

Vergaderjaar 2010–2011

32 558

Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met onder meer afschaffen van de verblijfsduurbepering in het voortgezet onderwijs, bewaken van de examenkwaliteit in het voortgezet onderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, alsmede uitbreiding van de staatsexamenmogelijkheden

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 februari 2011

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die ze hebben gesteld. Op de gestelde vragen ga ik, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, hieronder in.

In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt de volgorde van het verslag aangehouden. Tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag is ook een nota van wijziging ingediend. Deze bevat enkele verduidelijkingen en verbeteringen van de tekst van het wetsvoorstel, schrapping van artikel IV (wijzigingen WOT in verband met verlenging van de bewaartermijn van examengegevens), parallelle wijzigingen in de BES-wetgeving en aanpassing van de considerans.

Voor een nadere toelichting van deze aanpassingen verwijs ik u naar de toelichting bij de nota van wijziging zelf.

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en onderschrijven de strekking daarvan. Zij hebben aanleiding gezien tot het stellen van een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben in het algemeen met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met de maatregelen wordt naar hun mening een stap gezet in het verruimen van mogelijkheden van leerlingen om zich (alsnog) te kwalificeren en meer transparantie te verkrijgen in het examenproces.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en stellen enkele vragen.

2. De vijf thema's

2.1 Afschaffen verblijfsduurbepaling voortgezet onderwijs

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel om de beperkingen voor de doorstroom en het stapelen in het voortgezet onderwijs te versoepelen. In de memorie van toelichting staat vermeld dat scholen de bevoegdheid hebben en houden om een kortere verblijfsduur dan vijf jaren te hanteren. Ook vermeldt de memorie van toelichting dat leerlingen naar het middelbaar beroepsonderwijs stromen zodra het kan. Derhalve vragen de leden om een toelichting hoe deze vrijheid van de school en de doorstroom naar het mbo zich verhoudt tot het regeerakkoord waarin de drempelloze instroom naar mbo-2 niveau verdwijnt. Wat wordt verstaan onder doorstromen «zodra het kan» en hoe wordt de drempelloze instroom naar mbo-2 niveau voorkomen? De regering is voornemens om de drempelloze instroom in niveau 2 te beëindigen. Dat houdt in dat in de toekomst alleen nog studenten tot een mbo-2-opleiding worden toegelaten die al in het bezit zijn van een vmbo-diploma of een mbo-1-diploma. Leerlingen die zonder diploma het vmbo verlaten, stromen dan per definitie in op niveau 1 in plaats van op niveau 2.

Het afschaffen van de maximale verblijfsduur betekent dat een vmbo-leerling niet per definitie na vijf (of in sommige gevallen zes of zeven) jaar van het vmbo af moet. De maatregel maakt het mogelijk dat de school in overleg met de betrokken leerling en diens ouders bepaalt of de leerling gebaat is bij een of meer aanvullende jaren in het voortgezet onderwijs of bij een overstap naar het middelbaar beroepsonderwijs. Het moment van overstap kan daarmee per leerling verschillen. De ene leerling is gebaat bij een andere leeromgeving, een andere leerling juist bij een langer verblijf op de vertrouwde vo-school. De vmbo-leerling kan dankzij dit wetsvoorstel nadrukkelijker overstappen «zodra het kan». Door de maatregelen hebben vo-scholen meer handvatten om het aantal leerlingen dat ongediplomeerd de school verlaat verder terug te brengen. Ik verwacht dan ook dat het aantal ongediplomeerde leerlingen dat de overstap naar het mbo maakt, verder zal dalen.

De hier aan het woord zijnde leden merken op dat in de memorie van toelichting sprake is van uitzonderingsgevallen indien vmbo-leerlingen die voor een tweede keer dreigen te zakken of doubleren, doorstromen naar mbo-2 niveau. Zij vragen, hoeveel leerlingen per jaar dit betreft. De huidige verblijfsduurregeling bepaalt dat een leerling maximaal vijf jaar over zijn vierjarige vmbo-opleiding mag doen. Als hij of zij deze verblijfsduur overschrijdt, stroomt de leerling ongediplomeerd door naar een mbo-1-opleiding (of een mbo-2-opleiding indien er geen onderliggende mbo-1-opleiding is) of vraagt de school toestemming aan de Onderwijsinspectie voor een extra zesde verblijfsjaar vmbo. Vanuit het derde leerjaar van het vmbo stroomt jaarlijks 2 tot 3 procent van de leerlingen tussentijds door naar het mbo. Van de 113 580 leerlingen die in 2004 in vmbo 3 zaten, stroomden in 2005 3 407 leerlingen tussentijds door naar het mbo. Het aantal derdejaars dat tussentijds uitstroomt is in de loop der tijd gedaald. In 2009 stroomden van de 102 121 leerlingen die in vmbo 3 zaten, 2 042 leerlingen een jaar later door naar het mbo. Daarnaast is er elk jaar een groep van vierdejaars vmbo-ers die geen centraal examen doet. Van deze groep stroomt ongeveer tweevijfde tussentijds door naar het mbo. In 2004 stroomden 6 968 vierdejaars leerlingen zonder centraal examen gedaan te hebben door

naar het mbo. Vijf jaar later daalde het aantal van vierdejaars leerlingen die tussentijds overstappen naar 3 861 leerlingen. Ten slotte zijn er nog de leerlingen die tweemaal zakken voor het eindexamen vmbo en daarna de overstap maken naar het mbo (of die eenmaal zakken en voorafgaand aan het tweede eindexamen overstappen). 15 838 leerlingen hebben in 2004 voor de eerste maal eindexamen vmbo gedaan, in 2005 voor de tweede maal en zijn vervolgens zonder vmbo-diploma overgestapt naar het mbo. Ook dit aantal overstappers is in de loop der tijd sterk teruggelopen. Vijf jaar later is dit aantal gedaald tot 8 775 leerlingen.

De leden van de VVD-fractie benadrukken dat transparantie over ondermeer toelatingseisen, maar ook over het aantal jaren dat een leerling mag doubleren, van groot belang is. Zij vragen dan ook om een toelichting hoe de transparantie over het gevoerde beleid rond verblijfsduur zal worden gewaarborgd.

De schoolgids moet op grond van artikel 24a van de WVO informatie bevatten over de werkwijze van de school. Vanwege het grote belang daarvan voor ouders, voogden, verzorgers en leerlingen, zal de schoolgids ook informatie dienen te bevatten over de gehanteerde overgangsnormen en de door de school gehanteerde verblijfsduur.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie hoe de ruimte die het wetsvoorstel geeft aan scholen tot het leveren van maatwerk zich verhoudt tot transparantie van het gevoerde beleid.

In de schoolgids dient de school zoals gezegd aan te geven welke algemene uitgangspunten voor de verblijfsduurregeling de school hanteert, inclusief ruimte om op individuele basis af te kunnen wijken van deze algemene uitgangspunten en daarmee een leerling langer in huis te houden.

Scholen kunnen overigens niet zonder meer leerlingen verwijderen. Een school is verantwoordelijk voor al haar leerlingen. Definitieve verwijdering van een leerplichtige leerling vindt niet plaats dan nadat het bevoegd gezag van de school ervoor zorg heeft gedragen dat een andere school of instelling wordt gevonden die bereid is de leerling toe te laten (zie artikel 27, eerste lid, derde volzin, van de WVO).

De leden van de PvdA-fractie onderkennen dat zogenoemde efficiënte leerwegen het onderwijs te zeer afstemmen op gemiddelde leerlingen en dat zwakbegaafde en hoogbegaafde leerlingen, laatbloeiers en eenzijdig begaafde leerlingen daarbij onvoldoende tot hun recht komen. Afschaffing van de inspectiecontrole op de verblijfsduurbeperving schept voor scholen de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Deze leden vragen of straks individuele leerlingen of (bij minderjarigheid) hun ouders ook op enigerlei wijze een afwijzing van een langere verblijfsduur kunnen aanvechten.

De WVO zal bij aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel niet langer het begrip «verblijfsduur» kennen (behalve voor het praktijkonderwijs) en daardoor ook geen verblijfsduurbesluiten. Het langer op school onderwijs mogen ontvangen, vergt een besluit van het bevoegd gezag over het al dan niet bevorderen van de leerling tot een volgend leerjaar. Een leerling die niet wordt bevorderd, kan al dan niet door het bevoegd gezag in staat worden gesteld te doubleren. De WVO en de uitvoeringsbesluiten van deze wet bevatten geen criteria daarvoor: het is een zaak van het bevoegd gezag van de school om hierover te beslissen. De beslissing om (herhaald) doubleren niet toe te staan, is formeel een besluit tot verwijdering van de leerling. Zulke besluiten zijn in het openbaar onderwijs gericht op rechtsgevolg in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en kunnen daarom worden aangevochten bij de bestuursrechter. Bij bijzondere scholen staat de gang naar de burgerlijke rechter open.

Het Inrichtingsbesluit W.V.O. schrijft in artikel 15 overigens een bezwaarprocedure voor: binnen 6 weken na de bekendmaking van besluiten tot weigering van de toelating (of tot definitieve verwijdering) van een leerling kunnen belanghebbenden bezwaar maken bij het bevoegd gezag. Deze bezwaarprocedure gaat vooraf aan een bestuursrechtelijk of privaatrechtelijk besluit en sluit de toegang tot de (bestuurs- of burgerlijke) rechter dus niet af.

Ook kent de WVO nog de mogelijkheid tot indiening van klachten bij het bevoegd gezag (zie de klachtregeling in artikel 24b). Ouders, voogden, verzorgers, leerlingen en personeelsleden kunnen bij de klachtencommissie van de school een klacht indienen over (het nalaten van) gedragingen en (het niet nemen van) beslissingen van het bevoegd gezag (of het personeel).

Al met al zijn voor belanghebbenden voldoende mogelijkheden aanwezig om een afwijzing van wat materieel neerkomt op een langere verblijfsduur, aan te vechten, in de vorm van klacht/ bezwaar/beroep.

De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van de afschaffing van de verblijfsduurbepending waarop de uitsluiting van het praktijkonderwijs precies gestoeld is en welke ruimte de huidige verblijfsduurregeling momenteel biedt om maatwerk te leveren.

In tegenstelling tot vmbo, havo en vwo kent het praktijkonderwijs geen vastgesteld curriculum en geen afsluitend centraal examen. Scholen voor praktijkonderwijs bieden hun leerlingen leertrajecten op maat. Dit zijn doorgaans vierjarige trajecten waarbinnen leerlingen worden voorbereid op een functie op de regionale arbeidsmarkt. In toenemende mate maken scholen voor praktijkonderwijs gebruik van de huidige zesjarige verblijfsduurregeling voor aanvullende maatwerktrajecten samen met mbo-instellingen. Hierbij lopen leerlingen en scholen niet tegen de maximale verblijfsduur aan. Een leerling mag praktijkonderwijs volgen tot en met het leerjaar waarin hij of zij achttien wordt, maar dit kan maximaal tweemaal verlengd worden met telkens een jaar (zie artikel 27, derde lid, van de WVO).

Verder brengen de leden van de CDA-fractie naar voren dat in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat er veel mogelijkheden zijn voor doorstroom en stapelen, maar dat scholen zich niet altijd bewust zijn van de ruimte in wet- en regelgeving hiervoor. Welke bijdrage, zo vragen de leden, zal dit wetsvoorstel op dit punt dan leveren. Als verruiming van de mogelijkheden niet leidt tot benutten van de mogelijkheden, lijkt aanpassing van wet- en regelgeving niet het meest geschikte instrument. Kan de regering aangeven op welke wijze scholen beter op de hoogte gebracht gaan worden, opdat zij beter gebruik gaan maken van huidige en toekomstige mogelijkheden?

Afschaffing van de maximale verblijfsduur is bedoeld om tegemoet te komen aan de behoefte van het onderwijsveld op dit punt. Wat voorlichting betreft merk ik onder meer op dat op mijn verzoek de Stichting Platforms vmbo (SPV) in 2009 de brochure «Wat moet en wat mag in de bovenbouw vmbo» gepubliceerd. Deze brochure is kosteloos verspreid onder het onderwijsveld. Op dit moment bereidt de SPV een soortgelijke brochure voor over de onderbouw.

Met genoegen constateren de leden van de CDA-fractie dat met name voor laatbloeiers en voor risicoleerlingen de mogelijkheden worden verruimd. Deze leden nemen dan ook aan dat bij de beschrijving van de twee categorieën leerlingen, die hiervan profiteren onder b. abusievelijk vermeld staat «de maximering van de verblijfsduur vergroot de risico's van ongediplomeerde uitstroom bij risicoleerlingen». Immers, het omgekeerde is toch het doel?

Het afschaffen van de maximale verblijfsduur heeft inderdaad tot doel om het aantal voortijdig schoolverlaters te reduceren. Dat is vermeld enkele regels verderop in het genoemde onderdeel b maar had inderdaad voor alle duidelijkheid beter aan het begin van onderdeel b kunnen worden vermeld. Zonder maximale verblijfsduur kan een school voor voortgezet onderwijs beter inspelen op de individuele leerlingen. Sommige leerlingen hebben baat bij een extra jaar op het voortgezet onderwijs, zodat ze alsnog het voortgezet onderwijs met een diploma verlaten.

Voorts merken deze leden op dat in de memorie van toelichting wordt aangeduid dat scholen de vrijheid hebben en houden om een kortere verblijfsduur te hanteren. Welke indicatie heeft de regering, zo vragen deze leden, dat scholen gebruik zullen gaan maken van de verruimde mogelijkheden. Zal een langere verblijfsduur niet een negatief effect hebben op het rendement van de vo-school en daarom niet of nauwelijks worden toegepast?

Het doel van het wetsvoorstel is om een einde te maken aan de noodgedwongen overstap naar het mbo na het verstrijken van de maximale verblijfsduur. Scholen kunnen voortaan, zo is de bedoeling, zelf bepalen hoe lang een leerling op de school kan blijven.

De cursusduur van het vmbo (vier jaar), havo (vijf jaar) en vwo (zes jaar) blijft echter in stand. Een vo-school kan geen verblijfsduur hanteren korter dan de cursusduur. Leerlingen kunnen wel op individuele basis een klas overslaan in het voortgezet onderwijs. De realiteit is overigens dat dit zelden gebeurt.

Als een leerling langer over zijn opleiding doet dan de vastgestelde cursusduur, heeft dat inderdaad consequenties voor het rendement van de school. Dat geldt op dit moment bijvoorbeeld ook voor doublerende of gezakte leerlingen. Ik ben er echter niet voor beducht dat de school om die reden de nu voorgestelde vrijheid niet of nauwelijks zal benutten. Deze vrijheid wordt immers geboden op nadrukkelijk verzoek van het onderwijsveld zelf.

De leden van de SP-fractie merken op dat door afschaffing van de beperking van de maximale verblijfsduur in het voortgezet onderwijs meer ruimte komt voor maatwerk. Dat is met name nodig bij leerlingen die de gangbare weg volgen binnen het onderwijs. De mogelijkheden tot doubleren nemen toe. Veel scholen zijn echter terughoudend met het laten doubleren van leerlingen, omdat zij menen dat de onderwijsinspectie hier negatief tegenover staat (zie ook antwoord op de vragen van het lid Smits (SP) aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de vele havisten die afstromen naar het vmbo (ingezonden 25 juni 2010).¹ In hoeverre is deze vrees voor een negatieve beoordeling gegrond? Wanneer deze vrees ongegrond is, wat gaat de regering ondernemen om deze vrees weg te nemen? Verandert dit voorstel iets aan de huidige regels hieromtrent, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Als een leerling doubleert of zakt voor het centraal examen, heeft dat inderdaad consequenties voor het rendement van de school. Het afschaffen van de maximale verblijfsduur doet een nadrukkelijk beroep op de professionaliteit en verantwoordelijkheid van de vo-scholen. De scholen kunnen een afweging maken tussen enerzijds de rendementscijfers van de school en anderzijds de plicht om leerlingen gedegen voor te bereiden op een vervolgopleiding en de arbeidsmarkt. Wordt de maximale verblijfsduur afgeschaft, dan kunnen scholen leerlingen bij zich houden die meer baat hebben bij een iets langer verblijf in het voortgezet onderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere toelichting op het afschaffen van de maximale verblijfsduur in het voortgezet onderwijs. Een

¹ Aangangsel Handelingen II, vergaderjaar 2009–2010, nr. 3075.

maximale verblijfsduur kan maatwerk en ontplooiing van talent in de weg staan. Een negatief effect van afschaffing van de verblijfsduur kan zijn dat het standaardtraject niet meer maatgevend is. Hoe wordt voorkomen dat leerlingen onnodig lang over hun opleiding doen? Wat is de toegevoegde waarde van deze maatregel op de huidige praktijk?

Dit wetsvoorstel bevat het voorstel van de regering om de maximale verblijfsduur af te schaffen, maar de cursusduur van vmbo, havo en vwo blijft zoals gezegd intact. De standaardduur van de vo-opleidingen wordt niet losgelaten. Het voordeel van het loslaten van de maximale verblijfsduur is dat scholen in de toekomst per leerling zelf kunnen bepalen of hij/zij gebaat is bij een of meer aanvullende jaren (bovenop de standaardcursusduur) in het voortgezet onderwijs of bij een overstap naar het vervolgonderwijs. De scholen hebben hier dan niet langer de toestemming van de inspectie voor nodig.

2.2 Verruiming van de Leerplichtwet 1969

De leden van de VVD-fractie merken op dat de onderwijsinspectie blijkens de memorie van toelichting geen opmerkingen heeft gemaakt over de mate waarin verzuimmeldingen te handhaven zijn, noch omtrent het vraagstuk rondom de afstemming tussen de inlenende en de uitlenende school. De leden verzoeken de regering het standpunt van de onderwijsinspectie toe te lichten, omdat onduidelijk is of de onderwijsinspectie al dan niet positief staat tegenover het handhavingselement.

De Inspectie van het Onderwijs heeft geen opmerkingen gemaakt over de handhaafbaarheid. Dat betekent dat de maatregel handhaafbaar is in de ogen van de Inspectie.

Het verheugt mij dat de leden van de PvdA-fractie van mening zijn dat het ook goed bij het streven naar maatwerk past om leerplichtige leerlingen de mogelijkheid te bieden om via het vavo te voldoen aan hun kwalificatieplicht.

De leden van de CDA-fractie menen dat de verruiming van de Leerplichtwet om 16- en 17-jarigen ook voor enkele vakken via vavo de opleiding te laten afmaken, aansluit bij de huidige praktijk. Het maakt het maximaal mogelijk om talent te benutten. De leden vragen wel of het volstaat om door middel van een convenant de verzuimregeling te organiseren; juist nu blijkt dat verzuimmelding niet op alle vavo-scholen even nauwgezet gebeurt.

Vo-scholen en mbo-instellingen zijn sinds 1 augustus 2009 verplicht, verzuim van hun leerlingen respectievelijk deelnemers te melden bij het digitaal verzuimloket. Als een vo-school leerlingen uitbestedt naar het vavo, blijven de leerlingen ingeschreven bij de vo-school. Indien de uitbestede leerling verzuimt, dient dan ook de vo-school het verzuim te melden. Door in de samenwerkingsconvenanten afspraken te maken over onder andere verzuimregistratie, committeert de vavo-instelling zich eraan, verzuim door te geven aan de vo-school zodat het verzuim door die school gemeld kan worden.

2.3 Examenbevoegdheid voortgezet onderwijs tijdelijk ontnemen

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel de wettelijke verankering van de bevoegdheid van de minister om een school tijdelijk de examenbevoegdheid ten aanzien van een schoolsoort of leerweg beoogt te ontnemen. De leden van deze fractie onderschrijven de beoogde kwaliteitsslag die de regering met het vastleggen van deze bevoegdheid wil bewerkstelligen. Substantiële verschillen tussen het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen en het gemiddelde cijfer van een centraal examen leiden immers tot een ongewenste situatie. Graag

ontvangen de leden een toelichting van de regering waarom wordt gekozen voor de uitwerking van de escalatieladder waarvan dit wetsvoorstel het sluitstuk is. Een andere mogelijkheid om te bewerkstelligen dat substantiële verschillen tussen het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen en het gemiddelde cijfer van een centraal examen niet leiden tot kwaliteitsverlies, is het loskoppelen van beide examenuitslagen. Kan de regering toelichten of een eis dat leerlingen afzonderlijk moeten slagen voor het schoolexamen en het centraal examen mogelijk is en zal leiden tot mogelijke ongewenste neveneffecten? Zo neen, waarom niet. Zo ja, kan de regering deze toelichten, zo vragen deze leden.

In principe kan de huidige uitslagbepaling om tot een eindcijfer te komen en hierop een slaag/zakregeling te bepalen door elk ander model worden vervangen. Echter, de ervaring heeft geleerd dat het huidige stelsel een evenwichtige en reële afweging inhoudt of een leerling de materie beheerst en of de combinatie van cijfers leidt tot een diploma.

Er is nu eenmaal een verschil tussen de stof die bij het schoolexamen wordt geëxamineerd en de stof bij het centraal examen. De ene leerling scoort nu beter op de SE-onderdelen en de andere weer op de CE-onderdelen. Dat kan per vak zelfs verschillen. Onderlinge compensatie van SE- en CE-cijfer om te komen tot een eindcijfer en zelfs compensatie van punten bij die eindcijfers is daarom eerlijk naar de individuele leerling toe.

Gelet op het bovenstaande mag worden verwacht dat slagen voor afzonderlijk het schoolexamen en het centraal examen de compensatie per vak teniet doet en daarmee het slagingspercentage sterk negatief zal beïnvloeden. Dit doet mijn inziens geen recht aan het examen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat zij artikel 23 van de Grondwet uiterst serieus nemen, waarin wordt gesteld dat het onderwijs een bron van aanhoudende zorg dient te zijn. Dat betekent voor hen dat scholen die er onvoldoende in slagen om hun onderwijskwaliteit in termen van toegevoegde waarde te waarborgen, op zekere termijn consequenties daarvan moeten ondervinden. Het ontnemen van de examenbevoegdheid past, volgens deze leden, daarbij. De regering neemt met instemming kennis van deze opvatting.

De leden van de CDA-fractie merken op dat voor het tijdelijk ontnemen van de examenbevoegdheid een geringe wijziging van de wet volstaat. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de maatregel niet tot zelden zal worden toegepast, mede vanwege de grote tijdsperiode die scholen krijgen om te verbeteren. De vraag van de leden van deze fractie is dan ook wat de effectiviteit van de maatregel zal zijn.

De wetswijziging heeft tot doel een juridische basis te creëren voor de gevallen waarin de discrepantie tussen de SE- en CE-cijfers in onvoldoende mate wordt teruggebracht. Dat zal voor de school aanleiding zijn om het examenbeleid nader te beoordelen.

De effectiviteit wordt niet alleen zichtbaar door de paar gevallen waarin de sanctie moet worden opgelegd, maar meer in de preventieve werking van de mogelijkheid die de wetswijziging biedt.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie waarop het onderscheid van 0,5 en 1 punt gebaseerd is. Is hier sprake van een bepaalde standaardafwijking en welke is deze dan? En wat te doen als het verschil wel groot is, maar de andere kant op werkt, namelijk schoolexamens die ruim lager worden beoordeeld?

Er is een verschil in de examenonderdelen SE en CE zoals hierboven al aangegeven. Individuele leerlingen kunnen hier verschillend op scoren. De examenexperts zijn tot de conclusie gekomen dat een gemiddeld verschil van maximaal 0,5 redelijk is (bij het ene vak wat meer dan bij het andere vak). Dit verschil is door de inspectie als een absolute norm

aangehouden maar dan berekend over drie examenjaren en voor alle leerlingen en voor alle vakken waarvoor zowel een SE- als een CE geldt. Is het verschil kleiner dan 0,5, dan is dat geen reden tot actie.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat verschillende scholen voor voortgezet onderwijs het niet toelaten dat leerlingen die havo volgen en vanuit het vmbo zijn doorgestroomd, doubleren. Dit lijkt haaks te staan op het uitgangspunt dat doorstroom goed moet zijn geregeld (pagina 8 memorie van toelichting). Ook bestaat bij verschillende scholen de eis van een minimaal gemiddeld eindexamencijfer bij leerlingen met een vmbo-diploma die willen doorstromen naar havo. De leden van voornoemde fractie zien graag dat beide belemmeringen voor doorstroom en stapelen worden weggewerkt. Er mag niet al te groot verschil zijn op scholen tussen gemiddelde cijfers voor het schoolexamen en gemiddeld examen, zo menen zij.

In antwoord op recente schriftelijke vragen van de Kamerleden Van der Ham (D66), Çelik en Marcouch (beiden PvdA) en Ferrier en Biskop (beiden CDA)¹ heb ik al aangegeven dat vo-scholen toelatingseisen mogen stellen aan leerlingen die in hogere leerjaren dan het eerste instromen. Dat laat echter onverlet dat leerlingen en ouders moeten weten waar ze aan toe zijn. Scholen moeten heldere en eenduidige toelatingseisen hanteren en deze tijdig bekendmaken in bijvoorbeeld de schoolgids of op de website. Daarnaast vind ik een doubleerverbod voor uit het vmbo afkomstige leerlingen in havo 4 een bijzonder kwalijke zaak. Om te onderstrepen dat ik deze kwesties bijzonder serieus neem, heb ik de Inspectie van het Onderwijs gevraagd om in het tweede kwartaal van 2011 hiernaar onderzoek te doen en mij hierover te rapporteren. Mochten de uitkomsten van het onderzoek daar aanleiding toe geven, dan zal ik met voorstellen komen om wet- en regelgeving aan te scherpen.

Dezelfde leden willen weten of er vakken zijn te noemen waarbij een verschil in cijfers tussen beide examens vaker voorkomt, bijvoorbeeld omdat verschillende onderdelen worden getoetst. Pas wanneer er tussen de verschillende gemiddelde cijfers vijf jaar lang een groot verschil is, kan de minister een besluit nemen over het ontnemen van de examenbevoegdheid.

Er zijn inderdaad vakken waarbij het verschil in cijfers tussen beide examens vaker voorkomt. Dit verschilt echter per schoolsoort en per examenjaar. Voorbeelden hiervan zijn de kunstvakken en moderne vreemde talen. De inspectie wijst het bevoegd gezag hierop, zodat dit gezag gericht beleid kan inzetten. Het ontnemen van de examenbevoegdheid aan de school speelt pas indien na 5 jaren het verschil per onderwijssoort per locatie voor alle vakken meer dan 0,5 blijft. Zie voor dit laatste ook de hierboven gegeven reactie in antwoord op soortgelijke vragen van de CDA-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen voorts, waarom is gekozen voor de termijn van vijf jaar.

De inspectie hanteert een berekeningsmodel op basis van 3 examenjaren ter beoordeling van de factor «meer dan 0,5». Is hierin het laatste examenjaar de relatieve «vervuiler», dan werkt dat nog door in de berekeningen van de jaren er op. Het is niet reëel tot een sanctie over te gaan indien een bevoegd gezag maatregelen neemt maar de effecten daarvan pas later (na drie jaren) in de berekening zichtbaar worden.

De leden van deze fractie informeren of er enig verschil is tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs wat betreft de regels rondom het verschil tussen het gemiddeld cijfer voor het centraal examen en het schoolexamen.

¹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011, Aanhangsel 363, 364, 365, 887, 888 en 889.

Neen, er is geen verschil. De berekeningsbasis is voor bekostigd en niet-bekostigd onderwijs gelijk. Artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel regelt immers dat artikel 29, leden 1a en 1b, van de WVO zoals luidend volgens het wetsvoorstel, van overeenkomstige toepassing zijn op de bevoegdheid van niet-bekostigde scholen om het eindexamen af te nemen.

2.4 Verruiming mogelijkheden staatsexamens voortgezet onderwijs

De leden van de PvdA-fractie vinden dat het scheppen van de mogelijkheden voor staatsexamens voor de andere leerwegen van het vmbo dan de theoretische leerweg goed aansluit bij een streven naar maatwerk, waarbij het beste uit ieder talent wordt gehaald. De leden kunnen daarom ook instemmen met deze maatregel.

De leden van de CDA-fractie merken op dat bij de verruiming van de staatsexamens verwezen wordt naar scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en leerlingen in penitentiaire inrichtingen. De leden menen te mogen uitgaan van leerlingen in alle soorten inrichtingen. Zij vragen of dit correct is.

De verruiming geldt inderdaad voor alle leerlingen die het beroepsgerichte vak met een voldoende hebben afgesloten en voor een algemeen vak een examen via de staatsexamencommissie hebben aangevraagd. De beide instellingen zijn genoemd omdat in eerste instantie het verzoek tot verruiming was gedaan vanuit die hoek.

De leden van de SP-fractie merken op dat zowel bij de maatregelen rondom de examencijfers als bij de maatregelen rondom verruiming mogelijkheden staatsexamens, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aangeeft dat de voorstellen uitvoerbaar zijn, maar leiden tot aanpassing van systemen. De leden willen weten hoe ingrijpend de systemen bij DUO veranderen en wat de termijn is. In het verleden zijn veel zaken niet goed gegaan bij DUO (voorheen IB-Groep), zo merken deze leden op. Zij willen weten hoeveel externen betrokken zijn bij de aanpassing van de systemen. Wat zijn hiervoor de kosten, zo vragen de leden. DUO heeft aangegeven dat de aanpassing van systemen in verband met de aanscherping SE/CE en mogelijke sancties beperkt is. Het aanpassen, testen en analyseren van de uitkomsten zal rond de 100 mensuren bedragen (nagenoeg € 9 900).

De aanpassing in verband met de uitbreiding van de staatsexamenmogelijkheden is omvangrijker. Voor alle vakken moet nu ook een code per leerweg (3x) worden ingevoerd, en moet worden getest en geanalyseerd. De inschatting is dat dit rond de 4 700 mensuren (€ 465 000) zal vergen. Deze werkzaamheden zullen worden gecombineerd met algeheel onderhoud dat voor 2011 is ingeroosterd. Op dit moment is niet bekend of inhuur van externen noodzakelijk is.

2.5 Verlenging bewaartermijn examengegevens basisregister onderwijs

Voorafgaand aan de beantwoording van de gestelde vragen merk ik op dat de nota van wijziging die ik eveneens heb ingediend, voorziet in het schrappen van de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht in verband met verlenging van de bewaartermijn uit het wetsvoorstel, omdat inmiddels door het wetsvoorstel diplomaregister de regels over het bewaren van examengegevens als geheel worden gewijzigd en het mijn voorkeur heeft, in het kader van dát wetsvoorstel met uw Kamer van gedachten te wisselen over het bewaren van die gegevens.

De leden van de PvdA-fractie steunen op zich de verlenging van de bewaartermijn van examengegevens in het Basisregister Onderwijs

(BRON). Zij vragen wel of de betrokken scholen niet eveneens deze gegevens zouden moeten bewaren. Wanneer kan het centraal landelijk examenregister een feit zijn, zo vragen de leden.

Uiteraard bewaren scholen de examengegevens enige tijd. Het Eindexamenbesluit v.w.o.- h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. schrijft een minimale bewaartermijn van zes maanden voor. Dat Eindexamenbesluit regelt eveneens dat scholen geen duplicaten mogen verstrekken. Uitsluitend de minister mag een schriftelijke verklaring afgeven met dezelfde waarde als een door een school afgegeven diploma. Scholen kunnen dus besluiten, de examengegevens gedurende kortere of langere tijd te bewaren.

Recent is bij uw Kamer een wetsvoorstel ingediend dat voorziet in de instelling van een diplomaregister (Kamerstukken II 2010/11, 32 587, nr. 2). Er wordt naar gestreefd het diplomaregister 1 januari 2012 een feit te laten zijn.

Het is de bedoeling dat de huidige examenresultaatgegevens in BRON deel gaan uitmaken van het diplomaregister, zodat dit register al bij de start over een aantal jaren betrouwbare informatie bevat over behaalde diploma's. Daardoor kunnen de doelstellingen van het diplomaregister ook met betrekking tot deze gegevens worden bereikt, waaronder:

- fraudebestrijding;
- bredere beschikbaarheid van de diploma-informatie voor diverse doelen, waaronder beschikbaarheid voor de haler van het diploma.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich geheel vinden in het voorstel tot verruiming van de bewaartermijn. Ik neem daarvan met instemming kennis.

De leden van de SP-fractie merken op dat de bewaartermijn voor examengegevens in het basisregister onderwijs wordt verlengd van vijf naar vijftig jaar. Wie heeft in deze periode toegang tot deze gegevens? Voor alle gegevens in het basisregister onderwijs (BRON) is in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) bepaald aan wie ze kunnen worden verstrekt. Gegevens uit BRON kunnen worden verstrekt aan degene op wie de gegevens betrekking hebben (artikel 24d WOT), aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie waar het gaat om een diploma van het groen onderwijs, aan de inspectie (artikel 24e WOT) en aan derden, genoemd in artikel 24f WOT, onder de in dat artikel gestelde voorwaarden (welke gegevens en waarvoor). Derden hebben geen rechtstreekse toegang tot BRON.

Deze leden vragen ook, hoe de privacy rondom deze gegevens is gewaarborgd.

Ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens in BRON zijn de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing. Zo geldt er een geheimhoudingsplicht voor de medewerkers van DUO die (onder het gezag van de minister) toegang tot de gegevens hebben, en zijn ingevolge de Wbp technische en organisatorische maatregelen genomen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking. Een voorbeeld van een technische maatregel is bescherming van de toegang tot de gegevens via gebruikersnaam en wachtwoordbeveiliging (dat wachtwoord moet maandelijks worden gewijzigd). Organisatorische maatregelen zijn: privacycursus, clear desk en werkinstructies die online beschikbaar zijn. Voor het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens in BRON heeft de minister een functionaris voor de gegevensbescherming (FG) benoemd. Deze FG kan aanbevelingen doen aan de minister die strekken tot een betere bescherming van de gegevens die worden verwerkt.

Verder merken de leden van de SP-fractie op dat de bewaartermijn is gesteld op vijftig jaar en dat de memorie van toelichting daar het volgende over vermeldt: «Ervan uitgaande dat een leerling in het VO op zijn vroegst op vijftienjarige leeftijd een diploma kan behalen en dit na zijn vijftenzestigste levensjaar doorgaans niet langer nodig heeft, is een bewaartermijn van 50 jaar noodzakelijk voor de gegevens die nodig zijn voor het opstellen van de «verklaring afgelegd examen». Spreekt de regering daarmee samen met de leden van deze fractie de wens uit dat werknemers in Nederland op hun 65e levensjaar kunnen stoppen met werken en dus ook niet meer hoeven te solliciteren?

Nee, een dergelijk onderwerp valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben nog vragen bij de verlenging van de bewaartermijn van examengegevens in BRON. De forse uitbreiding van de bewaartermijn naar 50 jaar roept ook vragen op in het kader van privacy. Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) heeft gevraagd om een nadere onderbouwing van het voorstel. Heeft het Cbp naar aanleiding van deze onderbouwing een nieuwe beoordeling gegeven?

Het advies van het Cbp is nauwgezet gevolgd. Het is niet gebruikelijk om de verwerking van het advies opnieuw aan het adviesorgaan voor te leggen. Daar is alleen aanleiding toe, indien er gerede twijfel over bestaat of de verwerking van het advies wel vorm krijgt op de beoogde wijze. Van zo'n twijfel is hier geen sprake.

Dezelfde leden vragen of men ook de mogelijkheid heeft om bezwaar aan te tekenen tegen het bewaren van zijn gegevens in BRON. Zij vragen voorts of gegevens worden verwijderd.

Bij wettelijk voorschrift wordt bepaald welke gegevens in BRON worden bewaard. Tegen het bewaren van die gegevens kan men geen bezwaar aantekenen. Wel kan degene op wie de gegevens betrekking hebben de minister op grond van artikel 36 van de Wet bescherming persoonsgegevens verzoeken de gegevens te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen indien de gegevens onjuist zijn of voor het doel of de doeleinden van de verwerking onvolledig zijn.

Bovendien hebben mensen volgens de leden van deze fractie ook een eigen verantwoordelijkheid om deze documenten te bewaren. Zij vragen hoe de regering deze eigen verantwoordelijkheid beziet in het licht van de forse uitbreiding van de bewaartermijn.

Inderdaad hebben mensen een eigen verantwoordelijkheid om deze documenten te bewaren. Desondanks kan het gebeuren dat ze zoek raken. Artikel 54 van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. bepaalt dat uitsluitend de minister een schriftelijke verklaring kan afgeven die dezelfde waarde heeft als een eerder door een school verstrekt diploma.

II ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel B, artikel 29, lid 1a

De leden van de CDA-fractie stellen dat het onduidelijk is of het ontnemen van de examenbevoegdheid geldt voor alle eindexamens of alleen voor de desbetreffende leerweg of schoolsoort. Een alternatief is de tekst om te keren: Indien ten aanzien van een schoolsoort of leerweg het gemiddelde verschil tussen de cijfers van het centraal examen en het schoolexamen over een periode van drie jaren meer dan een half punt bedraagt, kan Onze Minister in afwijking van het eerste lid besluiten dat het bevoegd gezag voor een periode van twee jaren leerlingen niet in de gelegenheid

stelt een eindexamen af te leggen in de desbetreffende schoolsoort of leerweg.

De voorgestelde tekst is inderdaad duidelijker en is daarom opgenomen in de nota van wijziging ik heb ingediend tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag.

Onderdeel B, artikel 29, lid 1b

De leden van de CDA-fractie merken op dat hier in feite staat dat er geen (gemiddelde) verschil meer mag zijn. Het enige wat echter zou moeten gebeuren is dat het gemiddelde verschil qua hoogte moet worden teruggebracht tot beneden een half punt.

Er staat niet dat er in het geheel geen gemiddeld verschil mag zijn, immers: verwezen wordt naar «het gemiddelde verschil, bedoeld in lid 1a», en dat verschil is daar beschreven als het gemiddelde verschil dat meer dan een half punt bedraagt. Nu de tekst echter ruimte blijkt te laten voor een andere lezing, is het verstandig, het voorstel van de leden van de CDA-fractie te volgen. Daarom is alsnog een niet voor misverstand vatbare tekst opgenomen in de bovengenoemde nota van wijziging.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart