

Vergaderjaar 2021–2022

35 671

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met aanpassingen op het gebied van de doorstroom van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs en wijziging van de stelselinrichting van doorstroomtoetsen en toetsen verbonden aan leerling- en onderwijsvolgsystemen in het basisonderwijs

B **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP¹**

Vastgesteld 21 oktober 2021

1. Inleiding

De **VVD**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben vragen over de uitvoering.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De **D66**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen daarover een aantal vragen stellen. Zij zien met belangstelling de antwoorden tegemoet.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover een aantal vragen. Zij zien de beantwoording van hun vragen met belangstelling tegemoet.

De leden van de **SGP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

2. Aanpassingen in procedure en tijdpad schooladvisering, toetsafname en de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs

Het wetsvoorstel beoogt de kansgelijkheid van leerlingen te bevorderen in het onderwijs. De **GroenLinks**-fractieleden onderschrijven deze intentie, maar constateren dat bij de invoering van de centrale eindtoets in

¹ Samenstelling:

Essers (CDA), Ganzevoort (GL), Van Strien (PVV), Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Pijlman (D66), (ondervoorzitter), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), De Bruijn-Wezeman (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Beukering (Fractie-Nanninga), A.J.M. van Kesteren (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Vos (PvdA), Van der Burg (VVD), Dessing (FVD), Doornhof (CDA), Veldhoen (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), De Vries (Fractie-Otten), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) Verkerk (CU), (voorzitter), Prast (PvdD) en Fiers (PvdA).

2013 en in discussies daarna, deze zelfde intentie leidde tot voorstellen om de centrale eindtoets belangrijker dan wel juist minder belangrijk te maken, uniform dan wel divers te laten zijn en vroeger dan wel later te laten afnemen. Nu de regering voorstelt om omwille van de kansengelijkheid de afnameperiode nader te reguleren en het opstellen van toetsen meer aan de markt over te laten, vragen deze leden op welke feiten en wetenschappelijke inzichten deze voorstellen gebaseerd zijn. Als kennelijk dezelfde intentie tot diametraal verschillende keuzes kan leiden, is het immers van belang om zoveel mogelijk vooraf te weten welke keuze maximaal bijdraagt aan het realiseren van de intenties.

Voor de kansengelijkheid van leerlingen speelt het opleidingsniveau van de ouders een grote rol, zoals ook te lezen valt in de memorie van toelichting.² Om deze vorm van kansenongelijkheid te bestrijden, regelt dit wetsvoorstel de vaststelling van een definitief schooladvies na afname van de doorstroomtoets en één aanmeldmoment voor het voortgezet onderwijs. De GroenLinks-fractieleden zien dat deze regeling de kansengelijkheid kan verkleinen, maar constateren eveneens dat een belangrijke factor die deze kansenongelijkheid veroorzaakt, in dit wetsvoorstel buiten schot blijft. Hoogopgeleide of veelverdienende ouders blijven namelijk beschikken over meer middelen om hun kinderen voor te bereiden op de doorstroomtoets (die een belangrijke rol blijft vervullen bij de totstandkoming van het schooladvies), ofwel door eigen betrokkenheid, ofwel door het inschakelen van commerciële *teaching-to-the-test*-dienstverlening. Kan de regering op deze problematiek reflecteren? Welke gegevens heeft de regering inzake het aanbod van commerciële voorbereiding op de eindtoetsen? Hoeveel leerlingen maken daar gebruik van en welke ontwikkeling in deze aantallen is in de achterliggende jaren waar te nemen? Overweegt de regering aanvullende wet- of regelgeving om deze problematiek aan te pakken, nu dit de kansengelijkheid van leerlingen in het onderwijs in het geding brengt? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Een andere regeling in dit wetsvoorstel tracht de kansengelijkheid te vergroten door een verplichting voor scholen om de procedure voor het opstellen van het schooladvies op te nemen in de schoolgids. Deze regeling strekt tot het specifieke doel om «minder mondige» ouders beter in de gelegenheid te stellen om de totstandkoming van het schooladvies te begrijpen en te bevragen indien daarvoor aanleiding bestaat. Kan de regering verhelderen waarop zij haar overtuiging baseert dat met deze regeling de «minder mondige» ouders geholpen zijn? Acht zij het voorstelbaar dat het minder mondige gedrag van ouders in sommige gevallen samenhangt met het opleidingsniveau, of met een migratieachtergrond waardoor een taalbarrière een rol speelt? Is de regering het eens met de leden van de GroenLinks-fractie dat het opnemen van de procedure in de schoolgids juist voor deze groep ouders weinig soelaas biedt? Overweegt zij (aanvullende) maatregelen om het ook voor deze groep ouders eenvoudiger te maken om betrokken te zijn bij de totstandkoming van het schooladvies, zodat de kansengelijkheid wordt bevorderd? Zo ja, welke? Zo nee, is de regering bereid om deze mogelijkheid te onderzoeken?

Het aangenomen amendement³ van het Tweede Kamerlid Paul regelt dat bij een hogere doorstroomtoetsscore het schooladvies in beginsel steeds naar boven wordt bijgesteld. Het bevoegd gezag kan niettemin besluiten om het schooladvies niet bij te stellen, ook al geeft de doorstroomtoets-score daar aanleiding toe. Leidend hierbij is de vraag of een bijgesteld advies in «het belang van het kind» is. Hoe definieert de regering het

² Kamerstukken II 2020/21, 35 671, nr. 3, p. 4.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 671, nr. 10.

belang van het kind? Dient een schooladvies niet per definitie in het belang van het kind te zijn? Het bevoegd gezag zal «voldoende» moeten «motiveren» waarom de bijstelling van het schooladvies niet in het belang van het kind wordt geacht. Op welke manier kan worden beoordeeld of dit voldoende is gemotiveerd? Kan de regering hiervoor een afwegingskader verstrekken? Hoe weegt de regering in dit kader het feit dat met name zorgleerlingen en leerlingen uit gezinnen in kwetsbare sociaaleconomische omstandigheden met onder advisering te maken krijgen en dat juist bij deze groep leerlingen de ouders wellicht minder in staat zijn om bezwaar aan te tekenen wanneer het schooladvies niet of niet volledig wordt aangepast op de doorstroomtoetsscore?

Het voorliggende voorstel beoogt de kansengelijkheid van kinderen te verbeteren bij de overgang van primair naar secundair onderwijs. Kan de regering nog eens weergeven waarom het voorliggende voorstel ten opzichte van de huidige situatie tot verbeteringen leidt, zo vragen de **D66**-fractieleden.

In het voorstel wordt de aanmelddatum vervroegd. Hoe groot schat de regering de kans in dat na de aanmelding de concentratie op de overgang verminderd wordt, omdat er niets meer op het spel staat?

Het wetsvoorstel beoogt dat er één landelijk bepaald aanmeldmoment voor het vervolgonderwijs komt. Nu is papier geduldig en zijn mensen creatief. Dat brengt de **PvdA**-fractieleden tot de vraag of de regering verwacht dat scholen en ouders creatieve oplossingen gaan bedenken om dit landelijk bepaald aanmeldmoment te omzeilen, bijvoorbeeld door het werken met vooraanmeldingen. Graag ontvangen deze leden een toelichting op het antwoord. Zo ja, ziet de regering mogelijkheden om dit te voorkomen? En hoe verloopt de selectie van de aanmeldingen op populaire scholen na de invoering van één landelijk bepaald aanmeldmoment? Hoe wordt in de nieuwe situatie bepaald welke leerlingen wel en niet worden toegelaten?

Uit de aangeleverde cijfers blijkt dat veel scholen na een «hoger» resultaat van de eindtoets geen serieuze heroverweging van het lagere schooladvies maken. Het aangenomen amendement⁴ van het lid Paul regelt daarom dat de eindscore in deze situaties in beginsel naar boven wordt bijgesteld. Indien dit niet gebeurt, dan dient dit «voldoende gemotiveerd» te worden. Dit brengt de fractieleden van de PvdA op de volgende vragen. Wat is «voldoende» gemotiveerd? En wie bepaalt wat «voldoende» gemotiveerd is?

De PvdA-fractieleden vinden het van belang dat de onderwijssector collectief kan leren van de oorzaken van de verschillen in de resultaten van de doorstroomtoetsen en de schooladviezen. Is de regering het met hen eens dat het in dit kader van belang is om ook te motiveren waarom alsnog het schooladvies wel wordt aangepast? Deze motivering kan immers ingrediënten bevatten om te leren om onder advisering in de toekomst te voorkomen.

Heeft de regering inzicht in de kwaliteit van de huidige motiveringen om wel of niet over te gaan tot bijstelling van het schooladvies? In hoeverre worden deze motiveringen als voldoende beoordeeld? En op basis waarvan?

De **SGP**-fractieleden hebben kritische vragen bij de keuze dat scholen het schooladvies in beginsel moeten bijstellen bij een hogere score op de doorstroomtoets. Zij vragen of de regering het risico ziet dat juist leerlingen met een betere sociaaleconomische achtergrond de

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 671, nr. 10.

doorstroomtoets kunnen benutten om met extra bijles op een hoger niveau uit te komen, terwijl de leerlingen met een minder sterke sociaal-economische achtergrond minder kansen hebben.

Deze leden vragen ook hoe de keuze om in beginsel af te wijken van het schooladvies op basis van een enkele toets, zich verhoudt tot de professionele ruimte van leraren en scholen om tot een juist oordeel te komen. Krijgen scholen niet met veel juridisering en administratie te maken als zij toch zouden willen afwijken van de uitslag van de doorstroomtoets? Eveneens vragen deze leden, wanneer dan toch zoveel gewicht wordt toegekend aan de doorstroomtoets, of het niet arbitrair is om afwijking in beginsel alleen toe te staan bij een hogere score en niet bij een lagere.

3. Stelselinrichting

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat het College voor Toetsen en Examens (hierna: CvTE) onder het wetsvoorstel de taak krijgt om toezicht te houden op de kwaliteit en vergelijkbaarheid van toetsen. Zou de regering inzicht kunnen geven in wat de parameters zijn waarop getoetst gaat worden? Hoe wordt zeker gesteld dat alle scholieren op eenzelfde manier worden behandeld al zitten ze op verschillende scholen? Is er een beroepsmogelijkheid als een school het niet eens is met het oordeel van het CvTE?

Een belangrijk deel van het wetsvoorstel ziet op het ontvlechten van het hybride toetsenstelsel, zo constateren de **GroenLinks**-fractieleden. Bij het invoeren van de centrale eindtoets in 2013 werd per amendement⁵ ruimte geschapen voor andere aanbieders, waardoor het hybride systeem ontstond. Dit ontvlechten is volgens de regering onder andere belangrijk omdat binnen het huidige stelsel de kwaliteit van toetsen onvoldoende is gewaarborgd, en bovendien acht de regering het huidige stelsel «onnodig complex». Nu is in de Tweede Kamer opnieuw een amendement⁶ aangenomen dat het wetsvoorstel grondig heeft veranderd, waardoor een hybride stelsel juist gewaarborgd blijft, in weerwil van de regering die de complexiteit en hybriditeit onverantwoord vond. Kan de regering verhelderen waarom zij dit geamendeerde wetsvoorstel op het punt van het hybride stelsel nog steeds een verbetering vindt ten opzichte van de huidige situatie?

In het voorstel wordt de Cito-toets, die voor alle leerlingen en scholen gelijk is, vervangen door de toetsen van verschillende private aanbieders. De **D66**-fractieleden vragen de regering of zij kan aangeven waarom dit een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie.

In de nieuwe situatie zullen er verschillende toetsen gebruikt worden. De toezichthouder ziet op de vergelijkbaarheid toe, maar geconstateerd moet worden dat de toetsen verschillend zijn en dus lastiger vergelijkbaar. Waarom verhoogt dit dan de kansengelijkheid, zo vragen de **D66**-fractieleden.

Wat betekent de privatisering voor de prijs van de toetsen? Kan de regering hier een inschatting van maken?

Zullen er, zo vragen de **D66**-fractieleden, ook aanvullende pakketten door de private aanbieders worden ontwikkeld en tegen betaling aangeboden worden aan ouders om de leerlingen beter voor te bereiden op de eindtoets? Als dit gebeurt, bevordert dit dan niet juist de kansongelijkheid?

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 38.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 671, nr. 27.

Met het aannemen van het amendement⁷ van de leden Kwint en Westerveld blijft er sprake van een hybride systeem van één publieke overheidstoets en meerdere private aanbieders van doorstroomtoetsen. Hierover hebben de **PvdA**-fractieleden de volgende vragen. De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media gaf in het Tweede Kamerdebat aan absoluut geen voorstander te zijn van een hybride systeem.⁸ Kan de regering de argumenten hiervoor nogmaals uiteenzetten in het licht van het aangenomen amendement?

Met het aannemen van voornoemd amendement is naar het oordeel van deze leden het ontwikkelen van een calamiteitentoets niet meer nodig. Deelt de regering deze stelling met hen? Zo nee, waarom niet?

Uit recente cijfers blijkt dat momenteel ongeveer de helft van alle basisscholen de overheidseindtoets gebruikt. Heeft de regering gegevens die inzicht geven in de motivering van scholen om voor de overheidseindtoets dan wel voor de eindtoets van een van de private aanbieders te kiezen? Zo ja, kan de regering inzicht geven in de motivering van scholen voor hun keuze? Zo nee, is deze informatie niet noodzakelijk alvorens de overheidstoets af te schaffen?

In de zorg hebben de PvdA-fractieleden gezien dat private aanbieders veel geld (kunnen) verdienen binnen de publieke zorgbudgetten en de tekorten elders door de overheden opgevangen moeten worden. Dit brengt hen tot de vraag of de mogelijkheid bestaat dat private aanbieders van de doorstroomtoetsen verdienmodellen gaan ontwikkelen. Bijvoorbeeld door trainingen tegen betaling te gaan aanbieden of anderszins. Deze leden zijn van mening dat dit voorkomen moet worden, omdat dit niet bijdraagt aan de doelstelling van het wetsvoorstel. Deelt de regering deze mening met hen? Zo ja, ziet de regering mogelijkheden om dit te voorkomen? Zo nee, waarom niet?

De fractieleden van de PvdA hebben voorts enkele vragen over de toelating van de doorstroomtoetsen van de private partijen en Stichting Cito. De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media geeft in zijn beantwoording op vragen uit de Tweede Kamer aan dat sprake is van een subsidieverlening aan de partijen voor het ontwikkelen van de doorstroomtoetsen.⁹ Hierover hebben deze leden de volgende vragen. Wie verleent deze subsidies? Wat zijn de weigeringsgronden? Is goedkeuring van de te ontwikkelen doorstroomtoets door het CvTE een voorwaarde om uiteindelijk de subsidie te verkrijgen? Met andere woorden: kunnen er ook subsidies worden verleend voor doorstroomtoetsen die uiteindelijk niet worden toegelaten? En is er een maximum aan het aantal subsidies dat verstrekt kan worden? Zo ja, bestaat er een mogelijkheid dat Stichting Cito geen subsidie krijgt voor de overheidstoets? Zo nee, is het niet verstandig om een maximum te stellen? Het onderwijsveld is mogelijk gebaat bij een overzichtelijke hoeveelheid doorstroomtoetsen. Hoe lang is een afgegeven toelating van een doorstroomtoets geldig?

Het CvTE toetst de doorstroomtoetsen. Hierover hebben de fractieleden van de PvdA de volgende vragen. Op basis van welke concrete criteria worden de doorstroomtoetsen beoordeeld? Hoe wordt een minimaal kwaliteitsniveau gegarandeerd? En hoe wordt geborgd dat de doorstroomtoetsen neutraal zijn en niet, bijvoorbeeld door levensbeschouwing, oneigenlijk beïnvloed worden?

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 671, nr. 27.

⁸ Handelingen II 2020/21, nr. 103, item 3, p. 16 (nog niet gepubliceerd).

⁹ Handelingen II 2020/21, nr. 95, item 6, p. 8.

De leden van de **SGP**-fractie vragen de regering om een toelichting op de implicaties van het uitsluiten van kleutertoetsen in het leerlingvolgsysteem. Zij merken allereerst op dat in de afgelopen jaren door de Expertgroep toetsen PO het woord «toetsen» opgerekt werd tot observatie-instrumenten. Kan de regering bevestigen dat door het wegvallen van het wettelijke criterium «toetsen» in de kleuterfase, ook geen grond meer bestaat voor verplichte erkenning van observatie-instrumenten?

Voorts vragen de SGP-fractieleden naar de taak van het CvTE als het gaat om toetsen in het leerlingvolgsysteem. Klopt het dat door het uitsluiten van verplichte toetsen in de kleuterfase vanzelf ook de taak van het CvTE in de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013 op dit punt is ingeperkt?

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat het Research Center voor Examinering en Certificering (hierna: RCEC) verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van een beoordelingskader voor observatie-instrumenten voor kleuters. Deze leden constateren dat het RCEC expertise heeft als het gaat om toetsen en examens en dat de organisatie zelf aangeeft dat het ontwikkelen van deze instrumenten een nieuw terrein betreft. Zij vragen een reactie op de keuze voor het RCEC en, voor zover door het RCEC externe expertise ingezet wordt, wie deze experts zijn.

Ook vragen deze leden aandacht voor de kritiek van de Landelijke Beroepsgroep Begeleiders Onderwijs (hierna: LBBO), dat het bij dit beoordelingskader niet gaat om toetsen, maar om het observeren van de ontwikkeling. De LBBO signaleert dat in het beoordelingskader gesproken wordt over normering, standaarden en vergelijken op groeps- en schoolniveau, terwijl dat niet past bij de essentie van een observatie-instrument. De SGP-fractieleden vragen hoe voorkomen wordt dat de criteria voor toetsen via de achterdeur alsnog in het observatiesysteem terechtkomen.

4. Advies en consultatie

De regering maakt geen uitzondering op de doorstroomtoets voor leerlingen met leerwegondersteunend onderwijs. De **PvdA**-fractieleden maken zich zorgen om deze kwetsbare doelgroep. Wat is de argumentatie van de regering om voor deze groep geen uitzondering te maken?

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de regering om een concentratie van regelgevende bevoegdheden bij het CvTE te voorkomen. Dit omdat de gewenste regels bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling dienen te worden vastgesteld.¹⁰ Kan de regering aangeven welke nieuwe bevoegdheden het CvTE toekomen met deze wetwijziging en op welke wijze deze precies geregeld gaan worden?

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet de memorie van antwoord – bij voorkeur binnen **vier weken** – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Verkerk

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Dragstra

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 671, nr. 4, p. 2.