van eindtoetsresultaten. Het toetsadvies dient voor alle leerlingen van groep 8 op gelijke wijze te functioneren als een eenduidig tweede, onafhankelijk gegeven naast het schooladvies.

b. De verschillende eindtoetsen verschillen onderling qua normering.

Uit de *Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen* en de *Rapportage scenario's* blijkt dat de eindtoetsen onderling qua normering verschilden. De normeringen waren bij de commerciële eindtoetsen zodanig bepaald dat de toetsadviezen zoveel mogelijk consistent zijn met de schooladviezen, terwijl de centrale eindtoets de toetsadviezen bepaalde op basis van doorstroomonderzoek en door middel van ankerings.¹⁴ Ook de scores over de beheersing van de referentieniveaus taal en rekenen liepen uiteen terwijl de verschillen niet waren te verklaren op grond van regio of leerlingengewicht.¹⁵ De reden dat toetsen over de jaren heen niet vergelijkbaar waren is te herleiden tot de uiteenlopende manieren waarop de toetsaanbieders hun eindtoets hadden geijkt aan de referentieniveaus. Eindtoetsen die onderling verschillen qua niveau tasten de doelen van de eindtoets aan: het geven van een betrouwbaar advies voor het voortgezet onderwijs en het beoordelen van de leeropbrengsten van de school.

c. Vergelijkbaarheid van eindtoetsen over de jaren heen onvoldoende.

Een goede eindtoets heeft elk jaar een vergelijkbare moeilijkheidsgraad zodat de resultaten van die betreffende toets over meerdere jaren te vergelijken zijn. Dat uitgangspunt was ook opgenomen in artikel 4, onderdeel i, van het Toetsbesluit PO. De cesuur moet elk jaar zo zijn vormgegeven dat dezelfde hoeveelheid kennis en

¹³ Rapportage scenario's, p.9; Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen, p. 17.

¹⁴ Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen, p.8; Rapportage scenario's p.5.

¹⁵ Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen, p.3.

vaardigheden bij leerlingen leidt tot dezelfde score op de toets.¹⁶ Om die reden was in artikel 4, onderdeel i, van het Toetsbesluit PO als voorwaarde opgenomen dat de resultaten van de toets over meerdere jaren te vergelijken dienen te zijn. Uit nader (intern) onderzoek van de Expertgroep *Methode voor normhandhaving van eindtoetsen* blijkt echter dat aan deze voorwaarde niet voldoende werd voldaan.¹⁷ De reden dat toetsen over de jaren heen niet vergelijkbaar zijn is te herleiden tot de uiteenlopende manieren waarop de toetsaanbieders hun eindtoets hebben geijkt aan de referentieniveaus.

Een knelpunt van andere aard is de datum waarop scholen zich uiterlijk voor deelname dienen te melden bij de eindtoetsaanbieder van hun keuze. In het Toetsbesluit PO was die datum bepaald op 1 januari. Vanaf het moment waarop inschrijving mogelijk was, in de praktijk 1 december, hebben scholen vanwege de kerstvakantie effectief slechts twee weken om hun keuze en inschrijving definitief in orde te maken. Er waren diverse signalen van scholen dat dit zeer lastig werkbaar was. In praktijk werd door de toetsaanbieders daarom een langere termijn gegund aan scholen.

4. Wijzigingen Toetsbesluit PO in verband met verbeteren vergelijkbaarheid eindtoetsen

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de doelen van de eindtoets onder druk zijn komen te staan omdat de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen niet voldoende is. Voor een school of leerling mag het qua toetsresultaat niet uitmaken welke eindtoets wordt gemaakt.

De regering ziet in deze constatering en in de paragraaf 2 genoemde rapportages en tussenevaluatie geen aanleiding om het in de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs opgenomen uitgangspunt los te laten. Daarin heeft de wetgever er bewust voor gekozen ook andere toetsen dan de centrale eindtoets toe te laten. Dat uitgangspunt borgt binnen het kader van een verplichte eindtoets zoveel mogelijk de vrijheid van inrichting van scholen. Daarmee worden scholen in staat gesteld om een weloverwogen keuze te maken voor een eindtoets die past bij hun profiel of pedagogisch-didactisch concept.

Deze keuzevrijheid brengt vraagstukken rondom de vergelijkbaarheid van de verschillende eindtoetsen met zich mee. De regering heeft er op basis van voornoemde rapportages voor gekozen de doelen van de eindtoets te realiseren binnen bovengenoemd wettelijk kader. Om de vergelijkbaarheid van de verschillende eindtoetsen, zowel onderling als over de jaren heen, te waarborgen is het Toetsbesluit PO met dit besluit op een aantal punten aangescherpt. Daarmee kan de keuzevrijheid voor scholen ten aanzien van de eindtoetsen blijven bestaan en is tevens een voldoende betrouwbare en onderling vergelijkbare set aan gegevens beschikbaar over de leerprestaties van leerlingen aan het einde van groep 8.

Artikel 9b, zevende en achtste lid, Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) en 18b, achtste en negende lid, Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) bieden de grondslag voor deze aanscherping. Op grond van die bepalingen kunnen voorschriften worden gesteld over de eindtoetsen. Artikel 18b WEC is op dit moment nog niet in werking getreden zodat de eindtoets nog niet verplicht is binnen het speciaal onderwijs. Op grond van artikel 9b, negende lid, WPO gelden de voorschriften tot een bij koninklijk besluit te bepalen moment evenmin voor speciale scholen voor basisonderwijs. Deze inwerkingtreding vindt plaats per 1 augustus 2019, waarmee de voorschriften uit het

¹⁶ Stb. 2014, 209, p. 8 en 32.

¹⁷ December 2017.

Toetsbesluit PO ook voor speciale scholen voor basisonderwijs en het speciaal onderwijs van kracht zullen zijn.

De aangescherpte voorwaarden vormen bekostigingsvoorwaarden voor het bevoegd gezag, in die zin dat het bevoegd gezag gehouden is een eindtoets te gebruiken die voldoet aan de in de WPO en de WEC, en het daarop gebaseerde Toetsbesluit PO, genoemde criteria. De inspectie ziet daarop toe. De aangescherpte voorwaarden vormen daarnaast criteria voor toelating door de Minister van toetsen als eindtoetsen in de zin van artikel 9b, zevende lid, WPO. De naleving van de aangescherpte voorwaarden wordt derhalve via deze twee wegen gerealiseerd.

De verschillende wijzigingen worden in deze paragraaf uiteengezet. De volgorde daarvan correspondeert met de gehanteerde volgorde van de probleemomschrijving in paragraaf 3.

a. De verschillende eindtoetsen dienen in hun toetsadviezen dezelfde categorieën te hanteren van schoolsoorten voor het vervolgonderwijs. In artikel 4, onderdeel a, Toetsbesluit PO was reeds opgenomen dat het resultaat dat een leerling behaalt, leidt tot een eenduidig advies omtrent het te volgen vervolgonderwijs. Daaraan is nu toegevoegd dat de eindtoetsen daarbij onderling gelijkkluidende categorieën van schoolsoorten of leerwegen in het voortgezet onderwijs dienen te hanteren.

Als gevolg hiervan zullen de toetsaanbieders in onderling overleg een model dienen vast te stellen op basis waarvan wordt gekomen tot gelijkkluidende categorieën van schoolsoorten. De huidige eindtoetsaanbieders steunen deze maatregel en ontwikkelen een model dat gereed is op het moment van inwerkingtreding van dit besluit.

b. De verschillende eindtoetsen dienen een gelijke normering te hebben en dienen, bij gelijke prestaties, tot gelijke scores te leiden ten aanzien van de beheersing van taal en rekenen. Eindtoetsen die qua niveau verschillen tasten immers de doelen aan van de eindtoets.

De introductie van een set van opgaven die voor alle toetsaanbieders gelijk zijn, een 'anker', borgt de onderlinge vergelijkbaarheid. Door invoering van een anker kan de vergelijkbaarheid van de normering van de eindtoetsen worden geëvalueerd, op basis waarvan correctie mogelijk is.¹⁸ Aan artikel 4 is daarom een onderdeel toegevoegd dat als voorwaarde stelt dat de eindtoetsen een gezamenlijke set aan opgaven Nederlandse taal en rekenen en wiskunde bevatten waarvan de omvang zodanig is dat daarmee de onderlinge vergelijkbaarheid van de eindtoetsen is geborgd.

De Expertgroep heeft verschillende opties onderzocht die de procedure voor 'ankering' zouden kunnen verbeteren: een gezamenlijk 'anker' (gezamenlijke set aan opgaven) invoeren in de pretests; een gezamenlijk 'anker' invoeren in zowel pretests als in operationele toetsen; of een gezamenlijk 'anker' invoeren in de operationele toetsen. Volgens de Expertgroep heeft invoering van de derde optie het grootste effect op de vergelijkbaarheid van de toetsen.¹⁹ De aanscherping van het Toetsbesluit PO volgt dit advies.

De huidige eindtoetsaanbieders steunen deze maatregel en ontwikkelen een anker dat gereed is op het moment van inwerkingtreding van dit besluit.

c. Niet alleen de onderlinge vergelijkbaarheid van de eindtoetsen dient op orde te zijn. Dit geldt ook voor de vergelijkbaarheid van de resultaten van de eindtoetsen over de jaren heen. Goede eindtoetsen hebben ieder jaar een vergelijkbare moeilijkheidsgraad.

¹⁸ Rapportage scenario's, p. 12.

¹⁹ Rapportage scenario's, p. 13.

Dit is te bereiken door het onder b beschreven 'anker' over de jaren heen gedeeltelijk te herhalen.²⁰ Om die reden wordt het tot nu toe geldende uitgangspunt, inhoudende dat alle eindtoetsopgaven Nederlandse taal en rekenen en wiskunde jaarlijks dienen te worden verversd, genuanceerd. Verversing van de eindtoetsopgaven vindt niet plaats voor zover herhaling van het 'anker' noodzakelijk is om over de jaren heen vergelijkbare resultaten van de eindtoetsen te behalen.

De reden dat het Toetsbesluit PO uitging van volledige verversing van alle toetsopgaven was het garanderen van de validiteit van de eindtoetsen. Een eindtoets kan enkel het niveau van een leerling in kaart brengen wanneer een leerling niet al bekend is met de opgaven. Volledige verversing levert die garantie, zo was de gedachte.

Echter ook bij gedeeltelijke herhaling van het 'anker' kan de validiteit op dit punt voldoende worden gewaarborgd. In 2018 werden de Digitale Adaptieve Centrale Eindtoets, Route 8, de Dia-eindtoets en de AMN Eindtoets digitaal afgenomen. Die digitale eindtoetsen maken gebruik van omvangrijke, adaptieve itembanken waardoor tevoren niet bekend is welke toetsopgaven de leerling ontvangt. Het was daarom reeds staande praktijk digitale eindtoetsen niet volledig te verversen. De nota van toelichting (pagina 12) op het Toetsbesluit PO vermeldt daarover het volgende: "Bij vormen van digitale eindtoetsing met een itembank waar opgaven uit worden geselecteerd, kan ook na de beginfase worden volstaan met een jaarlijkse vervanging van een deel van de opgaven. Dit onder de voorwaarde dat de geheimhouding van de digitale opgaven voldoende is verzekerd." De voorwaarde tot geheimhouding vloeit voort uit artikel 4, onderdeel b, dat onder meer voorschrijft dat de toets 'betrouwbaar' dient te zijn. In 2018 werden de centrale eindtoets en de IEP Eindtoets schriftelijk afgenomen. In deze toetsen voorkomt een methode van 'zaaien' van te herhalen ankervragen dat leerlingen tevoren bekend zijn met opgaven. Dit houdt in dat de ankeropgaven in deelsetjes worden verdeeld over een groot aantal opgavenboekjes. Sommige boekjes bevatten geen ankeropgaven, andere toetsboekjes bevatten een (klein) deel van de ankeropgaven. Het is in de toetsboekjes niet zichtbaar welke opgaven ankeropgaven zijn en welke niet. Daarom is voor derden niet inzichtelijk welke opgaven eventueel in een volgende toets kunnen terugkeren.

De onder a tot en met c genoemde wijzigingen zijn voor de leerlingen belangrijk omdat het toetsadvies voor hen dient als objectief tweede gegeven bij het schooladvies. Indien een toetsadvies hoger is dan het schooladvies dan moet het schooladvies worden heroverwogen. Dit proces dient voor iedere leerling gelijk te zijn, onafhankelijk van de door de school gekozen eindtoets en het jaar van afname, zodat in gelijke gevallen op gelijke wijze heroverweging plaatsvindt van het schooladvies.

Tenslotte wordt het moment waarvoor scholen zich uiterlijk definitief dienen aan te melden bij een toetsaanbieder op verzoek van de scholen opgeschoven van 1 januari naar 1 februari van het kalenderjaar waarin de eindtoets wordt afgenomen. Daarmee hebben scholen van 1 december tot en met 31 januari de gewenste tijd voor het maken van een keuze voor een eindtoets en het in orde maken van de definitieve aanmelding daarvoor. Toetsaanbieders hebben scholen deze verlengde termijn in praktijk veelal reeds geboden. Deze termijn bleek voor zowel scholen als voor toetsaanbieders goed werkbaar.

5. Toepassing Caribisch Nederland

De Wet primair onderwijs BES kent geen verplichting tot het afnemen van een eindtoets. Het Toetsbesluit PO geldt daarom niet in Caribisch Nederland. Scholen op de Caribisch Nederlandse eilanden kunnen wel kiezen om een (bij de lokale context, instructietaal en

²⁰ Rapportage scenario's, p. 13.

schooldoelen passende) eindtoets af te nemen, maar zijn daartoe op dit moment niet wettelijk verplicht.

6. Gevoerd overleg; draagvlak

Over de wijzigingen gericht op het vergroten van de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen, heeft in de periode van mei 2016 tot eind 2017 uitgebreid mondeling overleg plaatsgevonden tussen OCW en de aanbieders van de eindtoetsen, de Expertgroep, het College voor Toetsen en Examens, de PO- en de VO-raad, de inspectie, Ouders & Onderwijs en DUO. Er is, zoals in paragraaf 4 ook vermeld, consensus over de getroffen maatregelen.

7. Internetconsultatie

Het concept wijzigingsbesluit is in de periode van 24 mei tot 22 juni 2018 ter openbare consultatie aangeboden via de website www.internetconsultatie.nl. In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de reacties en wat daarmee is gedaan.

In totaal zijn vijf reacties binnengekomen, waarvan drie openbaar. De openbare reacties zijn afkomstig van de vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs (Verus), van de vereniging voor gereformeerd schoolonderwijs (VGS) en van een persoon op individuele titel.

Een niet openbare reactie ziet het als een positieve ontwikkeling dat een gezamenlijke set ankeropgaven zorgt voor het borgen van de vergelijkbaarheid van toetsen onderling en vergelijkbare resultaten over de jaren heen. De reacties van Verus en VGS spraken beide zorgen uit over het effect van het anker op de mogelijkheden voor toetsaanbieders om zich van elkaar te onderscheiden. Achterliggende zorg hierbij is dat de eindtoetsen als gevolg van het anker teveel op elkaar gaan lijken, waardoor de keuzevrijheid van scholen wordt verkleind. Zowel de toetsaanbieders als de regering zijn er echter van overtuigd dat de verschillende toetsen ook met het anker zich nog goed van elkaar kunnen onderscheiden. De toets die een individuele leerling maakt bevat namelijk slechts een deel van de ankeropgaven. Hoe meer leerlingen de toets maken, hoe kleiner het aantal ankeropgaven dat de leerling krijgt voorgelegd. Bij papieren toetsen gebruikt men verschillende toetsversies die elk een ander onderdeel van het anker bevatten. Bij digitale toetsen gebruikt men een itembank waarbij een leerling maar een klein deel van het anker gepresenteerd krijgt. Om deze reden heeft het anker maar een beperkt effect op de inhoud van toetsen. De toetsen kunnen zich dus onderling voldoende blijven onderscheiden, waarmee de keuzevrijheid voor scholen blijft gegarandeerd.

Verus sprak zich kritisch uit over het feit dat met de eindtoets meerdere doelen worden nagestreefd. Hier was men van mening dat de eindtoets wel als tweede, objectief gegeven ten behoeve van het schooladvies gebruik moet worden, maar niet als instrument om scholen te beoordelen. Het uitgangspunt dat de inspectie de eindtoets gebruikt om de kwaliteit van scholen te beoordelen is echter op het niveau van de formele wet vastgelegd, te weten in artikel 10a, derde lid, van de WPO. Dit uitgangspunt kan daarom niet ter discussie staan in het kader van de onderhavige wijziging van het Toetsbesluit po.

De reactie van Verus en een niet openbare reactie waren positief over de voorstellen dat alle toetsen in hun toetsadviezen dezelfde categorieën van schoolsoorten voor het vervolgonderwijs hanteren en dat het aanmeldmoment bij een toetsaanbieder voor scholen wordt verschoven van 1 januari naar 1 februari van het jaar waarin de eindtoets wordt afgenomen.

8. Uitkomst voorhangprocedure

9. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Volgens DUO is de wijziging uitvoerbaar en haalbaar per de beoogde datum van inwerkingtreding 1 augustus 2019. Volgens de inspectie is de wijziging uitvoerbaar en haalbaar ten aanzien van nalevingsaspecten, uitvoeringsaspecten en rechtmatigheidsaspecten. De inspectie geeft in de uitvoeringstoets nog een tweetal extra overwegingen mee die buiten het kader van vallen van dit besluit. Zij hebben geen directe relatie met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dit besluit. Deze overwegingen zullen daarom afzonderlijk worden besproken in overleggen tussen OCW en de inspectie.

10. Administratieve lasten en regeldruk

Onder administratieve lasten worden de kosten verstaan om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Administratieve lasten komen voort uit het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De kosten en besparingen als gevolg van dit besluit zijn in kaart gebracht met het standaardkostenmodel (SKM), dat is opgesteld door het Ministerie van Financiën.²¹

Bij de voorbereiding van dit besluit is nagegaan of sprake is van administratieve lasten. De regering voorziet dat hieraan geen structurele of eenmalige administratieve lasten zijn verbonden omdat er geen informatieverplichtingen aan de overheid mee gemoeid zijn. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft in zijn advies d.d. 14 juni 2018 aangegeven dat deze conclusie juist is.

Wel zullen de eindtoetsaanbieders jaarlijks extra tijd kwijt zijn aan de ontwikkeling, in overleg met elkaar, van de ankeropgaven. Deze benodigde extra inspanning en kosten voor de eindtoetsaanbieders zijn in beeld gebracht, berekend en voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Op advies van het ATR maakt de regering deze gevolgen voor regeldruk voor bedrijven ook expliciet inzichtelijk in de nota van toelichting: in de praktijk betekent de extra inspanning dat de taal- en rekenexperts van de verschillende eindtoetsaanbieders jaarlijks ongeveer vier dagdelen bijeenkomen om gezamenlijk de nieuwe vragen van het anker te ontwikkelen. Daarnaast zijn extra inspanningen nodig om de ankeropgaven goed in te passen in de eigen toets.

11. Financiële gevolgen

OCW heeft in 2017 voor het integreren en opstellen van het 'anker' eenmalig € 16.025,- subsidie verleend aan alle vijf commerciële toetsaanbieders die voor het schooljaar 2017/2018 waren goedgekeurd. Dit komt neer op een totaalbedrag van € 80.125,-. Indien dit voor de toetsaanbieders niet voldoende was moesten zij verdere kosten uit hun reguliere budget halen. Ook eventuele kosten voor het aanpassen van het model van de toetsadviezen betalen de toetsaanbieders zelf.

²¹ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2008/06/16/meten-is-weten-ii

Artikelsgewijs

Artikel I. WIJZIGING TOETSBESLUIT PO

Onderdeel A

Met dit onderdeel schuift de datum op waarvoor scholen hun definitieve aanmelding bij een eindtoetsaanbieder uiterlijk dienen te doen. Die datum was in artikel 2 gesteld op 1 januari en wijzigt nu naar 1 februari. Daarmee krijgen scholen de benodigde tijd hun keuzeproces te doorlopen.

Onderdeel B

Dit onderdeel wijzigt artikel 4 inhoudelijk op een drietal punten:

1. Aan onderdeel a is een zinsnede toegevoegd waarmee wordt bewerkstelligd dat eindtoetsen binnen hun toetsadvies onderling gelijklopende categorieën van schoolsoorten of leerwegen in het voortgezet onderwijs hanteren. Zie verder de paragrafen 3 en 4, onderdelen a, van het algemeen deel van de nota van toelichting.
2. Er is een nieuw onderdeel (d) ingevoegd op grond waarvan de eindtoetsen een gezamenlijke set aan opgaven Nederlandse taal en rekenen en wiskunde dienen te bevatten, het 'anker', waardoor de onderlinge vergelijkbaarheid van de eindtoetsen is geborgd. Zie verder de paragrafen 3 en 4, onderdelen b, van het algemeen deel van de nota van toelichting.
3. Met de toevoeging aan onderdeel e (nieuw) wordt tot uitdrukking gebracht dat het 'anker' deels dient te worden herhaald binnen de opeenvolgende eindtoetsen. Dit teneinde over de jaren heen vergelijkbare resultaten te behalen met de eindtoetsen. Zie verder de paragrafen 3 en 4, onderdelen c, van het algemeen deel van de nota van toelichting.

Artikel II. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De beoogde datum van inwerkingtreding van dit besluit is het eerst volgende haalbare, vaste verandermoment: 1 augustus 2019.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

