

Wetsvoorstel doorstroomtoetsen: verbetering voor de overgang van po naar vo?

Mr. J.S. Buiting¹

Sinds 2014 zijn het schooladvies en de eindtoets wettelijk verankerd. Naar aanleiding van de resultaten van de eindtoets kan het schooladvies naar boven bijgesteld worden. De school voor voortgezet onderwijs dient vervolgens de toelaatbaarheid van de leerling te baseren op het schooladvies. In 2019 zijn het schooladvies en de eindtoets geëvalueerd. Dit is voor de regering aanleiding om het stelsel van het schooladvies en de eindtoets te wijzigen. In dit artikel wordt onderzocht of die wijziging leidt tot een verbetering in de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs.

1. Inleiding

Momenteel wordt het wetsvoorstel over doorstroomtoetsen² (het wetsvoorstel) behandeld in de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel is niet controversieel verklaard en kan gedurende de vorming van een nieuw kabinet door beide Kamers behandeld worden.³ Met dit wetsvoorstel gaat het sinds 2014 geldende stelsel van schooladvies en eindtoets per 1 augustus 2022 op de schop. De regering beoogt hiermee knelpunten weg te nemen in de overgang van het primair onderwijs (po) naar het voortgezet onderwijs (vo). Daartoe wordt de naam van de eindtoets veranderd in 'doorstroomtoets' en worden de momenten waarop het schooladvies wordt vastgesteld, de eindtoets wordt afgenomen en de leerling zich moet aanmelden bij de vo-school gewijzigd en wettelijk verankerd. Daarnaast wordt het stelsel van eindtoetsen gewijzigd: de centrale eindtoets verdwijnt en de taken van de minister, het College voor Toetsen en Examens (hierna: CvTE) en het CITO worden ten aanzien van de eindtoets opnieuw belegd. Dit wetsvoorstel heeft grote gevolgen voor de afsluiting van het po en toelating tot het vo. De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft hier ondertussen zeer kritisch over geadviseerd.⁴

Noten

1. Job Buiting is als beleidsjurist werkzaam bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en schrijft een proefschrift over de autonomie van de leraar bij het nemen van examenbeslissingen. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.
2. Wetsvoorstel 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 (*Kamerstukken II 2020/21*, 35 671, 1-5). Dit artikel is bijgewerkt tot en met 6 maart 2021, eventuele daarna aangebrachte wijzigingen in het wetsvoorstel zijn niet verwerkt in dit artikel.
3. *Kamerstukken II 2020/21*, 35 718, 1.
4. *Kamerstukken II 2020/21*, 35 671, 4.

In dit artikel worden de belangrijkste wijzigingen uit het wetsvoorstel toegelicht: de aanscherping van de systematiek van schooladvies en eindtoets (paragraaf 2) en de wijzigingen in het stelsel van de eindtoets (paragraaf 3). Deze wijzigingen worden kritisch tegen het licht gehouden, waarbij eerst wordt ingegaan op het huidige systeem. Met dit artikel wordt onderzocht of het wetsvoorstel haar doel bereikt, namelijk: draagt het wetsvoorstel bij aan de verbetering van de overgang van het po naar het vo?

2. Het schooladvies en de eindtoets

2.1 Het huidige systeem

Tot 2014 bepaalde het bevoegd gezag van een vo-school of een leerling toelaatbaar was tot de school. Het bevoegd gezag onderzocht hiertoe de geschiktheid van elke leerling aan de hand van een toelatingsexamen, proefklas, psychologisch onderzoek of een onderzoek naar de kennis en het inzicht van de leerling in ten minste het laatstelijk door hem gevolgde schooljaar (bijvoorbeeld middels de Cito-toets).⁵ In 2014 kwam hier verandering in. Sindsdien dient het bevoegd gezag van een vo-school de toelaatbaarheid van een leerling te baseren op het schooladvies, dat is vastgesteld door de directeur van een po-school.⁶ In het schooladvies staat voor welke vorm van vo de leerling geschikt zou zijn.⁷

De wetgever hecht bij de doorstroom van leerlingen van het po naar het vo waarde aan het schooladvies omdat dit tot stand wordt gebracht door het bevoegd gezag van de po-school, met inzicht in de gehele schoolloopbaan van de leerling.⁸ Bij amendement van Ypma (PvdA) is het schooladvies wettelijk als zodanig verankerd in de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) en in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).⁹ De indieners van dit amendement wilden expliciet vastleggen dat het schooladvies leidend is bij het bepalen van de toelaatbaarheid van de leerling tot het vo. Hiertoe werd expliciet bepaald dat het

5. Zie artikel 4 van het Inrichtingsbesluit WVO zoals dit gold tot 1 augustus 2014.
6. Zie artikel 42, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs en zie over het huidige schooladvies en de eindtoets: R. Van Schoonhoven, 'Het schooladvies en de eindtoets: hoe verder met toelatingsbeslissingen in het voortgezet onderwijs', *School en Wet* 2016, p. 12-15, P.J.J. Zootjens, *Onderwijsrecht, Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 204, P.W.A. Huisman (red.), *Basisboek onderwijsrecht*, Den Haag: SDU Uitgevers 2020, p. 66-67, P.W.A. Huisman e.a., 'Juridische aspecten van toetsing, beoordeling en examinering', in P.W.A. Huisman e.a., *Juridische aspecten van toetsing, examinering, beoordeling en examinering*, NVOR-symposiumbundel 2018, Den Haag: SDU Uitgevers 2018, p. 26-30.
7. Zie artikel 42, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs.
8. *Kamerstukken II 2011/12*, 33 157, 3, p. 15.
9. *Kamerstukken II 2011/12*, 33 157, 43.

schooladvies *vóór 1 maart* vastgesteld dient te worden.¹⁰ De vo-school dient vervolgens de toelaatbaarheid van de leerling te baseren op dit schooladvies.¹¹

Het bevoegd gezag van een po-school moet sinds 2014 ook haar leerlingen in het achtste jaar, tussen 15 april en 15 mei, een eindtoets laten afleggen.¹² Het schooladvies kan naar boven bijgesteld worden als het resultaat van de eindtoets hier aanleiding toe geeft.¹³ De eindtoets dient derhalve, naast het schooladvies, als een tweede objectief gegeven om te bepalen naar welke vorm van voortgezet onderwijs de leerling kan doorstromen.¹⁴ Met de eindtoets worden de kennis en vaardigheden van de leerling gemeten, op in elk geval het terrein van Nederlandse taal, rekenen en wiskunde.¹⁵ De indieners van het hiervoor genoemde amendement Ypma beoogden dat de eindtoets als het ware een second opinion zou worden ten opzichte van het schooladvies. Indien uit de eindtoets blijkt dat de leerling beschikt over méér kennis en vaardigheden dan vooralsnog geconcludeerd werd in het schooladvies, kan het bevoegd gezag besluiten het schooladvies te heroverwegen.

Nu de toelaatbaarheid van een leerling tot een vo-school gebaseerd dient te worden op het schooladvies, is dit advies een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).¹⁶ Het schooladvies is immers een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Van een publiekrechtelijke rechtshandeling is sprake omdat aan het schooladvies een publiekrechtelijk rechtsgevolg kleeft, namelijk toelaatbaarheid tot de vo-school op grond van de WVO.¹⁷ De directeur van de po-school is, in het kader van het schooladvies, een bestuursorgaan omdat hij op grond van de WPO eenzijdig het schooladvies vaststelt, waaraan het genoemde publiekrechtelijke rechtsgevolg kleeft.

De regering stelt terecht vast dat het schooladvies een besluit is, maar dat hiertegen geen bezwaar en beroep openstaat.¹⁸ Het schooladvies is namelijk een besluit inhoudende het kennen of kunnen van een leerling.¹⁹ Tegen een dergelijk besluit staat op grond van de Awb geen bezwaar en be-

roep open.²⁰ Voor rechtsbescherming moeten de leerling en zijn ouders zich dan ook wenden tot een klachtencommissie of de burgerlijke rechter. Tegen een belangrijk besluit, zoals het schooladvies, zou mijns inziens laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsbescherming open moeten staan. Dit is namelijk wel al mogelijk bij vergelijkbare beslissingen in het hoger onderwijs (ho) en wordt momenteel ook mogelijk gemaakt voor beslissingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).²¹ Dit laat overigens onverlet dat de bestuursrechter ook dan niet zal treden in de inhoud van de beoordeling van de leerling door de po-school. De bestuursrechter kan zich wel uitspreken over of bij het vaststellen van het schooladvies is voldaan aan voorschriften van procedurele aard.²²

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de in de evaluatie gesignaleerde knelpunten bij het schooladvies, de eindtoets en de overgang van het po naar het vo weg te nemen.

2.2 Het wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel doorstroomtoetsen wordt de hierboven beschreven systematiek van het schooladvies en de eindtoets gewijzigd. De directe aanleiding hiervoor is de evaluatie van de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs.²³ Met het wetsvoorstel wordt beoogd de in de evaluatie gesignaleerde knelpunten bij het schooladvies, de eindtoets en de overgang van het po naar het vo weg te nemen.²⁴ De regering stelt hiertoe onder andere voor om in de schoolgids op te nemen welke factoren in het schooladvies worden meegewogen en welke procedure wordt gehanteerd bij het opstellen van het schooladvies.²⁵ De factoren die meewegen bij het schooladvies kunnen per school verschillen. Het vastleggen van deze factoren en procedure is nodig omdat het voor minder mondige ouders niet altijd helder is hoe het schooladvies tot stand komt.²⁶ Met het wetsvoorstel wordt tevens beoogd 1) de naam 'eindtoets' te veranderen in 'doorstroomtoets';

10. Zie artikel 42, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs (Stb. 2014, 13).
 11. Zie artikel 27, eerste lid, onder c, van de Wet op het voortgezet onderwijs.
 12. Zie artikel 9b, eerste en tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs.
 13. Zie artikel 42, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs.
 14. Kamerstukken II 2011/12, 33 157, 3, p. 7 en artikel 42, eerste lid, vierde volzin, van de Wet op het primair onderwijs.
 15. Zie artikel 9b, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs.
 16. Zie artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
 17. Zie artikel 27, eerste lid, onder c, van de Wet op het voortgezet onderwijs.
 18. Zie Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 3, voetnoot 9.
 19. Zie artikel 8:4, derde lid, onder b, jo. artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

20. ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3428. Tegen een beslissing inzake het kennen of kunnen van een leerling staat wel beroep bij de bestuursrechter open als de leerling eerst in administratief beroep kan gaan. In dat geval ziet het beroep niet op de beoordelingsbeslissing, maar op de beslissing in administratief beroep. Dit is bijvoorbeeld het geval bij tentamens in het hoger onderwijs. Zie uitgebreider hierover J.S. Buiting, 'Beoordelingsbeslissingen in het bekostigd hoger onderwijs', NTOR 2018, 3, p. 23.
 21. Zie hoofdstuk 7, titel 4, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en het momenteel bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs met het oog op de verbetering van de rechtsbescherming van mbo-studenten (Kamerstukken II 2020/21, 35 625, 1-3).
 22. CBHO 22 februari 2019, 2018/199.
 23. Stb. 2014, 13 & M. Oomens e.a., *Evaluatie Wet Eindtoetsing PO, Eindrapportage*, Utrecht: Oberon 2019.
 24. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 1.
 25. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 7 en het voorgestelde artikel 13, eerste lid, onder e, van de Wet op het primair onderwijs (Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 2, p. 2).
 26. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 4.

en 2) in wet- en regelgeving vast te leggen op welke momenten het schooladvies wordt vastgesteld, de doorstroomtoets wordt afgenomen en de leerlingen zich dienen aan te melden bij de vo-school. Op deze twee onderwerpen wordt hieronder nader ingegaan.

2.2.1 Eindtoets wordt doorstroomtoets

Met het wetsvoorstel wordt in verschillende onderwijswetten de naam 'eindtoets' verandert in 'doorstroomtoets'. Eindtoets zou volgens de regering namelijk suggereren dat deze toets het einde van de groei van de leerling markeert en dit zou daarom leiden tot extra prestatiedruk.²⁷ De naam doorstroomtoets zou beter uitdrukken dat sprake is van een doorlopende leerlijn van po naar vo.²⁸ Het nut van deze aanpassing is mijns inziens slechts beperkt. De wettelijke naam van deze toets zal immers niet direct in de volksmond gebruikt worden. Voor velen staat de huidige eindtoets namelijk nog steeds bekend als de oude Cito-toets, ook dragen de verschillende huidige commerciële eindtoetsen eigen namen. De Afdeling merkt terecht op dat de naamswijziging enkel passend zou zijn als ook het karakter en de functie van de toets zouden wijzigen, hetgeen niet het geval is bij het onderhavige wetsvoorstel.²⁹ De regering brengt hiertegen in dat de naamswijziging onderdeel uitmaakt van een langetermijnvisie om de overstap van groep 8 naar de brugklas soepeler te maken en te voorzien in een doorlopende leerlijn voor het gehele funderende onderwijs. Zij maakt echter niet van de gelegenheid gebruik om uit te leggen wat deze bredere visie inhoudt en hoe die beslag zal krijgen in wetgeving.

2.2.2 Wettelijke verankering van momenten (schooladvies, eindtoets en aanmelding bij vo-school)

De regering ziet meerdere knelpunten met betrekking tot de momenten waarop het schooladvies wordt vastgesteld, de eindtoets wordt afgenomen en leerlingen zich aanmelden bij een vo-school. Zo ontstaat er kansenongelijkheid voor leerlingen wiens schooladvies op basis van de eindtoets wordt bijgesteld.³⁰ Ongeveer 2.000 van deze leerlingen, met relatief vaak lager opgeleide ouders, kunnen niet terecht op de vo-school van hun voorkeur, omdat deze reeds vol is op het moment dat het schooladvies wordt bijgesteld. Daarnaast wordt de eindtoets te lang na het schooladvies afgenomen, waardoor het schooladvies tegen die tijd niet meer actueel is en de eindtoets niet kan fungeren als tweede objectief gegeven.³¹ Ook zou dit toetstraining in de hand werken en eraan bijdragen dat de leerling en leraar lang moeten wachten tot het schooladvies definitief gemaakt kan worden.

Om deze knelpunten weg te nemen stelt de regering voor in de wet de momenten vast te leggen waarop het schooladvies wordt vastgesteld, de eindtoets wordt afgenomen en leerlingen zich moeten aanmelden bij een vo-school.³² Hiermee wordt beoogd dat het schooladvies niet langer te vroeg vastgesteld kan worden en dat de periode tussen het schooladvies en het afnemen van de eindtoets zo kort mogelijk is. Ook moeten alle leerlingen zich in vervolg op hetzelfde moment (na de eindtoets) aanmelden bij een vo-school, zodat leerlingen met een bijgesteld advies niet langer benadeeld worden. Momenteel is in de wet geregeld dat het schooladvies wordt vastgesteld vóór 1 maart en dat de eindtoets wordt afgenomen tussen 15 april en 15 mei. Onder het nieuwe regime dient het bevoegd gezag het schooladvies in de laatste drie weken van januari op te stellen en mede te delen aan de leerling en zijn ouders.³³ Vervolgens wordt de eindtoets afgenomen in de eerste of de tweede volledige week van februari.³⁴ Na de eindtoets wordt voor alle leerlingen een definitief schooladvies opgesteld, ongeacht of het schooladvies is bijgesteld. De leerlingen dienen zich ten slotte in de laatste week van maart aan te melden bij de vo-school die hun voorkeur heeft.³⁵ De wetgever kiest er daarnaast voor om een aantal momenten op een later moment bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen.³⁶ Dit is het geval bij het moment waarop de uitslag van de doorstroomtoets bekend wordt gemaakt en het moment waarop het definitieve schooladvies vastgesteld dient te worden.

De in het wetsvoorstel genoemde data zijn mijns inziens minder helder dan dat ze in eerste oogopslag lijken. Bij het schooladvies (laatste drie weken van januari) en aanmelding bij een vo-school (laatste week van maart) wordt in tegenstelling tot bij de afname van de eindtoets (eerste of tweede volledige week van februari) niet gesproken over volledige weken van de betreffende maand. Dit leidt tot onduidelijkheid bij bijvoorbeeld het moment waarop de leerlingen zich moeten aanmelden bij de vo-school. Naar mijn mening is het logisch om onder de laatste (maar duidelijk niet volledige) week van bijvoorbeeld maart 2021 te verstaan: maandag 29 maart tot en met zondag 4 april. Dit lijkt echter niet de bedoeling van de regering te zijn. Uit de toelichting blijkt dat onder de laatste week van maart 'tussen 24 maart en 1 april' verstaan moet worden, ongeacht het jaar.³⁷ 1 april is daarmee de beoogde laatste dag waarop leerlingen zich kunnen aanmelden bij een vo-school. Dit is echter niet als zodanig vastgelegd in de wet. Het was duidelijker geweest om in het wetsvoorstel consequent volledige weken te hanteren of om simpelweg data te gebruiken, bij-

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

28. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 7.

29. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 4, p. 18.

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

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

32. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 5-7.

33. Zie het voorgestelde artikel 45d, eerste lid van de Wet op het primair onderwijs (Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 2, p. 2).

34. Zie het voorgestelde artikel 45b, derde lid van de Wet op het primair onderwijs (Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 2, p. 2).

35. Zie het voorgestelde artikel 8.8, achtste lid van de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 2, p. 2).

36. Zie het voorgestelde artikel 45e, derde lid van de Wet op het primair onderwijs (Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 2, p. 2).

37. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 5.

voorbeeld 'van 24 maart tot en met 1 april'. Nu blijven de data ambigu, terwijl met het wetsvoorstel juist beoogd wordt om deze data helder in de wet vast te leggen.

De Afdeling stelt dat het voorstel om vanwege kansengelijkheid de eindtoets te vervroegen en leerlingen zich op hetzelfde moment te laten aanmelden bij vo-scholen, onvoldoende onderbouwd is.³⁸ De gemiddeld 2.000 leerlingen per jaar met een bijgesteld schooladvies die niet op de vo-school van hun voorkeur terecht kunnen, betreffen immers slechts 1% van alle groep 8-leerlingen. Ook is het niet duidelijk of deze leerlingen voor het bijstellen van het schooladvies wel op hun school van voorkeur geplaatst konden worden en blijft er op populaire scholen, ook met de voorgestelde wijziging, gebrek aan voldoende plaatsen. De regering erkent dat de effecten van het wetsvoorstel niet direct en eenduidig zijn, maar denkt toch dat het voorstel bijdraagt aan de kansengelijkheid.³⁹ De beperkte plaatsingsmogelijkheden worden door het wetsvoorstel in vervolg namelijk verdeeld over alle leerlingen.

Door in wetgeving precies de momenten omtrent het schooladvies, de doorstroomtoets en de aanmelding bij het vo vast te leggen, blijft er voor de scholen nauwelijks ruimte over om hier een eigen invulling aan te geven. Scholen hebben dan ook niet langer de mogelijkheid om dit proces aan te passen om het aan te laten sluiten bij hun eigen onderwijsbehoeften of om daar binnen de regio eigen afspraken over te maken tussen po- en vo-scholen. De grondwettelijke geborgde vrijheid van inrichting van scholen wordt met dit wetsvoorstel dan ook ingeperkt. Aangezien de regering erkent dat het niet duidelijk is of het wetsvoorstel bijdraagt aan het verbeteren van de kansengelijkheid, wordt deze inperking onvoldoende gemotiveerd. Het is mijns inziens een gemiste kans dat scholen niet eerst in de gelegenheid gesteld worden om zelf de gesignaleerde knelpunten op te pakken, alvorens dit wettelijk regelen. Om scholen deze gelegenheid te bieden zouden de huidige wettelijke momenten waarop het schooladvies wordt vastgesteld en de eindtoets wordt afgenomen aangepast of verruimd moeten worden.

2.3 Alternatief: verschillende op- en afstroommomenten naar het juiste niveau

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de kansengelijkheid bij de overgang van het po naar het vo te verbeteren. Dit is volgens de regering met name van belang omdat het instroomniveau in het vo sterk bepalend is voor het uitstroomniveau en daarmee veelal ook voor het vervolg van de schoolloopbaan en de uiteindelijke baankansen van de leerling.⁴⁰ Hierbij merkt de regering op dat in het Nederlandse onderwijsstelsel de kansengelijkheid versterkt wordt omdat, door

de overgang van het po naar het vo, leerlingen relatief vroeg geselecteerd worden voor een bepaald niveau.⁴¹

De regering kiest er met het wetsvoorstel niet voor om dit relatief vroege selectiemoment aan te pakken, terwijl daar wel het probleem lijkt te zitten. Het doorstroommoment van het po naar vo is immers te bepalend voor het vervolg van de schoolloopbaan van de leerling, omdat op dat moment het niveau van de leerling al bepaald wordt. Dit kan aangepakt worden door bijvoorbeeld een brede brugklas in te voeren, zodat het moment waarop het niveau van de leerling bepaald wordt een paar jaar uitgesteld kan worden. Er zijn echter ook minder ingrijpende alternatieven. De overstap van het po naar het vo kan namelijk minder bepalend worden voor het uitstroomniveau van de leerling, als andere momenten waar een leerling kan op- of afstromen naar een ander niveau helder worden vastgelegd en hierbij nadrukkelijker wordt stilgestaan. De vo-school zou bijvoorbeeld jaarlijks kunnen evalueren of het huidige niveau nog passend is voor een leerling door middel van een studieadvies. Hiermee wordt geborgd dat de vo-school, de leerling en de ouders in gesprek blijven over welk niveau bij de leerling past. Als men niet zeker weet welk niveau passend is, kan een aparte toets, zoals de eindtoets, uitkomst bieden. Deze toets vormt dan een tweede objectief gegeven, naast de cijfers van de leerling, om het niveau van de leerling te bepalen.

Om de druk van het selectiemoment bij de overgang van het po naar het vo te halen, moet er ook na het vo meer aandacht komen voor op- of afstroommomenten zodat de leerling gedurende zijn gehele schoolloopbaan op het juiste niveau terecht kan komen. Zo zou bijvoorbeeld het bindend studieadvies in het mbo en het hoger onderwijs gebruikt kunnen worden om een advies te geven over of een ander niveau of een bepaalde andere opleiding beter bij de student past. Nu ligt de focus vooral bij de vraag of de leerling geschikt is voor de betreffende opleiding en wordt de leerling uitgeschreven als dit niet het geval.⁴² Het bindend studieadvies zou, zoals al deels het geval is in het mbo⁴³, dan ook sterker geïmplementeerd kunnen worden om de student door te verwijzen naar de plek die het beste bij hem past. Dat kan een opleiding zijn op hetzelfde niveau of een opleiding op een hoger of lager niveau. Daarnaast zou de propedeuse van de hogeschool weer sterker geïmplementeerd kunnen worden als moment waarop bekeken wordt of ook een universitaire opleiding bij de student zou passen. Sinds 2013 hebben studenten met een hbo-propedeuse namelijk

38. *Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 4, p. 4-6.*

39. *Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 4, p. 6.*

40. *Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 5.*

41. *Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 6.*

42. Zie artikel 8.1.7a, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs en artikel 7.8b, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

43. Zie artikel 8.1.7a, derde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs. In het mbo dient de instelling zich reeds in te spannen om een student met een afwijzend bsa te ondersteunen en te begeleiden naar een andere opleiding. Een soortgelijke plicht is er niet om studenten te ondersteunen en te begeleiden naar een hoger niveau bij een niet-afwijzend bsa.

geen toelatingsrecht meer tot een universitaire bachelor.⁴⁴ Door de verschillende op- en afstroommomenten helder te markeren en door hier meer aandacht voor te vragen bij de school, de leerling en ouders, kan het schooladvies minder bepalend worden voor de schoolloopbaan en het uiteindelijke uitstroomniveau van de leerling.

Naast het voorstel om onder andere de eindtoets te veranderen in de doorstroomtoets, wordt met het wetsvoorstel ook het stelsel omtrent de eindtoets ingrijpend gewijzigd. De centrale eindtoets verdwijnt en de taakverdeling tussen de minister, het CvTE en het CITO met betrekking tot de eindtoets wordt gewijzigd.

3. Wijziging 2: stelsel eindtoets

3.1 Het huidige stelsel

Naast het voorstel om onder andere de eindtoets te veranderen in de doorstroomtoets, wordt met het wetsvoorstel ook het stelsel omtrent de eindtoets ingrijpend gewijzigd. De centrale eindtoets verdwijnt en de taakverdeling tussen de minister, het CvTE en het CITO met betrekking tot de eindtoets wordt gewijzigd. Alvorens hier dieper op in te gaan, wordt eerst het huidige eindtoetsstelsel nader toegelicht.

In het huidige stelsel zijn er twee typen eindtoetsen; de *centrale eindtoets* en *andere eindtoetsen*. De centrale eindtoets wordt in opdracht van het CvTE opgesteld door het CITO.⁴⁵ Van deze toets kan iedere school gratis gebruik maken. De school kan echter ook voor een andere aangewezen eindtoets kiezen. De mogelijkheid om gebruik te maken van een andere eindtoets is bij amendement in de wet gekomen.⁴⁶ Met dit amendement beoogden de indieners te voorkomen dat de keuzevrijheid van scholen bij het kiezen van leermiddelen onnodig aangetast zou worden. Anders zouden alle scholen namelijk verplicht dezelfde centrale eindtoets moeten gebruiken. Nu kunnen scholen ook kiezen voor een andere eindtoets.

Andere eindtoetsen dienen als zodanig door de minister toegelaten te worden om door het bevoegd gezag als eindtoets te mogen worden gebruikt.⁴⁷ Een toets wordt voor een periode van vier jaar toegelaten.⁴⁸ Om toegelaten te worden dient de andere eindtoets aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden te voldoen.⁴⁹ Zo dient de

eindtoets onder andere te leiden tot een eenduidig advies voor het te volgen vervolgonderwijs, een indicatie te geven van de beheersing van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, valide en betrouwbaar te zijn en een toetsreglement en handleiding te bevatten.⁵⁰ Alvorens de minister besluit tot toelating van een andere eindtoets, adviseert de Expertgroep toetsen PO hierover.⁵¹ De aanbieder van een toegelaten andere eindtoets ontvangt subsidie zodat er een reële en gelijkwaardige mogelijkheid bestaat om, naast de centrale eindtoets, een andere eindtoets te ontwikkelen.⁵² Een voorwaarde voor deze subsidie is dat de eindtoets gratis wordt verstrekt aan scholen die de toets willen afnemen.⁵³

Sinds 2019 zijn er vier aanbieders die een andere eindtoets aanbieden.⁵⁴ De verschillende eindtoetsen waren onderling niet vergelijkbaar, aangezien de toetsaanbieders immers hun eigen opgaven en normering gebruiken.⁵⁵ Dit bleek problematisch omdat met de eindtoets juist beoogd werd om alle leerlingen eenduidig te toetsen en om met de resultaten van de eindtoetsen scholen onderling te kunnen vergelijken.⁵⁶ Een dergelijke vergelijking zou nuttig zijn voor scholen, om zichzelf te evalueren, en voor de Inspectie van het onderwijs (de Inspectie), om te beoordelen of de leerresultaten van een school voldoende zijn en om een landelijk beeld te vormen van de leerresultaten. De Inspectie adviseerde, gezien het gebrek aan vergelijkbaarheid, dat alle toetsen een aantal dezelfde ankervragen zouden moeten gaan gebruiken, zodat de toetsen makkelijker vergelijkbaar zouden worden.⁵⁷ Dit is inmiddels als voorwaarde opgenomen in het Toetsbesluit PO om toegelaten te worden als andere eindtoets.⁵⁸

3.2 Het wetsvoorstel

Uit de evaluatie van de eindtoets bleek dat een zeer ruime meerderheid van de scholen positief is over de mogelijkheid om zelf een eindtoets te kunnen kiezen.⁵⁹ De verschillende andere eindtoetsen hebben volgens de regering dan ook meerwaarde. De regering ziet echter ook een aantal knelpunten. Er is namelijk sprake van een financieel ongelijk speelveld tussen de centrale en de andere eindtoetsen, de kwaliteitsborging van de eindtoetsen blijkt complex en

44. Zie artikel 7.28, eerste lid a, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Met de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs (*Stb.* 2013, 298) is in dit artikel bepaald dat, gelet op het studierendement, studenten met een hbo-propedeuse, zonder vwo-vooropleiding, niet langer het recht hebben om toegelaten worden tot een universitaire bacheloropleiding. Zij dienen in vervolg aan door de universiteit te stellen eisen voldoen (*Kamerstukken II* 2012/13, 33 519, 3, p. 16).

45. Artikel 9b, zevende lid, van de Wet op het primair onderwijs.

46. *Kamerstukken II* 2012/13, 33 157, 38.

47. Artikel 9b, zevende lid, van de Wet op het primair onderwijs.

48. Artikel 9, tweede lid, Toetsbesluit PO.

49. Artikel 9b, achtste lid, van de Wet op het primair onderwijs (*Stb.* 2014, 13) en Artikel 9 van het Toetsbesluit PO (*Stb.* 2014, 209).

50. Zie artikel 4 van het Toetsbesluit PO.

51. Zie artikel 2, tweede lid, Instellingsbesluit Expertgroep PO (*Stcr.* 2014, 26022).

52. Nota van toelichting bij de Subsidieregeling andere eindtoetsen PO (*Stcr.* 2014, 35121), p. 4.

53. Zie artikel 2, tweede lid, onder e, Subsidieregeling andere eindtoetsen PO.

54. *Kamerstukken II* 2020/21, 35 671, 3, p. 11.

55. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, 3, p. 12.

56. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, 3, p. 7.

57. Inspectie van het onderwijs, *De Staat van het Onderwijs 2018, deelrapport de Staat van het primair onderwijs 2018*, Utrecht: Inspectie van het onderwijs, p. 53.

58. Artikel 4, onder d, Toetsbesluit PO.

59. *Kamerstukken II* 2020/21, 35 671, 3, p. 9.

de benodigde toetsexpertise is in het huidige stelsel niet voldoende geborgd.⁶⁰ Deze knelpunten zijn vermoedelijk ontstaan doordat het stelsel van een centrale eindtoets met daarnaast andere eindtoetsen ad hoc bij amendement is ontstaan. Om deze knelpunten op te lossen stelt de regering voor de centrale eindtoets af te schaffen en om de verantwoordelijkheden van de minister, het CvTE en het CITO opnieuw te beleggen. In deze paragraaf wordt hier dieper op ingegaan.

3.2.1 Afschaffen centrale eindtoets

Met het wetsvoorstel wordt de centrale eindtoets, die van overheidswege gratis wordt aangeboden, afgeschaft.⁶¹ Daarmee wordt het maken van eindtoetsen aan commerciële partijen overgelaten. Volgens de regering is de centrale eindtoets niet langer noodzakelijk nu er verschillende commerciële andere eindtoetsen op de markt zijn gebracht. Door het afschaffen van de centrale eindtoets wordt een gelijk financieel speelveld gecreëerd voor de overgebleven commerciële andere eindtoetsen.⁶² De centrale eindtoets werd namelijk op kosten van het CvTE ontwikkelt, terwijl de aanbieders van de andere eindtoetsen een niet-kosten-dekkende subsidie ontvingen. Door het afschaffen van de centrale eindtoets ontvangen alle aanbieders van eindtoetsen dezelfde subsidie. Net als in het verleden dient de aanbieder de eindtoets gratis aan scholen te verstrekken om aanspraak te kunnen maken op subsidie. Na afschaffing van de centrale eindtoets blijft de overheid twee doorstroomtoetsen ontwikkelen: een doorstroomtoets voor blinde leerlingen en een zogenaamde 'calamiteitentoets'.⁶³ De calamiteitentoets wordt ingezet als vanwege een calamiteit een of meer van de commerciële doorstroomtoetsen niet bruikbaar is.

De Afdeling adviseert het afschaffen van de centrale eindtoets uit te stellen.⁶⁴ Deze toets past namelijk volgens de Afdeling bij de waarborgfunctie die de overheid jegens het onderwijs heeft te vervullen. De overheid heeft op grond van artikel 23 van de Grondwet de aanhoudende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs. De overheid is volgens de Afdeling niet verplicht om een eigen eindtoets aan te bieden, mits de commerciële aanbieders op adequate wijze in de behoefte aan eindtoetsen kunnen voorzien. Deze commerciële eindtoetsen moeten van dezelfde kwaliteit zijn als de centrale eindtoets en voldoende transparant en vergelijkbaar.

Met name op de vergelijkbaarheid van de commerciële andere eindtoetsen is de Afdeling kritisch.⁶⁵ Uit onderzoek van het CPB uit 2019 blijkt namelijk dat leerlingen bij de verschillende eindtoetsen niet evenveel kans hebben om bij-

voorbeeld een havo-advies te krijgen.⁶⁶ Daarnaast kregen scholen die overstapten van bijvoorbeeld de centrale eindtoets naar de IEP-eindtoets, vaker vwo-adviezen en minder vaak vmbo-adviezen. Sinds 2019 hanteren de verschillende eindtoetsen dezelfde ankervragen om de toetsen vergelijkbaar te maken. Van de eindtoetsen met ankervragen is inmiddels eenmaal gebruik gemaakt in 2019. In verband met de uitbraak van COVID-19 werd de eindtoets in 2020 namelijk niet afgenomen. Volgens de Afdeling is het hierdoor nog niet vast te stellen of de verschillende eindtoetsen voldoende vergelijkbaar zijn.⁶⁷ Een evaluatie op langere termijn is hiervoor noodzakelijk. De Afdeling adviseert daarom af te zien van het afschaffen van de centrale eindtoets.

De regering volgt dit advies van de Afdeling niet op.⁶⁸ De huidige commerciële toetsaanbieders voldoen namelijk aan de in het Toetsbesluit PO gestelde kwaliteitseisen. Ook is uit een evaluatie van de Expertgroep toetsen PO gebleken dat de andere eindtoetsen voldoende vergelijkbaar zijn.⁶⁹ Aan de door de Afdeling genoemde waarborgfunctie zegt de regering te voldoen door een calamiteitentoets te ontwikkelen. Mijns inziens maakt de regering echter niet duidelijk waarom een gedegen evaluatie niet afgewacht kan worden; met de afschaffing van de centrale eindtoets gaat zij over een nacht ijs. De ankervragen die de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen moeten borgen, zijn immers slechts eenmaal eerder gebruikt. Het is dan ook te vroeg om het huidige stelsel drastisch aan te passen.

3.2.2 Nieuwe taakverdeling minister, CvTE en CITO

Het belang van het afschaffen van de centrale eindtoets lijkt voornamelijk te zitten in de wens van de regering om de verantwoordelijkheden van het CvTE, het CITO en de minister omtrent de eindtoets opnieuw te beleggen. Er hoeft dan niet langer een hybride stelsel in stand gehouden te worden met enerzijds een van overheidswege aangeboden eindtoets en anderzijds commerciële eindtoetsen.⁷⁰

In het nieuwe stelsel is de minister niet langer verantwoordelijk voor het toelaten van andere eindtoetsen. Het CvTE krijgt de bevoegdheid om de doorstroomtoetsen formeel te erkennen.⁷¹ Ten aanzien van de leerling- en onderwijsvolgsystemen krijgt het CvTE een soortgelijke taak. Erkenning wordt verleend voor een periode van vier jaar, mits aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastge-

60. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 12-13.

61. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 13-14.

62. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 18.

63. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 10 en 21.

64. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 4, p. 13.

65. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 4, p. 11-12.

66. Centraal Planbureau, *Policy Brief – De waarde van eindtoetsen in het primair onderwijs*, april 2019, p. 6. Raadpleegbaar via: https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-policy-brief-2019-03-de-waarde-van-eindtoetsen_0.pdf.

67. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 4, p. 11-12.

68. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 4, p. 13-14.

69. Uit het nader rapport wordt niet duidelijk op welke evaluatie bedoeld wordt.

70. Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 4, p. 14.

71. Zie het voorgestelde artikel 3a Wet College voor toetsen en examens (Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 2, p. 13-14).

steld en zullen overeenkomen met de huidige voorwaarden zoals vastgesteld in het Toetsbesluit PO.⁷² Het CvTE krijgt ook de bevoegdheid om zelf regels op te stellen waarmee onder andere de nadere inhoudelijke kwaliteitseisen worden uitgewerkt en een toetswijzer wordt opgesteld.⁷³ Deze regels, met uitzondering van de toetswijzer, dienen goedgekeurd te worden door de minister.

Het CvTE, die de taak krijgt om doorstroomtoetsen te erkennen, is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Een zbo is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister en voert zijn taken zelfstandig uit.⁷⁴ Zbo's zijn vanuit constitutioneel oogpunt omstreden, aangezien de ministeriële verantwoordelijkheid hiermee wordt ingeperkt.⁷⁵ Met het instellen van, en het geven van nieuwe taken aan, een zbo moet dan ook terughoudend worden omgegaan, en de noodzaak hiertoe dient gemotiveerd te worden.⁷⁶ In het geval van het erkennen van de doorstroomtoetsen blijft de minister verantwoordelijk voor de voorwaarden en de kwaliteitseisen waar de eindtoetsen aan moeten voldoen, maar is het CvTE verantwoordelijk voor de erkenning van de individuele doorstroomtoetsen. Dit is een begrijpelijke verdeling van verantwoordelijkheden en dit is enigszins vergelijkbaar met de wijze waarop het centraal examen in het vo tot stand komt en met de accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs.

Met het afschaffen van de centrale eindtoets vervalt de rol van het CITO bij de ontwikkeling van deze toets.⁷⁷ Het CITO gaat in vervolg het CvTE adviseren en ondersteunen bij de erkenning van doorstroomtoetsen en leerlingvolgsystemen.⁷⁸ De adviserende taak van de Expertgroep Toetsen PO komt daarmee te vervallen; deze expertgroep wordt opgeheven. Het CITO kan tevens haar kennis en expertise over toetskwaliteit gaan delen met de aanbieders van doorstroomtoetsen. Dit past volgens de regering bij de transitie van het CITO naar een kennisorganisatie. De regering beoogt hiermee de schaarse expertise van het CITO duurzaam te waarborgen.

Het CITO krijgt met dit wetsvoorstel enerzijds de taak om toetsaanbieders inhoudelijk te ondersteunen en moet anderzijds adviseren over de erkenning van dezelfde toetsen. De regering stelt daarom dat deze taken binnen het CITO organisatorisch van elkaar gescheiden moeten worden. Dit

wordt echter niet in het wetsvoorstel geborgd.⁷⁹ Naast de stichting CITO, met onder meer de hiervoor beschreven adviestaak over leerlingvolgsystemen, staat CITO b.v.⁸⁰ Dit bedrijf biedt onder andere een eigen leerlingvolgsysteem aan. De Stichting CITO en CITO b.v. zouden volgens de regering sinds jaar en dag organisatorisch van elkaar gescheiden zijn.⁸¹ Uit uittreksels van de Kamer van Koophandel blijkt echter dat beide organisaties op hetzelfde adres zetelen, dezelfde bestuurders hebben en dat Stichting CITO enig aandeelhouder is in CITO b.v.. Hoe beide organisaties organisatorisch gescheiden zouden zijn, maakt de regering niet duidelijk. Ook bevat het wetsvoorstel hiervoor geen waarborgen. Dit is kwalijk nu de Stichting CITO onder het wetsvoorstel moet gaan adviseren over de erkenning van een leerlingvolgsysteem dat aangeboden wordt door CITO b.v., waar de stichting als enig aandeelhouder een belang in heeft. Stichting CITO kan niet geloofwaardig adviseren als de schijn bestaat dat zij hier een eigen commercieel belang bij heeft. De regering zal mijns inziens dan ook moeten onderbouwen hoe, en waarborgen dat, beide organisaties van elkaar gescheiden worden en blijven.

4. Samenvatting en conclusie

Met het wetsvoorstel over de doorstroomtoetsen wordt voornamelijk beoogd de overgang van het po naar het vo te verbeteren. Het is zeer de vraag of het wetsvoorstel hierin slaagt. De stelselwijziging waarmee de verantwoordelijkheden van de minister, het CvTE en het CITO opnieuw belegd worden is begrijpelijk. Het huidige stelsel is immers bij amendement vrij ad hoc tot stand gekomen. Dat ook direct de centrale eindtoets wordt afgeschaft is echter voorbarig. Het is immers nog niet duidelijk of de commerciële andere eindtoetsen reeds vergelijkbaar zijn. Ten behoeve van de verbetering van de overgang van het po naar het vo wordt de naam eindtoets veranderd in doorstroomtoets. Dit brengt verder echter geen inhoudelijke wijzigingen met zich. Het vastleggen van de momenten waarop het schooladvies wordt vastgesteld, de eindtoets wordt afgenomen en de leerling zich aanmeldt bij een vo-school is vooral een verdere aanscherping van het huidige stelsel. Deze aanscherping leidt tot een gedetailleerd wettelijk kader, dat de vrijheid van inrichting van scholen beperkt. Hierdoor ontstaat een landelijk eenduidig werkwijze, maar is het niet langer mogelijk dat po en vo scholen hierover (regionaal) eigen keuzes maken. Het is een gemiste kans dat de regering er niet voor kiest om het onderliggende probleem aan te pakken, namelijk de te vroege selectie van leerlingen voor een bepaald niveau. Dit zou onder andere aangepakt kunnen worden door andere op- of afstroommomenten in het vo, mbo en hoger onderwijs sterker te positioneren. De leerling krijgt dan gedurende zijn gehele schoolloopbaan de kans om het niveau te vinden dat bij hem past.

72. Zie het voorgestelde artikel 3a, tweede lid, onder c, van de Wet College voor toetsen en examens (*Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 2, p. 13-14*) en *Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 42-43*.

73. Zie het voorgestelde artikel 3a, tweede lid, onder e tot f, van de Wet College voor toetsen en examens (*Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 2, p. 13-14*) en *Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 15*.

74. Zie artikel 1, onder a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

75. *Kamerstukken II 2013/14, 25 268, 83, p. 1-2* (Kabinetsbeleid zelfstandige bestuursorganen).

76. Aanwijzing 5.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn drie gevallen geformuleerd waarbij een zbo ingesteld kan worden.

77. *Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 14*.

78. Zie het voorgestelde artikel 3, onder a, van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013 (*Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 2, p. 14*).

79. *Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 18*.

80. Zie over CITO b.v. ook I. Zeemijer, 'Achter de Cito-toets schuilt een lucratief bedrijf', *Financieel Dagblad* 24 april 2019.

81. *Kamerstukken II 2020/21, 35 671, 3, p. 18-19*.