

## **ALAAF VOOR LEERLINGEN, DE DOORSTROOMTOETS EN HET CARNAVAL**

De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs biedt scholen in het primair onderwijs de mogelijkheid de doorstroomtoets in 2024 een week eerder af te nemen<sup>1</sup>. Criticasters zijn van mening dat de minister handelt in strijd met de wet en leerlingen daarmee benadeelt. Niets is minder waar. Leerlingen worden niet benadeeld en het volgen van wetgeving is meer dan letterknechterij. Ter onderbouwing van deze stellingname is het noodzakelijk eerst de bedoeling van de wetgever met de gewijzigde doorstroomtoets toe te lichten.

Voorheen, dat wil zeggen vóór 1 augustus 2023, waren scholen voor primair onderwijs verplicht om voor leerlingen in schooljaargroep 8, vóór 1 maart een schooladvies af te geven voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs<sup>2</sup>. Scholen gingen hier divers mee om. Zo waren er scholen die het advies afgaven in november, terwijl andere scholen dat deden in februari. Vervolgens meldden ouders aan de hand van dit schooladvies hun kind aan bij het voortgezet onderwijs. Dit diende uiterlijk 10 weken voor aanvang van het nieuwe schooljaar<sup>3</sup> te gebeuren, waarbij de aanvangsdatum voor inschrijving verschilde per school. Daarna werd in de periode van 15 april tot 15 mei nog een eindtoets gemaakt. Indien deze toets een hoger advies opleverde dan het schooladvies kon het schooladvies bijgesteld worden<sup>4</sup> en hadden ouders de mogelijkheid met dit bijgestelde schooladvies hun kind voor een andere school aan te melden.

Voor leerlingen met een bijgesteld schooladvies was het in de praktijk lastig om hun inschrijving nog te veranderen. Met name ten aanzien van scholen die zich mogen verheugen op een grote interesse van leerlingen, was het moeilijk om in april/mei, het moment waarop de inschrijvingen bij veel vo-scholen nagenoeg waren afgerond, nog een plaatsje te bemachtigen. Van de 16.000 leerlingen met een bijgesteld advies kwamen 2.000 leerlingen niet terecht op de gewenste school<sup>5</sup>.

Deze werkwijze vergrootte de kansenongelijkheid in het onderwijs. Leerlingen met ouders met maximaal een mbo2 opleiding kregen namelijk vaker een bijgesteld advies (19%) dan leerlingen met ouders met een universitaire opleiding (8%).<sup>6</sup> Daarnaast was de eindtoets bedoeld als objectief tweede gegeven bij het bepalen van het schooladvies. Aangezien echter in de praktijk tussen het afgeven van het schooladvies (vóór 1 maart) en de eindtoets (tussen 15 april en 15 mei) vaak maanden verstreken waarin van alles kon gebeuren met de leerling, was het niet altijd mogelijk de eindtoets te vergelijken met het eerdere schooladvies.

<sup>1</sup> Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 26 september 2023.

<sup>2</sup> Artikel 42, tweede lid Wpo (vóór 1 augustus 2023).

<sup>3</sup> Artikel 8.8, eerste lid Wvo 2020.

<sup>4</sup> Artikel 42, tweede lid Wpo.

<sup>5</sup> Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 26 september 2023.

<sup>6</sup> <https://www.ocwincijfers.nl/onderwijs/dashboard-gelijke-kansen#primary-3>.

Vandaar dat de wetgever een aantal wijzigingen doorvoerde ten aanzien van de eindtoets. Er werd bepaald dat de eindtoets voortaan 'doorstroomtoets' heet<sup>7</sup>. Daarnaast werden tijdstippen wettelijk vastgelegd waarop het schooladvies afgegeven moet worden, de doorstroomtoets moet worden afgenomen en de periode waarin leerlingen zich kunnen inschrijven voor het voortgezet onderwijs. Het schooladvies wordt in de periode van 10 januari tot en met 31 januari afgegeven<sup>8</sup>. Vervolgens wordt de doorstroomtoets afgenomen in de eerste of tweede kalenderweek van februari.<sup>9</sup> Nadat de resultaten van de doorstroomtoets bekend zijn, heeft de school de mogelijkheid het schooladvies in positieve zin bij te stellen tot uiterlijk 24 maart.<sup>10</sup> Pas daarna, in de periode van 25 maart tot 31 maart, hebben ouders de mogelijkheid hun kind aan te melden bij de school voor voortgezet onderwijs.<sup>11</sup> Voor 2024 mogen leerlingen zich reeds voor 25 maart inschrijven mits zij beschikken over een definitief schooladvies en deze leerlingen geen voorrang krijgen ten opzichte van de leerlingen die zich in de centrale aanmeldweek aanmelden.

Door deze wijzigingen hoeven de inschrijvingen bij het voortgezet onderwijs niet meer aangepast te worden van leerlingen die de doorstroomtoets beter hebben gemaakt dan het oorspronkelijke schooladvies en hebben deze leerlingen dezelfde kansen zich in te schrijven bij de school naar keuze als leerlingen waarvan het schooladvies niet is bijgesteld, hetgeen de kansenongelijkheid in het onderwijs vermindert.

Het carnaval, dat ook weer in 2024 losbarst, gooit roet in het eten ten aanzien van de wettelijke termijnen voor het afnemen van de doorstroomtoets. Op de donderdag en vrijdag voorafgaande aan de officiële opening van het carnaval op zondag 11 (hoe kan het ook anders) februari 2024, vinden allerlei carnavalsactiviteiten plaats binnen en buiten de school. Prins carnaval maakt zijn opwachting op school, er vinden festiviteiten plaats op school en met name voor de leerling waarvan vader lid is van de raad van elf en moeder de dansmarietjes begeleidt zullen het onrustige tijden zijn, die geen optimale uitgangspositie biedt voor het maken van een doorstroomtoets. In principe zouden er voor de scholen in het zuiden maar drie dagen resteren voor het maken van de doorstroomtoets, die twee dagdelen in beslag neemt.

De minister heeft oog gehad voor deze praktische knelpunten en heeft in haar brief van 26 september 2023 bepaald dat in strijd met de letterlijke tekst van de wet leerlingen niet alleen in de eerste twee volle weken van februari de doorstroomtoets mogen maken, maar ook in de week daaraan voorafgaand. Op deze wijze worden problemen voorkomen. De minister erkent dat zij met haar oplossing in strijd met de wet handelt. Vandaar dat zij voor de situatie na 2024 mogelijk een structurele oplossing in de wet wil realiseren.

<sup>7</sup> Artikel 45b, derde lid Wpo

<sup>8</sup> Artikel 45d, eerste lid Wpo

<sup>9</sup> Artikel 45b, derde lid Wpo

<sup>10</sup> Artikel 45d, derde lid Wpo

<sup>11</sup> Artikel 8.8, achtste lid Wvo

Het is juist dat de minister in strijd met de letterlijke tekst van de wet handelt en in het bijzonder artikel 45b, derde lid Wpo. Als Onderwijskantoor zijn wij van mening dat natuurlijk waarde gehecht moet worden aan de letterlijke tekst van de wet. Echter, het mag niet zo zijn dat we ons beperken tot alleen deze grammaticale interpretatie aangezien we dan niet meer zouden zijn dan letterknechten. Het is bovenal zaak bij de interpretatie van wetgeving de wetshistorie te doorgronden waaruit de bedoelingen van de wetgever blijken. Zeker als het gaat over het onderwijs aan kinderen. Het is de Hoge Raad die in een lange geschiedenis meermaals heeft gewaarschuwd voor letterknechterij, waarbij alleen maar aandacht zou zijn voor de grammaticale betekenis van de wettekst en niet voor de wetshistorie die ten grondslag ligt aan de wettekst<sup>12</sup>.

Indien we dan ook de wetshistorie van de doorstroomtoets raadplegen<sup>13</sup> dan moeten we concluderen dat de minister niet in strijd met de wet handelt. Uit de wetshistorie blijkt onomstotelijk dat het vervroegen van de doorstroomtoets met één week past binnen de bedoelingen die de wetgever had met het vastleggen van de tijdstippen van de doorstroomtoets. Door de doorstroomtoets ook in de week voorafgaand aan de eerste twee volle weken van februari mogelijk te maken, vindt de doorstroomtoets plaats, kort nadat het schooladvies is opgesteld. De minister heeft als voorwaarde gesteld dat de (vervroegde) doorstroomtoets alleen afgenomen mag worden zodra het schooladvies is afgegeven. Daarnaast vindt de doorstroomtoets plaats voordat de inschrijving bij het voortgezet onderwijs plaatsvindt, zodat het schooladvies bijgesteld kan worden indien nodig.

Ook wordt nog door criticasters aangevoerd dat door meergenoemde wijziging leerlingen een week minder de tijd hebben om te studeren voor de doorstroomtoets. Met deze redenering wordt geen recht gedaan aan de bedoelingen van de doorstroomtoets. Het is niet voor niets dat de naam van eindtoets is gewijzigd in doorstroomtoets. De toets is geen eindbeoordeling waarin een schoolperiode wordt getoetst. Het is een toets om te adviseren ten aanzien van de verdere vervolgschoolloopbaan en heeft zeker niet de bedoeling dat leerlingen hier voor gaan studeren. Deze gedachte zou ook weer de kansenongelijkheid in het onderwijs vergroten, omdat ouders met meer financiële middelen extra ondersteuning kunnen inhuren voor hun kind ten opzichte van ouders die dat niet kunnen. Ook is uit onderzoek niet gebleken dat een latere afname van de toets zou resulteren in hogere scores<sup>14</sup>.

Wij concluderen dat op basis van een wetshistorische interpretatie de minister niet in strijd handelt met de wet door de doorstroomtoets één week eerder mogelijk te maken. De minister heeft oog voor de bedoeling van de wet en handelt in het belang van het onderwijs, waarbij zij ook oog heeft voor dynamisch cultureel erfgoed.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld HR 21 maart 1873, W. 3571: HR 17 maart 1876, W. 3972 en HR 5 juni 1874, W.3734.

<sup>13</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35671, nr. 3.

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