

Nr. WJZ/521514 (3857)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING  
EN JURIDISCHE  
ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot 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)

Den Haag, 14 juni 2013

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/I, 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 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.

AAN DE KONING

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.

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 onderwijssysteem, 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 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 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**

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.

#### **Redactionele opmerkingen**

De redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

#### **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.

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,

Sander Dekker