

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 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,¹ indien de minister hen daarvoor selecteert. Het voorstel sluit aan bij vergelijkbare wijzigingen in het primair onderwijs.² 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.³

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.

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

¹ Programme for International Student Assessment dat wordt uitgevoerd door de Organisation for Economic Co-operation and Development.

² 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.

³ Advies van 17 november 2011, Kamerstukken II 2011/12, 33 157, nr. 4, opmerking 2, blz. 5-8.

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.⁴ 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.⁵

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.⁶ 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.⁷ 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.⁸ Scholen mogen zelf bepalen hoe zij omgaan met de bevindingen uit de toets, aldus de toelichting.⁹

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.¹⁰

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

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, blz. 11.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, blz. 12-14.

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

⁷ Ingevolge het voorgestelde artikel 28b van de WVO (en artikel 71a van de WVO BES).

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2, blz. 23.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3, blz. 17.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, blz. 15.

greatness."¹¹ Zo kent het Finse onderwijssysteem, dat in internationaal vergelijkende onderzoeken als PISA constant zeer hoog scoort, grotere vrijheid voor scholen en leraren, geen onderwijsinspectie en geen gestandaardiseerde toetsen, met uitzondering van een eindexamen aan het eind van het voortgezet onderwijs.¹²

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.¹³

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.

¹¹ Zie Mona Mourshed e.a. "How the world's most improved school systems keep getting better", McKinsey & Company, 2010, blz. 20 en 52-61.

¹² 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.

¹³ Advies Onderwijsraad 31 mei 2012, blz. 8.

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.¹⁴ In de praktijk zal een school elke vier jaar aan zo'n onderzoek moeten deelnemen.¹⁵ Volgens de memorie van toelichting moet bij dergelijke onderzoeken de respons voor scholen op minimaal 80% liggen, willen deze onderzoeken representatief zijn.¹⁶ 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 Onderwijsvernieuwing (Commissie Dijsselbloem) wil deelname aan internationale vergelijkende onderzoeken verplicht stellen, aldus de toelichting.¹⁷

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.¹⁸ De administratieve lasten voor het hele voortgezet onderwijs worden geschat op €20.250 per jaar.¹⁹ 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.²⁰

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.²¹ In de praktijk neemt slechts een klein deel van de leerlingen (een of twee klassen) aan de toets deel.²²

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.

¹⁴ Ingevolge het voorgestelde artikel 103a3, eerste lid, van de WVO, alsmede artikel 177a, eerste lid, van de WVO BES.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

¹⁷ Parlementaire Commissie Onderwijsvernieuwing (Commissie Dijsselbloem), *Tijd voor Onderwijs*, (2008), blz. 147.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 9.4.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.

²⁰ Onderwijsraad, Advies Wetsvoorstel Leerlingvolgsystemen VO, 31 mei 2012, 20120113/1033, blz. 9.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 6.

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.²³

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.²⁴ 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 eindexamen.²⁵ 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 uitsluitsel 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.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1, onder "Caribisch Nederland".

²⁴ 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.

²⁵ Zie Onderwijsinspectie, Het voortgezet onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba" (2009).

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

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 vice-president van de Raad van State,

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.