

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 mei 2021

Graag dankt de regering de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het voorstel van wet tot 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. De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel. De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de aanpassing van het schooladvies, maar hebben zorgen over de concentratie van taken bij het CvTE en de positie van stichting Cito en Cito bv. De leden van de fractie van GroenLinks hebben het wetsvoorstel met interesse gelezen. De SP-fractie heeft kennisgenomen van het voorstel. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel en steunen de inzet om zo min mogelijk kansenongelijkheid te laten ontstaan door de gehanteerde procedure inzake de eindtoets.

De regering is de leden van de fracties van de VVD, CDA, D66, GroenLinks, SP, Partij van de Arbeid en de SGP erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen en heeft daarop in de hiernavolgende tekst gereageerd. Daarbij is zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar het de leesbaarheid van de nota naar aanleiding van het verslag ten goede komt, is gekozen om bij de beantwoording een aantal vragen samen te voegen. Hierdoor kunnen vragen in een andere paragraaf beantwoord zijn dan waar deze vragen in het verslag gesteld zijn. Voor zover dat het geval is, is zo veel mogelijk aan het begin van de paragraaf waarin de vraag gesteld is expliciet aangegeven in welke paragraaf het antwoord gevonden kan worden. Met deze nota naar aanleiding van het verslag ontvangt u ook een nota van wijziging, waarmee onder andere enkele verduidelijkingen in het wetsvoorstel zijn aangebracht en technische onvolkomenheden zijn hersteld.

Inhoudsopgave

I	ALGEMEEN	2
1.	Inleiding	2
2.	Aanpassingen in procedure en tijdpad schooladvisering	4
2.1	Knelpunten huidige regels	4
2.2	Hoofdpijnen van het voorstel	5
2.3	Volgorde schooladvies en de doorstroomtoets	12
3.	Stelselinrichting	16
3.1	Achtergrond van het voorstel	16
3.2	Knelpunten huidige stelselinrichting	18
3.3	Toelichting bij voorgestelde maatregelen over stelselinrichting	20
3.4	Keuzevrijheid en vergelijkbaarheid; overwogen alternatieven	24
3.5	Brailleversie	24
4.	Caribisch Nederland	24
5.	Advies en Consultatie	25
5.1.	Internetconsultatie	25
II	ARTIKELSGEWIJS	28

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Overgang po vo

De leden van de D66 fractie zijn van mening dat we in Nederland te vroeg selecteren naar niveau. De leden van de D66-fractie vinden dat het wetsvoorstel niet tegemoet komt aan deze problemen en de kansenongelijkheid onvoldoende bestrijdt. Zij ontvangen graag een reactie van de regering en vragen in hoeverre deze wet bijdraagt aan de bestrijding van de kansenongelijkheid.

De regering is het met de fractie van D66 eens dat voor het creëren van gelijke kansen meer nodig is dan procedurele aanpassingen in de doorstroom van het primair naar het voortgezet onderwijs. Tegelijkertijd is een belangrijk knelpunt voor de verwezenlijking van gelijke kansen juist gelegen in die overgang. De bevordering van kansengelijkheid in het onderwijs zal dan ook altijd mede gericht moeten zijn op een soepele overgang van primair naar voortgezet onderwijs. Met dit doel neemt dit wetsvoorstel knelpunten weg in de procedure en het tijdpad rondom het schooladvies en de doorstroomtoets.

Ten eerste voorziet het wetsvoorstel in een centraal aanmeldmoment voor het voortgezet onderwijs. Door een centraal inschrijfmoment in het voortgezet onderwijs te creëren ondervinden leerlingen met een bijgesteld advies niet langer nadeel van die bijstelling. Deze maatregel komt in het bijzonder ten goede aan leerlingen met een lagere sociaaleconomische status en leerlingen woonachtig in minder stedelijke gebieden, omdat zij vaker recht hebben op een heroverweging van het advies en vaker een bijstelling van het schooladvies ontvangen. Leerlingen met een bijgesteld advies hebben nu een zeven maal grotere kans om niet te kunnen worden geplaatst op de vo-school waar ze zich inschrijven dan leerlingen zonder een bijgesteld advies.¹ In de praktijk leidt dit er onder andere toe dat deze leerlingen zich, om toch onderwijs te kunnen volgen

¹ Kooij, Van der Ploeg, Van Stigt & Suijkerbuijk (2020). Nut, wenselijkheid en consequenties van één aanmeldmoment vo. Impactanalyse. Utrecht: Oberon. P.18–19.

op de school van hun voorkeur, inschrijven voor een ander niveau dan het niveau dat volgens het bijgestelde advies het best past bij hun capaciteiten en mogelijkheden. Andere leerlingen schrijven zich in op een andere school dan de school van hun voorkeur. Ook dat is vanuit het perspectief van kansengelijkheid een probleem, omdat de voorkeur voor een bepaalde school niet zelden is gebaseerd op specifieke en voor de optimale ontwikkeling van de leerling belangrijke redenen, zoals: het ondersteuningsaanbod, de afstand tussen school en thuis of het pedagogisch en didactisch klimaat. Een gelijk moment van inschrijving en dus gelijke toegang tot de school van voorkeur maakt zeker ook deel uit van de bevordering van kansengelijkheid. Dit wetsvoorstel regelt dat nu; alle leerlingen schrijven zich op eenzelfde moment en met het definitieve schooladvies in op een vo-school. Daarmee hebben alle leerlingen een gelijke kans om toegelaten te worden tot de school van hun voorkeur. Als bijkomend effect stelt deze maatregel vo-scholen ook in staat om keuzes over de formatie te maken die gebaseerd zijn op het definitieve aantal aanmeldingen. Door de formatie te baseren op het definitieve aantal aanmeldingen kunnen uiteindelijk meer leerlingen op het niveau van hun bijgestelde advies terecht. Het kan echter, ook in het voorgestelde stelsel, wel voorkomen dat leerlingen niet naar de vo-school van hun eerste voorkeur kunnen, omdat deze school vol zit. Door de voorgestelde maatregel zal dit echter even vaak voorkomen bij leerlingen met een bijgesteld als bij leerlingen zonder bijgesteld advies.

Ten tweede regelt dit wetsvoorstel ook dat scholen verplicht zijn hun schooladviesprocedure op te nemen in de schoolgids. Dit schept meer duidelijkheid over de procedure die bij het opstellen van het schooladvies wordt gevolgd en over de procedure die ouders moeten volgen als zij het niet eens zijn met het schooladvies. Nu zien we dat vooral mondige ouders hier inzicht in hebben. Door deze informatie op te nemen in de schoolgids en ouders en leerlingen over de procedure te informeren hebben alle leerlingen en ouders in ieder geval toegang tot dezelfde informatie. De bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging beoogt daarbij nog explicieter tot uitdrukking te brengen dat het bevoegd gezag ouders actief moet informeren. Dit sluit beter aan bij de doelstelling van het wetsvoorstel dat ook ouders die minder goed hun weg weten te vinden op de hoogte moeten (kunnen) zijn van de procedures rondom het schooladvies.

Tot slot vormt de eindtoets als zodanig reeds jaren een belangrijk element in de bevordering van de kansengelijkheid in de overgang van het po naar het vo. De toets biedt immers een objectief, tweede gegeven bij het schooladvies. Dit wetsvoorstel beoogt de objectiviteit van de doorstroomtoets te onderstrepen door de tijd die gelegen is tussen het voorlopig schooladvies en de afname van de doorstroomtoets te verkorten. Zo wordt de validiteit van de doorstroomtoets als objectief tweede gegeven bij het schooladvies beter verzekerd, doordat het (voorlopig) schooladvies en de afname van de doorstroomtoets gebaseerd zijn op hetzelfde kennisniveau.

Overigens zijn ook kansrijk adviseren en kansrijk plaatsen, het flexibiliseren van de onderbouw van het vo, goed zicht houden op de ontwikkeling van leerlingen en mogelijkheden geven tot maatwerk van belang voor het vergroten van kansengelijkheid bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs. De regering heeft hier de afgelopen jaren al stevig op ingezet en deze zaken krijgen de komende jaren een extra impuls door het Nationaal Programma Onderwijs.

De leden van de D66-fractie willen dat de overgang van basisschool naar middelbare school als doorlopende lijn wordt beschouwd en we weer geduld met kinderen gaan hebben. Het uitgangspunt is dat kinderen in een brede brugklas komen. Ook het sociaal cultureel planbureau (hierna: SCP) waarschuwt voor de toename van categorale scholen waardoor

leerlingen elkaar niet meer ontmoeten, waardoor er afstand kan ontstaan tussen groepen in de samenleving. Deze leden vragen in het licht van deze wet een reactie te geven op het rapport «Samen of gescheiden naar school» van het SCP.

Het is belangrijk dat leerlingen van verschillende schoolsoorten en met allerlei achtergronden elkaar ontmoeten en met elkaar leren samenleven, zoals ook beschreven wordt in het rapport van het SCP. Het SCP onderzoekt in zijn rapport of en zo ja op welke manier het onderwijs de maatschappelijke tweedeling, die grotendeels loopt langs de lijn van opleidingsniveau, kan tegengaan. In zijn onderzoek concludeert het SCP dat de segregatie in het voortgezet onderwijs toeneemt en dat leraren voor grote uitdagingen staan om maatschappelijke thema's te bespreken in de klas. Het onderzoek beschrijft ook een vreemde paradox: enerzijds stellen betrokken actoren (schoolbestuurders, schooldirecteuren, docenten en ouders) een vergaande stelselwijziging voor als oplossing voor de segregatie. Anderzijds kiezen ouders en leerlingen in toenemende mate voor categorale scholen en spelen schoolbesturen in op deze behoefte. Het SCP concludeert dat deze ontwikkeling vraagt om bijsturing, omdat de markt van vraag en aanbod niet vanzelfsprekend resulteert in een ontmoeting tussen verschillende groepen leerlingen. Het SCP denkt aan breed ingericht onderwijs met meer onderwijstypen op één school en vestiging, waarbij leerlingen op het eigen niveau leskrijgen.

De voorstellen van het SCP zijn ingrijpend. Het is niet aan dit demissionaire kabinet, maar aan een volgend kabinet om deze handschoenen op te pakken. Wel heb ik de eerste stappen reeds gezet. In de beleidsagenda onderwijssegregatie die uw Kamer in december 2020 heeft ontvangen worden verschillende maatregelen aangekondigd die aansluiten bij de bevindingen uit het SCP-rapport, zoals onderzoek naar effectieve interventies om onderwijssegregatie tegen te gaan, beleidssimulaties, versterkt toezicht op de Lokale Educatieve Agenda, uitbreiding van de Gelijke Kansen Alliantie-agenda's met segregatieafspraken en een set aan lokale interventies op bijvoorbeeld het gebied van toelatingsbeleid of niveau-overstijgend organiseren.² Dit wetsvoorstel gaat echter over iets anders. Het neemt gericht knelpunten weg in de procedure en het tijdspad rondom de doorstroomtoets, waardoor er geen directe link is tussen de in de beleidsagenda aangekondigde maatregelen en dit wetsvoorstel.

2. Aanpassingen in procedure en tijdspad schooladvisering

2.1 Knelpunten huidige regels

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering aangeeft dat niet alle leerlingen altijd terecht kunnen op de school naar keuze vanwege de beperkte capaciteit op bepaalde (populaire) scholen. Zij vragen of onderlinge concurrentie hier aan bijdraagt, of het wenselijk is dat onderlinge concurrentie tussen scholen bestaat en of het noodzakelijk is in het onderwijs. Zij vragen of de regering haar antwoorden kan toelichten.

De ene school is populairder dan de andere school, maar concurrentie tussen scholen is geen een-op-een verklaring voor het bestaan van populaire scholen met een beperkte capaciteit. Populariteit kan worden veroorzaakt door een verscheidenheid aan factoren, zoals: een populair schoolconcept dat de school aanbiedt, goede scores op «Scholen op de kaart», de ligging en de reputatie, etc. Omdat de capaciteit van scholen nooit onbeperkt is, zullen er altijd scholen zijn die meer aanmeldingen van leerlingen krijgen dan dat zij kunnen plaatsen. Tegelijkertijd staat het scholen vrij zich te profileren en zich te onderscheiden van andere scholen. Dat is inherent aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en

² Kamerstukken II 2020/21, 31 293, nr. 571.

de vrijheid van ouders en leerlingen om een school te kunnen kiezen die aansluit bij hun opvattingen, wensen en behoeften. Dat is ook een van de redenen waarom ouders en leerlingen in Nederland in de regel tevreden zijn over de eigen school.

2.2 Hoofdpijnen van het voorstel

De vragen die de leden van de fracties van D66 en GroenLinks in deze paragraaf hadden gesteld over de onderwijstijd en het moment waarop de doorstroomtoets wordt afgenomen zijn, met het oog op de leesbaarheid, beantwoord in paragraaf 5.1.

De leden van de VVD-fractie vragen of een hogere eindtoetsscore in alle gevallen leidt tot een leerling die een advies krijgt conform de hoger behaalde eindtoetsscore of dat een «heroverweging» ook kan betekenen dat het schooladvies niet naar boven wordt bijgesteld? Ook vragen zij wanneer een schooladvies naar boven wordt bijgesteld. De leden van de CDA-fractie stellen een soortgelijke vraag: zij vragen of de regering aan kan geven of de redenen voor aanpassing door de school van het definitieve schooladvies dezelfde zijn als in het huidige systeem en wat voor scholen de doorslag geeft bij een bijstelling.

Op grond van het huidige wettelijk stelsel is, wanneer het toetsadvies hoger uitvalt dan het schooladvies, de basisschool verplicht het schooladvies te heroverwegen. Het schooladvies kan op basis van de heroverweging naar boven worden bijgesteld, maar nooit naar beneden. Bijstelling is echter niet verplicht. Bij een heroverweging van het schooladvies kijken scholen naar een samenspel van factoren, waarvan de eindtoetsscore er één is. Uit de evaluatie van de Wet eindtoetsing po bleek dat scholen voor het al dan niet bijstellen van het schooladvies kijken naar de score op de eindtoets, gedragskenmerken van de leerling en wensen van de leerling en van de ouders. Daarbij geeft ruim de helft van de scholen aan leerlingen «het voordeel van de twijfel» te willen geven bij een hogere eindtoetsscore.³ Het totaalbeeld van de leerling geeft uiteindelijk de doorslag. De hiervoor beschreven wijze waarop scholen het schooladvies heroverwegen bij een hogere doorstroomtoetsscore blijft met dit wetsvoorstel ongewijzigd.

De leden van de VVD-fractie stellen dat een deel van de leerlingen baat heeft bij een vroeger selectiemoment om door te stromen dan het moment van de eindtoets en vragen of de regering mogelijkheden ziet om voor leerlingen die eerder kunnen en willen doorstromen aanpassingen te doen met betrekking tot het doorstroommoment.

Alle leerlingen moeten op school een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Dit proces wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. Als een leerling baat heeft bij het sneller doorlopen van de schoolloopbaan dan de acht aaneensluitende jaren die er voor staan, is daar ruimte voor binnen de geldende wet- en regelgeving, mits sprake blijft van een ononderbroken ontwikkelingsproces. Indien een leerling versnelt en al na groep 7 uitstroomt naar het vo kan de leerling de doorstroomtoets uit groep 8 maken, maar dit is niet verplicht.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de term «eindtoets» wordt gewijzigd in de term «doorstroomtoets», omdat de term «eindtoets» tot extra prestatiedruk zou leiden. Zij vragen waarop deze aanname is gebaseerd en op welke manier de regering de term «doorstroomtoets» gaat testen of daar niet dezelfde druk vanuit komt.

³ Raadpleegbaar via <https://www.oberon.eu/data/upload/Portfolio/files/evaluatie-wet-eindtoetsing-po.pdf>

Een naamsverandering leidt op zichzelf niet tot vermindering van de prestatiedruk. De naam doorstroomtoets doet vooral meer recht aan dat wat de toets beoogt te zijn: een instrument dat gebruikt wordt in de doorlopende leerlijn van het po naar het vo. De term «eindtoets» kan ten onrechte de indruk wekken dat het afnamemoment van de toets het einde van de groei van een leerling markeert. Het gebruik van de term «eindtoets» brengt te weinig tot uitdrukking dat de ontwikkeling van de leerling in het voortgezet onderwijs doorloopt en dat het voortgezet onderwijs logisch op het basisonderwijs volgt. De term eindtoets draagt bij aan het beeld dat de toets een soort eindexamen van de basisschool is. Het is vooral dit beeld dat tot prestatiedruk kan leiden. Dit wetsvoorstel, waarvan de naamsverandering onderdeel is, benadrukt dat het basis- en voortgezet onderwijs samen uitdrukking geven aan een ononderbroken ontwikkelingsproces dat bij iedere individuele leerling past. Een verdere verankering van dat doel, waarbij het schooladvies niet afhangt van één toets, maar een logisch uitvloeisel is van een ontwikkelingsproces dat middels het LVS wordt gevolgd, kan wel leiden tot vermindering van de druk.

De leden van de CDA-fractie vragen of een school een voorlopig schooladvies opstelt en zo ja wanneer dit gebeurt. Ook vragen zij of dit voorlopig schooladvies ook meegedeeld wordt aan de ouders en leerlingen zodat zij zich alvast kunnen voorbereiden op de keuze voor een middelbare school. Het schooladvies wordt in de periode van 10 januari tot en met 31 januari vastgesteld. Het bevoegd gezag deelt vervolgens het schooladvies mee aan de ouders. De afname van de doorstroomtoets volgt dan in de eerste of tweede volledige week van februari. Na de uitslag van de doorstroomtoets wordt het definitief schooladvies vastgesteld. Deze perioden staan in het wetsvoorstel vermeld in artikel 45d, eerste en derde lid, WPO; artikel 48e, eerste en derde lid, WEC en artikel 51d, eerste en derde lid, WPO BES. Op basis van richtinggevende gesprekken die vaak al vanaf groep 6 plaatsvinden en uiteindelijk resulteren in het voorlopig schooladvies zullen ouders en leerlingen zich vaak al gaan oriënteren op het voortgezet onderwijs. Na het definitieve schooladvies kunnen zij zich aanmelden bij de school van hun keuze.

De leden van de CDA-fractie vragen of er voor ouders en leerlingen ook een mogelijkheid bestaat om bezwaar aan te tekenen tegen dit voorlopige schooladvies? Zo ja op welke wijze en zo nee waarom niet? Deze leden vragen daarnaast hoe dit zit met het definitieve schooladvies. Blijft dit ongewijzigd ten opzichte van de huidige situatie?

Ouders en leerlingen hebben geen formeel recht van bezwaar tegen een schooladvies. Daarbij geldt dat besluiten over het kennen en kunnen van een leerling, tot welke categorie het schooladvies behoort, zijn uitgezonderd van bestuursrechtelijke rechtsbescherming (8:4, lid 3, onderdeel b Awb). Wel kunnen ouders en leerlingen op grond van de sectorwetten een klacht indienen tegen het door het bevoegd gezag afgegeven schooladvies. Het bevoegd gezag zal zich over die klacht moeten laten adviseren door een onafhankelijke klachtencommissie. Voor zover ouders over het schooladvies als zodanig een klacht willen indienen, is het in de meeste gevallen aangewezen het definitieve schooladvies af te wachten, omdat dan pas de gehele procedure is doorlopen. Wanneer ouders zich niet kunnen vinden in het oordeel van de klachtencommissie of in de wijze waarop het bevoegd gezag uitvoering heeft gegeven aan het advies, kunnen zij zich – in zowel het openbaar als bijzonder onderwijs – wenden tot de burgerlijke rechter. Aan de rechtsbeschermingsmogelijkheden verandert dit wetsvoorstel niets.

De leden van de CDA-fractie vragen ook nader toe te lichten hoe wordt voorkomen dat leraren nog steeds kinderen van laagopgeleide ouders

bewust of onbewust een lager schooladvies geven. Op welke wijze worden leraren gewezen op de bewuste en onbewuste vooroordelen op basis waarvan zij een schooladvies afgeven?

De leden van de CDA-fractie vragen verder in hoeverre de regering bereid is bij het po het belang van een gecombineerd schooladvies onder de aandacht te brengen om kansen te vergroten van kinderen, vooral kinderen voor wie in groep 8 nog niet helemaal duidelijk is wat het beste niveau is of voor kinderen van lager opgeleide ouders.

Het is belangrijk dat scholen leerlingen kansrijk adviseren en niet alleen enkelvoudige schooladviezen geven. Basisscholen zijn meerdere malen op dat belang gewezen. Zeker in de afgelopen periode, waarin sprake was van onderwijs op afstand, zijn basisscholen, zowel vanuit het Ministerie van OCW als vanuit een coalitie van de PO-Raad, het Lerarencollectief en de AVS, opgeroepen om leerlingen kansrijk te adviseren, dubbele adviezen te geven en het voordeel van de twijfel te geven. In oktober 2020 is de Handreiking schooladvisering gepubliceerd.⁴ In deze handreiking wordt specifiek aandacht besteed aan de (on)bewuste oordelen die een rol spelen bij de totstandkoming van het schooladvies en aan de afwegingen die daarbij komen kijken. Om deze handreiking nog beter voor het voetlicht te brengen bij onderwijsprofessionals heeft het Lerarencollectief video's ontwikkeld over schooladvisering.⁵ In zowel de handreiking als de tutorials worden basisscholen gewezen op de mogelijkheid een dubbel schooladvies te geven. Daarnaast organiseert de Gelijke Kansen Alliantie regionale bijeenkomsten naar aanleiding van de documentaireserie Klassen, om het gesprek over kansengelijkheid verder te voeren. Daarbij staat ook de overgang van po naar vo centraal. Deze bewustwordings- en communicatiecampagnes brengen het gesprek op gang, zowel op school als daarbuiten, over schooladvisering en de afwegingen die daarbij komen kijken.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven in hoeverre er nu voldoende aandacht wordt besteed aan schooladvisering op de Pabo en in het scholingsaanbod voor huidige leraren.

De leden van de GroenLinks- en de SP-fractie stellen soortgelijke vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er ook op de opleiding meer aandacht wordt besteed aan schooladvisering. Ook vragen zij of de regering het belangrijk vindt dat beginnende leerkrachten hier vanuit de opleiding vaardigheden en kennis over meekrijgen. De leden van de SP-fractie vragen in te gaan op de zorgen die de AOb uit over de vaardigheden en kennis die beginnende leerkrachten meekrijgen vanuit de opleiding. AOb-leden geven namelijk aan dat er meer winst te behalen valt door ook op de opleiding meer aandacht te besteden aan schooladvisering. Zij vragen hoe de regering hier nader op in gaat zetten.

Op sommige pabo's wordt aandacht gegeven aan schooladvisering in een specialisatie of een vak over het oudere kind. In die gevallen is er uitgebreid aandacht voor schooladvisering. Startende leraren worden overigens vrijwel nooit voor een groep 8 gezet. Mocht dat wel het geval zijn, dan krijgen zij daar normaal gesproken intensieve begeleiding bij in de inductiefase (de eerste drie jaar na afronding van de pabo). Het is ook belangrijk dat scholen deze begeleiding organiseren en beginnende leraren ondersteunen. Scholen kunnen om die reden ook subsidie aanvragen voor de begeleiding en bijscholing van startende leraren, ook als het gaat om het opstellen van schooladviezen. Tot slot is het goed om te benadrukken dat schooladvisering een proces van verschillende leraren samen is, dat vrijwel altijd in samenspraak gaat en niet berust bij één leraar.

⁴ Raadpleegbaar via <https://www.slo.nl/thema/meer/handreiking-schooladvisering/>

⁵ Raadpleegbaar via <https://lerarencollectief.nl/dossiers/dossier-kansrijk-adviseren/videos-kansrijk-adviseren/>

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat vaker gestimuleerd moet worden dat een kind het voordeel van de twijfel wordt gegeven bij de overstap naar het vo, maar ook op het vo zelf vanwege de impact op de toekomst van een kind en wat voor maatregelen de regering hiervoor wil nemen.

De regering is het eens met de leden van de CDA-fractie dat het belangrijk is om leerlingen het voordeel van de twijfel te geven. Leerlingen verdienen het om op verschillende momenten in hun schoolloopbaan kansen te krijgen om zich optimaal te ontwikkelen. Dat geldt zowel bij de overstap van het po naar het vo als in (de onderbouw van) het vo.

Om leerlingen bij de overstap naar het vo meer kansen te geven, rapporteren de toetsaanbieders sinds schooljaar 2018/2019 enkel nog in dezelfde vijf, brede toetsadviescategorieën (en de zesde enkelvoudige categorie vwo). Omdat al bij een half niveau verschil tussen het schooladvies en toetsadvies moet worden heroverwogen hebben leerlingen door deze categorisering eerder recht op een heroverweging van het advies. Bovendien heeft de invoering van de brede toetsadviescategorieën, gecombineerd met herhaaldelijke oproepen aan scholen en schoolbesturen om breed te adviseren, geleid tot een toename van het aantal brede schooladviezen. Waar in 2015 slechts 16 procent van de leerlingen een breed schooladvies ontving, was dit in 2019 reeds 28 procent.⁶ Ook het aandeel heroverwegingen en het aandeel bijstellingen is sinds de invoering van de nieuwe toetsadviescategorieën toegenomen. Waar in 2018 34 procent van de schooladviezen moest worden heroverwogen, was dit in 2019 41 procent. Omdat het aandeel bijstellingen ten opzichte van de heroverwegingen in deze jaren gelijk bleef (23 procent) nam het aandeel bijstellingen ten opzichte van alle schooladviezen toe: van 7,8 naar 9,4 procent. Deze toename gaf meer kinderen de kans om zich te bewijzen op een hoger niveau.

Op het voortgezet onderwijs kunnen brede brugklassen leerlingen helpen om het voordeel van de twijfel te krijgen. Het aanbod van brede brugklassen is na enkele jaren van daling recent gestabiliseerd.⁷ Mede ingegeven door de situatie rondom COVID-19 overwegen nu nog meer scholen om een heterogene en verlengde brugklas in te richten.⁸ Dat betekent dat meer leerlingen kunnen instromen in een brede brugklas. Zo krijgen leerlingen met een dubbel advies in een heterogene brugklas langer de tijd om te ontdekken wat bij hen past.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de regering blijft monitoren dat scholen een passend schooladvies geven. Ook vraagt zij of de regering maatregelen wil nemen als het nieuwe systeem kansenongelijkheid niet verkleint en of de regering hierin mee wil nemen dat vo-scholen leerlingen op het laagste van hun dubbele advies plaatsen omdat zij bang zijn te worden afgerekend door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) bij afstroom in het derde jaar van de vo-school?

De schooladviezen, eindtoetsscores, heroverwegingen en bijstellingen worden jaarlijks gemonitord door DUO. Deze gegevens zijn terug te vinden op Onderwijs in Cijfers.⁹ Gegeven het wegvallen van de eindtoets in schooljaar 2019/2020 als gevolg van de COVID-19 epidemie en eventuele leerachterstanden die in die periode zijn opgelopen, is de monitoring door DUO uitgebreid. DUO kijkt hiervoor in ieder geval in de

⁶ Raadpleegbaar via <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/leerlingen-po/eindtoets1819>

⁷ Raadpleegbaar via <https://public.tableau.com/profile/dienst.uitvoering.onderwijs.duo#1/vizhome/Brugklasaanbod20192020/Story1>

⁸ Raadpleegbaar via <https://www.nu.nl/coronavirus/6118332/veel-middelbare-scholen-weten-volgens-vo-raad-nog-niet-hoe-ze-open-moeten.html>

⁹ Raadpleegbaar via <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/leerlingen-po>

schooljaren 2020/21 en 2021/22 naast bovenstaande gegevens ook naar plaatsing in het vo en relateert deze gegevens aan indicatoren voor sociaaleconomische status en stedelijkheid. Het eerste rapport is in december 2020 aan uw Kamer verstuurd.¹⁰ Daarnaast ontvangen po-scholen automatisch een terugkoppeling vanuit het Basisregister Onderwijs (BRON) over de positie van hun oud-leerlingen in leerjaar 1, 2 en 3 van het vo. Po-scholen kunnen deze informatie gebruiken om hun schooladviezen en schooladviseringsprocedure te evalueren. Voor wat betreft de manier waarop de inspectie de onderwijsresultaten beoordeelt, is geen sprake van een negatieve beoordeling bij uitstroom naar het onderste niveau van een dubbel advies. Het toezichtskader is hier in schooljaar 2016/17 op aangepast. Indien een leerling een dubbel schooladvies ontvangt, geldt uitstroom naar het onderste van de twee adviezen als neutraal en uitstroom naar het bovenste van de twee adviezen als positief. Bovendien kijkt de inspectie in de beoordeling van de leerresultaten naar de positie van de leerling in leerjaar 3 van het vo ten opzichte van het initiële schooladvies. Het bijgestelde schooladvies (waardoor leerlingen hoger geplaatst kunnen worden) dan wel het definitieve schooladvies heeft hier dus geen invloed op. De bredere aanpak van kansengelijkheid heeft de aandacht van de regering. Naast dit wetsvoorstel dat beoogt knelpunten in de procedure rond de totstandkoming van het schooladvies weg te nemen, worden andere stappen gezet in het bevorderen van kansengelijkheid bij de overgang van po naar vo. Denk hierbij aan de eerder beschreven inzet op kansrijk adviseren en kansrijk plaatsen, het flexibiliseren van de onderbouw van het vo, goed zicht houden op de ontwikkeling van leerlingen en mogelijkheden geven tot maatwerk. De komende jaren krijgen deze thema's een extra impuls door het Nationaal Programma Onderwijs.

De leden van de CDA-fractie vragen nader toe te lichten hoe voorkomen wordt dat in het nieuwe systeem de nadruk weer voor alle kinderen komt te liggen op het goed scoren op de eindtoets of doorstroomtoets omdat deze score het definitieve schooladvies nog kan beïnvloeden.

Dit wetsvoorstel wijzigt niets aan de functie van de eindtoets als objectief, tweede gegeven bij het schooladvies. Het schooladvies blijft leidend. De druk op het maken van de toets neemt door dit wetsvoorstel dus niet toe.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe voorkomen wordt dat toets-training kansenongelijkheid bij de doorstroomtoets vergroot en hoe wordt voorkomen dat «teaching to the test» weer een grotere rol gaat spelen. De met dit wetsvoorstel beoogde aanpassingen hebben geen verhogend effect op toetstraining of *teaching to the test*. Dit wetsvoorstel stelt geen aanpassingen voor die een directe relatie met toetstraining hebben. Wat het wetsvoorstel wel doet, is de periode tussen het schooladvies en de doorstroomtoetsafname verkorten, waardoor de validiteit van de toetsuitslag ten opzichte van het voorlopige schooladvies wordt vergroot. Omdat de inhoud van de toets niet wijzigt heeft dit wetsvoorstel ook geen effect op *teaching tot the test*.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de effecten van dit wetsvoorstel op kansengelijkheid en de voorspellende waarde van het schooladvies gaat monitoren.

De voorspellende waarde van het schooladvies wordt reeds gemonitord. Po-scholen ontvangen een terugkoppeling op de gegeven schooladviezen, waarmee zij de kwaliteit van hun schooladviezen zelf kunnen monitoren. Sinds schooljaar 2019/20 wordt via BRON gemonitord hoe de leerlingen

¹⁰ Raadpleegbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/10/bijlage-1-rapport-wegvallen-eindtoets>

zich in het voortgezet onderwijs ontwikkelen. De vo-school gebruikt BRON om in te voeren in welke klas en op welk niveau de leerlingen zitten. DUO stelt po-scholen op de hoogte van de onderwijspositie van de leerling in het eerste, tweede en derde jaar na het verlaten van de po-school (voor alle leerlingen waarvan de po-school een schooladvies heeft geregistreerd). Evaluatie van de terugkoppeling van de vo-school kan helpen bij de kwaliteit van toekomstige adviezen.

De bijdrage die dit wetsvoorstel levert aan de bevordering van de kansengelijkheid is vooral gelegen in de omstandigheid dat alle leerlingen zich gelijktijdig met hun definitieve advies in de laatste week van maart aanmelden voor het vo. Hierdoor zullen leerlingen met een bijgesteld advies een even grote kans hebben om terecht te komen op de school en het schoolniveau van hun bijgestelde advies als leerlingen zonder bijgesteld advies. Er zitten beperkingen aan het monitoren of leerlingen ook daadwerkelijk op hun gegeven schooladvies instromen in het vo. De reden hiervoor is dat de registraties van brugklassen niet altijd nauwkeurig zijn en dat daardoor niet altijd duidelijk is op welk niveau leerlingen instromen. Algemene indicatoren die samenhangen met eindtoetsing, schooladvisering en kansengelijkheid worden jaarlijks gepubliceerd op [onderwijsincijfers.nl](https://www.onderwijsincijfers.nl). Hier wordt o.a. het aandeel brede adviezen, heroverwegingen, bijstellingen en hoogte van de schooladviezen bijgehouden.¹¹

De leden van de CDA-fractie vragen of voortaan ook verplicht moet worden opgenomen in de schoolgids wat ouders kunnen doen als zij het niet eens zijn met het voorlopige en/of definitieve schooladvies en welke stappen zij dan kunnen volgen.

In artikel 13 WPO, artikel 22 WEC en artikel 16 WPO BES staat beschreven waar de schoolgids in ieder geval informatie over dient te bevatten. Aan deze artikelen worden onderdelen toegevoegd die voorschrijven dat scholen in hun schoolgids informatie moeten verstrekken over de wijze van totstandkoming van het schooladvies en het definitieve schooladvies. Ook bepaalt het wetsvoorstel dat het bevoegd gezag in de schoolgids moet beschrijven op welke wijze ouders en leerlingen over de totstandkoming van het schooladvies worden geïnformeerd. Om explicieter tot uitdrukking te brengen dat het hier gaat om een actieve informatieverplichting is dit in de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging verduidelijkt door een zelfstandig onderdeel aan bovenstaande artikelen toe te voegen. In artikel 13, eerste lid, onderdeel f, WPO, artikel 22, eerste lid, onderdeel e, WEC en artikel 16, eerste lid, onderdeel f, WPO BES is reeds opgenomen dat de schoolgids ook informatie dient te bevatten over de rechten en plichten van de ouders, de verzorgers, de leerlingen en het bevoegd gezag, waaronder de informatie over de klachtenregeling bedoeld in artikel 14 WPO, artikel 23 WEC en artikel 17 WPO BES. Het bevoegd gezag is op grond van deze artikelen gehouden een regeling voor de behandeling van klachten op te stellen, waarin de stappen worden omschreven. Deze klachtenregeling kan ook gebruikt worden door ouders die het oneens zijn met het voorlopige en/of definitieve schooladvies.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering voornemens is iets aan de relatief vroege selectie in de overgang van het vo te doen, bijvoorbeeld door het invoeren van een latere selectie of bredere brugklassen. Zij vragen of het selectiemoment uitstellen geen effectievere manier is en of de naamswijziging naar doorstroomtoets niet meer een logistieke verandering is dan een echte stap naar de ambitie naar kansengelijkheid.

¹¹ Raadpleegbaar via <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/leerlingen-po/eindtoets1819>

De leden van de SP-fractie stellen een soortgelijke vraag: zij vragen hoe de regering aankijkt tegen uitstel van het selectiemoment, bijvoorbeeld pas na de tweede klas op de middelbare school. Ook vragen zij welke maatregelen de regering heeft genomen om later te selecteren. De leden van de SP-fractie vragen daarnaast hoe de regering aankijkt tegen het uitbreiden van het aantal brede scholengemeenschappen, waardoor leerlingen op de school zelf kunnen switchen van niveau en vakken op een hoger niveau kunnen volgen.

De leden van de CDA-fractie stellen een vraag die ook betrekking heeft op het selectiemoment. Zij vragen of de regering tevens bereid is bij het vo het belang van voldoende brede en verlengde brugklassen bij vo-scholen in een gemeente onder de aandacht te brengen omdat dit ook een goed middel is tegen kansengelijkheid en de gevolgen van vroegselectie kan verzachten.

Recent heeft de Onderwijsraad een advies uitgebracht over differentiatie en selectie.¹² De Raad adviseert om het moment van selectie uit te stellen tot na een brede driejarige brugperiode. Daarnaast geeft de Onderwijsraad enkele uitgangspunten mee voor de consequenties die dit heeft voor de inrichting van de bovenbouw. De voorstellen van de Onderwijsraad zijn ingrijpend. Een volgend kabinet zal deze handschoenen moeten oppakken. Dit wetsvoorstel laat een volgend kabinet ook de ruimte dat te doen.

In dit wetsvoorstel blijft het moment waarop leerlingen de overstap van primair naar voortgezet onderwijs maken gehandhaafd. Daar moet aan toegevoegd worden dat ook binnen de huidige juridische kaders er mogelijkheden bestaan om het selectiemoment uit te stellen door leerlingen in een heterogene en/of verlengde brugklas te plaatsen of door een flexibele inrichting van de onderbouw van het vo, waar leerlingen zonder drempels kunnen op- en afstromen. Hiermee wordt niet de overstap naar het vo uitgesteld, maar wel het moment waarop voor leerlingen het niveau wordt bepaald. Een flexibele inrichting van het vo betekent dat scholen doorlopend en op vooraf bepaalde momenten bekijken of leerlingen onderwijs volgen dat past bij hun capaciteiten en mogelijkheden. Hierdoor krijgen leerlingen in het vo nog wat meer tijd om uit te komen bij het voor hen best passende onderwijsniveau.

De regering onderschrijft het belang van voldoende heterogene, brede en verlengde brugklassen en heeft dit belang frequent onder de aandacht gebracht bij scholen (meest recentelijk in een brief aan alle vo-scholen over de overgang van primair naar voortgezet onderwijs in relatie tot COVID-19 en in een brief over het Nationaal Programma Onderwijs), en zal dit blijven doen. Om scholen te stimuleren tot het inrichten van (extra) heterogene en verlengde brugklassen, zijn in het Nationaal Programma Onderwijs middelen vrijgemaakt voor een financiële compensatie aan scholen voor mogelijke extra investeringen die zij moeten doen om deze brugklassen in te richten, zoals extra ondersteuning om te kunnen differentiëren of voor aangepaste leermiddelen. Ook is vanuit het Ministerie van OCW in februari een brief gestuurd naar de wethouders Onderwijs van alle gemeenten waarin aandacht is gevraagd voor het aanbod van brede brugklassen in hun gemeente.

Ook binnen brede scholengemeenschappen kunnen leerlingen makkelijker van niveau wisselen. De regering vindt brede scholengemeenschappen in dat opzicht dan ook positief. Het bevorderen van de totstandkoming van brede scholengemeenschappen kan vragen om grotere locaties dan waar besturen momenteel over beschikken.

De leden van de SP-fractie vragen de regering een opsomming te geven van wat er sinds het aantreden van Rutte III is gedaan aan het bevorderen

¹² Raadpleegbaar via <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/04/15/latere-selecteren-beter-differentieren>

van kansengelijkheid in het onderwijs, welke specifieke doelstellingen zijn gesteld, in hoeverre deze doelstellingen behaald zijn en wat specifiek de (meetbare) opbrengsten van het beleid zijn geweest.

De regering heeft uw Kamer op 13 maart 2019 geïnformeerd over wat dit kabinet heeft gedaan om kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen.¹³ In deze brief wordt ook ingegaan op de gestelde en behaalde doelstellingen. Ook de jaarrapportages van de Gelijke Kansen Alliantie geven hier inzicht in.¹⁴ Daarnaast beschrijft het dashboard Gelijke kansen verschillende indicatoren die verband houden met kansengelijkheid.¹⁵ De subsidieregelingen die in het kader van het Actieplan Gelijke Kansen 2017–2021 zijn ingezet, worden gemonitord en geëvalueerd. In de Staat van het Onderwijs schetst de Inspectie van het Onderwijs een aantal ontwikkelingen en cijfers, die gezamenlijk een beeld geven van de actuele kansengelijkheid.¹⁶ Sommige zijn hoopgevend, andere zijn zorgwekkend. Zo zien we dat de schoolloopbanen van leerlingen nog altijd in sterke mate worden voorspeld door het opleidingsniveau van hun ouders. Wel zien we ook dat leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond vaker hogere onderwijsniveaus volgen dan een aantal jaar geleden. De verschillen in basisschooladviezen tussen leerlingen met hoger en lager opgeleide ouders, bij gelijke capaciteiten, zijn nog altijd groot, maar nemen niet meer toe. Om te voorkomen dat corona een negatief effect heeft op deze trend, investeren we met het Nationaal Programma Onderwijs extra in leerlingen met een hoog risico op onderwijsachterstanden, om zo hun kansen te vergroten.

2.3 Volgorde schooladvies-doorstroomtoets

De vraag van de leden van de CDA-fractie over het belang van het gecombineerde schooladvies en de vraag over de verlengde brugklassen is, in het belang van de leesbaarheid, in de voorgaande paragraaf reeds beantwoord. Hetzelfde geldt voor de vraag van de SP-fractie over het uitstellen van het selectiemoment.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven wat voor haar de doorslaggevende reden is geweest om vast te houden aan de huidige volgorde van schooladvies-eindtoets voor de doorstroomtoets. De leden van de SGP-fractie vragen, in ogenschouw nemende dat er verschillende visies op de wenselijke volgorde zijn, hoe de regering de organisatorische aspecten gewogen heeft. Zij vragen waarom het idee dat scholen op basis van een toetsuitslag overzichtelijk en makkelijk een deskundig en transparant oordeel kunnen geven en ouders daarna een termijn bieden om hierop reageren niet de doorslag heeft kunnen geven. De leden van de SGP-fractie vragen daarnaast waarom de regering uitgaat van in de memorie van toelichting beschreven peilingen in plaats van de opvatting van de Onderwijsraad, de PO-Raad en het CPB te volgen. De leden van de VVD-fractie vragen waarop de PO-Raad, de Onderwijsraad en het CPB hun standpunt baseren dat de eindtoets weer voorafgaand aan het schooladvies moet worden afgenomen en waarom de regering deze adviezen zo gemakkelijk naast zich neerlegt.

De adviezen van de Onderwijsraad, PO-Raad en het CPB waar de fracties naar verwijzen zijn expliciet meegenomen in de afwegingen die bij dit wetsvoorstel zijn gemaakt. Volgens de PO-Raad, Onderwijsraad en CPB is een schooladvies het sterkst wanneer daar alle beschikbare informatie in

¹³ Kamerstukken II, 35 000 VIII, nr. 175.

¹⁴ Jaarrapportage over 2020 is verzonden op 22 januari 2021, Kamerstukken II, 35 570 VIII, nr. 174.

¹⁵ Raadpleegbaar via <https://www.ocwincijfers.nl/onderwijs/dashboard-gelijke-kansen>.

¹⁶ Raadpleegbaar via <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2021/04/14/de-staat-van-het-onderwijs-2021>

meegenomen is. Volgens deze organisaties is het dan ook wenselijk dat de doorstroomtoets wordt afgenomen voordat het schooladvies wordt gegeven. De memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel beschrijft dat onderzoek niet eenduidig uitwijst dat het omdraaien van de volgorde (naar eerst doorstroomtoets en dan schooladvies) leidt tot grotere kansengelijkheid. Deze conclusie is ook terug te vinden in het onderzoek van het CPB, waar de leden naar verwijzen. Zo schrijft het CPB in zijn rapport: «Wel zorgt de belangrijkere rol van de eindtoets ervoor dat alle kinderen weer een prikkel hebben om particuliere toetstraining te volgen om zo hun toetsadvies te verhogen. Hierdoor is het effect van een dergelijke maatregel op kansengelijkheid onduidelijk: de toetsscore kan mogelijk onterecht lagere verwachtingen van leraren corrigeren, wat gelijke kansen verbetert, terwijl particuliere toetstraining juist zorgt voor minder gelijke kansen.»¹⁷

Bij het ontbreken van overtuigende argumenten om de volgorde van het schooladvies en de doorstroomtoets om te draaien, hebben argumenten die pleiten voor het vasthouden van de huidige volgorde de doorslag gegeven. Zo ervaren leraren met de huidige inrichting van de schooladviesprocedure vertrouwen in hun professionele oordeel, omdat het schooladvies sterker is gepositioneerd dan vóór 2014. Scholen hebben ook een professionaliseringsslag gemaakt in de kwaliteit van de schooladviezen. Dat is te zien aan het overgrote aandeel van schooladviezen dat overeenkomt met het advies dat uit de toets volgt en aan de vervolloopbaan van leerlingen in het vo. Hoewel er aandachtspunten blijven bestaan, is niet gezegd dat het omdraaien van de huidige volgorde die aandachtspunten wegneemt. Er heeft reeds onderzoek plaatsgevonden naar de voorspellende waarde van het schooladvies en de eindtoets, dat laat zien dat de waarde zit in de combinatie van beide componenten.¹⁸ In schooladviezen nemen po-scholen al allerlei objectieve meetgegevens mee van onder meer de toetsen verbonden aan het LVS, naast de meer zachte leerlingkenmerken als werkhouding en motivatie. Om met de doorstroomtoets (on)bewuste (voor)oordelen tegen te gaan, is het van belang dat de doorstroomtoets als objectief, tweede gegeven na het schooladvies wordt afgenomen.¹⁹ Er is blijvende aandacht voor de kwaliteit van schooladviezen door bijvoorbeeld communicatiecampagnes. Tot slot sluit het behouden van de volgorde, die in 2014 is ingevoerd, aan bij de wens van de regering om op de doorstroomtoets, als belangrijk onderdeel van de doorstroom van het po naar het vo, een consistent beleid te voeren.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering nog andere alternatieven voor de advisering en doorstroom naar het middelbaar onderwijs naast dit voorstel heeft onderzocht en overwogen? Zij vragen de alternatieven, voor- en tegenargumenten schematisch weer te geven. Ook vragen zij waarom dit voorstel uiteindelijk het beste voorstel is om de kansengelijkheid tussen leerlingen te waarborgen in vergelijking tot de andere mogelijkheden.

Dit wetsvoorstel beoogt de knelpunten weg te nemen in de procedure en het tijdpad bij de schooladvisering, de toetsafname en de overgang van po naar vo. Gelijke kansen voor leerlingen speelden een rol bij het wegnemen van bepaalde knelpunten. Andere knelpunten waren meer organisatorisch van aard. Bij elk van de gesignaleerde knelpunten heeft de regering alternatieven onderzocht. In onderstaande tabel zijn de knelpunten en voorgestelde oplossingen overzichtelijk weergegeven.

¹⁷ CPB (2019). Policy Brief. De waarde van eindtoetsen in het po. Den Haag: CPB. p. 12–13.

¹⁸ Van der Lek, K. (2020). Teacher knows best? <https://www.cito.nl/kennis-en-innovatie/kennisbank/proefschrift-teachers-knows-best-kimberley-lek-2020>

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 31 293, nr. 417, p. 3.

Daaronder wordt per knelpunt weergegeven welke alternatieven er zijn overwogen.

Knelpunt	Voorgestelde oplossing
Ongelijke keuzevrijheid met effect op kansengelijkheid bij aanmelding vo voor leerlingen met een bijgesteld schooladvies	Vaststellen definitief schooladvies na afname doorstroomtoets en één aanmeldmoment in het vo
Afname eindtoets volgt te lang na de afgifte van het schooladvies om te kunnen dienen als objectief tweede gegeven	Periode tussen schooladvies en afname eindtoets wettelijk regelen
Procedure opstellen schooladvies niet altijd duidelijk voor ouders	De procedure voor het opstellen van het schooladvies wordt opgenomen in de schoolgids
Naam «eindtoets» suggereert onterecht het einde van een leerontwikkeling	De naam van de eindtoets wordt gewijzigd in «doorstroomtoets» en drukt daarmee de positie van de leerling in de doorlopende leerlijn van po naar vo beter uit

Bij het *eerste knelpunt* is ook overwogen om vast te houden aan het inschrijven op basis van het voorlopig schooladvies. Juist vanuit het oogpunt van kansengelijkheid is gekozen voor een gezamenlijk aanmeldmoment op basis van het definitieve schooladvies.

Bij het *tweede knelpunt* zijn verschillende periodes overwogen tussen het afgeven van het schooladvies en het maken van de doorstroomtoets. Vanwege afhankelijkheden in het tijdpad (toetsaanbieders hebben een maand nodig om de resultaten van de doorstroomtoets op te stellen en scholen hebben twee weken nodig om de doorstroomtoets af te nemen) is ervoor gekozen het opstellen van het schooladvies plaats te laten vinden in de periode van 10 januari tot en met 31 januari. Na deze periode wordt in de eerste of tweede volledige week van februari de doorstroomtoets afgenomen. Op deze manier wordt enerzijds geregeld dat scholen het schooladvies niet te vroeg afgeven en anderzijds dat de periode tussen het opstellen van het schooladvies en de afname van de doorstroomtoets zo kort mogelijk is. Om scholen wel de mogelijkheid te geven het schooladvies op zorgvuldige wijze op te stellen, krijgen zij daar een periode van drie weken voor. De afname van de doorstroomtoets volgt dan binnen enkele dagen tot maximaal twee weken op die periode.

Bij het *derde knelpunt* is gezocht naar verschillende centrale informatievoorzieningen voor ouders. Hier is geconcludeerd dat de schoolgids het meest passend is. Omdat er wettelijke eisen gesteld worden aan de schoolgids verzekeren we dat alle ouders op gelijke manier de informatie ontvangen. Er wordt daarnaast, middels de nota van wijziging, geëxpliciteerd dat er sprake is van een actieve informatieverplichting. Bij andere informatievoorzieningen zonder een wettelijke component zou dit niet gegarandeerd kunnen worden.

Bij het *vierde knelpunt* is ook overwogen om de naam van de eindtoets niet te wijzigen. De voorgenomen naamswijziging is bij de sociale partners gepeild en kon hier op veel draagvlak rekenen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het staat met de pilot 10–14 onderwijs.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering denkt over de gedachte van een «tienerschool» waar 10- tot 14-jarigen langzaam worden klaargestoomd voor het «echte werk» van de middelbare school, waarmee in Utrecht sinds een aantal jaar wordt geëxperimenteerd. Zij vragen of het wetsvoorstel zo'n «late selectie» uitsluit.

Vanwege de coronamaatregelen wordt de eindrapportage van de pilot 10–14 in het voorjaar van 2021 opgeleverd. Ook brengt de inspectie voor de zomer een themarapport uit over deze initiatieven. Op basis hiervan is een afweging mogelijk over een vervolg. Afgelopen schooljaar 2020–2021

is het experiment teambevoegdheid 10–14-onderwijs van start gegaan, deelnemende 10–14-scholen kunnen 4 jaar lang sector-overstijgend lesgeven met een teambevoegdheid. Een nulrapportage van het onderzoek naar dit experiment is recentelijk gepubliceerd.²⁰ De regering denkt positief over verschillende initiatieven die beogen de overgang van po naar vo te versoepelen, zoals 10–14 initiatieven, maar bijvoorbeeld ook kopklassen.²¹ Sommige kinderen zijn gebaat bij een meer geleidelijke overgang van po naar vo. Daarom is in het regeerakkoord opgenomen dat er meer experimentele ruimte komt voor 10–14 onderwijs. Dit is terug te zien in de pilot 10–14 onderwijs. Het wetsvoorstel sluit 10–14 onderwijs niet uit.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het staat met de regionale dekking van zoveel mogelijk verschillende typen brugklassen?

Het meest recente beeld hiervan is te vinden op de website van DUO.²² De cijfers voor schooljaar 2020/21 worden binnenkort op deze website gepubliceerd.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de veronderstelling dat het professionele oordeel van de leraar wordt onderstreept door de doorstroomtoets na het voorlopige schooladvies af te nemen. Zij vragen waarom de doorstroomtoets bewust buiten het voorlopig schooladvies wordt geplaatst. Ook vragen zij hoe de afzonderlijke positie van de doorstroomtoets is te verenigen met de wens om de zware status ervan te verminderen.

In de brief van 21 juli 2019 aan uw Kamer wordt beschreven hoe de huidige volgorde het professionele oordeel van de leraren onderstreept.²³ De professionaliteit van de leraar staat voorop in dit wetsvoorstel. In de huidige inrichting van het stelsel wordt het schooladvies primair bepaald op basis van een breed beeld van de ontwikkeling en competenties van het kind zoals geobserveerd door de leraren van de basisschool. Door de gestelde volgorde ongewijzigd te laten, blijven het schooladvies en het professionele oordeel van de leraar centraal staan. Ook bij de beantwoording van de vraag of bijstelling van het voorlopig schooladvies geboden is, speelt het professionele oordeel van de leraar een doorslaggevende rol, want de leraar bepaalt of bijstelling plaats moet vinden. Bijstelling vindt in ieder geval nooit automatisch plaats. Tegelijkertijd is het in het kader van kansengelijkheid van belang dat er een objectief, tweede gegeven bij het schooladvies beschikbaar is en serieus door de school wordt afgewogen. Door de huidige volgorde van schooladvies en doorstroomtoets te handhaven en te vertrouwen op het professionele oordeel van de leraar is voor de leerlingen helder dat het reeds ontvangen schooladvies bepalend is in hun overgang van po naar vo en niet de doorstroomtoets. Daarmee wordt voorkomen dat het gewicht van de doorstroomtoets toeneemt.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om een nadere onderbouwing van de stelling dat de druk op de doorstroomtoets zou toenemen indien deze reeds betrokken wordt bij het schooladvies. Daarnaast vragen zij of de regering onderkent dat door de doorstroomtoets te positioneren na de vaststelling van het voorlopige advies de toets juist meer als

²⁰ Raadpleegbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/02/08/nulmeting-onderzoek-teambevoegdheid-10-14-onderwijs/Onderzoek+teambevoegdheid+10-14-onderwijs.pdf>

²¹ Een kopklas is een klas na groep 8, bedoeld voor slimme basisscholieren die door een taalachterstand slecht presteren op de eindtoets. Zij kunnen een lage toetsscore krijgen, alleen omdat ze de vragen van een test minder of niet goed begrijpen.

²² Raadpleegbaar via https://duo.nl/open_onderwijsdata/publicaties/dashboards/aanbod-brugklassen-vo.jsp

²³ Kamerstukken II 2018/19, 31 293, nr. 417

negatieve factor tegenover het oordeel van de school gezien kan worden, waardoor polarisatie tussen het advies van de school en het resultaat van de toets kan worden gevoed.

De doorstroomtoets afnemen voordat het schooladvies is afgegeven kan leiden tot toetsstress bij leerlingen. Als zij nog geen schooladvies hebben ontvangen kan de doorstroomtoets al snel worden ervaren als een eindexamen van de basisschool, waar hun toekomst vanaf hangt. Gezien de waarde die basisscholen zelf hechten aan het vasthouden aan de huidige volgorde en het gebruik van de doorstroomtoets als objectief, tweede gegeven ligt het niet in de rede dat zij dit ervaren als een negatieve factor tegenover het eigen oordeel.

3. Stelselinrichting

3.1 Achtergrond van het voorstel

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de problematiek erkent dat de toetsen uit het LVS volgens de regering een indicatie geven van de bereikte referentieniveaus terwijl de wettelijk vastgestelde referentieniveaus pas aanvangen bij eind groep 8, waardoor het niet mogelijk is om bijvoorbeeld voor de uitslag van een LVS-toets in groep 4 te zeggen hoe deze zich verhoudt tot de referentieniveaus. Zij vragen waarom het wetsvoorstel dan dat niet alleen bepaalt dat de doorstroomtoets, maar ook de LVS-toetsen gebaseerd moeten zijn op de referentieniveaus, terwijl dit onmogelijk en niet handhaafbaar is?

De leden van de SGP-fractie vragen er daarnaast aandacht voor dat de koppeling met de referentieniveaus in het oorspronkelijke voorstel voor de invoering van het leerlingvolgsysteem niet aanwezig was en vragen waarom de regering er niet voor kiest om deze koppeling pas juridisch te borgen wanneer een helder discussie over tussenniveaus is gevoerd en deze ook in het officiële referentiekader worden opgenomen.

Het huidige wettelijk kader stelt dat het LVS toetsen bevat op het terrein van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde die de referentieniveaus in acht nemen. Dit wetsvoorstel wijzigt daar niets aan. De referentieniveaus Taal en Rekenen beschrijven wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het eind van groep 8. Toetsen verbonden aan het LVS die aan de referentieniveaus gekoppeld zijn, laten zien in hoeverre leerlingen op weg zijn dat einddoel te bereiken. Het is daarbij niet noodzakelijk om een tussen-niveau vast te stellen. Het afnemen van meerdere toetsen brengt de ontwikkeling van leerlingen richting de referentieniveaus goed in beeld. Met inzicht in de vorderingen van de leerling gerelateerd aan het streefniveau kunnen leraren hun onderwijs zoveel mogelijk op het niveau van de leerling afstemmen. Scholen hebben de vrijheid om eigen keuzes te maken over hoe zij de ontwikkeling van leerlingen in beeld brengen en wat zij van deze ontwikkeling vinden. Het toevoegen van tussenniveaus aan het referentiekader zou deze vrijheid beperken.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering duidelijkheid te scheppen over de status van observatie-instrumenten in het leerlingvolgsysteem. Zij constateren dat het zowel tekstueel als onderwijsinhoudelijk en wetshistorisch ongerijmd zou zijn om observatie-instrumenten te scharen onder de term LVS-toetsen. De term observatie-instrumenten heeft geen duidelijke wettelijke inbedding, net zomin als een onderscheid tussen toetsen met of zonder volg-aspect. Bovendien constateren zij dat zelfs de Expertgroep toetsen PO tot op heden spreekt over het onderscheid tussen schoolse toetsen en observatie-instrumenten en dat dit breder in het onderwijsveld gangbaar is.

De leden van de SGP-fractie stellen daarnaast de vraag of het klopt het dat observatie-instrumenten op grond van dit wetsvoorstel volledig buiten

beeld gelaten worden en dat het dus volledig aan de vrijheid van scholen is om hierin keuzes te maken.

Ook vragen zij of de regering onderkent dat het karakter van de tot op heden gebruikte observatie-instrumenten, die aansluiten bij de wensen van veel professionals, opnieuw onder druk komt te staan indien de eisen inzake LVS-toetsen op deze instrumenten toegepast zouden worden. Zij vragen hoe de regering recht doet aan de inhoudelijk onderscheidende kenmerken van deze instrumenten en de behoefte in het veld.

De leden van de SGP-fractie vragen er tot slot aandacht voor dat, mocht de regering toch plannen hebben om observatie-instrumenten onder het wetsvoorstel te willen gaan scharen, in ieder geval sprake dient te zijn van een zorgvuldige voorbereiding en voldoende afstemming met aanbieders. De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat een eventueel beoordelingskader pas van kracht wordt op het moment dat de wet in werking treedt. Tot slot vragen zij of de regering de opvatting deelt dat aanbieders niet tot het onmogelijke gehouden kunnen worden en dus voldoende tijd dienen te krijgen om met de vastgestelde kaders te kunnen werken.

Toetsen verbonden aan een LVS zijn instrumenten die de vorderingen van leerlingen kunnen meten. Zo werd in 2018 in de Kamerbrief over kleutertoetsen aangegeven dat scholen binnen het LVS zowel schoolse toetsen met opgaven als observatie-instrumenten kunnen inzetten.²⁴ Deze brede interpretatie van toetsen biedt leraren de mogelijkheid om op gepaste en betrouwbare wijze de ontwikkeling van hun leerlingen in beeld te krijgen. In de praktijk worden observatie-instrumenten bijvoorbeeld veelvuldig door scholen ingezet om de vorderingen van kleuters te volgen. Vanwege de brede interpretatie van toetsen beoordeelt de Expertgroep Toetsen PO zowel schoolse toetsen als observatie-instrumenten op wettelijk gestelde eisen rondom normering, validiteit en betrouwbaarheid. Op dit punt wijzigt dit wetsvoorstel niets. Het wetsvoorstel regelt enkel dat de toetsen verbonden aan het LVS door het CvTE kunnen worden erkend. In het Toetsbesluit PO, dat naar aanleiding van dit wetsvoorstel ook zal worden gewijzigd, zal worden gespecificeerd dat een school binnen het LVS zowel schoolse toetsen als observatie-instrumenten kan inzetten. Ook aan observatie-instrumenten kunnen eisen gesteld worden rondom betrouwbaarheid, validiteit en normering. Het beoordelingskader dat het CvTE voor de beoordeling van deze eisen hanteert, bereidt zij zorgvuldig voor. Bij de ontwikkeling van het beoordelingskader betreft het CvTE betrokkenen in het veld, waaronder aanbieders van observatie-instrumenten voor kleuters. Aanbieders van observatie-instrumenten wordt daarmee de mogelijkheid gegeven tijdig input te leveren op het concept beoordelingskader.

Dit wetsvoorstel wijzigt niets aan de vrijheid die scholen hebben om keuzes te maken ten aanzien van de instrumenten die zij inzetten binnen het LVS. Hoewel het ook in het nieuwe stelsel mogelijk blijft dat observatie-instrumenten beoordeeld worden op eisen rondom normering, betrouwbaarheid en validiteit, staat het scholen vrij om binnen het LVS, naast erkende instrumenten, andere instrumenten te gebruiken. Scholen kunnen er dus voor kiezen bijvoorbeeld in de kleuterperiode andere instrumenten in te zetten om de ontwikkeling van hun kleuters te volgen. Hiermee wordt recht gedaan aan de inhoudelijk onderscheidende kenmerken van instrumenten en de vrijheid van scholen om invulling te geven aan het wettelijk kader. Aanbieders van observatie-instrumenten (voor kleuters) worden daarmee tevens aan redelijke eisen gehouden: zij zijn niet verplicht hun instrument te laten erkennen.

²⁴ Kamerstukken II 2017/18, 31 293, nr. 406

3.2 Knelpunten huidige stelselinrichting

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat zij vindt van de kritiek van onder andere de AOb dat bij de toetsen het primaat aan de markt wordt gegeven en daarmee steeds meer publiek geld bestemd voor onderwijs bij private partijen met een winstoogmerk terecht komt. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen de regering naar haar reactie op de kritiek van de AOb dat de overheid zich met de rol van private partijen mede afhankelijk maakt van private partijen, terwijl diezelfde overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid draagt voor kwalitatief goed onderwijs. Ook vragen de leden naar de twijfels van de AOb over de kosten, een mogelijke wildgroei aan aanbieders en de onderlinge vergelijkbaarheid van toetsen.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen een gelijksoortige vraag. Zij vragen of de regering het ermee eens is dat er nadelen zitten aan de «vermarkting» van de eindtoets en dat dit past in een bredere ontwikkeling waarin het onderwijs wordt «vermarkt». Zij vragen waarom dit gezien wordt als de betere optie. Omdat de overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid heeft om zorg te dragen voor kwalitatief goed onderwijs vragen zij of het slim om deze taak uit te besteden aan private partijen. Ook vragen zij of publiek geld, bestemd voor onderwijs, op deze manier niet naar private partijen met een winstoogmerk gaat en wat het wetsvoorstel daarmee betekent voor de kosten. Kunnen private partijen op enig moment kiezen om hogere kosten te vragen. Ook vragen zij of de regering een risico ziet in een wildgroei van aanbieders en toetsen. De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom in het verleden besloten is tot de toelating van eindtoetsen van private aanbieders. Wat was hiervan de nut en noodzaak? Ook vragen de leden van de SP-fractie of de regering niet vindt dat met het toelaten van private eindtoetsaanbieders er een complex systeem is opgetuigd met allerlei controles en beoordelingen, terwijl met één goede eindtoets vanuit de overheid prima het niveau van leerlingen aan het eind van de basisschool getoetst kan worden. De leden vragen verder of het hebben van vrijheid van scholen voor het kiezen van een bepaalde eindtoets noodzakelijk is voor het bepalen van het niveau van een leerling aan het eind van de basisschool en of een systeem zonder eindtoets vanuit de overheid hierbij past.

De leden van de SP-fractie vragen daarnaast hoe de regering aankijkt tegen de «vermarkting» van het onderwijs, waarbij de overheid zich op steeds meer terreinen afhankelijk maakt van private partijen terwijl diezelfde overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid draagt voor kwalitatief goed onderwijs? Daarnaast vragen de leden in hoeverre deze private partijen de prijs voor hun eindtoetsen zelf mogen vaststellen. Ook vragen zij welke regels hieraan zijn verbonden.

De betrokkenheid van private partijen bij de eindtoets vloeit voort uit het amendement Rog/Schouten aangenomen bij de behandeling van het wetsvoorstel Eindtoetsing PO. Met dit amendement beoogden de genoemde leden van de CDA-fractie en fractie van de ChristenUnie blijkens de toelichting de keuzevrijheid voor scholen bij het kiezen van een eindtoets te beschermen.²⁵ De keuzevrijheid van scholen moest niet onnodig worden aangetast en het moest voor scholen mogelijk blijven om een alternatieve commerciële eindtoets te kiezen. Een meerderheid van de basisscholen blijkt nu ook erg positief over deze keuzevrijheid.²⁶ Meer dan de helft van de scholen neemt inmiddels een toets van een marktpartij af.

²⁵ *Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 38.* Op 2 april 2013 hebben de aanwezige leden van de SGP, het CDA, de ChristenUnie, de VVD, 50PLUS, D66, GroenLinks, De PvdA, de PvdD en de SP voor dit amendement gestemd. De aanwezige leden van de fractie van de PVV waren tegen.

²⁶ Raadpleegbaar via <https://www.oberon.eu/data/upload/Portfolio/files/evaluatie-wet-eindtoetsing-po.pdf>

De aanbieders van doorstroomtoetsen ontvangen een niet kostendekkende subsidie van de overheid. De hoogte van deze subsidie is vastgelegd in de Subsidieregeling andere eindtoetsen po en wordt dus niet door de aanbieders bepaald. De subsidie bestaat uit een vaste voet en een bedrag per leerling die de doorstroomtoets afneemt. De aanbieders vragen de subsidie aan bij de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen. De overheid stelt hiervoor de middelen beschikbaar. Er vindt geen financiële transactie plaats tussen aanbieders van doorstroomtoetsen en scholen. De partijen kunnen hier dus ook niet meer geld voor vragen. Er bestaat geen risico op een wildgroei van aanbieders en toetsen. Het ontwikkelen van een doorstroomtoets die voldoet aan alle kwaliteitseisen vraagt namelijk om specifieke expertise. Hetzelfde geldt voor het risico op minder vergelijkbare eindtoetsen. Enkel aanbieders met een door het CvTE erkende doorstroomtoets kunnen in het voorgestelde toetsstelsel hun toets op scholen laten afnemen.

De Minister is verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorwaarden die aan de doorstroomtoetsen worden gesteld en die in de wet- en regelgeving zijn opgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om eisen van validiteit, betrouwbaarheid en een deugdelijke normering, maar ook om welke domeinen van het referentieniveau worden getoetst. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om toe te zien op de kwaliteit van de aangeboden doorstroomtoetsen en te verzekeren dat scholen altijd in staat zijn om een doorstroomtoets te kiezen. De ervaring van de afgelopen jaren laat zien dat de scholen hun wettelijke plicht om een doorstroomtoets af te nemen kunnen vervullen met de door marktpartijen ontwikkelde doorstroomtoetsen. Daarnaast ontwikkelt het CvTE een calamiteitentoets en stelt de Minister van OCW deze beschikbaar aan scholen indien, volgend op een grote calamiteit, de marktpartijen gezamenlijk toch niet in staat mochten blijken doorstroomtoetsen beschikbaar te stellen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de psychometrische en onderwijskundige expertise van de deskundigen binnen de Expertgroep Toetsen PO uit te breiden en verplicht te stellen bij ondersteuning van de marktaanbieders en in plaats daarvan kiest om voortaan het CvTE gebruik te laten maken van de deskundigen van stichting Cito op dit gebied.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast waarom de regering de verantwoordelijkheid voor het hebben van een oordeel over de kwaliteit van de eindtoetsen en LVS-toetsen bij het CvTE neerlegt en waarom zij er niet voor heeft gekozen om te stimuleren dat bijvoorbeeld de bezetting van de Expertgroep wordt vergroot zodat de kwetsbaarheid in capaciteit wordt verminderd en er een onafhankelijk toezicht komt op het functioneren van de Expertgroep.

In het voorgestelde stelsel moet het CvTE gebruik kunnen maken van onderwijskundig en psychometrisch onderbouwde adviezen over de kwaliteit van de doorstroomtoetsen en toetsen verbonden aan een LVS. De grootste groep onderwijskundig psychometristen in Nederland is werkzaam bij Stichting Cito. Zij kunnen in het huidige stelsel niet de taken van de Expertgroep Toetsen PO vervullen, omdat zij reeds een functie vervullen bij de ontwikkeling van de Centrale Eindtoets. Nu de taak om de Centrale Eindtoets te ontwikkelen vervalt, ontstaat er ruimte om de expertise van Stichting Cito ten volle te benutten in het stelsel. Dit past ook in de wettelijke taken die Stichting Cito heeft. De uitbreiding van de Expertgroep Toetsen zou niet goed aansluiten bij de wijzigingen van het stelsel die dit wetsvoorstel beoogt. De overheid kan in het huidige stelsel niet goed zorg dragen voor de kwaliteit van de eindtoetsen en toetsen verbonden aan een LVS met een onafhankelijke Expertgroep en verschillende marktpartijen. Er wordt voor gekozen dit beter te organiseren door het CvTE op de kwaliteit van die toetsen toe te laten zien en daarmee de verantwoordelijkheid van de Minister te onderstrepen. Onderdeel van

deze wijziging vormt de wens de psychometrische en onderwijskundige expertise duurzaam te borgen. Om dit mogelijk te maken is het nodig de wettelijke taken van het CvTE en Stichting Cito uit te breiden en de Expertgroep PO op te heffen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil toelichten waarom het niet meer passend zou zijn om op bijzondere wijze een centrale eindtoets te faciliteren en te financieren, gelet op de wettelijke plicht om een doorstroomtoets af te nemen en de waarborgfunctie van de overheid. De voornoemde leden vragen waarom de verantwoordelijkheid voor het verzorgen van een calamiteitentoets niet duidelijk in het takenpakket wordt opgenomen.

Tussen schooljaar 2014/15 en 2016/17 zijn vijf marktpartijen opgestaan die voldoen aan de door de overheid gestelde kwaliteitseisen voor eindtoetsing en die zijn toegelaten tot de markt. In schooljaar 2020/2021 bieden hiervan nog vier marktpartijen een eindtoets aan. De ervaring van de afgelopen jaren laat zien dat de scholen hun wettelijke plicht om een doorstroomtoets af te nemen kunnen vervullen met de door marktpartijen ontwikkelde doorstroomtoetsen. De regering heeft geconstateerd dat de markt op dit moment voorziet in kwalitatieve en met de Centrale Eindtoets vergelijkbare toetsen. Omdat de markt in gelijke mate in staat is te voorzien in de toetsen kan de overheid haar waarborgfunctie vervullen zonder zelf een toets aan te bieden. De noodzaak om als overheid een doorstroomtoets te blijven aanbieden vervalt dus. Aan de zorgen van de leden van de SGP-fractie komt de regering tegemoet door een calamiteitentoets te ontwikkelen en beschikbaar te stellen aan scholen indien de marktpartijen gezamenlijk toch niet in staat mochten blijken doorstroomtoetsen beschikbaar te stellen. Deze overheidstaak staat duidelijk vermeld in de toelichting op het wetsvoorstel.

3.3 Toelichting bij voorgestelde maatregelen over stelselinrichting

De vragen die de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA in deze paragraaf hadden gesteld over de vermarkting van het onderwijs zijn beantwoord in paragraaf 3.2.

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel kosten het ministerie bespaart met de afschaffing van de Centrale Eindtoets en waar dit geld voor wordt gebruikt.

Het aanbieden van de Centrale Eindtoets brengt kosten met zich mee voor het CvTE, voor Stichting Cito en voor DUO. In de uitvoeringstoetsen bij het wetsvoorstel hebben het CvTE, Stichting Cito en DUO in kaart gebracht welke kosten wegvallen wanneer de Centrale Eindtoets wordt afgeschaft. Het gaat dan bijvoorbeeld om kosten bij Stichting Cito voor de te ontwikkelen toetsitems en kosten bij DUO voor de helpdesk.

Een deel van de bespaarde kosten wordt ingezet voor nieuwe taken die voortkomen uit dit wetsvoorstel. Hierbij valt te denken aan het beoordelen van erkenningsaanvragen van doorstroomtoetsen en toetsen verbonden aan het LVS door het CvTE, of aan het uitvoeren van de berekeningen ten behoeve van het advies over de normering van de doorstroomtoetsen door Stichting Cito. De kosten die voortvloeien uit de nieuwe wettelijke taken liggen lager dan de kosten die volgen uit het aanbieden van de Centrale Eindtoets. Het is nog niet mogelijk een precieze inschatting van deze kosten te maken.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak het momenteel gebeurt dat leerlingen niet terecht kunnen bij de school van hun keuze en hoe vaak deze leerlingen dan naar een school moeten die een slechtere beoordeling krijgt van de inspectie?

Op dit moment worden leerlingen met een bijgesteld advies benadeeld ten opzichte van leerlingen zonder bijgesteld advies. Zij hebben namelijk een kans die zeven maal kleiner is om geplaatst te worden op de school of op het niveau van hun voorkeur na het bijgestelde advies dan leerlingen van wie het advies niet wordt bijgesteld.²⁷ Onderzoek heeft berekend dat het waarschijnlijk 14 procent betreft van de leerlingen met een bijgesteld advies. Het is onbekend wat het verschil in beoordeling door de inspectie is tussen de school van eerste keuze en de uiteindelijke school van inschrijving. Wanneer deze leerlingen hun bijgestelde advies willen verzilveren door zich aan te melden voor een andere school en/of een hoger brugklasniveau, blijkt dit voor sommige leerlingen niet mogelijk omdat er geen plek meer beschikbaar is. In het huidige systeem komen bijgestelde adviezen te laat voor vo-scholen, die hun formatie al rond moeten hebben. Leerlingen moeten dan kiezen: ofwel voor het volgen van onderwijs op hun bijgestelde niveau, maar op een school niet aansluit bij de voorkeur van de leerling of bijvoorbeeld niet past bij benodigde ondersteuningsbehoefte, ofwel voor het volgen van onderwijs op een school die past bij de voorkeur van de leerling, maar die niet het gewenste onderwijsniveau aanbiedt. Dit creëert een bepaalde mate van kansenongelijkheid: leerlingen die worden onderschat, krijgen niet alleen op een later moment hun gewijzigde schooladvies, maar kunnen ook vaker niet meer terecht op het niveau dat naar aanleiding van de bijstelling het meest passend is. Omdat de reden van inschrijving van een leerling met een bijgesteld advies niet gemonitord wordt, is niet op leerlingniveau aan te geven om hoeveel leerlingen het gaat.

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast wanneer het volgens de Raad van State wel verantwoord zou zijn om over te gaan tot aanpassing van toetsingsstelsel en het afschaffen van de centrale eindtoets. Blijkens het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het volgens de Raad verantwoord om over te gaan tot aanpassing van het toetsingsstelsel en het afschaffen van de Centrale Eindtoets wanneer zeker is dat de markt voorziet in eindtoetsen van voldoende kwaliteit, transparantie en eenduidigheid. De regering heeft geconstateerd dat de markt op dit moment voorziet in kwalitatieve en met de Centrale Eindtoets vergelijkbare toetsen. Tussen schooljaar 2014/15 en 2016/17 zijn vijf marktpartijen opgestaan die voldoen aan de door de overheid gestelde kwaliteitseisen voor eindtoetsing en die na toetsing daarvan door de Expertgroep Toetsen PO zijn toegelaten tot de markt. In schooljaar 2020/21 bieden hiervan nog vier marktpartijen een eindtoets aan. De ervaring van de afgelopen jaren laat zien dat de scholen hun wettelijke plicht om een doorstroomtoets af te nemen kunnen vervullen met de door marktpartijen ontwikkelde doorstroomtoetsen. De toetsen zijn ook voldoende vergelijkbaar, zoals is gebleken uit de evaluatie van de Expertgroep Toetsen PO.²⁸ Kortom: de markt is volwassen omdat het aanbod stabiel is, tot betrouwbare uitkomsten leidt en van gelijke kwaliteit is als het overheidsaanbod. De regering ziet geen reden om te wachten met het afschaffen van de Centrale Eindtoets. De kwaliteit van de eindtoetsen wordt in het nieuwe stelsel eenduidig gewaarborgd met een erkenning en beoordeling door het CvTE, dat daarbij gebruik maakt van adviezen van Stichting Cito.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de concentratie van taken bij het CvTE voor zich ziet en of zij daarmee ook wil reflecteren op de onafhankelijke zbo-status van het CvTE en de reikwijdte van de goedkeuringsmogelijkheid die de Minister heeft. Zij vragen of de regering

²⁷ Kooij, Van der Ploeg, Van Stigt & Suijkerbuijk (2020). Nut, wenselijkheid en consequenties van één aanmeldmoment vo. Impactanalyse. Utrecht: Oberon. P.18–19.

²⁸ Rapportage normering van eindtoetsen via een gezamenlijk anker, 2020, Expertgroep Toetsing PO, Ref. nr. 20.04

hierbij tevens wil reflecteren op het feit dat vanwege de door haar voorziene nieuwe stelselinrichting voortaan alle benodigde kennis ten aanzien van kwaliteit van toetsen, normering et cetera bij het CvTE is belegd. Zij vragen hoe de regering het voor zich ziet dat op dit punt waarborgen worden gecreëerd tegen een te machtige positie van het CvTE. Ook vragen zij hoe de regering borgt dat het eigenstandig, zonder afhankelijk te zijn van de kennis van het CvTE, kan oordelen over de kwaliteit en normering van de doorstroomtoets?

Het CvTE is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zonder rechtspersoonlijkheid. Bij het instellen van het College voor examens als zbo in 2009, met de Wet tot Instelling van een College voor examens, alsmede houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet College voor examens), werd reeds uitgebreid in de memorie van toelichting aangegeven dat de Minister te allen tijde verantwoordelijk is voor het (examen)stelsel en voor de kwaliteit en de inhoud van de examenprogramma's.²⁹ De inrichting die wordt voorgesteld sluit aan bij de huidige positie van het CvTE als zbo binnen het onderwijsstelsel.

Een aantal zaken verandert dit wetsvoorstel niet. Zo blijft de keuzevrijheid voor een doorstroomtoetsen in het primair onderwijs bestaan en blijft de Minister verantwoordelijk voor het op basis van de wet vaststellen van de normen die gelden voor de doorstroomtoetsen. Het gaat dan bijvoorbeeld om eisen van validiteit, betrouwbaarheid en een deugdelijke normering, maar ook om welke domeinen van het referentieniveau worden getoetst. Wat verandert, is dat daar waar de Minister zich eerst baseerde op de onafhankelijkheid en expertise van de Expertgroep Toetsen PO bij het erkennen van toetsen, de Minister nu zal uitgaan van de onafhankelijkheid en expertise van het CvTE. De taken van het CvTE zijn echter dusdanig ingekaderd dat er geen sprake is van een te machtige positie. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in een goedkeuringsbevoegdheid van de Minister op het beoordelingskader en de beoordelingsnormen, die door het CvTE worden opgesteld. De Minister kan hiermee, voor wat betreft het beoordelingskader, controleren of het CvTE de juiste invulling geeft aan de eisen uit de wet- en regelgeving bij het beoordelen van de vraag of een toets voor erkenning in aanmerking komt. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de beoordelingen en erkenningen van de toetsen ligt, vanwege de benodigde expertise hiervoor, bij het CvTE. De Minister oordeelt dus niet zelf over de kwaliteit en normering van een doorstroomtoets.

De leden van de CDA-fractie vragen verder hoe voorkomen gaat worden dat door de concentratie van taken bij het CvTE de verschillende eindtoetsen die er nu zijn te veel in een bepaalde mal worden gedwongen zodat de keuzevrijheid die scholen nu hebben bij het kiezen van een toets, die past bij hun pedagogisch-didactische visie, de facto kleiner wordt omdat de verschillen tussen de eindtoetsen kleiner worden.

Dit wetsvoorstel laat evenveel ruimte voor verschillen tussen doorstroomtoetsen als momenteel het geval is. Het CvTE legt binnen het wettelijk kader vast aan welke eisen de doorstroomtoetsen moeten voldoen. Hierbij wordt voortgebouwd op het beoordelingskader van de Expertgroep Toetsen PO. De keuzevrijheid voor scholen om te kiezen voor een toets die past bij hun onderwijskundige visie komt daarmee geenszins in het gedrang. Dit wetsvoorstel verandert niets aan die keuzevrijheid. De Minister blijft eindverantwoordelijk voor de wettelijke kwaliteitseisen voor de doorstroomtoetsen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wenselijk het is dat stichting Cito en Cito bv, voorheen dezelfde instelling, respectievelijk adviseert aan

²⁹ Stb. 2009, 93.

CvTE over de kwaliteit van de toets en daarmee ook over de kwaliteit van de toets van Cito bv die als marktpartij doorstroomtoetsen gaat aanbieden. Deze leden vragen hoe (de schijn van) belangenverstrengeling kan worden voorkomen tussen deze organisaties. Zij vragen welke waarborgen zijn ingebouwd om te voorkomen dat stichting Cito bewust of onbewust een positiever advies geeft over de doorstroomtoetsen van Cito bv dan over doorstroomtoetsen van andere marktaanbieders en zij ontvangen graag een uitgebreide toelichting van de regering.

Het is wenselijk dat Stichting Cito een rol speelt in de advisering aan het CvTE over de kwaliteit van doorstroomtoetsen. Stichting Cito heeft als organisatie een enorme expertise als het gaat om psychometrisch en onderwijskundig meten. Op deze manier kan de benodigde onderwijskundig psychometrisch expertise in het stelsel duurzaam worden gewaarborgd. De regering heeft in dit voorstel zorgvuldig de taken van Stichting Cito georganiseerd, ter voorkoming van de schijn van belangenverstrengeling. Het mag niet zo zijn dat Cito B.V. voordeel heeft van de positie van Stichting Cito, terwijl andere marktpartijen dit voordeel niet ondervinden. Ten eerste zijn Stichting Cito en Cito B.V. organisatorisch duurzaam van elkaar gescheiden. Taken, personeel en bedrijfsvoering zijn strikt van elkaar gescheiden. Ten tweede geldt dat niet Stichting Cito, maar het CvTE besluit over de erkenning en toelating van doorstroomtoetsen. Iedere marktpartij dient de aanvraag voor erkenning en toelating in bij CvTE. Stichting Cito adviseert weliswaar op een onderdeel van het beoordelingsproces, maar doet dat aan de hand van een specifieke adviesvraag en binnen het beoordelingskader dat door het CvTE wordt opgesteld. Dat waarborgt een transparant en eerlijk advies over de erkenning en toelating van doorstroomtoetsen en toetsen verbonden aan het LVS. Het CvTE is steeds verantwoordelijk voor de besluitvorming en kan gemotiveerd afwijken van het advies van Stichting Cito. Ten derde kan elke toetsaanbieder op gelijke wijze een beroep doen op de expertise van Stichting Cito.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre de toetsen nog onderling goed te vergelijken zijn, ook op langere termijn.

Een belangrijke eis bij de inzet van verschillende doorstroomtoetsen is de onderlinge vergelijkbaarheid. Uit evaluaties van de Expertgroep Toetsen PO blijkt dat de introductie van een gezamenlijk anker in 2018 ertoe heeft geleid dat de toegelaten eindtoetsen onderling voldoende vergelijkbaar zijn, zonder de vrijheid aan te tasten die toetsaanbieders hebben om hun eindtoets naar eigen inzicht vorm te geven.^{30 31} De inzet van een gezamenlijk anker betekent dat een deel van de opgaven in elk van de vijf eindtoetsen (incl. de Centrale Eindtoets) gelijk is. Daardoor kunnen de prestaties op de verschillende eindtoetsen in een normeringsprocedure aan elkaar gelinkt worden. Dit zorgt ervoor dat de keuze voor een bepaalde eindtoets geen verschil maakt voor het toetsadvies dat een leerling krijgt. Het gezamenlijk anker vormt daarmee ook voor toekomstige eindtoetsen een garantie voor een goede vergelijkbaarheid tussen de toetsen. Met de wijziging van het Toetsbesluit PO in augustus 2019 is het gebruik van de ankeropgaven bij de eindtoetsafname in 2018 en 2019 juridisch verankerd. Deze verplichting zal in de toekomst worden voortgezet.

³⁰ Rapportage Vergelijkbaarheid eindtoetsen en invoering van gezamenlijk anker, 2018, Expertgroep Toetsing PO, Ref.nr. 18.01.

³¹ Rapportage Normering afname eindtoets 2019, Expertgroep Toetsen PO, ref. nr. 19.11.

3.4 Keuzevrijheid en vergelijkbaarheid; overwogen alternatieven

De vragen van de leden van de SP-fractie die betrekking hebben op de vermarkting van het onderwijs zijn, ter bevordering van de leesbaarheid, opgenomen in paragraaf 3.2.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de gemiddelde eindtoets-scores van basisscholen, de schooladviezen die gegeven zijn en waar oud-leerlingen in het voortgezet onderwijs zitten (op of onder hun schooladvies), te zien zijn op de website www.scholenopdekaart.nl. Zij vragen of de regering de mening deelt dat het onwenselijk is dat scholen op deze resultaten afgerekend kunnen worden door ouders en de media en dat deze gegevens in een bepaalde context moeten worden gezien, zoals enkel de inspectie kan met alle gegevens waarover zij beschikt. Zij vragen waarom de regering deze ranking-the-schools op de betreffende website in stand houdt.

De website www.scholenopdekaart.nl is een gezamenlijk platform van de PO-Raad en VO-raad om leerlingen en ouders van informatie over scholen te voorzien. De regering hecht aan gedegen informatievoorziening voor leerlingen en ouders. De website maakt gebruik van openbare data van DUO en de inspectie en laat daarbij inderdaad resultaten zien over schooladviezen, gemiddelde eindtoetsscores en de positie van leerlingen in leerjaar 3 van het vo. Vanzelfsprekend vertelt deze score ouders en leerlingen niet het hele verhaal en is deze informatie niet één-op-één te vertalen naar een kwaliteitsoordeel over de betreffende school. Het doel van een dergelijke website mag nooit zijn om scholen af te rekenen. Bovendien kunnen scholen op www.scholenopdekaart.nl informatie toevoegen over bijvoorbeeld het schoolbeleid, de sfeer en de tevredenheid van leerlingen en ouders. Ook dit is relevante informatie voor leerlingen en ouders om bij hun keuze te betrekken.

3.5 Brailleversie

De leden van de SGP-fractie vragen, in aanvulling op hun eerdere vraag over de calamiteitentoets, waarom de verantwoordelijkheid van de overheid voor een brailletoets niet duidelijk in het wetsvoorstel een plek heeft gekregen.

Het is belangrijk dat ook blinde leerlingen of leerlingen met een zware leesbeperking de doorstroomtoets kunnen maken. Het is de verantwoordelijkheid van de regering om ervoor te zorgen dat voor deze leerlingen een brailleversie van de toets beschikbaar is. Hiervoor zal de regering expliciet zorg dragen. Uit een inventarisatie blijkt dat er voldoende partijen zijn die in de ontwikkeling van een brailleversie kunnen voorzien. Er is een aankondiging tot een aanbesteding opgenomen in het wetsvoorstel, zodat de regering op haar verantwoordelijkheid aanspreekbaar is.

4. Caribisch Nederland

De leden van de CDA-fractie vragen de regering op welke wijze zij de beschikbaarheid van kwalitatief goede LVS-toetsen en een doorstroomtoets gaat bevorderen. Zij vragen hoe groot de kans is dat er tijdig goede toetsen beschikbaar zijn gezien het kleine marktaandeel dat er bestaat voor de toetsen op Caribisch Nederland vanwege het deels afwijkende curriculum en kleine aantal scholen dat toetsen zal gaan afnemen. Ook vragen zij welke maatregelen de regering gaat nemen indien blijkt dat er niet op tijd een goede toets is voor de afzonderlijke onderdelen van Caribisch Nederland.

De regering voorziet in de beschikbaarheid van kwalitatief goede toetsen verbonden aan een LVS door de ontwikkeling van genormeerde volgtoetsen voor Papiaments, Engels en Nederlands als Vreemde Taal (NVT) te financieren. Dit traject is eind 2020 van start gegaan met als doel dat bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel goede toetsen verbonden aan een LVS beschikbaar zijn voor de scholen in Caribisch Nederland. In de ontwikkeling van de toetsen wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de Caribische context, waardoor de toetsen in voldoende mate aansluiten bij het curriculum en de belevingswereld van leerlingen in Caribisch Nederland.

Voor wat betreft de doorstroomtoets, die alleen voor Bonaire verplicht wordt, vraag ik het CvTE de voorbereidingen te treffen die bijdragen aan het tijdig verhelderen van de kwaliteitskaders van de doorstroomtoets Bonaire. Er zal vanwege de schaalgrootte slechts één doorstroomtoets worden aangeboden aan alle basisscholen op Bonaire. Hiervoor zal door de overheid financiering worden verstrekt. Die doorstroomtoets moet voldoen aan de criteria van het CvTE en dient ook een erkenning te krijgen. Voor zowel de doorstroomtoets Bonaire als de genormeerde volgtoetsen geldt dat scholen enkel aan hun verplichting de toetsen af te nemen gehouden kunnen worden als deze beschikbaar zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het enthousiasme over de aanscherping van de verplichtingen rondom LVS-toetsen en positieve reacties over de rol van het CvTE als kwaliteitsbewaker hierbij ook gelden voor de scholen op Saba en Sint Eustatius?

In de consultatieronde is met de po en vo scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius gesproken. De positieve reacties golden voor de scholen op alle drie de eilanden.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de status is van de ontwikkeling van een nieuw Besluit CXC gezien de urgentie voor de scholieren in het voortgezet onderwijs die na diplomering in Europees Nederland hun opleiding willen voortzetten. Ook vragen zij of er alsnog een set aan profielen komt op het niveau van het Besluit CXC die de doorstromingsmogelijkheden waarborgt.

Met het besluit om over te stappen op de onderwijsinrichting en examens van het Caribbean Examinations Council, wordt de onderwijsinrichting en examens van het Europees Nederlandse stelsel losgelaten. De CXC onderwijsinrichting kent geen profielen. In het Besluit CXC is dan ook geen set aan profielen opgenomen.³² Het Besluit CXC laat de scholen vrij om binnen de kaders van het besluit de vakken zodanig te clusteren dat deze overeen kunnen komen met de profielen. Het wordt niet verplicht gesteld. De aansluiting op vervolgonderwijs in Europees Nederland wordt echter in zijn algemeenheid wel gewaarborgd.

5. Advies en consultatie

5.1 Internetconsultatie

De vraag van de leden van de VVD-fractie over de volgorde van de eindtoets en het schooladvies is, met het oog op de leesbaarheid, beantwoord in paragraaf 2.3.

Pro en Iwoo

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering de risico's erkent rondom het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen voor leerlingen in het praktijkonderwijs en vmbo-scholen die leerwegonder-

³² Stb. 2021, 166.

steund onderwijs aanbieden, maar geen uitzondering wil maken voor deze twee groepen. Ook vragen zij wat er wordt gedaan om de risico's voor deze toch al kwetsbare leerlingen en vaak ook ouders te verkleinen? In vervolg op het de impactanalyse van Oberon zijn nadere gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het s(b)o, het praktijkonderwijs en scholen die intensieve leerwegondersteuning aanbieden. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat de scholen zelf geen extra risico's zien met betrekking tot het ene aanmeldmoment voor deze groep leerlingen ten opzichte van leerlingen in het reguliere onderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke ondersteuning scholen krijgen bij tijdige voorbereiding van een tlv zodat deze op tijd kan worden afgegeven. Zij vragen of de regering kan garanderen dat uiteindelijk niet de leerlingen de dupe worden van deze wetswijziging.

Scholen zullen worden ondersteund met een voorbeeldplanning voor het aanvragen van een TLV. Ook deze leerlingen moeten immers een passende plek krijgen in het voortgezet onderwijs.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is te monitoren of er na invoering van dit wetsvoorstel uitvoeringsproblemen ontstaan ten aanzien van het tijdig aanvragen voor de toelaatbaarheidsverklaring en het tijdig aanmelden bij het vervolgonderwijs.

Er bestaat geregeld en goed contact tussen het Ministerie van OCW, de Sectorraad Praktijkonderwijs en de Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs. Deze organisaties staan op hun beurt in nauw contact met de praktijk op scholen. Eventuele uitvoeringsproblemen kunnen op die manier gesignaleerd worden. Indien daar reden toe bestaat, kan het Ministerie van OCW daarop ingrijpen en/of scholen extra ondersteuning bieden bij het tijdig aanvragen van een TLV en het tijdig aanmelden bij het vervolgonderwijs.

Werkdruk

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre de regering de scholen en docenten gaat bijstaan als het gaat om de korte periode waarin het schooladvies, het afnemen van de doorstroomtoets en het heroverwegen en bijstellen van het schooladvies zullen plaatsvinden en als het gaat om de verwerking van alle aanmeldingen in het vo. Zij vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de werkdruk hierdoor niet vergroot wordt. De regering heeft oog voor de werkdruk van leraren in het po en vo. Om scholen te ondersteunen bij het opstellen van het schooladvies is daarom ook de Handreiking schooladvisering opgesteld. Daarnaast wordt het aantal handelingen dat leraren moeten uitvoeren niet vergroot. De totstandkoming van het schooladvies en de heroverwegingen vinden iets dichter op elkaar plaats, waardoor er mogelijk minder voorbereidingstijd is voor leraren. Tegelijkertijd zorgt het centrale aanmeldmoment ervoor dat administratieve gegevens tussen po-scholen en vo-scholen nog maar één keer uitgewisseld hoeven worden. Dit maakt dat scholen meer ruimte en tijd hebben voor de warme overdracht. Dit komt de soepele doorstroom van de leerlingen ten goede. Het verwerken van alle aanmeldingen op één moment vraagt wellicht meer op één moment van vo-scholen, maar maakt de administratie overzichtelijker, omdat achteraf geen wijzigingen meer hoeven te worden doorgevoerd.

Onderwijstijd voor de doorstroomtoets

De D66-, GroenLinks-, SP- en SGP-fracties stellen vragen over de effecten van dit wetsvoorstel op onderwijstijd. De leden van de D66-fractie vragen waarom er is gekozen voor het aanmeldmoment in eind maart en niet later in het jaar. Hoe heeft de regering de belangenafweging gemaakt tussen de ontwikkeling van het kind en de uitvoerbaarheid voor het

voortgezet onderwijs? De leden van de D66-fractie zijn niet overtuigd dat de aanpassing van de normering tegemoet komt aan de zorgen en vragen van de leraren. Hiermee stellen we namelijk de toets op zichzelf centraal en niet het doel van onderwijs, namelijk het leren van de stof. Graag ontvangen zij een nadere reactie van de regering.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er geen risico is, door de doorstroomtoets zo vroeg te plannen, dat de resterende onderwijstijd minder intensief besteed wordt of dat leerlingen hun motivatie verliezen. Ook vragen zij of alle leerstof al voor de afname van de doorstroomtoets behandeld is en of de effecten van het vervroegen van de toets zijn onderzocht.

De leden van de SP-fractie vragen de regering nader in te gaan op het voorkomen dat leerlingen niet alle lesstof op tijd beheersen voor de doorstroomtoets wordt afgenomen. Zij vragen welke andere opties dan eventueel de normering aanpassen er zijn om dit probleem te voorkomen en daardoor stress bij leraren en leerlingen te voorkomen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering in beeld heeft gebracht hoeveel scholen zorgen hebben over de onderwijstijd en waarom niet ten minste de hele maand januari beschikbaar kan blijven voor het onderwijs.

De keuze voor het aanmeldmoment eind maart is gemaakt op basis van de impactanalyse die is opgesteld door onafhankelijk onderzoeksbureau Oberon.³³ Deze impactanalyse is in december 2020 met uw Kamer gedeeld.³⁴ Uit deze analyse blijkt dat een aanmelddatum later dan eind maart voor het vo voor diverse problemen zorgt. Het gaat dan met name om activiteiten rondom het opstellen van formatie, goedkeuring door de medezeggenschapsraad, het verlengen/beëindigen van contracten en vacaturevulling. Uit de analyse blijkt dat een aanmelddatum rond 1 april voor zowel het vo als het po wel uitvoerbaar is. Ook wordt in dit onderzoek gekeken naar de ontwikkeling van leerlingen. Het onderzoek concludeert dat het verlaten of vervroegen van het aanmeldmoment geen effecten heeft op de ontwikkeling van leerlingen, aangezien deze zich ook na aanmelding voor het vervolgonderwijs blijven ontwikkelen.

Een aantal leraren maakt zich zorgen over de vraag of zij alle stof die in groep 8 wordt behandeld wel kunnen afronden voor de afname van de doorstroomtoets – vóór de eerste week van februari. Van het begin tot het eind van het schooljaar in groep 8 dient het onderwijs tot het leren van stof. Het afnemen van de doorstroomtoets betekent niet het einde van de ontwikkeling van een leerling in groep 8. Daarnaast is het voor de betrouwbaarheid van de doorstroomtoets niet noodzakelijk om alle stof uit elke lesmethode afgerond te hebben. Ook als dat niet het geval is kan de toets een goede inschatting maken van de capaciteiten van een leerling. Het toetsadvies dient als objectief, tweede gegeven bij het schooladvies. Het uitgangspunt is dat de potentie van leerlingen gelijk blijft, ook als zij de toets twee maanden eerder in het jaar afleggen. De doorstroomtoets kan dus ook wanneer nog niet alle lesstof van groep 8 is behandeld betrouwbare en valide toetsadviezen geven. Scholen zullen hier actief over worden geïnformeerd. Door het uitdragen van dit uitgangspunt hoop ik de zorgen bij leraren weg te kunnen nemen. Het is niet nodig dat zij alle lesstof voor afname voor de doorstroomtoets en eerder dan normaal aanbieden. Stress bij leerlingen en leraren wordt daarmee voorkomen.

Andere zorgen die kunnen leven, zijn dat zij niet in staat zouden zijn om hun leerlingen nog te motiveren tot leren nadat de doorstroomtoets is afgenomen. Daarmee zou de onderwijstijd minder intensief worden besteed. Dit risico is echter verwaarloosbaar. Een recente peiling laat zien dat leraren de zorg delen dat het lastig kan zijn om leerlingen te motiveren

³³ Kooij, Van der Ploeg, Van Stigt & Suijkerbuijk (2020). Nut, wenselijkheid en consequenties van één aanmeldmoment vo. Impactanalyse. Utrecht: Oberon. P.29.

³⁴ Kamerstukken II 2020/21, 31 293, nr. 568.

vlak voor de overstap naar het vo, maar dat zij tegelijkertijd zelf goed in staat zijn om vanuit hun professionaliteit leerlingen gemotiveerd te houden.

Tot slot is van belang hier op te merken dat de effecten van het vervroegen van de toets op het onderwijs van de leerlingen is onderzocht. Onderzoek van de PO-Raad, Algemene vereniging schoolleiders (AVS) en VO-raad getiteld «Effectief Schakelen: verbeteren van de informatieoverdracht tussen PO en VO» laat zien dat scholen die later een eindtoets afnemen geen verschillen zien in leerprestaties ten opzichte van de scholen die de afname eerder in het schooljaar plannen. De latere afname van zo'n zeven weken heeft niet tot gevolg dat er op de scholen ook (gemiddeld) hogere scores worden behaald. Dat geldt zowel voor de totaalscore als voor de score op de onderdelen Taal, Rekenen en Studievaardigheden.³⁵

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, Onderdeel i

De leden van de SGP-fractie vragen of verwarring zou kunnen ontstaan over de vraag in hoeverre een school verplicht is een onderwijskundig rapport te verstrekken indien geen sprake is van een ontvangende school of een school als bedoeld in de WEC of de WVO. Zij vragen of het artikel betrekking heeft op vertrekkende leerlingen in alle leerjaren, op scholen in het buitenland en ook op andere onderwijsvormen die strikt genomen niet als school getypeerd worden.

Op grond van deze bepaling bestaat er alleen een verplichting om een onderwijskundig rapport te verstrekken als er sprake is van een ontvangende school in de zin van de WVO of de WEC.

Artikel I, onderdeel J

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering, uitgaande van het regeerakkoord, niet in het voorstel heeft geregeld dat tijdens de kleuterperiode geen toetsen worden afgenomen.

Scholen blijven in het nieuwe stelsel, net zoals nu het geval is, verplicht om de ontwikkeling van leerlingen te volgen door het gebruik van een LVS, dat toetsen bevat die kennis en vaardigheden van de leerling meten in elk geval op het terrein van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, met inachtneming van de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen. In het Toetsbesluit PO zal worden vastgelegd aan welke eisen toetsen verbonden aan een LVS moeten voldoen. Daarbij wordt bepaald dat binnen de kleuterperiode voor het volgen van de ontwikkeling enkel observatie-instrumenten worden ingezet. Voor het volgen van kleuters kunnen daarmee geen schoolse toetsen meer worden afgenomen.

Artikel 45b

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het wetsvoorstel de lijn continueert dat het aantal toetsen dat een leerling-volgsysteem dient te bevatten niet wordt voorgeschreven en dat de vrijheid van scholen wordt gerespecteerd wat betekent dat enkel de eindtoets wordt voorgeschreven. Zij vragen vervolgens hoe het uitgangspunt om geen frequentie noch aantal voor te schrijven te verenigen is met de verplichting dat aan een leerling- en onderwijsvolgsysteem zijn door het College voor toetsen en examens erkende toetsen

³⁵ Roeleveld, J., Mulder, L., Paas, T. (2011). Gevolgen van een latere afname van de Cito Eindtoets Basisonderwijs. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut.

verbonden moeten zijn, waarmee indirect toch een aantal toetsen voorgeschreven lijkt te worden. Zij vragen waarom niet in algemene zin wordt verplicht dat het leerlingvolgsysteem toetsen en andere informatie bevat en dat daarin ook erkende toetsen opgenomen kunnen worden. Bij de invoering van de wettelijke verplichting van het LVS is er, gezien de functie van het LVS als diagnostisch hulpmiddel van de school om de onderwijspraktijk te verbeteren, voor gekozen om de inrichtingsvrijheid van scholen zo veel mogelijk te respecteren. Het wetsvoorstel doorstroomtoetsen sluit aan bij dit uitgangspunt. Het huidige wettelijk kader vooronderstelt al dat scholen in ieder geval goedgekeurde toetsen op de wettelijk voorgeschreven domeinen in het LVS opnemen. Scholen blijven verplicht tot het opnemen van (door het CvTE goedgekeurde) toetsen verbonden aan een LVS op de domeinen Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Het wetsvoorstel verbiedt scholen niet om – in lijn met de beoogde vrijheid – voor het volgen van leerlingen ook andere gegevens in het LVS op te nemen.

Artikel 45c

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering gekozen heeft voor deze limitatieve opsomming om leerlingen te ontheffen van de doorstroomtoets. De voornoemde leden vragen in hoeverre de verwijzing naar de medische redenen in het eerste lid voldoet in situaties waarin de leerling te maken krijgt met ernstige gebeurtenissen in de privésfeer die het maken van de toets onwenselijk of soms zelfs onmogelijk maken. Er zijn geen wijzigingen in de voorwaarden voor het verkrijgen van een ontheffing van de doorstroomtoets ten opzichte van de ontheffing van de eindtoets. Hier wordt aan toegevoegd dat een leerling de doorstroomtoets op een later moment kan afleggen indien een leerling is verhinderd om de toets af te leggen. Dit kan binnen drie weken na het reguliere afname-moment. Hierdoor komt er meer ruimte voor maatwerk. Kinderen die om medische redenen niet in staat zijn om de toets te maken, hoeven dit vanzelfsprekend niet te doen. Dit is ter beoordeling van het bevoegd gezag. De inspectie ziet erop toe dat er van deze mogelijkheid op een juiste wijze gebruik wordt gemaakt en vraagt – indien nodig – verantwoording van het schoolbestuur.

Artikel 45d

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering in dit artikel geen minimumtermijn heeft voorgesteld tussen het vaststellen van het definitieve schooladvies en de vaste aanmelddatum, zodat ouders indien nodig nog een redelijke termijn hebben om met de school te spreken indien zich bijvoorbeeld omissies in het advies voordoen.

Het in dit wetsvoorstel geregelde tijdpad en het feit dat het schooladvies al voorafgaand aan de doorstroomtoets in de periode tussen 10 januari en 31 januari is afgegeven, betekent dat er voldoende tijd is voor ouders om met scholen in gesprek te treden over het eventueel bijstellen van het advies. Zowel de periode voor het vaststellen van het definitieve schooladvies als het aanmelden in het vo worden in de wet vastgelegd. Toetsaanbieders leveren uiterlijk 15 maart het toetsadvies aan bij de school. De school heeft vervolgens tot en met uiterlijk 24 maart om dit schooladvies, in overleg met de ouders, vast te stellen. Het aanmelden op de vo school vindt vervolgens plaats van 25 tot en met 31 maart.

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