

Vergaderjaar 2012–2013

33 661

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet college voor toetsen en examens alsmede de Wet op de expertisecentra in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 september 2012 en het nader rapport d.d. 14 juni 2013, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 juli 2012, no. 12.001612, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet college voor toetsen en examens, de Wet op de expertisecentra alsmede de overeenkomstige BES-wetten in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs), met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat drie wijzigingen in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en in de Wet voortgezet onderwijs BES (WVO BES) die tot doel hebben de resultaten in het voortgezet onderwijs te verbeteren. Scholen worden verplicht in de eerste drie leerjaren van het vwo en het havo, en in de eerste twee leerjaren van het vmbo (hierna: de onderbouw) een leerlingvolgsysteem te gebruiken dat de vorderingen van de leerlingen

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

meet in de vakken Nederlands, Engels, wiskunde en rekenen (hierna: de doorstroomvakken).

Voorts moeten de leerlingen aan het einde van de onderbouw een diagnostische toets afleggen in deze doorstroomvakken. Daarnaast worden scholen verplicht om deel te nemen aan internationaal vergelijkende onderzoeken, zoals PISA,² indien de minister hen daarvoor selecteert. Het voorstel sluit aan bij vergelijkbare wijzigingen in het primair onderwijs.³ Deze wijzigingen zullen op termijn ook in het Caribische deel van Nederland worden ingevoerd. In haar advies over de invoering van een leerlingvolgsysteem in het basisonderwijs heeft de Afdeling onder andere opgemerkt dat de overheid hiermee te zeer kan treden in de professionele autonomie van docenten, dat kritische geluiden in de toelichting onbesproken bleven, en voorts gewezen op het risico dat dit voorstel allerlei averechtse effecten zou genereren.⁴

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de verhouding tussen pedagogische autonomie en excellentie in het onderwijs, over de verplichte deelname aan internationaal onderzoek en over de invoering van de verplichtingen tot het invoeren van een diagnostische toets en de deelname aan internationaal onderzoek in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Afdeling benadrukt dat de diagnostische toets diagnostisch dient te blijven en niet gebruikt mag worden voor kwaliteitsbeoordeling door de Inspectie of concurrentie tussen scholen. Verder adviseert de Afdeling onderwijsinstellingen niet te verplichten tot deelname aan internationaal vergelijkende onderzoeken.

Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juli 2012, nr. 422941 (3857), machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 14 september 2012, nr. W05.12.0251/l, bied ik U hierbij aan.

De nummering in het nader rapport volgt die van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

1. Verhouding tussen excellentie en pedagogische autonomie

Het voorstel beoogt de prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs te verbeteren. Volgens de toelichting blijkt uit de eindexamencijfers en internationaal vergelijkende onderzoeken, zoals PISA, dat de prestaties van Nederlandse leerlingen nog goed zijn, maar dat deze wel achteruitgaan. Verbetering van de leerprestaties past in het streven van Nederland om tot de top 5 van de kenniseconomieën in de wereld te behoren, aldus de toelichting.⁵ De wijzigingen passen in de cultuur van «opbrengstgericht leren» of «data-driven education». De memorie van toelichting verwijst naar een aantal buitenlandse en Nederlandse onderzoeken waaruit blijkt dat deze aanpak werkt.⁶

² Programme for International Student Assessment dat wordt uitgevoerd door de Organisation for Economic Cooperation and Development.

³ Zie onder meer het Advies van 17 november 2011, Kamerstukken II, 2011/12, 33 157, nr. 4. Het voorstel is thans gereed voor plenaire behandeling door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁴ Advies van 17 november 2011, Kamerstukken II 2011/12, 33 157, nr. 4, opmerking 2, blz. 5–8.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, blz. 11.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, blz. 12–14.

Het voorstel bevat daartoe twee nieuwe verplichtingen voor scholen met betrekking tot het bijhouden van de vorderingen van hun leerlingen. Scholen worden verplicht om voor de eerste twee dan wel drie leerjaren een leerlingvolgsysteem te gebruiken.⁷ Zo'n systeem moet inzicht bieden in de vorderingen die leerlingen maken en in de kwaliteit van het onderwijsproces op de desbetreffende school. De wet schrijft niet voor welk systeem moet worden gebruikt. Scholen zijn dus vrij in de keuze van hun leerlingvolgsysteem, aldus de toelichting. De leerlingen moeten aan het einde van de onderbouw een diagnostische toets in de doorstroomvakken afleggen.⁸ Deze toets moet inzicht bieden in het niveau van de individuele leerling halverwege het voortgezet onderwijs, en biedt scholen tevens inzicht in het niveau van hun leerlingen.⁹ Scholen mogen zelf bepalen hoe zij omgaan met de bevindingen uit de toets, aldus de toelichting.¹⁰

In de memorie van toelichting wordt gewezen op een aantal risico's van het opbrengstgericht leren. Zo bestaat het risico dat de aandacht voor de doorstroomrelevante vakken ten koste gaat van de vakken die niet worden getoetst. Een ander risico is dat leraren hun leerlingen gaan trainen in het afleggen van diagnostische toetsen, waardoor de uitkomsten van de toets minder betrouwbaar worden.¹¹

De Afdeling heeft in 2011 kritisch geadviseerd over de invoering van het leerlingvolgsysteem en de diagnostische toetsen in het basisonderwijs. Met betrekking tot dit voorstel is de Afdeling van oordeel dat niet alle destijds genoemde bezwaren zich voordoen. Zij wijst in dit verband wel op het risico dat scholen zich te eenzijdig gaan richten op het voldoen aan de eisen van leerlingvolgsystemen en het goed scoren op de landelijk vastgestelde diagnostische toetsen. Dat kan een rem vormen op het eigen innovatief vermogen van scholen om hun onderwijs te verbeteren. Ook binnen een cultuur van opbrengstgericht leren dienen scholen zo veel mogelijk ruimte te behouden om het onderwijs af te stemmen op de eigen onderwijsmethoden en verschillen in leerlingpopulaties. In de toelichting wordt wel op deze risico's gewezen, maar wordt het aan de professionaliteit van schoolleiders en leraren overgelaten om te voorkomen dat deze effecten zich voordoen.

De Afdeling wijst in dit verband op de door McKinsey in 2010 gemaakte analyse van geslaagde onderwijsverbeteringen in verschillende landen en deelstaten. Uit deze analyse valt op te maken dat de keuze voor methodes van onderwijsverbetering mede afhangt van het bestaande niveau van onderwijs. Bij de verbetering van een onderwijsstelsel dat onvoldoende of matig functioneert is een sterke sturing door de overheid gewenst, omdat in dit stadium het verkleinen van verschillen in kwaliteit het belangrijkste is. Bij het verbeteren van een stelsel dat al redelijk tot goed functioneert is daarentegen juist meer vrijheid voor de individuele school of leraar wenselijk. «Improving systems prescribe adequacy but unleash greatness.»¹² Zo kent het Finse onderwijsstelsel, dat in internationaal vergelijkende onderzoeken als PISA constant zeer hoog scoort, grotere vrijheid voor scholen en leraren, geen onderwijsinspectie en geen

⁷ Ingevolge het voorgestelde artikel 6h van de WVO (en artikel 12a van de WVO BES).

⁸ Ingevolge het voorgestelde artikel 28b van de WVO (en artikel 71a van de WVO BES).

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2, blz. 23.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3, blz. 17.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, blz. 15.

¹² Zie Mona Mourshed e.a. «How the world's most improved school systems keep getting better», McKinsey & Company, 2010, blz. 20 en 52-61.

gestandaardiseerde toetsen, met uitzondering van een eindexamen aan het eind van het voortgezet onderwijs.¹³

Ook de Onderwijsraad wijst erop dat het centrale en uniforme karakter van de toetsen, gevoegd bij de jaarlijkse frequentie, een onevenredig groot accent legt bij het stelselbelang van de minister. Dit is eerder belemmerend dan bevorderend voor de kwaliteit van scholen en sluit niet aan op de vrijheid die scholen nodig hebben om het onderwijs in overeenstemming met hun eigen keuzes te verbeteren.¹⁴

Naar het oordeel van de Afdeling mag opbrengstgericht leren niet leiden tot een rigide systeem van kwaliteitscontrole, en moet er voldoende ruimte blijven voor kwaliteitsverbetering door individuele scholen. De diagnostische toets dient dan ook diagnostisch te blijven, en mag niet gebruikt worden voor kwaliteitsbeoordeling door de Inspectie of concurrentie tussen scholen.

De Afdeling adviseert het verplichte leerlingvolgsysteem en de invoering van de diagnostische toets toereikend te motiveren.

1. Verhouding tussen excellentie en pedagogische autonomie

Het verheugt mij dat de Afdeling de strekking van het wetsvoorstel onderschrijft. Wel maakt de Afdeling opmerkingen over de verhouding tussen pedagogische autonomie en excellentie in het onderwijs, over de verplichte deelname aan internationaal onderzoek en over de invoering van de voorgestelde instrumenten op de BES-eilanden.

De Afdeling meent dat opbrengstgericht leren niet mag leiden tot een rigide systeem van kwaliteitscontrole, en dat er voldoende ruimte moet blijven voor kwaliteitsverbetering door individuele scholen. De diagnostische toets dient volgens de Afdeling dan ook diagnostisch te blijven en mag niet worden gebruikt voor kwaliteitsbeoordeling door de inspectie of concurrentie tussen scholen. De Afdeling adviseert al met al om het verplichte leerlingvolgsysteem en de invoering van de diagnostische toets toereikend te motiveren.

Naar aanleiding daarvan merk ik op dat ik de opvatting van de Afdeling over de noodzaak van ruimte voor de individuele school deel. De memorie van toelichting is aangepast op een aantal punten om dit nog explicieter zichtbaar te maken.

Om te beginnen wordt nadrukkelijker ingegaan op nut en noodzaak van het wetsvoorstel (doel en beoogde effecten). Zie daarvoor hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting. Wat in de oorspronkelijke toelichting soms impliciet was aangegeven – tussen de regels viel te lezen – is nu expliciet benoemd.

Zo staat paragraaf 1.4 nu stil bij het streven van het kabinet om geen talent onbenut te laten. Leerlingen (en hun ouders) verdienen een school die alle leerlingen laat excelleren op hun eigen niveau. Dit vergt dat individuele scholen de talenten van alle leerlingen (nog) beter in kaart brengen. Het leerlingvolgsysteem en de diagnostische tussentijdse toets helpen daarbij. Door deze instrumenten in de WVO te verankeren, wordt de VO-sector ertoe aangezet, opbrengstgericht werken (verder) tot onderdeel te maken van de dagelijkse onderwijspraktijk, waarin de professionals van de individuele school een centrale rol vervullen.

¹³ Zie onder meer de PISA-ranglijst 2009, <http://www.oecd.org/pisa/46643496.pdf>, en Matti Kyrö, «International Comparisons of some features of Finnish education and training», Finnish National Board of Education 2011, blz. 2.

¹⁴ Advies Onderwijsraad 31 mei 2012, blz. 8.

In paragraaf 1.3 (over de aanleiding tot het wetsvoorstel) wordt uitgesproken dat alle leerlingen tot succes in staat zijn, mits zij gericht worden aangesproken op hun talenten en passende ondersteuning krijgen. Er zijn al scholen die haalbare en ambitieuze doelen stellen en daarbij ondersteuning op maat bieden aan hun leerlingen. Dit geldt echter voor een minderheid van de scholen. Het wetsvoorstel richt zich tot alle VO-scholen.

Paragraaf 1.5 beschrijft uitvoerig waarom het wetsvoorstel goed is voor het onderwijs. Het leren door de leerling staat daarin centraal. Met behulp van het leerlingvolgsysteem kan aan de hand van de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerling een leerlingprofiel worden samengesteld. De diagnostische tussentijdse toets geeft een leerprofiel per leerling op weg naar het examen, met diens sterke en zwakke punten binnen de kernvakken.

Leerlingprofiel en leerprofiel bieden docenten handvatten om leerlingen beter te begeleiden naar een succesvol eindexamen. Scholen hebben de ruimte om het onderwijs af te stemmen op de eigen onderwijsmethoden en verschillen in leerlingpopulaties. Zij kunnen zelf het beste beoordelen wat werkt voor verschillende typen leerlingen. Scholen kunnen daarbij ook hun eigen visie op onderwijs gestalte geven.

Paragraaf 1.6 beschrijft nader hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de andere wetgeving in PO en VO over toetsen. Daarbij wordt onder meer aangegeven dat de gegevens uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem voor het PO en de eindtoets PO een mooi startpunt geven voor opbrengstgericht werken in het VO. Ook is nog een passage toegevoegd over verkenningen naar mogelijkheden om leerwinst en toegevoegde waarde te bepalen en over de wijze waarop scholen met deze kennis de kwaliteit op school- en leerlingniveau kunnen verbeteren.

Paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting gaat expliciet in op het door de Afdeling genoemde risico dat scholen zich eenzijdig gaan richten op het voldoen aan de eisen van leerlingvolgsystemen en het goed scoren op landelijk vastgestelde diagnostische toetsen. Daar wordt ook aangegeven dat het aan de professionaliteit van leraren en schoolleiders is om ervoor te zorgen dat de daar genoemde risico's van «teaching to the test» zich niet voordoen. Ik benadruk het belang van die professionaliteit.

In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting wordt ook ingegaan op de opmerking van de Afdeling over de analyse van Bureau McKinsey van geslaagde onderwijsverbeteringen. McKinsey geeft volgens de Afdeling aan dat het bij onderwijsverbeteringen in landen waar het onderwijs al van goed niveau is, van belang is om vrijheid te geven aan scholen en docenten. Ik onderstreep dit. Nederland heeft een goed onderwijsstelsel, en dit wetsvoorstel respecteert de ruimte voor scholen en docenten om zelf invulling te geven aan het verbeteren van opbrengstgericht werken. Ik ben er wel van overtuigd dat we op dat gebied nog kunnen leren van andere landen. Een land als Canada, specifiek de provincie Ontario, dat meer op de Nederlandse situatie lijkt dan het door de Afdeling genoemde Finland, heeft zijn internationale onderwijsprestaties de afgelopen jaren fors verbeterd door juist op bepaalde punten minder vrijheid te geven aan de scholen. Het gaat hierbij om een strategie van «pressure and support». Vanuit de overheid worden stevige eisen gesteld aan de prestaties van scholen, maar daarnaast wordt ook ondersteuning geboden aan scholen en docenten om deze prestaties te bereiken. Het voorliggende wetsvoorstel bevat mijns inziens eveneens die balans. De kracht van het leerlingvolgsysteem en de diagnostische tussentijdse toets zit in het extra inzicht dat daarmee wordt verkregen in de ontwikkeling van de leerling. Paragraaf 2.1 bevat naar aanleiding van

de opmerking van de Afdeling wel alsnog een verwijzing naar het Finse onderwijssysteem.

In de hoofdstukken 1 en 8 van de memorie van toelichting wordt aandacht besteed aan de relatie tussen het gebruik van de diagnostische tussentijdse toets en de kwaliteitsbeoordeling door de Inspectie van het Onderwijs. Dit diagnostische instrument is specifiek gericht op het ondersteunen van het onderwijsleerproces. Op termijn levert het instrument diagnostische informatie die inzicht geeft in de sterke en zwakke punten van leerlingen op essentiële vaardigheden. Door deze informatie kunnen docenten gericht(er) actie ondernemen en maatwerk, zowel ondersteuning als verdieping, bieden. Het is bedoeld als een instrument binnen de school. Het toezicht van de inspectie op de diagnostische tussentijdse toets (DTT) is dan ook niet gericht op de resultaten, maar op wat scholen doen met de diagnose in het kader van opbrengstgericht werken.

Daarnaast is in hoofdstuk 4 en paragraaf 9.3 naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling expliciet verwoord dat scholen met behulp van de DTT inzicht kunnen krijgen in hoe zij het doen ten opzichte van andere scholen, maar dat het nadrukkelijk niet de bedoeling is dat op basis van de prestaties op de DTT ranglijsten worden gemaakt. Het is veel interessanter om te zien wat de school doet om te komen tot die verbetering of verdieping. Dat bepaalt namelijk mede de slagingskans van de leerling. De inspectie zal zich in haar toezicht dan ook daarop richten.

Paragraaf 9.5 is aangevuld met mijn reactie op het punt dat de Afdeling aanhaalt uit het advies van de Onderwijsraad over dit wetsvoorstel. Het is juist niet het belang van het stelsel, maar het belang om uit iedere leerling het beste te halen, dat in dit wetsvoorstel voorop staat.

Al met al zijn de bedoelingen met het wetsvoorstel nu explicieter verwoord en wordt duidelijker zichtbaar dat de instrumenten van het wetsvoorstel hulpmiddelen zijn voor de individuele school, met als functie om binnen de eigen ruimte van de school het onderwijs optimaal vorm te geven en het beste uit iedere leerling te halen.

Met het vorenstaande meen ik voldoende recht te hebben gedaan aan het advies van de Afdeling om het verplichte leerlingvolgsysteem en de invoering van de diagnostische tussentijdse toets toereikend te motiveren.

2. Verplichte deelname aan internationaal onderzoek

Het bevoegd gezag van een school die is geselecteerd in een steekproef wordt verplicht deel te nemen aan door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan te wijzen internationaal vergelijkende onderzoeken.¹⁵ In de praktijk zal een school elke vier jaar aan zo'n onderzoek moeten deelnemen.¹⁶ Volgens de memorie van toelichting moet bij dergelijke onderzoeken de respons voor scholen op minimaal 80% liggen, willen deze onderzoeken representatief zijn.¹⁷ Het wordt steeds lastiger om op basis van vrijwilligheid deze grens te halen, en in een aantal gevallen kon Nederland niet of niet volwaardig aan een onderzoek deelnemen. Ook de Parlementaire Commissie Onderwijsver-

¹⁵ Ingevolge het voorgestelde artikel 103a3, eerste lid, van de WVO, alsmede artikel 177a, eerste lid, van de WVO BES.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

nieuwing (Commissie Dijsselbloem) wil deelname aan internationale vergelijkende onderzoeken verplicht stellen, aldus de toelichting.¹⁸

De Afdeling merkt allereerst op dat de memorie van toelichting geen afdoende verklaring bevat voor de afnemende bereidheid van scholen om aan international onderzoek deel te nemen. Een mogelijke verklaring kan zijn dat deelname scholen te veel tijd en moeite kost. Deze verklaring wordt echter niet onderbouwd door de in de memorie van toelichting opgenomen gegevens. Uit het veldonderzoek blijkt dat 74% van de scholen geen bezwaar heeft om aan deze vergelijkende onderzoeken deel te nemen, mits de administratieve lasten beperkt blijven.¹⁹ De administratieve lasten voor het hele voortgezet onderwijs worden geschat op € 20.250 per jaar.²⁰ Bovendien neemt een school gemiddeld maar eens in de vier jaar aan zo'n onderzoek deel, en gaat het telkens om een beperkt aantal leerlingen. Volgens de Onderwijsraad is de afnemende bereidheid van scholen om aan internationaal vergelijkende onderzoeken deel te nemen veeleer een signaal dat de scholen nut en noodzaak hiervan niet meer inzien.²¹

Volgens de memorie van toelichting gaat het bij zo'n vergelijkend onderzoek om een representatieve steekproef, waarbij elk jaar een vierde van het scholenbestand wordt aangeschreven.²² In de praktijk neemt slechts een klein deel van de leerlingen (een of twee klassen) aan de toets deel.²³

De Afdeling onderkent het belang van deelname door scholen aan internationaal vergelijkende onderzoeken. Anders dan bij een diagnostische toets, wordt bij zo'n onderzoek niet de kennis en vaardigheden van alle leerlingen getoetst, maar wordt slechts een representatieve groep leerlingen vergeleken met groepen leerlingen uit andere landen. Het onderzoek heeft ook steeds betrekking op slechts enkele belangrijke aspecten van het onderwijs.

Deelname aan zo'n onderzoek is dan ook niet op één lijn te stellen met een leerlingvolgsysteem of een diagnostische toets. Mede vanuit het uitgangspunt dat de overheid terughoudend moet omgaan met opleggen van verplichtingen die de eigen ruimte van scholen inperken, acht de Afdeling het verplicht stellen van deelname aan internationaal vergelijkende onderzoeken een te zwaar middel. Gelet daarop adviseert de Afdeling geen verplichting tot deelname aan internationaal vergelijkende onderzoeken op te leggen.

2. Verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek

De Afdeling erkent met mij het belang van deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek maar acht het verplichtstellen van deelname een te zwaar middel.

In hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting is extra aandacht besteed aan het verklaren van de afnemende deelnamebereidheid van scholen. De ambitie van de regering om tot de top 5 in de wereld te behoren, vraagt om het onderkennen van het belang van internationale benchmarks. In het voortgezet onderwijs is een van de belangrijkste benchmarks het

¹⁸ Parlementaire Commissie Onderwijsvernieuwing (Commissie Dijsselbloem), *Tijd voor Onderwijs*, (2008), blz. 147.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 9.4.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.

²¹ Onderwijsraad, Advies Wetsvoorstel Leerlingvolgsystemen VO, 31 mei 2012, 20120113/1033, blz. 9.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 6.

onderzoek van de OESO naar de prestaties van 15-jarigen in de eigen taal, Science en wiskunde (PISA).

Vanwege een te lage respons onder scholen zijn de resultaten van Nederland niet opgenomen in het PISA 2000-rapport en ook voor PISA 2012 geldt dat het zeer lastig was om voldoende scholen bereid te vinden deel te nemen, ondanks een oproep van de sectorraad daartoe. De responseisen van PISA zijn dan ook zeer hoog. Ik onderschrijf de visie van de Afdeling dat we moeten nagaan waarom scholen moeite hebben met deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek. Dergelijke activiteiten vinden ook plaats bij niet responderende scholen.

Vijfenzeventig procent van de scholen geeft in de veldraadpleging aan, het belang van dit type onderzoek te onderschrijven. Daarom wil de regering proberen te bevorderen dat scholen meer kunnen doen met de resultaten van internationaal vergelijkend onderzoek. Daartoe zal ik in overleg treden met de VO-raad. Tevens ben ik van mening dat dit type internationale benchmark te waardevol is voor Nederland om aan toeval over te laten.

Gezien het bovenstaande handhaaft de regering haar opvatting dat deelname aan een beperkt aantal onderzoeken, in lijn met wat de commissie Dijsselbloem hierover adviseert, verplicht moet worden gesteld.

3. Invoering in Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Artikel II van het voorstel bevat wijzigingen in de Wet voortgezet onderwijs BES die inhoudelijk geheel overeenstemmen met de voorgestelde wijzigingen in de WVO voor het Europese deel van Nederland. Volgens de memorie van toelichting zullen de voorgenomen wijzigingen ook moeten gaan gelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES-eilanden). Deze wijzigingen kunnen zeer nuttig zijn om te zijner tijd een hoger onderwijsniveau en daarmee hogere prestaties van leerlingen die op deze eilanden wonen te realiseren, aldus de toelichting.²⁴

De Afdeling wijst in dit kader op de verplichting de bestuurscolleges van de verschillende BES-eilanden te informeren over «standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar lichaam van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet». Voorts dient de regering de bestuurscolleges de gelegenheid te bieden daarover overleg te voeren.²⁵ Uit de toelichting blijkt niet dat deze verplichting is nageleefd met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen van de BES-wetgeving.

De Afdeling adviseert dit alsnog te doen.

Het valt de Afdeling voorts op dat de memorie van toelichting nauwelijks aandacht besteedt aan wezenlijke verschillen tussen het voortgezet onderwijs in het Europese deel van Nederland en het onderwijs op de BES-eilanden. Zo is op deze eilanden het Nederlands niet de thuistaal van de meerderheid van de leerlingen, en verschilt ook het op Saba en Sint Eustatius gesproken Caribisch Engels aanzienlijk van het standaard-Engels dat in het Nederlandse onderwijs wordt aangeboden. Voorts bestaan er op deze eilanden maar drie bekostigde scholen voor voortgezet onderwijs. De leerlingen van de school op Saba leggen het CXC-examen van de Caribbean Examination Council af, in plaats van het Nederlandse

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1, onder «Caribisch Nederland».

²⁵ Artikelen 207 en 208 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zie ook advies W05.11.0488/I, Kamerstukken II, 2011/12, 33 187, nr. 4.

eindexamen.²⁶ In paragraaf 9.6 van de toelichting wordt echter alleen verwezen naar de specifieke taalsituatie op Saba, zonder daarop verder in te gaan.

Naar het oordeel van de Afdeling ligt het, mede gelet op de na de transitie in acht te nemen periode van legislatieve rust, niet voor de hand dat alle onderdelen van het voorstel zonder verdere aanpassing door de BES-eilanden kunnen worden overgenomen. In de toelichting ontbreekt een beschouwing over de relevante verschillen tussen het voortgezet onderwijs op de BES-eilanden en in het Europese deel van Nederland. Evenmin wordt ingegaan op de vraag of bij het vormgeven van de leerlingvolgsystemen en de diagnostische toets rekening gehouden zal worden met de bijzondere kenmerken van het onderwijs op de BES-eilanden. Dat is in het bijzonder van belang voor de toetsing van de voortgang van de leerlingen in de doorstroomrelevante vakken Nederlandse taal en Engelse taal. Ook bevat de toelichting geen uitsluitel over de termijn waarbinnen deze wijzigingen op de BES-eilanden zullen worden ingevoerd.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de invoering van de verplichte diagnostische toets en de verplichting tot deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek nader te bezien en artikel II van het wetsvoorstel op die punten aan te passen. Tevens adviseert de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan de verschillen tussen het voortgezet onderwijs in Nederland en op de BES-eilanden, daarbij in te gaan op wijze waarop bij de wijziging van de WVO BES met deze verschillen rekening gehouden zal worden.

3. Invoering in Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De Afdeling adviseert om in de memorie van toelichting aan te geven dat de overlegverplichting met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen van de BES-wetgeving is nageleefd. Aan dit advies is gevolg gegeven.

Paragraaf 1.9 van de memorie van toelichting gaat in op de wenselijkheid dit wetsvoorstel ook van toepassing te verklaren op de BES. De Afdeling vraagt om meer aandacht voor de verschillen tussen het VO in het Europese deel van Nederland en het VO op de genoemde eilanden. Daarover merk ik op dat voor de regering overeind blijft staan dat op termijn ook op de BES de in het wetsvoorstel voorgestelde verplichtingen gaan gelden. Opbrengstgericht werken is immers ook op de eilanden van belang. Inzicht in de uitgangssituatie van leerlingen en vervolgens kunnen beschikken over voortgangsinformatie halverwege, zijn belangrijk om het onderwijsproces op een goede manier vorm te geven. Gezien de huidige overgangsfase zal wel in nader overleg met de eilanden een realistisch invoeringsmoment worden bepaald. Ook zal dan met de betrokken partijen worden nagegaan welke aanpassingen vanwege relevante verschillen en bijzondere kenmerken van het onderwijs op de BES-eilanden nodig zijn en welke invoeringsstrategie wenselijk is. Paragraaf 1.9 van de memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan aangevuld.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

²⁶ Zie Onderwijsinspectie, Het voortgezet onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2009).

Overige wijzigingen

In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorts nog, deels actualiserende, wijzigingen aangebracht. Het gaat om:

- a. invoeging van een nieuw artikel (IV) in verband met wijziging van de Wet college voor toetsen en examens in relatie tot de voorgestelde aanpassingen van de WVO-BES;
- b. invoeging van een bepaling (artikel VI) over gefaseerde afname van de diagnostische tussentijdse toets, onder schrapping van het aanvankelijk opgenomen artikel V;
- c. verbetering van enkele artikelnummers en -verwijzingen, en tekstuele afstemming van artikel II, onderdeel C, vierde lid, op artikel I, onderdeel B, vierde lid;
- d. actualisering van diverse onderdelen van de memorie van toelichting in het bijzonder omdat inmiddels is aangetreden het kabinet Rutte II, aanvankelijk beoogde publicatie- en inwerkingtredingstijdstippen opschuiven en inmiddels zijn verschenen de Staatsbladen 2012, 533 en 545;
- e. vermelding in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (Kamerstukken II 2012/13, 33 558);
- f. redactionele verbeteringen, waaronder ook vereenvoudiging van het taalgebruik.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.12.0251/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het opschrift en de aanhef er rekening mee houden dat slechts één BES-wet gewijzigd wordt;
- In de aanhef, na «Alzo Wij in overweging hebben genomen», het woord «dat» laten vervallen;
- In artikel I, onder A, de tekst van artikel 6h, eerste lid, verduidelijken, door voor «kennis» en «vaardigheden» telkens het woord «de» te plaatsen.