

Voorzitter,

Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering. Dat is de verankering van onderwijs in het hoofdstuk van de grondrechten in de grondwet. Vandaag hebben we het niet over het veel bediscussieerde stelsel van bijzonder en openbaar onderwijs, maar ik verwijs toch graag naar de grondwet omdat in deze grondrechten twee motieven te herkennen zijn. Het eerste is dat de overheid op afstand moet blijven tenzij haar ingrijpen noodzakelijk is – de klassieke grondrechten. Het tweede is dat de overheid moet waarborgen dat mensen een goed leven kunnen leiden – de sociale grondrechten. Het zijn de twee motieven die ook verbonden kunnen worden met Isaiah Berlins omschrijving van negatieve en positieve vrijheid. Bij het grondwetsartikel over het onderwijs spelen beide motieven een rol. Enerzijds waarborgt de overheid dat kinderen opgroeien met onderwijs dat hen helpt om in de samenleving hun plaats in te nemen. Anderzijds garandeert het artikel de onderwijsvrijheid en houdt het de overheidsbemoeienis kort. Het is precies deze spanning die een rol speelt in de discussie over het voorstel te verplichten tot een centrale eindtoets. Enerzijds is er de argumentatielijn dat de overheid met dit voorstel te ver ingrijpt in de vrijheid van het onderwijs. Anderzijds is er het betoog dat de overheid alleen zo de kwaliteit kan borgen waar leerlingen op moeten kunnen rekenen. Beide overwegingen zijn legitiem in de ogen van mijn fractie, maar de spanning betekent wel dat noodzaak en proportionaliteit van het wetsvoorstel grondig moeten worden gewogen.

Wat betreft de noodzaak valt allereerst op dat die vaak emotioneel nogal geladen aan de orde wordt gesteld. Er is weinig discussie over dat het primair onderwijs over het geheel genomen goed functioneert. Alles kan altijd beter, maar er is geen structureel probleem. Concrete problemen met zwakke en zeer zwakke scholen worden aangepakt waar ze zich voordoen. Ondertussen wordt er op allerlei niveaus gewerkt aan het vaststellen welke kennis in het onderwijs dient te worden overgebracht. Referentieniveaus, kerndoelen, kennisbases, allemaal instrumenten om sturing te geven aan het onderwijs. Telkens ontstaat daarbij de discussie of we te veel of te weinig of te eenzijdig sturen, maar de instrumenten zijn er. Nu ligt de vraag voor of een centrale eindtoets en leerlingvolgsysteem noodzakelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarvan heeft de schriftelijke uitwisseling (waarvoor dank) ons niet overtuigd en de behandeling in de Tweede Kamer evenmin. Scholen en leerkrachten

weten heel goed waar ze met hun onderwijs moeten uitkomen aan het eind van groep 8 en daar komen ze grosso modo ook uit. Er is natuurlijk wel verschil tussen scholen, maar dat heeft naar ons inzicht niet te maken met onduidelijke onderwijsdoelen of onhelderheid over het eindniveau. Op dit punt is het wetsvoorstel overigens ambivalent geworden door de behandeling in de Tweede Kamer. Waar in eerste instantie sprake was van een uniforme centrale eindtoets, daar is per amendement de mogelijkheid voor alternatieve eindtoetsen geschapen. Maar daarmee is het argument van deze eerste noodzaak wel genuanceerd. Ik kom hier nog op terug.

Een andere mogelijke noodzaak dan het definiëren van het te bereiken eindniveau ligt in de selectiefunctie van de centrale eindtoets. De vercito-isering van het onderwijs houdt onder meer in dat geleidelijk aan de min-of-meer-centrale-maar-nog-niet-verplichte eindtoets van de CITO naast het schooladvies een grote rol is gaan spelen in de schoolkeuze voor het vervolgonderwijs. Scholen in het voortgezet onderwijs publiceren hun toelatingsnormen in CITO-scores. Ondernemingen bieden cito-trainingen aan, vanaf online voor enkele tientjes tot groepstrainingen voor € 600. Dat is minder onschuldig dan het lijkt, want het maakt de toets minder voorspellend voor het studiesucces later. En het dilemma is: hoe meer motieven en factoren een rol gaan spelen in het toetsproces, des te minder zegt de toets. Opnieuw is het wetsvoorstel ambivalent omdat door de late afname het schooladvies zwaarder moet gaan wegen dan de centrale eindtoets. Ook hier kom ik nog op terug, maar ik noteer dat de argumentatie zwabbert als men enerzijds die centrale eindtoets belangrijk vindt voor de selectie en haar anderzijds voor dat doel te laat in het proces plaatst. Terug naar de kern: is voor de selectie een centrale eindtoets noodzakelijk? Uit het GION-onderzoek dat we recent ontvingen, blijkt dat in 92 % van de gevallen het schooladvies en het cito-advies geheel of ongeveer overeen komen. En ook al ben ik niet heel grondig opgeleid in de statistiek, dat klinkt toch als een normalscore. In ongeveer 4 % is het schooladvies te laag, in ook zo'n 4 % te hoog. Een te hoog advies heeft geen al te grote nadelen voor de verdere schoolloopbaan, een te laag advies wel. Nu gaat het ook bij 4 % van de leerlingen om een voor die kinderen belangrijke zaak, maar het is dan natuurlijk de vraag of deze maatregel wel proportioneel is. De conclusie moet toch zijn dat het schooladvies een heel betrouwbare basis is voor de selectie en voor het studiesucces in het voortgezet onderwijs. De voorspellende kwaliteit

neemt marginaal toe door de combinatie, namelijk van .77 naar .80. Ik vraag de minister of er voor het inderdaad belangrijke thema van onder advisering geen andere oplossingen waren. Ik kom daar nog op terug. Er blijft dan een derde noodzaak over en dat is dat een centrale eindtoets het mogelijk maakt om scholen te vergelijken. Ik citeer uit de Memorie van Toelichting: "Zo kan ook worden bepaald wat de prestaties op schoolniveau zijn. Voor ouders worden de prestaties van de school zichtbaar en zij kunnen de resultaten op de centrale eindtoets betrekken bij de keuze voor een school voor voortgezet onderwijs. Daarnaast versterkt het de zelfevaluatie van de school, die haar prestaties kan vergelijken met die van andere scholen." En we hebben gezien dat het zo werkt: RTL vroeg de schoolscores op om die te publiceren. Maar daarmee is wel een fundamenteel perverse prikkel ingebouwd in het systeem. Het is niet voor niets dat in allerlei landen verschillende typen toetsen helder gescheiden zijn, zoals blijkt uit het overzicht dat de Memorie van Antwoord geeft. Je kunt formatief toetsen om te kijken waar leerlingen zijn en hoe ze verder komen. Niks mis mee en dat kan bijvoorbeeld met leerlingvolgsystemen. Je kunt summatief toetsen om een eindniveau en selectie vast te stellen. Dat kan heel nuttig zijn als het er echt op gericht is leerlingen op de juiste vervolgopleiding te krijgen. En je kunt toetsen om het onderwijsstelsel of scholen te monitoren en daarop het beleid aan te passen. Maar het is vragen om problemen wanneer je die toetsdoelen vermengt. En dat doet het voorstel. In de Memorie van Antwoord worden al deze doelen gebruikt om het belang van de centrale eindtoets te onderstrepen, maar dat is gevaarlijk wensdenken. Ik hoor graag van de staatssecretaris waarom hij denkt het beter te weten dan in al die andere landen.

Met name het vermengen van schoolbeoordeling en leerlingselectie is vragen om problemen. De regering antwoordt op onze schriftelijke vragen dat ze dat geen strijdige doelen vindt omdat de individuele score gebruikt wordt voor de selectie en voor de schoolvergelijking rekening wordt gehouden met de verschillende leerlingsamenstelling van de scholen. Maar dat is wel erg optimistisch. Ook de regering weet dat het bereikte niveau van heel veel factoren afhangt, waarvan leerlingsamenstelling zoals het nu gemeten wordt maar een klein stukje is. Niet voor niets schrijft de regering dat het vaststellen van de leeropbrengst verre van eenvoudig is. Is dat niet gewoon mooi Haags voor de eerlijke erkenning dat de citoscores eigenlijk niet goed gebruikt kunnen worden om scholen

te vergelijken, omdat er te veel andere factoren doorheen spelen? Graag een antwoord van de staatssecretaris.

Maar is het dan erg als de citoscores niet echt bijdragen aan een eerlijke vergelijking? Ja, dat is erg. Perverse prikkels corrumpieren het systeem en dat is hier aan het gebeuren. Als je scholen afreken op hun gemiddelde citoscore, dan krijgen we het fameuze “teaching to the test”. Ik heb goed begrepen dat er geen – of nog geen – financiële gevolgen aan worden verbonden, maar natuurlijk is het wel een prikkel om te zorgen dat al je leerlingen hoog scoren. En dan meet de toets niet meer de verschillen tussen leerlingen. Hoe meer je het onderwijs aanpast op de toets om de score van de school te meten, des te minder meet je het individuele niveau van het kind. Bovendien zijn er wel degelijk indirecte financiële gevolgen. Als je als school een hoger CITO gemiddelde haalt, dan word je aantrekkelijker voor ouders die een school voor hun kind zoeken. En dus kun je makkelijker selecteren. Bijvoorbeeld – mijn collega Jesse Klaver heeft daar aan de overkant aandacht voor gevraagd – door een hogere ouderbijdrage te vragen waardoor je kinderen uit armere gezinnen wegselecteert. Doordat je aantrekkelijk bent, zit je eerder vol en hebben ouders die hun kind heel jong inschrijven meer kansen. En welke ouders zijn dat? Dat zijn ouders met veel informatie. Dit soort mechanismen worden versterkt door wat wij in onze vragen de rankingsziekte hebben genoemd. En het gevolg ervan is een anti-emanipatoire versterking van de segregatie. Kinderen uit kansgezinnen krijgen voorrang, gezinnen uit achterstandsgezinnen hebben nog meer het nakijken.

De regering doet nogal luchtig over deze bezwaren in de Memorie van Antwoord. Hij heeft geen aanwijzingen dat scholen leerlingen selecteren behalve soms vanwege de grondslag van de school. Maar dat miskent de complexe werkelijkheid evenzeer als de versimpeling dat je de verschillen tussen leerlingen in kaart hebt met de leerlinggewichten. De staatssecretaris weet toch ook dat het effect van beleid niet rechtstreeks afhangt van de intenties van het beleid, en zelfs niet van de concrete maatregelen, maar van de handelingsreacties van de betrokkenen op die maatregelen? In dit geval, zo houd ik de staatssecretaris voor, zijn scholen en ouders door de perverse prikkels uitgenodigd tot ongewenste handelingsreacties die de tegenstellingen binnen het onderwijs vergroten.

Er zijn dus veel vragen te stellen bij het voorstel van een centrale eindtoets. Principieel, maar ook vanwege de te verwachten consequenties. Is

er dan helemaal niets nodig? Jawel, voor die 4% die een te laag schooladvies krijgt, moet er iets gebeuren. We weten dankzij het GION-onderzoek ook om welke leerlingen dat gaat: Het gaat vooral om zorgleerlingen met bijvoorbeeld een rugzakje en autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders. Zeer nuttige informatie en feedback voor de scholen, lijkt me die bij kennelijk kwetsbare groepen misschien iets vaker het voordeel van de twijfel moeten geven. Daar is geen verplichte eindtoets voor nodig.

Ik had beloofd op nog een paar punten terug te komen, maar de principiële weging van dit voorstel staat bij ons voorop. Het lijkt vooral niet noodzakelijk en het heeft allerlei onwenselijke bij-effecten. Iets daarvan is wel verzacht bij de wetsbehandeling in de Tweede Kamer, maar daarmee is het ook ambivalent geworden. Op die punten ga ik nu nog in. Het eerste punt is dat van de alternatieve eindtoetsen. Daarmee is het dreigende monopolie van een eindtoets en daarmee de doorgeschooten schoolvergelijking voorkomen. Maar tegelijk roept het een scala van vragen op. Geeft de regering toe dat hiermee het doel van de schoolvergelijking van tafel is? Wij zouden daar in deze vorm blij mee zijn, maar we vrezen dat dat niet helemaal het geval is. En als die vergelijking nog steeds doorgaat, zijn dan de regels voor andere aanbieders niet zo strikt dat alle vrijheid verdwenen is? Waarom wordt er nu niet steviger doorgepakt en wordt de voorkeurspositie van CITO niet losgelaten? Dan zou er een veel vrijer speelveld ontstaan waarin centraal de randvoorwaarden worden bepaald en elke aanbieder daar zelf op kan handelen. Is dat niet beter dan de halfslachtige oplossing die nu voorligt?

Het tweede punt is de late afname. Andere woordvoerders hebben daarover gesproken of zullen dat nog doen. Ik onderstreep graag ook hier de ambivalentie. De eindtoets moet enerzijds een grotere rol gaan spelen en wordt dus verplicht maar moet anderzijds gerelativeerd worden en wordt dus later in de tijd geplaatst. Dat leidt vast tot een berg gedoe als het advies moet worden aangepast en de gewenste vervolgschool al vol zit, maar het is vooral ook een halfslachtige keuze. Ik hoor graag van de staatssecretaris of het proces zo nog wel werkbaar is. Als scholen in het voortgezet onderwijs al vrij vroeg beginnen met loten en de afname vrij laat is en de CITO nogal wat tijd nodig heeft voor de verwerking, hoe past dat dan allemaal in de tijd? Graag een gedetailleerd antwoord want we hebben vragen bij de uitvoerbaarheid.

Als laatste heeft mijn fractie zorgen over de toepassing op het speciaal

onderwijs. Daar zijn de verschillen tussen leerlingen zo groot dat we nu juist gekozen hebben voor individuele ontwikkelperspectieven. Standaard-uitstroomniveaus passen daar niet bij en het lijkt ons zeer ongewenst om dat via deze wet toch in te voeren.

Voorzitter, vooralsnog zie ik weinig reden om mijn fractie te adviseren voor dit wetsvoorstel te stemmen, maar ik wacht de beantwoording van onze vragen met oprechte belangstelling af.