

Vergaderjaar 2020–2021

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 november 2020 en het nader rapport d.d. 7 december 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 juli 2020, nr. 2020001344, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 11 november 2020, nr. W05.20.0280/l, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies is hieronder cursief opgenomen, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 8 juli 2020, no. 2020001344, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met enkele aanpassingen op het gebied van de doorstroom van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs en wijziging van de stelselinrichting van doorstroomtoetsen in het basisonderwijs, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wil ten eerste de kansengelijkheid voor leerlingen bij de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs verbeteren. Voorgesteld wordt één, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen aanmeldmoment voor het voortgezet onderwijs te hanteren.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Dat moment wordt gelegd na het voorlopig schooladvies en de bekendmaking van de uitslag van de eindtoets en het definitieve schooladvies.

Ten tweede voorziet het voorstel in een herziening van het stelsel van toetsen in het primair onderwijs. De door de overheid aangeboden centrale eindtoets wordt afgeschaft, omdat voldoende vergelijkbare toetsen van private partijen beschikbaar zijn. Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) wordt toezichthouder op de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de toetsen en krijgt daartoe onder meer regelgevende bevoegdheden. De Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling (Stichting Cito), die de eindtoets ontwikkelt, raakt deze taak kwijt en krijgt in plaats daarvan de taak het CvTE te adviseren over de erkenning en jaarlijkse toelating van deze private aanbieders.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat het tegengaan van kansenongelijkheid een belangrijk aspect is van het onderwijsbeleid en een hoofddoel van het wetsvoorstel. Of de voorgestelde maatregelen kansenongelijkheid feitelijk tegengaan staat evenwel niet vast. Dat er één aanmeldmoment zal zijn betekent weliswaar dat leerlingen met hetzelfde schooladvies gelijke kansen hebben om aangenomen te worden, maar zal niet noodzakelijk leiden tot minder kansenongelijkheid. Met het bindend voorschrijven van de datum van afgifte van het definitieve schooladvies en het in de tijd dicht bij elkaar brengen van het daaraan voorafgaande schooladvies en de eindtoets wordt beoogd de invloed van toetstrainingen op het schooladvies terug te dringen.

In praktijk wordt de keuze om te oefenen voor de eindtoets vaak aan het eind van groep 7 door ouders al gemaakt, een keuze waartoe zij overigens gerechtigd zijn. Het praktische effect van de voorgestelde maatregelen op de mate waarin toetstrainingen gevolgd zullen worden zal derhalve gering zijn. Doordat het voorstel bovendien een aantal essentiële elementen delegeert, is het onduidelijk waartoe het voorstel in de praktijk zal leiden en of het uitvoerbaar is. Gelet hierop adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen met een beoordeling van het voorstel van de gevolgen voor ouders en scholen, het voorstel zo nodig aan te passen, en af te zien van delegatie.

Voorts adviseert de Afdeling thans nog niet over te gaan tot afschaffing van de centrale eindtoets van de Stichting Cito. Daarvoor is namelijk nodig dat de verschillende private toetsen over een langere periode onderling vergelijkbaar zijn, zodat de doelstellingen van de eindtoets niet in het gedrang komen en de scholen die nu de centrale eindtoets afnemen er op kunnen vertrouwen dat een private toets dezelfde kwaliteit biedt. Dat is nu nog niet het geval.

In het verlengde hiervan adviseert de Afdeling om de herziening van het stelsel van toetsing uit te stellen. Op die manier kan meer ervaring worden opgedaan met de proef met de «ankering» – gericht op meer vergelijkbaarheid van de verschillende eindtoetsen – en er tijd kan worden genomen om het huidige stelsel op basis daarvan te evalueren. Indien de herziening op termijn wordt doorgevoerd, is het van belang dat geen concentratie van bevoegdheden bij het CvTE plaatsvindt. Zijn regelgevende bevoegdheid moet niet worden uitgebreid. De gewenste regels dienen bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling te worden vastgesteld.

In verband met het voorgaande dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

In 2014 is de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsystemen ingevoerd.² Deze wet regelt dat alle leerlingen in groep 8 van het primair onderwijs een eindtoets maken. Voorts bepaalt de wet dat het schooladvies leidend is bij de overgang naar het voortgezet onderwijs.³ Het schooladvies wordt uiterlijk 1 maart gegeven. Hiermee kunnen leerlingen zich aanmelden bij een school voor voortgezet onderwijs. Vervolgens maken leerlingen tussen 15 april en 15 mei een eindtoets voor Nederlandse taal en voor rekenen-wiskunde. Bij een hogere score dan het schooladvies wordt het schooladvies heroverwogen en vindt eventueel een bijstelling (uitsluitend) naar boven plaats.⁴ Leerlingen met een bijgesteld advies kunnen zich aanmelden op een andere school of voor een andere klas (met een hoger niveau) op de school waar ze zich al hadden aangemeld. Ten slotte maakt de wet het mogelijk dat scholen behalve de door de overheid aangeboden centrale eindtoets van de Stichting Cito ook een toegelaten private toets van een andere aanbieder kunnen kiezen.

Vóór de invoering van deze wet werd de Citotoets (thans: centrale eindtoets) begin februari afgenomen. Door de afname later te laten plaatsvinden zou volgens de wetgever het gewicht van het schooladvies ten opzichte van de eindtoets weer in ere worden hersteld en de onderwijstijd toenemen. Dat een latere afname van de toets bij leerlingen tot uitloting en bij scholen tot organisatorische problemen zou kunnen leiden als er meer aanmeldingen dan plaatsen zijn, werd destijds niet als een groot bezwaar gezien. Van het voortgezet onderwijs mocht worden verwacht en verlangd dat zij deze leerlingen voor het begin van de zomervakantie kunnen plaatsen volgens het aangepaste schooladvies, aldus de regering.⁵

a. Kansengelijkheid

In 2019 is de wet geëvalueerd. Volgens de toelichting leidt de wet tot drie knelpunten uit een oogpunt van kansengelijkheid. Omdat sommige populaire scholen na de eerste aanmeldronde al vol zitten, kunnen jaarlijks ongeveer 2.000 leerlingen met een op basis van de eindtoets bijgesteld hoger schooladvies niet worden geplaatst op de school van hun voorkeur of niveau.⁶ Ook weten vo-scholen als gevolg van de bijstelling pas laat welke leerlingen zij nog precies kunnen verwachten.

Ten tweede kan geruime tijd zitten tussen het schooladvies en de eindtoets. Het trainen voor de eindtoets kan dan tot een betere score en een bijgesteld schooladvies leiden. Met name kinderen van hoogopgeleide, meer vermogende ouders zullen zulke training volgen en daarvan profiteren. Ten slotte leidt de procedure voor de totstandkoming van het schooladvies en de mogelijkheid om een klacht in te dienen soms tot vragen bij ouders. Laagopgeleide en mogelijk minder mondige ouders zijn daarbij in het nadeel.

Tegen deze achtergrond worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- Voor alle leerlingen wordt, na ontvangst van het op de eindtoets gebaseerde advies, een definitief schooladvies vastgesteld. Alleen dat*

² Stb. 2014, 13.

³ Artikel 42, eerste lid, van de Wet op het Primair onderwijs.

⁴ Scholen zijn verplicht een schooladvies te heroverwegen indien het toetsadvies hoger is dan het (initieel) schooladvies. Artikel 42, tweede lid, van de Wet op het Primair Onderwijs. Heroverweging leidt niet noodzakelijkerwijs tot bijstelling.

⁵ Kamerstukken I 2013/14, 33 157, E, p. 2.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3, Voorgestelde maatregel bij knelpunt 1.

definitieve advies mag worden gebruikt voor de aanmelding voortgezet onderwijs. Het moment van aanmelding wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaald en is voor iedere school gelijk;

- De wettelijke data voor afgifte van het definitieve schooladvies en afname van de eindtoets worden niet meer in de wet neergelegd, maar verplaatst naar een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Om het verschijnsel van toetstrainingen aan te pakken is het voornemen de afnamedatum voor de eindtoets te vervroegen en daarmee de tijd tussen definitief schooladvies en daaraan voorafgaande eindtoets sterk in te korten;
- De procedure voor het opstellen van het schooladvies wordt onderdeel van de schoolgids.

b. Stelselinrichting

De evaluatie van de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsystemen had geen betrekking op de inrichting van het stelsel van toetsen. Volgens de toelichting kent dit stelsel evenwel ook knelpunten, in verband waarmee de volgende maatregelen worden voorgesteld:

- De centrale eindtoets wordt afgeschaft. Tussen het schooljaar 2014/2015 en 2016/2017 hebben zich vijf marktpartijen aangediend die voldoen aan de door de overheid gestelde kwaliteitseisen en zijn toegelaten tot de markt, zodat de noodzaak om als overheid zelf een doorstroomtoets te blijven aanbieden vervalt.
- Aan het CvTE wordt de taak toebedeeld om als onafhankelijk orgaan de kwaliteit en eenduidigheid van de eindtoetsen en de toetsen uit het leerlingvolgsysteem (LVS) te bewaken. Om zijn taak goed te kunnen vervullen worden aan het CvTE verschillende bevoegdheden toegekend, onder meer regelgevende bevoegdheden als het gaat om de uitwerking van de normen waaraan het CvTE toetst. Regelingen die gevolgen hebben voor de toetsaanbieders moeten volgens de memorie van toelichting eerst worden goedgekeurd door de Minister.⁷ De Minister kan de goedkeuring onthouden wegens strijdigheid met het recht of het algemeen belang.
- Met het afschaffen van de centrale eindtoets vervalt de wettelijke taak van Stichting Cito om deze te ontwikkelen. Voorgesteld wordt om Stichting Cito de taak te geven om het CvTE te adviseren bij besluitvorming over erkenning of jaarlijkse toelating. Stichting Cito voert deze taak uit als adviseur bedoeld in afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Stichting Cito wordt tevens in staat gesteld haar kennis en expertise over toetskwaliteit met de aanbieders van toetsen te delen.
- De Expertgroep Toetsen PO wordt opgeheven.

Hierna wordt ingegaan op zowel de maatregelen die ten aanzien van kansengelijkheid zijn voorgesteld (punten 2, 3 en 6) als op de maatregelen in het kader van de stelselinrichting (punten 4 en 5).

2. Kansengelijkheid, centrale aanmelding en vervroegen eindtoets

In het schooljaar 2018/2019 werd 9,4 procent van het totaal aantal adviezen bijgesteld. Ongeveer 90 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft geen leerlingen met een bijgesteld advies hoeven weigeren. Waar dat wel het geval was, is onbekend om hoeveel leerlingen het gaat.

⁷ Uit de tekst van de wet blijkt dit vereiste overigens niet. Zie hierna, in punt 5b.

Volgens de toelichting kunnen jaarlijks 2.000 leerlingen met een bijgesteld advies niet op de school van hun voorkeur kunnen worden geplaatst. Dit is ongeveer 1% van het aantal leerlingen van groep 8. De vraag is of dit, zoals de toelichting stelt, een probleem van kansenongelijkheid is, of een kwestie van pech. Niet wordt vermeld hoeveel leerlingen al in de eerste ronde niet kunnen worden geplaatst. Dat is wel van belang: omdat populaire scholen altijd plaatsgebrek hebben, zullen er altijd leerlingen zijn (met of zonder bijgesteld advies) die niet op hun favoriete school kunnen worden geplaatst omdat zij worden uitgeloot.⁸ Er zullen dus altijd leerlingen zijn die vanwege het gebrek aan voldoende plaatsen buiten de boot vallen, alleen zal de samenstelling van deze groep (deels) een andere zijn.

De winst van het voorstel is dan ook betrekkelijk, terwijl er ook nadelen tegenover staan (zie hierna). Voorts dringt de vraag zich op wat het niet-beschikbaar zijn van een voorkeursschool te maken heeft met kansenongelijkheid. De toelichting stelt niet alleen dat leerlingen met een bijgesteld schooladvies soms niet naar de middelbare school van hun voorkeur zouden kunnen, maar zelfs op een enkele plaats dat zij soms niet naar het middelbare schoolniveau dat past bij hun definitieve schooladvies zouden kunnen. Dit laatste – geen toelating tot het gepaste schoolniveau – wordt op geen enkele wijze gedocumenteerd en zou overigens in strijd met de wet zijn.⁹

Volgens de regering kan het later in de tijd geven van het (eerste) schooladvies en het vervroegen van de eindtoets voorkomen dat basisscholen steeds eerder in het schooljaar schooladviezen gaan afgeven en de selectie daardoor verder naar voren schuift. Hierdoor zou ook de druk op de eindtoets afnemen, omdat er weinig ruimte zou zijn om na het (eerste) schooladvies nog te oefenen voor de eindtoets. Dit zou bijdragen aan het tegengaan van kansenongelijkheid.

Het is niet duidelijk waarop deze verwachting is gestoeld. Sinds 2014, maar ook toen de eindtoets nog Citotoets heette, melden leerlingen zich vanaf begin maart, na het beschikbaar komen van het schooladvies, aan bij de school van hun keuze. Vaak oriënteren ouders zich in de maanden daarvoor – vanaf groep 7 – op het vervolgonderwijs van hun kind en op toetstraining. Dit is mogelijk omdat het schooladvies in veel gevallen wordt gebaseerd op de LVS-toetsen die in groep 7 worden afgenomen.

Het is daarom twijfelachtig of het naar achter schuiven van het schooladvies die ontwikkeling kan keren, en zo ja, of een verlate vaststelling van het schooladvies ouders, leerlingen en het voortgezet onderwijs niet voor andere problemen stelt, zowel qua oriëntatie en voorlichting, als qua organisatie. Voorts kan over de wenselijkheid van trainingen en bijlessen die in de vrije tijd en op eigen kosten worden gevolgd verschillend worden gedacht. In elk geval is het een keuze van ouders waarin de overheid niet kan en niet mag treden.

⁸ Vergelijk NRC 8 september 2020; <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/09/08/amsterdamse-middelbare-scholier-krijgt-voorrang-a4011273>. In het artikel staat: «De plaatsing op de 62 Amsterdamse middelbare scholen zorgt al jaren voor trammelant, omdat het aanbod niet aansluit op de vraag. Getalsmatig is er geen sprake van krapte: ieder jaar zijn er tienduizend plekken beschikbaar voor zo'n achtduizend kinderen die de basisschool verlaten. Alleen: de zes à zeven populaire scholen, vrijwel allemaal lycea met havo-vwo in Amsterdam-Zuid, kunnen structureel niet voldoen aan de vraag. Minder populaire scholen hebben juist plekken over.»

⁹ Vgl. artikel 27, lid 1c, van de Wet op het voortgezet onderwijs in verbinding met artikel 42, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling nader uiteen te zetten in welke omvang en in welk opzicht de regels omtrent aanmelding leiden tot kansengelijkheid. Tevens adviseert de Afdeling nader te analyseren welke bijdrage het ineenschuiven van schooladvies en eindtoets daadwerkelijk kan leveren aan het bevorderen van kansengelijkheid.

De Afdeling wijst erop dat onvoldoende is onderbouwd op welke manier de maatregelen die zijn neergelegd in dit wetsvoorstel bijdragen aan één van de hoofddoelen, namelijk het verbeteren van kansengelijkheid. De Afdeling vraagt zich af of er een direct verband is tussen kansengelijkheid enerzijds en de huidige regels inzake het aanmelden en het verkleinen van het tijdsbestek tussen het afgeven van een voorlopig schooladvies en het afnemen van de doorstroomtoets. De regering is van mening dat de maatregelen zeker een effect hebben op de kansengelijkheid, maar is met de Afdeling van mening dat dit effect niet altijd direct en eenduidig is.

Ten aanzien van het verband tussen kansengelijkheid en het centrale aanmeldmoment voor het vo, meent de regering het volgende. Leerlingen met een bijstelling kunnen in het huidige systeem niet altijd een integrale afweging maken welke school het beste bij ze past. Daardoor hebben zij uiteindelijk minder keuzevrijheid dan leerlingen die geen bijstelling krijgen. Dit creëert, naar de mening van de regering een bepaalde mate van kansengelijkheid: leerlingen die worden onderschat, krijgen niet alleen op een later moment het meest passende schooladvies, maar kunnen ook vaker niet meer terecht op hun voorkeurschool met het niveau dat naar aanleiding van de bijstelling het meest passend is. Leerlingen en ouders baseren hun keuze voor een middelbare school op een veelheid aan aspecten, zoals denominatie, onderwijsconcept, brugklasrichting, aangeboden schoolniveaus in de brugklas (bv. vmbo-havo-vwo, enkel vmbo, enkel havo-vwo), afstand, specialisatie, broers/zussen, vrienden, et cetera. Onderzoek van Oberon laat zien dat op dit moment sommige leerlingen een bijgesteld advies moeilijker kunnen verzilveren door zich aan te melden voor een hoger brugklasniveau op de school van hun voorkeur, omdat er geen plek meer beschikbaar is. Leerlingen moeten dan kiezen voor het volgen van onderwijs op hun bijgestelde niveau op een andere school, die bijvoorbeeld verder weg is of een andere denominatie heeft, of voor het volgen van onderwijs op het niveau van hun initiële schooladvies dat lager is dan past bij hun capaciteiten en mogelijkheden.¹⁰ De Afdeling wijst er terecht op dat er altijd populaire scholen zijn waar geloot wordt welke leerlingen geplaatst kunnen worden. Daar komt ook geluk bij kijken. Maar met dit wetsvoorstel wordt door een centraal aanmeldmoment voor het vo de nadelige effecten van beperkte plaatsingsmogelijkheden verdeeld over alle leerlingen, en niet in overwegende mate bij de leerlingen met een bijgesteld advies.

De Afdeling merkt terecht op dat toelating gebeurt op basis van het schooladvies en dat geen toelating tot het gewenste schoolniveau in strijd is met de wet. De regering bedoelde in de toelichting tot uitdrukking te brengen dat de leerling na bijstelling van het schooladvies niet altijd in de gewenste brugklas geplaatst kan worden op de school waar deze leerling al is toegelaten. Sommige leerlingen kiezen er in zo'n situatie voor om zich niet aan te melden bij een andere school waar zij wel in de gewenste brugklas kunnen worden geplaatst, maar zich neer te leggen bij de plaatsing op basis van het eerdere schooladvies. De toelichting is hierop verduidelijkt.

¹⁰ Kooij, van der Ploeg, van Sticht, Suijkerbuijk. Nut, wenselijkheid en consequenties van één aanmeldmoment vo. Utrecht: Oberon. P.19

Met de Afdeling is de regering van mening dat het voorkomen van toetstraining geen doel kan zijn van dit wetsvoorstel. De regering heeft willen aangeven dat door het verkorten van de periode tussen het afgeven van het voorlopige schooladvies en het afnemen van de doorstroomtoets, de doorstroomtoets beter tot zijn recht komt als objectief, tweede gegeven bij het schooladvies. Door die periode te verkorten wordt de kans groter dat het potentieel van de leerling op beide momenten goed vergelijkbaar is. Immers, door het schooladvies en de doorstroomtoets kort op elkaar te laten volgen, is de kans kleiner dat de leerling in de tussentijd een ontwikkeling heeft doorgemaakt waardoor het toetsadvies hoger uitvalt. Op die manier meten beide momenten – het schooladvies en de eindtoets – het potentieel van de leerling op een vergelijkbaar moment in diens ontwikkeling. In een langere tussenperiode kan de leerling plotselinge groei in de kennis of motivatie hebben doorgemaakt, maar ook op de eindtoets gerichte toetstraining hebben gevolgd naar aanleiding van het schooladvies, waardoor de eindtoets minder goed kan functioneren als objectief, tweede gegeven bij het schooladvies.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 2 van de memorie van toelichting nader toegelicht welk doel dit wetsvoorstel nastreeft. Het hoofddoel is opnieuw geformuleerd, waarbij wordt aangegeven dat het wetsvoorstel vooral beoogt een aantal knelpunten weg te nemen in de huidige procedure en het tijdpad rondom schooladvies, eindtoets en aanmelding voor het voortgezet onderwijs. Het wegnemen van die knelpunten heeft wel een indirect effect op kansengelijkheid. Het wetsvoorstel doet aanpassingen in de procedure en het tijdpad van schooladvisering, toetsafname en de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs, naar aanleiding van een aantal geconstateerde knelpunten, waaronder de beperktere plaatsingsmogelijkheden voor leerlingen met een bijgesteld advies en de functie van de doorstroomtoets als objectief, tweede gegeven bij het schooladvies. Het verbeteren van kansengelijkheid is daarmee geen hoofddoel van dit wetsvoorstel, maar de voorgestelde maatregelen hebben daar wel een effect op.

3. Organisatorische problemen en flexibilisering

Het voorgaande overziend lijkt het enige knelpunt de afnamedatum van de eindtoets te zijn, waarbij overigens geldt dat de huidige situatie voor geen van de betrokken partijen onwerkbaar is. Wanneer scholen uit ervaring weten dat gemiddeld een bepaald percentage van de schooladviezen heroverwogen wordt, kunnen ze daar bij de samenstelling van de brugklassen rekening mee houden. Ook is het mogelijk om regionaal af te spreken om een aantal plekken in de relevante brugklassen vrij te houden. In de praktijk wordt daarvan veel gebruik gemaakt, zo blijkt uit de evaluatie.

Juist dit essentiële element van de afnamedatum van de eindtoets (en de data voor het schooladvies) wordt niet in het wetsvoorstel geregeld, maar bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur. Volgens de toelichting is dit van belang in verband met een behoefte aan flexibiliteit. Dit zou bijvoorbeeld nodig kunnen zijn om kleine aanpassingen in de momenten door te voeren, zodat alle stappen in de doorstroom van het primair naar het voortgezet onderwijs op zorgvuldige wijze kunnen plaatsvinden, aldus de toelichting.¹¹

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3, Voorgestelde maatregel knelpunt 2.

Het is waar dat het elk jaar een uitdaging blijkt om de afname van de eindtoets te plannen conform de voorwaarden van de wet, namelijk in een volledige schoolweek tussen 15 april en 15 mei. Bovendien werd destijds, in het kader van de wetswijziging van 2014, al van vele zijden naar voren gebracht dat een afname van de eindtoets na 1 mei de scholen voor voortgezet onderwijs voor organisatorische problemen zou stellen.

Gelet hierop acht de Afdeling het begrijpelijk dat wordt nagedacht over andere data. Tegelijkertijd geldt echter dat een wijziging van deze data nauw luistert en meer moet zijn dan een blinde gok. De beslissing om een centrale aanmelddatum voor alle leerlingen te hanteren en de aanmelding in de tijd naar achter te verschuiven is een hoeksteen van het voorstel en daarmee essentieel voor een integrale beoordeling ervan. Zo zal het minder gemakkelijk zijn om geruime tijd voor het nieuwe schooljaar open dagen te organiseren en te bezoeken, als het schooladvies dan nog niet beschikbaar is.

Voorts is het de vraag of een school voor voortgezet onderwijs het personeel tijdig duidelijkheid kan bieden over de formatie voor het nieuwe schooljaar, indien er nog geen beeld is van het aantal aanmeldingen. Het is daarom van belang dat de wet concrete data vaststelt en de toelichting in kaart brengt wat invoering hiervan in organisatorisch opzicht kan betekenen voor leerlingen, ouders en scholen. Zonder dat vaststaat welke data zullen worden gekozen is het niet mogelijk zich een duidelijk beeld te vormen van gevolgen en uitvoerbaarheid van het voorstel.

Ter verduidelijking wijst de Afdeling op het volgende. Volgens de toelichting is het streven de scholen een gespecificeerde periode van een maand te geven waarbinnen het schooladvies moet worden uitgebracht. Binnen twee weken na het aflopen van deze periode moeten scholen de eindtoets afnemen. Alle leerlingen krijgen vervolgens, ongeveer een maand na de reguliere afname, de uitslag van de toets. Scholen hebben daarna een halve maand de tijd om het schooladvies te heroverwegen en eventueel bij te stellen. Alle leerlingen krijgen vervolgens een definitief schooladvies, waarmee zij zich kunnen aanmelden bij de school voor voortgezet onderwijs van hun voorkeur. Voor de aanmelding is een week beschikbaar.

Al met al betekent dit dat er ongeveer drie maanden zit tussen het beschikbaar komen van het schooladvies en de aanmelding. In aanmerking genomen dat scholen voor voortgezet onderwijs een voorkeur hebben voor aanmelding medio maart – dat wil zeggen overeenkomend met de huidige datum (vanaf 1 maart) – betekent dit dat het schooladvies uiterlijk in december gereed zou moeten zijn. Het is niet aannemelijk dat alle lesstof dan al behandeld is. Uit de internetconsultatie blijkt voorts dat afname van de eindtoets zelfs in begin februari voor het primair onderwijs tot knelpunten leidt, omdat een meerderheid van de scholen in die periode (januari-februari) ook de zogeheten «midden groep 8 toets» afneemt, die meeweegt voor het schooladvies.

Gelet hierop adviseert de Afdeling het voorstel op dit punt dragend te motiveren, het voorstel zo nodig aan te passen en af te zien van delegatie.

Het vervroegen van het afnamemoment van de doorstroomtoets is, naast het opstellen van het schooladvies en het centrale aanmeldmoment in het vo, een essentieel onderdeel van dit wetsvoorstel. In het voorstel was voor delegatie gekozen om op wetsniveau helderheid te scheppen over de hoofdlijnen, namelijk de volgorde van het schooladvies, de doorstroomtoets, het definitieve advies en het centrale aanmeldmoment. Voor de concrete data werd voorgesteld om deze bij amvb op te nemen. Dit doet

bij nader inzien echter geen recht aan het belang van het realiseren van een zo kort mogelijke periode tussen het schooladvies en de doorstroomtoets. Bovendien is een centraal aanmeldmoment het eindpunt van de reeks stappen die een leerling zet in de doorstroom van het po naar het vo, waardoor ook voor dit moment flexibiliteit minder gewenst is. Daarom volgt de regering het advies van de Afdeling om voor het schooladvies, de doorstroomtoets en het aanmeldmoment van delegatie af te zien en deze drie momenten op wetsniveau te regelen. De momenten van de uitslag van de eindtoets en de termijn waarbinnen de school het definitieve schooladvies vaststelt volgen uit de drie essentiële data die op wetsniveau worden geregeld. Deze momenten kunnen daarom bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.

In het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies het volgende opgenomen. Scholen stellen het schooladvies op in de laatste drie weken van januari. Daarna volgt de afname van de doorstroomtoets in de eerste of tweede volledige week van februari. Hierdoor wordt de periode tussen het schooladvies en de eindtoets korter, waardoor de eindtoets beter kan functioneren als objectief, tweede gegeven bij het schooladvies. Het centrale aanmeldmoment wordt vastgelegd op de laatste week van maart. Dit moment is gekozen op basis van de impactanalyse naar het aanmeldmoment van Oberon.^{12 13}

De ervaring met de effecten van de wet eindtoetsing po laten zien dat het weer naar voren schuiven van eindtoets niet ten koste gaat van de effectieve onderwijstijd. Het later in het schooljaar afnemen van de eindtoets leidde er niet toe dat er op school meer en langer aandacht werd besteed aan de basisvaardigheden taal en rekenen. Ook heeft een latere afname niet geresulteerd in (gemiddeld) hogere scores op de eindtoets, noch voor de totaalscore, noch voor de scores op de onderdelen taal, rekenen en studievoordigheden. Het vervroegen van de eindtoetsperiode naar begin februari gaat dus niet ten koste van effectieve onderwijstijd.¹⁴

De Afdeling merkt op dat het voor vo-scholen moeilijker wordt om open dagen te organiseren, als het schooladvies nog niet beschikbaar is. De regering deelt deze opvatting niet. Op dit moment wordt het schooladvies uiterlijk op 1 maart afgegeven. Met het wetsvoorstel wordt dit vervroegd naar de laatste drie weken van januari. Voor de organisatie van open dagen betekent dit dat deze in beginsel juist ook eerder in het jaar kunnen plaatsvinden, omdat alle leerlingen eind januari over een schooladvies beschikken. Vo-scholen en leerlingen hoeven niet te wachten op het definitieve schooladvies voor het organiseren of bezoeken van open dagen om zich te oriënteren op een vervolgstap. Leerlingen en hun ouders zullen er wel rekening mee moeten houden dat het schooladvies nog kan worden bijgesteld, net zoals zij dit in het huidige systeem zullen doen. Het voorstel leidt dus niet tot meer of andere organisatorische vragen rond open dagen dan nu.

¹² Kooij, van der Ploeg, van Sticht, Suijkerbuijk. Nut, wenselijkheid en consequenties van één aanmeldmoment vo. Utrecht: Oberon. P.19

¹³ Kooij, Van der Ploeg, Van Stigt & Suijkerbuijk (2020). Nut, wenselijkheid en consequenties van één aanmeldmoment vo. Impactanalyse. Utrecht: Oberon, p.29.

¹⁴ Roeleveld, J., Mulder, L., Paas, T. (2011). Gevolgen van een latere afname van de Cito Eindtoets Basisonderwijs. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut.
Kooij, Van der Ploeg, Van Stigt & Suijkerbuijk (2020). Nut, wenselijkheid en consequenties van één aanmeldmoment vo. Impactanalyse. Utrecht: Oberon, p.30.

Verder wijst de Afdeling erop dat het opstellen van het schooladvies in december zou betekenen dat niet alle lesstof al behandeld is. Zoals hiervoor beschreven, is het voorstel dat scholen het schooladvies opstellen in de laatste drie weken van januari. Dit is weliswaar eerder dan op grond van de uiterste datum voor het schooladvies in de huidige wetgeving (voor 1 maart), maar de ervaring leert dat er ook scholen zijn die het schooladvies veel eerder afgeven dan 1 maart. Dit betekent dat leerlingen van een school die het schooladvies relatief vroeg afgeeft minder tijd hebben om hun kwaliteiten te laten zien dan leerlingen van scholen die het schooladvies afgeven vlak voor de uiterste datum van 1 maart. Met dit wetsvoorstel wordt, door het opnemen van drie vaste weken voor het schooladvies, ook geregeld dat het opstellen van het schooladvies voor alle leerlingen op min of meer hetzelfde moment plaatsvindt, zodat alle leerlingen evenveel kans hebben om alle lesstof behandeld te hebben.

Als laatste merkt de Afdeling op dat veel scholen in januari de zogeheten «midden groep 8 toets» afnemen en dat deze toets nog meeweegt in het schooladvies. Deze toets is onderdeel van het leerling- en onderwijsvolgsysteem (LVS) van Cito B.V., waarvan Cito B.V. de scholen adviseert deze toets in januari af te nemen. De regering onderschrijft de noodzaak om zo veel mogelijk informatie te laten meewegen bij het opstellen van het schooladvies. Daarom zal de regering overleg voeren met de aanbieders van leerling- en onderwijsvolgsystemen om te zorgen dat de planning van de toetsen verbonden aan het LVS blijft aansluiten op de eerdere afname van de doorstroomtoets.

4. Afschaffen van de centrale eindtoets

Scholen zijn verplicht om bij hun leerlingen in groep 8 een eindtoets af te nemen.¹⁵ Daarmee worden verschillende doelen gediend. De eindtoets vormt naast het schooladvies het tweede, objectieve gegeven voor leerlingen, ouders en scholen met het oog op de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs. Daarnaast fungeert de eindtoets als instrument voor de in- en externe verantwoording en beoordeling van de leerresultaten van scholen door de Inspectie. Ten tijde van de totstandkoming van de wet noemde de regering transparantie en eenduidigheid als belangrijke argumenten om een eindtoets op alle scholen verplicht te stellen.¹⁶

Welke eindtoets aan het eind van groep 8 moet worden afgenomen, is niet wettelijk vastgelegd. Naast de centrale eindtoets, ontwikkeld door Stichting Cito onder auspiciën van het CvTE, kan de Minister ook het gebruik van andere eindtoetsen toelaten.¹⁷ Hiermee is beoogd de keuzevrijheid van scholen niet onnodig aan te tasten.¹⁸ Scholen waarderen de keuzevrijheid ten aanzien van de eindtoets positief, zo blijkt uit de wetsevaluatie. Het percentage scholen dat de keuzevrijheid (zeer) belangrijk vindt, is tussen 2015 en 2018 gestegen: in het primair onderwijs van 83 procent naar 90 procent en in het voortgezet onderwijs van 44 procent naar 49 procent.¹⁹ In 2019 waren vier alternatieve eindtoetsen tot de markt toegelaten.²⁰ De toelichting vermeldt dat in 2019 ongeveer de

¹⁵ Artikel 9b, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs.

¹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 6, 11, 31.

¹⁷ Artikel 9b, zesde lid, van de Wet op het primair onderwijs.

¹⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 38; Handelingen II 2012/13, 33 157, nr. 65, item 9.

¹⁹ Oberon, *Evaluatie Wet Eindtoetsing PO. Eindrapportage*. Utrecht, 2019, p. 10.

²⁰ Namelijk de IEP Eindtoets van Bureau ICE, ROUTE 8 van A-VISION, de Dia-eindtoets van Dia-toetsen en de AMN Eindtoets van AMN.

helpt van de scholen koos voor de centrale eindtoets en ongeveer de helft voor een andere dan de centrale eindtoets.²¹

a. Vergelijkbaarheid

Inherent aan keuzevrijheid is dat deze vraagstukken met zich brengt over de onderlinge vergelijkbaarheid van de verschillende toetsen.²² Wanneer eindtoetsen onvoldoende vergelijkbaar zijn, zijn de toetsresultaten dat evenmin. Onvergelijkbare toetsresultaten leiden ertoe dat de eindtoets niet optimaal kan worden gebruikt bij de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs en bij de beoordeling van scholen door de Inspectie. Voor leerlingen leidt een gebrek aan vergelijkbaarheid ertoe dat het resultaat dat zij op een eindtoets behalen, afhankelijk is van de toets die zij maken: leerlingen met dezelfde capaciteiten krijgen niet op elke eindtoets hetzelfde toetsadvies. Dit kan leiden tot kansenongelijkheid.²³

Ten aanzien van de scholen brengt een gebrek aan vergelijkbaarheid met zich dat de Inspectie hun onderwijsopbrengsten niet goed kan nagaan: als de toetsen onderling niet vergelijkbaar zijn, kunnen eigenlijk alleen de onderwijsopbrengsten van de scholen die dezelfde toets hebben afgenomen met elkaar worden vergeleken. Dit staat een adequaat toezicht door de Inspectie in de weg.²⁴ Het Centraal Planbureau wijst er in dit verband op dat een gebrek aan vergelijkbaarheid tussen de verschillende eindtoetsen met zich kan brengen dat basisscholen die gemiddeld niet zo goed presteren, kiezen voor een eindtoets die hogere toetsadviezen oplevert.²⁵

Kort na de inwerkingtreding van de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs bleek dat de verschillende eindtoetsen onderling onvoldoende vergelijkbaar waren.²⁶ Om die reden zijn maatregelen genomen. Zo zijn – naar aanleiding van het advies van de Expertgroep PO²⁷ – alle eindtoetsen vanaf 2018 voorzien van een gemeenschappelijke set van zogenoemde «ankeropgaven», waardoor toetsaanbieders in staat zouden worden gesteld om hun eindtoets op een gelijke en eenduidige manier te normeren.²⁸ Het gebruik van een gezamenlijk «anker» in de toetsen leidde in 2018 nog niet tot een opstelling van de toetsen en de normeringen die afdoende gelijk was.²⁹ In 2019 heeft daarom een verdere aanscherping van het Toetsbesluit PO plaatsgevonden.

Of de maatregelen ertoe hebben geleid dat de verschillende eindtoetsen thans en ook op de langere termijn voldoende vergelijkbaar zijn, kan nu nog niet worden beoordeeld. De invoering van een anker heeft er

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1, Andere eindtoetsen. 31 procent van de leerlingen maakte de IEP Eindtoets, 14 procent ROUTE 8, 3 procent de Dia-eindtoets en 2 procent de AMN Eindtoets.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 3.4, Keuzevrijheid en vergelijkbaarheid.

²³ CPB Policy brief, *De waarde van eindtoetsen in het primair onderwijs*, april 2019, p. 8.

²⁴ De Inspectie wijst hierop in *De staat van het onderwijs 2015/2016* en *2016/17*, Den Haag: Ministerie van OCW.

²⁵ CPB Policy brief, *De waarde van eindtoetsen in het primair onderwijs*, april 2019, p. 5.

²⁶ Nog niet in het eerste jaar na de inwerkingtreding, aangezien het aantal gemaakte andere toetsen dan de centrale eindtoets toen nog te klein was om een goede vergelijking te maken. Kamerstukken II 2015/16, 31 289, nr. 272; Kamerstukken II 2016/17, 31 289, nr. 340, p. 4.

²⁷ Expertgroep PO, *Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen en Scenario's voor de ijking van de eindtoetsen op de referentieniveaus*, december 2016.

²⁸ De toetsaanbieders werden voorts door de Expertgroep PO ondersteund bij de normering en ijking van hun toetsen aan de referentieniveaus. Ook werden de subsidievoorwaarden voor de eindtoetsaanbieders aangepast; Kamerstukken II 2017/18, 31 293, nr. 380, p. 10.

²⁹ Kamerstukken 2018/19, 31 293, nr. 422, p. 1.

weliswaar toe geleid dat de vergelijkbaarheid is toegenomen, maar er waren in 2018 nog steeds grote verschillen wat betreft de normering. Rapportages van het Centraal Planbureau en de Inspectie duiden erop dat in 2019 nog onvoldoende vergelijkbaarheid was bereikt.³⁰

De Inspectie noemt dat gebrek aan vergelijkbaarheid tussen eindtoetsen problematisch, vooral nu de scores op internationale reken- en taaltoetsen wijzen op teruglopende resultaten en er dus bijgestuurd moet worden. Het aangepaste Toetsbesluit PO is op 1 augustus 2019 in werking getreden. Omdat in 2020 vanwege de coronacrisis geen eindtoetsen zijn afgenomen, kan over de resultaten van de aangescherpte maatregelen ten aanzien van de vergelijkbaarheid van de verschillende toetsen nu nog geen oordeel worden gegeven. Zou bij de volgende afname van de eindtoets blijken dat de verschillende toetsen inmiddels onderling voldoende vergelijkbaar zijn, dan kan dat als een nulmeting worden beschouwd. Om bestendigheid te kunnen vaststellen, is echter een evaluatie van de genomen maatregelen op de langere termijn noodzakelijk.

De Afdeling wijst op de belangrijke eis van vergelijkbaarheid tussen de verschillende eindtoetsen. Inherent aan de keuzevrijheid die scholen hebben om zelf te kiezen welke eindtoets zij afnemen, is dat dit vraagstukken met zich meebrengt over de eenduidigheid van de (uitkomsten van de) verschillende eindtoetsen. Het introduceren van de ankeropgaven in 2018 heeft echter een positief effect gehad op de vergelijkbaarheid. In de afgelopen jaren is met alle toetsaanbieders gewerkt aan dit anker. In 2018 is het gezamenlijk anker voor de eerste maal in de eindtoetsen opgenomen en toegepast bij de normering. Bij de eerste normering was de situatie nog niet optimaal, omdat de opgaven van het anker nog niet in een high-stakes situatie zoals een eindtoetsafname waren getest. Ondanks dat waren de resultaten vertrouwenwekkend.³¹ In 2019 is de procedure van normering via het gezamenlijk anker opnieuw uitgevoerd en door de Expertgroep Toetsen PO geëvalueerd.³² Uit secundaire analyses na de eindtoetsafname bleek opnieuw dat de ankeropgaven goed hadden gefunctioneerd en dat verschillen tussen de moeilijkheidsgraad van de verschillende eindtoetsen en de populaties van de verschillende eindtoetsen nauwkeurig in kaart waren gebracht. Daardoor waren alle toetsadviezen goed vergelijkbaar. Deze vergelijkbaarheid geldt uiteraard gegeven de vrijheid die toetsaanbieders hebben om hun eindtoets in te vullen, zoals de mogelijkheid van verschillende extra onderdelen naast de referentieonderdelen op te nemen. Deze vrijheid om de eindtoets in te vullen hebben de eindtoetsaanbieders; in de procedure wordt er wel voor gewaakt dat dit niet leidt tot systematische bevoordeling van groepen leerlingen. Hiermee is het anker ook voor toekomstige eindtoetsen een garantie voor een goede vergelijkbaarheid tussen de toetsen en wordt bereikt dat leerlingen een passend advies krijgen, ongeacht de toets die ze maken.

Met de wijziging van het Toetsbesluit PO in augustus 2019 is de praktijk van het gebruik van de ankeropgaven bij de eindtoetsafname in 2018 en 2019 in een wettelijke regeling opgenomen. Helaas kon de eindtoets in 2020 geen doorgang vinden, maar de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen kon in de voorgaande twee schooljaren wel op adequate wijze worden getest. In paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting is

³⁰ CPB Policy brief, *De waarde van eindtoetsen in het primair onderwijs*, april 2019; Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Primair Onderwijs 2019*, Den Haag: Ministerie van OCW.

³¹ Rapportage Vergelijkbaarheid eindtoetsen en invoering van gezamenlijk anker, 2018, Expertgroep Toetsing PO, Ref.nr. 18.01

³² Rapportage Normering afname eindtoets 2019, Expertgroep Toetsing POP, ref. nr. 19.11

verduidelijkt dat het gebruik van de ankeropgaven heeft geleid tot voldoende vergelijkbaarheid tussen de eindtoetsen, onder verwijzing naar de conclusies uit de evaluatie van de Expertgroep toetsen PO.

b. Uitstel van het afschaffen van de centrale eindtoets

Volgens de toelichting hebben sinds 2014 verschillende marktpartijen zich aangediend die voldoen aan de kwaliteitseisen van de overheid en tot de markt zijn toegelaten. Daardoor vervalt de noodzaak om als overheid zelf een eindtoets aan te bieden, aldus de regering.³³

De Afdeling merkt op dat het voorzien in een centrale eindtoets past bij de waarborgfunctie die de overheid heeft te vervullen in het licht van de aanhoudende zorg van de regering voor de kwaliteit van het onderwijs. De overheid dient er voor te zorgen dat scholen een adequate eindtoets kunnen afnemen, en dient de evenwaardige kwaliteit van de toetsen te bewaken. Tegelijkertijd is ervoor gekozen om ook marktpartijen eindtoetsen te laten aanbieden om de vrijheid van inrichting van scholen zoveel mogelijk te waarborgen.

Op zichzelf kan de Afdeling de redenering van de regering dat de overheid niet is gehouden om een eindtoets aan te bieden als de markt daarin op adequate wijze kan voorzien, volgen. Het ligt niet voor de hand een hybride systeem in stand te houden als daarvoor geen noodzaak bestaat. Zolang de markt niet kan voorzien in eindtoetsen die even goed van kwaliteit zijn als de centrale eindtoets en er voldoende transparantie en gelijkwaardigheid verzekerd is, brengt de waarborgfunctie van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs met zich dat van overheidswege in die centrale eindtoets moet blijven worden voorzien. De basisscholen die thans de centrale eindtoets afnemen moeten ervan op aan kunnen dat de doelstellingen van die eindtoets door een privaat alternatief even goed kunnen worden. Ongeveer de helft van de basisscholen gebruikt nog steeds de centrale eindtoets.

Dit alles brengt met zich dat de noodzaak om als overheid zelf een eindtoets aan te bieden nog niet is komen te vervallen. Nog niet is zeker gesteld dat de markt thans al voorziet in eindtoetsen die even goed van kwaliteit zijn als de centrale eindtoets en voldoende transparant en eenduidig zijn. Afschaffing van de centrale eindtoets is daarom op dit moment prematuur.

De Afdeling adviseert daarom nu af te zien van het afschaffen van de centrale eindtoets.

Sinds het mogelijk is voor scholen om te kiezen voor de centrale eindtoets of een eindtoets van een marktpartij, hebben marktpartijen aangetoond dat zij een eindtoets kunnen maken die voldoet aan de kwaliteitseisen die de wet daarvoor stelt. De toetsen zijn ook voldoende vergelijkbaar, zoals is gebleken uit de evaluatie van de Expertgroep toetsen PO. Een grote meerderheid van de scholen waardeert de keuzevrijheid bij de verschillende eindtoetsen. Dit geldt ook voor scholen die op dit moment ervoor kiezen om de Centrale Eindtoets afnemen. Bovendien hoeven deze scholen zich geen zorgen te maken dat zij moeten overstappen op een alternatief dat van mindere kwaliteit is. De kwaliteit van de eindtoetsen wordt in het nieuwe stelsel eenduidig geborgd, doordat het CvTE de toetsen gaat erkennen en daarbij gebruik maakt van adviezen van Stichting Cito. Bovendien kunnen scholen ook na het afschaffen van de centrale eindtoets blijven kiezen uit zowel papieren en digitale toetsen.

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3, Voorgestelde maatregelen stelselinrichting.

De toetsen van marktpartijen voldoen aan de kwaliteitseisen. Daardoor is er geen noodzaak meer voor een door de overheid aangeboden centrale eindtoets. Om die reden volgt de regering het advies van de Afdeling om het afschaffen van de centrale eindtoets uit te stellen, niet. De waarborgfunctie van de centrale eindtoets, die de overheid heeft te vervullen in het licht van de aanhoudende zorg van de regering voor de kwaliteit van het onderwijs, wordt ondervangen door de ontwikkeling van een calamiteiten-toets. Voor deze calamiteitentoets worden de opgaven van de centrale eindtoets voor één jaar langer doorontwikkeld dan dat deze wordt aangeboden aan de leerlingen, zodat deze toets kan worden ingezet als marktpartijen vanwege onvoorziene omstandigheden in een bepaald jaar op het laatste moment geen eindtoets kunnen aanbieden.

Met het afschaffen van de centrale eindtoets ontstaat ook ruimte om niet langer een hybride stelsel in stand te houden. Het hybride stelsel, waarbij zowel de overheid een eindtoets aanbiedt als private marktpartijen, werkt onvoldoende eenduidig. De expertise op het gebied van psychometrische en onderwijskundige kwaliteit van de toetsen is onvoldoende duurzaam gewaarborgd omdat deze zich nu op verschillende plekken concentreert. In termen van kwaliteit acht de regering een eenduidig systeem waarbij de kwaliteitsbewaking van de toetsen centraal is georganiseerd, wenselijk.

5. Nieuwe vormgeving van het stelsel

a. Uitstel van de stelselherziening

Het wetsvoorstel voorziet tevens in een nieuwe vormgeving van het stelsel. Die nieuwe vormgeving hangt onder meer samen met de voorgenomen afschaffing van de centrale eindtoets. Thans wordt deze ontwikkeld door Stichting Cito in opdracht en onder regie van het CvTE.³⁴ Zou de centrale eindtoets worden afgeschaft, dan komen de daarmee samenhangende taken en verantwoordelijkheden van de Stichting Cito en het CvTE te vervallen.

In punt 4 is uiteengezet dat de markt nu nog niet kan voorzien in eindtoetsen die even goed van kwaliteit zijn als de centrale eindtoets en voldoende transparant en eenduidig zijn, en dat afschaffing van de centrale eindtoets daarom zou moeten worden uitgesteld. Afschaffing op dit moment zou prematuur zijn. Dat heeft tevens tot gevolg dat de stelselherziening ook overigens nog geen doorgang kan vinden. Wanneer de Stichting Cito en het CvTE zich voorlopig blijven toeleggen op het ontwikkelen van de centrale eindtoets, leidt dit er immers toe dat zij beide – anders dan in het voorstel is voorzien – geen rol kunnen vervullen in de advisering over en beoordeling van private eindtoetsen.³⁵ Onder die omstandigheden ligt het voor de hand om hen die rol ook ten aanzien van toetsen in het kader van het leerlingvolgsysteem nog niet toe te bedelen.

De Afdeling adviseert derhalve om nu ook overigens van de stelselherziening af te zien.

³⁴ Artikel 3 van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013; artikel 2 van de Wet College voor Toetsen en Examen.

³⁵ Vergelijk de Nota van toelichting bij het Toetsbesluit PO (Stb. 2014, 209), waarin staat dat werknemers van belanghebbende partijen die direct betrokken zijn bij de ontwikkeling van de centrale eindtoets, waaronder het CvTE en Cito, geen zitting hebben in de Expertgroep. Zie ook het Instellingsbesluit Expertgroep toetsen PO, Stc. 2014, 26022.

Anders dan de Afdeling, is de regering van mening dat de markt op dit moment wel voorziet in kwalitatieve en met de centrale eindtoets vergelijkbare toetsen. Naar het oordeel van de regering is er geen reden om te wachten met het afschaffen van de centrale eindtoets.

b. Vormgeving van het stelsel op termijn

Als op termijn wél tot herziening van het stelsel zou kunnen worden overgegaan, adviseert de Afdeling daarover – uitgaande van het voorliggende wetsvoorstel – het volgende.

Ten aanzien van de vormgeving van het stelsel zoals in het wetsvoorstel is voorzien, merkt de Afdeling in de eerste plaats op dat zij de keuze van de regering om aan Stichting Cito de taak toe te kennen om het CvTE van advies te voorzien bij de erkenning en toetsing van de eindtoetsen, onderschrijft. Ook de mogelijkheid van de Stichting Cito om haar kennis en expertise over toetsen met private toetsaanbieders te delen onderschrijft de Afdeling. Het is van belang dat de kennis en expertise van de Stichting Cito niet verloren gaan als op termijn de eindtoets wordt afgeschaft.

In de tweede plaats merkt de Afdeling op dat de voorgestelde vormgeving van het stelsel tot gevolg heeft dat veel verschillende bevoegdheden worden neergelegd bij het CvTE, een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Het CvTE krijgt niet alleen de bevoegdheid om de private eindtoetsen te erkennen, maar tevens om te toetsen of de eindtoetsen voldoen aan de criteria op basis waarvan de erkenning is verleend. Voorts wordt aan het CvTE de bevoegdheid toegekend om hieromtrent regels vast te stellen.

Het gaat hierbij voor een deel om continuering van bestaande regelgevende bevoegdheden ten aanzien van de toetswijzer en de hulpmiddelen die bij het maken van de eindtoets mogen worden gebruikt.³⁶ Voor een deel gaat het echter ook om nieuwe regelgevende bevoegdheden die gevolgen hebben voor toetsaanbieders. De voorschriften die het CvTE in dat verband mag formuleren, hebben onder meer betrekking op de wijze waarop de normering tot stand komt en op de onderwijskundige, psychometrische en organisatorische eisen waaraan aanbieders van eindtoetsen en LVS-toetsen moeten voldoen.³⁷ Hoewel in de memorie van toelichting staat dat de Minister deze regelingen moet goedkeuren omdat zij verder gaan dan de technische of organisatorische uitwerking van wettelijke voorschriften, blijkt dit niet uit de voorgestelde tekst van de wet.³⁸

Volgens de regering leidt de voorgestelde constructie tot een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Minister en het CvTE. De erkenning en normering van eindtoetsen wordt niet ondergeschikt gemaakt aan politieke invloeden of marktbelangen en bij de discussie over de inhoud of kwaliteit van een eindtoets kan de Minister zich beroepen op de onafhankelijkheid en deskundigheid van het CvTE. Door het CvTE de kwaliteit van de toetsen te laten bewaken, kan de overheid rechtstreeks zorgdragen voor de kwaliteit en eenduidigheid van toetsen.³⁹

³⁶ Artikel 2, zesde lid, onder c, d en f, van de Wet College voor toetsen en examens.

³⁷ Voorgesteld artikel 3a, eerste lid, onder g en h, van de Wet College voor toetsen en examens.

³⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3, Voorgestelde maatregelen bij knelpunten 1 tot en met 3: afschaffen centrale eindtoets, kwaliteitsbewaking centraal belegd bij het CvTE.

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3, Voorgestelde maatregelen bij knelpunten 1 tot en met 3: afschaffen centrale eindtoets, kwaliteitsbewaking centraal belegd bij het CvTE.

De Afdeling merkt op dat in algemene zin geldt dat ook ten aanzien van zbo's voldoende mogelijkheden voor het afleggen van politieke verantwoording dienen te bestaan en voorts dat algemeen verbindende voorschriften op rijksniveau worden vastgesteld door de formele wetgever dan wel door een orgaan dat politieke verantwoordelijkheid draagt (de regering of een of meer Ministers). Gezien deze uitgangspunten past grote terughoudendheid bij het toekennen van regelgevende bevoegdheden aan zelfstandige bestuursorganen.⁴⁰ Voorts geldt dat deze regelgevende bevoegdheid beperkt dient te zijn tot organisatorische voorschriften of technische details. Weliswaar is niet uitgesloten dat in bijzondere gevallen over andere onderwerpen regels worden gesteld, maar uitsluitend als is voorzien in ministeriële goedkeuring. Daar komt bij dat aan de motivering hiervan in de toelichting vanwege het uitzonderlijke karakter zware eisen worden gesteld.⁴¹

Met de regering acht de Afdeling het van belang dat de overheid rechtstreeks kan zorgdragen voor de kwaliteit en eenduidigheid van eindtoetsen en LVS-toetsen. De Afdeling merkt op dat de voorgestelde constructie – ook als daarin zou worden voorzien in ministeriële toestemming – daar nu juist niet toe leidt. Zowel de normering als de erkenning van toetsaanbieders en de beoordeling van de individuele toetsen worden verzorgd door het CvTE, een zbo op relatief grote afstand van de centrale overheid. Dat brengt met zich dat de Staten-Generaal minder controlemogelijkheden ter beschikking staan. Dat is onwenselijk, gelet op de doelstellingen die met de noodzakelijke transparantie en eenduidigheid worden gediend. Die doelstellingen beogen kansengelijkheid voor leerlingen en een adequate beoordeling van toetsaanbieders en toetsen.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling er bij een nieuw te ontwerpen stelsel voor zorg te dragen dat regels over de totstandkoming van de normering en over de onderwijskundige, psychometrische en organisatorische eisen waaraan aanbieders van eindtoetsen en LVS-toetsen moeten voldoen, door de regering of een of meer Ministers worden vastgesteld.

De regering is verheugd dat de Afdeling de rol van Stichting Cito om het CvTE te adviseren bij de besluiten tot erkenning van de eindtoetsen onderschrijft. Dit is een belangrijk onderdeel van de waarborging van de continuïteit en kwaliteit van het stelsel.

De regering volgt de Afdeling in haar opvatting dat in het voorstel en de toelichting onvoldoende helder was wat de bevoegdheden om regels vast te stellen omvatten en of de ministeriële verantwoordelijkheid voldoende is gewaarborgd. Anders dan de Afdeling constateert, is de regering van mening dat het wetsvoorstel niet voorziet in een concentratie van bevoegdheden bij het CvTE. Het wetsvoorstel geeft het CvTE voor toetsen in het primair onderwijs namelijk één centrale bevoegdheid: het erkennen van eindtoetsen en toetsen verbonden aan een LVS. In de wet- en regelgeving is vastgelegd aan welke eisen eindtoetsen en toetsen verbonden aan een LVS moeten voldoen. Het gaat bijvoorbeeld om eisen over validiteit, betrouwbaarheid en een deugdelijke normering. Ook de koppeling met de referentieniveaus maakt dat de inhoudelijke eisen aan de toetsen voldoende geborgd zijn. De Minister blijft daarmee verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorwaarden aan de doorstroomtoetsen

⁴⁰ Vgl. onder meer het advies inzake de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 4).

⁴¹ Aanwijzing 5.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

die in de wet- en regelgeving zijn opgenomen en de Staten-Generaal hebben op dat punt voldoende controlemogelijkheden.

Het CvTE krijgt de bevoegdheid om toetsen te erkennen op basis van de geldende wet- en regelgeving. Als uitvloeisel van die bevoegdheid wordt het CvTE in staat gesteld om transparant te maken onder welke concrete voorwaarden de toetsen worden erkend. Daartoe worden de toetswijzer, het beoordelingskader en de beoordelingsnormen opgesteld. Dit zijn zeer technische uitwerkingen van de geldende wettelijke regels; het CvTE geeft hiermee invulling aan de bevoegdheid om toetsen te erkennen.

Met de *toetswijzer* expliciteert het CvTE de inhoudelijke kwaliteitseisen voor de wettelijk verplichte domeinen uit het Toetsbesluit PO en het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Het geeft daarmee een kader voor (potentiële) toetsaanbieders waar doorstroomtoetsen aan moeten voldoen.

Het *beoordelingskader* geeft de toetsaanbieders inzicht in de wijze waarop hun doorstroomtoets zal worden beoordeeld door het CvTE en onder welke voorwaarden het CvTE tot erkenning zal overgaan. Voor het beoordelingskader wordt voorzien in ministeriële goedkeuring, zodat de vraag of het CvTE de juiste kaders gebruikt om tot erkenning over te gaan niet aan ministeriële verantwoordelijkheid onttrokken blijft.

Het opstellen van de *beoordelingsnormen* is een technische invulling van de wettelijke eis dat doorstroomtoetsen een deugdelijke normering moeten hebben. Hierin worden rekenmethoden gegeven waarmee de toetsaanbieders kunnen bepalen welke toetsscore op hun eindtoets tot welk toetsadvies zou kunnen leiden. Het CvTE gebruikt de informatie over hoe de toetsaanbieders omgaan met de rekenmethoden in hun beoordeling over de erkenning of toelating van de toetsen voor het volgende schooljaar. Vanwege het belang dat toetsen van marktpartijen tot correcte toetsadviezen leiden, voorziet het wetsvoorstel ook in ministeriële goedkeuring op de beoordelingsnormen.

Het regelen van de toegestane *hulpmiddelen* wordt bij nader inzien al voldoende gewaarborgd via de voorgestelde en geldende regelgeving, waardoor de noodzaak voor een aparte bevoegdheid van het CvTE ontbreekt. Toetsaanbieders beschrijven in hun toetsreglement welke hulpmiddelen gebruikt mogen worden, waarna het CvTE het toetsreglement meeneemt in de beoordeling van de aanvraag tot erkenning. Het Toetsbesluit PO verplicht scholen om de eindtoets af te nemen conform het toetsreglement, inclusief de hulpmiddelen die daarin staan beschreven.

Het is passend en wenselijk om de bevoegdheid tot erkenning bij het CvTE te leggen. Het erkennen van toetsen vereist een hoge mate van deskundigheid, die bij het CvTE kwalitatief in hoge mate aanwezig is. Bovendien is van belang dat een onafhankelijk orgaan beslist over erkenning van de doorstroomtoetsen, zodat voorkomen wordt dat de erkenning van een specifieke toets ondergeschikt kan worden gemaakt aan politieke invloeden of marktbelangen van een van de aanbieders.

In het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting is verduidelijkt dat het bij de toetswijzer, het beoordelingskader en de beoordelingsnormen gaat om bevoegdheden waarmee het CvTE uitvoering geeft aan de taak om toetsen te erkennen. Het voorgestelde artikel 3a van de Wet CvTE is aangepast, zodat het karakter van de toetswijzer, het beoordelingskader en de beoordelingsnormen ook uit het artikel blijkt. De memorie van toelichting is in paragraaf 3.3 verder aangescherpt met een beschrijving van de taken van het CvTE en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister en het zbo. Bovendien is in het voorgestelde artikel 3a, zesde lid, Wet CvTE expliciet opgenomen dat voor de beoordelingsnormen en

het beoordelingskader goedkeuring van de Minister nodig is, in plaats van de eerder opgenomen verwijzing naar de toepassing van artikel 2, zevende lid, van de Wet CvTE (het huidige achtste lid).

6. «Doorstroomtoets»

Ten slotte wordt de naam van de eindtoets gewijzigd in «doorstroomtoets», om de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs minder zwaarwegend – «zwaarklinkend» – te maken. De toets is niet zozeer bedoeld om het einde van groep 8 te markeren, maar als een van de onderdelen die bijdragen aan de doorstroom van primair naar voortgezet onderwijs.⁴² De Afdeling tekent hierbij aan dat deze naamswijziging passend zou zijn, indien als gevolg van het wetsvoorstel karakter en functie van de toets zouden wijzigen. Dat is echter niet het geval en valt op korte termijn ook niet te verwachten. Het gaat hier enkel om een terminologische wijziging met een symbolisch karakter. Niet valt in te zien waarom de huidige term een knelpunt zou opleveren. Gelet daarop geeft de Afdeling in overweging de term «eindtoets» te handhaven.

Door de naam van de eindtoets te wijzigen in «doorstroomtoets» wordt duidelijker dat de toets niet het einde van de doorlopende leerlijn van de leerling markeert. Hoewel het karakter en de functie van de toets met dit wetsvoorstel niet worden aangepast, drukt de term «doorstroomtoets» wel beter de positie uit van de leerling in diens doorlopende leerlijn van het po naar het vo. De toets is bedoeld om de leergroei van een leerling te meten en daarmee bij te dragen aan de doorstroom van het po naar het vo. De term «doorstroomtoets» is een eerste stap in de langetermijnvisie voor het soepeler maken van de overstap van groep 8 naar de brugklas en het voorzien in een doorlopende leerlijn door het gehele funderend onderwijs.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de WPO, de WEC en de WPO BES in het artikel over het schooladvies op te nemen dat ook leerlingen die geen doorstroomtoets afleggen een definitief schooladvies krijgen, conform het eerder afgegeven schooladvies. Het definitieve schooladvies is leidend voor de toelating tot het vo en moet dus voor alle leerlingen worden vastgesteld. Daarnaast is in het overgangsrecht van artikel XIV verduidelijkt welke eindtoetsen en doorstroomtoetsen in de drie schooljaren na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel meetellen in de beoordeling van de leerresultaten door de inspectie.

Verder is het wetsvoorstel op een aantal punten technisch aangepast vanwege samenloop met andere wetten of wetsvoorstellen. In de eerste plaats zijn de samenloopbepalingen met de Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het

⁴² Memorie van toelichting, paragraaf 2.3, Voorgestelde maatregel bij knelpunt 4.

onderwijstoezicht en enkele andere wetten in verband met actualisering van de deugdelijkheidseisen, het daarmee samenhangende onderwijstoezicht en vermindering van administratieve verplichtingen in het funderend onderwijs, alsmede reparatie van wetstechnische gebreken (actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs) (Stb. 2020, 235) en de Wet van 30 september 2020, houdende regels over het voortgezet onderwijs (Wet voortgezet onderwijs 2020) (Stb. 2020, 379) uit het voorstel gehaald. De wijzigingen uit de twee voornoemde wetten zijn verwerkt in de wijzigingsopdrachten van de overige artikelen.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een technische wijziging van de Tweede Verzamelspoedwet Covid-19 en is een samenloopbepaling met het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging po toegevoegd.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob