

Vergaderjaar 2016–2017

34 598

Voorstel van wet van de leden Bisschop en Rog tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra teneinde de wettelijke grondslag voor de diagnostische toets te schrappen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In de afgelopen jaren is stevig debat ontstaan over de functie van toetsen in het onderwijs. De regering spreekt over een levendig debat, waarin bezorgdheid over toetsdruk klinkt.¹ Als het gaat om diagnostische tussentijdse toets merken de initiatiefnemers vooral bezorgdheid. Het is veelzeggend dat het voorstel om nieuwe verplichtingen op te leggen aan scholen voor voortgezet onderwijs is aangehouden.² Onduidelijk is of dit uitstel van de plannen ook afstel betekent.

Opvallend is dat bij al deze aandacht voor de diagnostische tussentijdse toets doorgaans buiten beschouwing blijft dat de regering reeds de bevoegdheid heeft om diagnostische toetsen op te leggen aan scholen in het voortgezet onderwijs. De initiatiefnemers vinden die bevoegdheid onwenselijk. Inbreuken op de pedagogisch-didactische vrijheid van scholen dienen niet bij algemene maatregel van bestuur, maar bij wet te worden geregeld. Dit wetsvoorstel strekt tot het schrappen van de wettelijke grondslag om een diagnostische toets te kunnen verplichten. Het voorstel sluit aan bij de aangenomen motie-Ypma/Straus, waarin als overweging is opgenomen dat leraren en schoolleiders zelf bepalen of het afnemen van de diagnostische tussentijdse toets past in hun werkwijze en bijdraagt aan de onderwijskwaliteit.³

2. Achtergrond

2.1 Diagnostische toets

De mogelijkheid om een diagnostische toets te verplichten in het voortgezet onderwijs maakt deel uit van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen (Stb. 2010, 194). Artikel 28b van de Wet op het voortgezet onderwijs voorziet de regering van de mogelijkheid om bij

¹ Kamerstukken II 31 293, nr. 204, p. 7.

² Ibidem, p. 9.

³ Kamerstukken II 2015–2016, 33 661, nr. 10.

algemene maatregel van bestuur te regelen dat scholen voor voortgezet onderwijs diagnostische toetsen Nederlandse taal en rekenen moeten afnemen.⁴ Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften voor de uitvoering worden bepaald. Er is niet voorzien in een voorhangprocedure bij het parlement.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel referentieniveaus bevat ten aanzien van de diagnostische toetsen een bijzondere redenering. De regering kiest niet voor het verplichten van diagnostische toetsen, maar voor het opnemen van de referentieniveaus in de exameneisen. De regering geeft als verklaring: «Een dergelijke benadering past in de filosofie dat scholen zelf het beste in staat zijn de inrichting van het onderwijs te bepalen. De overheid bepaalt het «wat», de scholen bepalen het «hoe». Hierbij behoren ook de overgangsproefwerken om te bezien of de leerling de stof voldoende beheerst. Scholen kunnen hierbij ook een diagnostische toets inzetten. Zij bepalen zelf wanneer en in welke vorm.»⁵ Echter, deze stellingen brengen de regering niet tot de conclusie dat de gebruik van landelijk genormeerde diagnostische toetsen onder de vrijheid van de school valt, maar dat dit instrument *vooralsnog* niet wordt voorgeschreven. De regering wil zich de mogelijkheid voorbehouden om alsnog inbreuk te maken op de didactische vrijheid. De regering rekent bovendien met de mogelijkheid dat scholen voldoende examenresultaten kunnen boeken zonder in voldoende mate te werken met de referentieniveaus. Dat zou volgens de initiatiefnemers niet zo mogen zijn. Wanneer de referentieniveaus adequaat verankerd zijn in de eindexamens vervalt de noodzaak om diagnostische toetsen voor dit doel te verplichten.

Het amendement Van der Vlies strekte ertoe de mogelijkheid om een diagnostische toets te verplichten te schrappen.⁶ De indiener van het amendement zag geen redenen waarom de principiële redenering van de regering door tijdsverloop zou kunnen vervallen. Hij wilde bij voorbaat de mogelijkheid uitsluiten dat de regering te gelegener tijd wel zou kunnen ingrijpen in de didactische vrijheid. Het oordeel over het amendement werd uiteindelijk aan de Kamer gegeven, aangezien de meningen ook toen al buitengewoon verdeeld bleken te zijn.⁷ Het amendement is desondanks echter verworpen. Met dit wetsvoorstel beogen de initiatiefnemers het risico op ongerechtvaardigde inmenging alsnog te vermijden, zeker in het licht van de discussies die nadien ontstaan zijn.

Naast discussies over de pedagogisch-didactische vrijheid speelt ten aanzien van de diagnostische toets ook de vraag in hoeverre sprake is van eerlijke concurrentie op de markt van toetsontwikkelaars.⁸ Op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel f, van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013 zou Stichting Cito mogelijk subsidie kunnen ontvangen voor het ontwikkelen van deze toets. Bij het uitvoeren van de aanvullende taken gaat het volgens de wetgever namelijk om projecten die duidelijk in het verlengde van de wettelijke taken liggen, zoals bij de maatregelen uit de Wet referentieniveaus.⁹ Ook over de grondslag voor subsidie blijft ten aanzien van de diagnostische toets onduidelijkheid bestaan.

⁴ Van de redactie van het wetsartikel zou de suggestie uit kunnen gaan dat aan leerlingen de keuze wordt geboden of zij willen deelnemen aan de toetsen. Immers, aan leerlingen moet gelegenheid worden gegeven de toetsen af te leggen. Uit de toelichting en de behandeling blijkt deze vrijheid echter geenszins beoogd te zijn.

⁵ Kamerstukken II 2009–2010, 32 290, nr. 3, p. 16.

⁶ Kamerstukken II 2009–2010, 32 290, nr. 10.

⁷ Handelingen II, 31 maart 2010, TK 70-6058.

⁸ Zie Kamerstukken II 33 661, nr. 7.

⁹ Kamerstukken II 2012–2013, 33 558, nr. 3, p. 19.

2.2 Diagnostische tussentijdse toets

Drie jaar na de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen dient de regering een wetsvoorstel in dat onder meer een verplichte diagnostische tussentijdse toets bevat. In de voorgestelde vervanging van artikel 28b van de Wet op het voortgezet onderwijs wordt bepaald dat de toets kennis en vaardigheden meet op het gebied van de Nederlandse en de Engelse taal en wiskunde en rekenen. Het bereik van de toets is dus uitgebreid ten opzichte van de huidige bepaling. Bovendien is relevant dat de formele wet zelf de verplichte toets bevat en niet slechts de mogelijkheid voor de regering om hierover bij algemene maatregel van bestuur te beslissen. Het wetsvoorstel is echter al geruime tijd aangehouden.¹⁰

Zowel de Onderwijsraad als de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) zijn kritisch op de verplichte diagnostische tussentijdse toets. De Onderwijsraad adviseert af te zien van de wettelijke verplichting en de eerstkomende vijf jaren ervaring op te doen met de toetsen.¹¹ Eveneens wordt gewezen op het onevenredig grote accent dat wordt gelegd op het stelselbelang van de Minister.¹² De Afdeling wijst 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.¹³

3. Uitgangspunten

3.1 Pedagogisch-didactische vrijheid

Eindtoetsen en eindexamens vervullen een belangrijke rol bij het inzichtelijk maken van de mate waarin leerlingen kennis en vaardigheden bezitten. Aan het eind van elke schoolsoort kan hiermee op uniforme wijze worden vastgesteld of een minimumniveau is bereikt. Voor de examens in het voortgezet onderwijs geldt dit al decennia. De eindtoets in het basisonderwijs is pas sinds het schooljaar 2014–2015 verplicht, maar wordt ook al decennia op grote schaal gebruikt. Dat geldt niet voor tussentijdse toetsen. Deze toetsen kunnen voor scholen zeker een waardevolle functie hebben, maar de vrijheid om al dan niet voor dit middel te kiezen komt aan hen toe. De keuze van leermiddelen is expliciet beschermd in de Grondwet (artikel 23, zesde lid). Het verplichten van diagnostische toetsen ligt overigens in een goed presterend stelsel als het Nederlandse hoe dan niet voor de hand. Uit onderzoek van McKinsey blijkt dat onderwijsstelsels die redelijk tot goed functioneren juist vragen om meer ruimte voor professionals.¹⁴

Bij de behandeling van de Wet referentieniveaus is met betrekking tot de diagnostische toets gedebatteerd over het onderscheid tussen het «wat» en het «hoe», waarvoor door de commissie-Dijsselbloem hernieuwde aandacht is gevraagd. Dit als verhelderend bedoelde onderscheid blijkt juist regelmatig verwarring op te roepen. In lijn met de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel referentieniveaus willen de initiatiefnemers in ieder geval vasthouden aan de opvatting dat scholen gehouden zijn te voldoen aan de wettelijk vastgelegde leerresultaten, maar dat de wijze waarop zij deze resultaten bereiken binnen de vrijheid van de scholen valt. De vraag of de school een diagnostische toets wenst af te nemen ten einde leerlingen optimaal te begeleiden in hun leerproces, is

¹⁰ Kamerstukken II 31 293, nr. 204, p. 11.

¹¹ Onderwijsraad, *Leerlingvolgsysteem en tussentoets* (2012) p. 5–6.

¹² *Ibidem*, p. 8.

¹³ Kamerstukken II 33 661, nr. 4, p. 3.

¹⁴ Mona Mourshed e.a., «How the world's most improved school systems keep getting better», McKinsey & Company, 2010, p. 20 en 52–61.

voluit onderdeel van het pedagogisch-didactische domein. Een school kan de diagnostische toets ook ervaren als vervelende horde op weg naar een goed resultaat. Het belang van het verkrijgen van landelijk vergelijkbare gegevens weegt hiertegen volgens de initiatiefnemers niet op. Beperkingen van de pedagogisch-didactische vrijheid kunnen noodzakelijk zijn. In het wetsvoorstel tot invoering van een diagnostische tussentijdse toets is ook de verplichting voor scholen van voortgezet onderwijs opgenomen om een leerlingvolgsysteem te hanteren. Een dergelijke verplichting is in het basisonderwijs gelijktijdig met de eindtoets ingevoerd. Naar de mening van de initiatiefnemers betekent een dergelijke verplichting een minder vergaande beperking dan een diagnostische toets, temeer wanneer van landelijke normering van systemen zou worden afgezien. Een leerlingvolgsysteem verplicht de school slechts tot het ordentelijk en systematisch verzamelen van gegevens en resultaten die de leerling betreffen. Dat raakt de pedagogisch-didactische relatie tussen leraar en leerling niet direct, maar betreft vooral de organisatorische zijde ervan. Bij het verplichten van tussentijdse toetsen is deze relatie wel direct in het geding.

3.2 Wettelijke basis

Op basis van Grondwet dienen eisen van deugdelijkheid aan het onderwijs bij wet gesteld te worden (artikel 23, vijfde lid). Hoewel het mogelijk is de nadere uitwerking in lagere regelgeving op te nemen, zullen de hoofdelementen van de deugdelijkheidseis wel in de formele wet opgenomen moeten zijn. De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat de beslissing of een toets wordt verplicht in de formele wet verankerd dient te zijn. Zij vinden bevestiging hiervan in de keuze van de regering in het aanhangige wetsvoorstel om de diagnostische tussentijdse toets niet langer als optie in de Wet op het voortgezet onderwijs te regelen.

4. Voorstel

Voor scholen moet duidelijk zijn dat van een verplichte diagnostische toets geen sprake kan zijn zolang het parlement de wenselijkheid ervan niet actief en uitdrukkelijk heeft bevestigd. De initiatiefnemers stellen voor de bestaande grondslag voor het invoeren van een diagnostische toets te laten vervallen, waarmee ook de vrees voor ongewenste inmenging in de pedagogisch-didactische vrijheid zonder voorafgaande parlementaire goedkeuring vervalt. Het is daarom ook onwenselijk hiermee te wachten totdat duidelijkheid ontstaat over de status van het aanhangige wetsvoorstel.

Het voorstel heeft geen financiële of organisatorische gevolgen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel schrapt artikel 28b van de Wet op het voortgezet onderwijs. In het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op de reden hiervan.

Artikel I, onderdeel B en artikel II

Ingevolge het schrappen van artikel 28b van de Wvo, dienen ook de verwijzingen naar dat artikel te worden geschrapt.

Artikel III

Artikel III bevat de inwerkingtredingsbepaling. Deze geeft voldoende ruimte voor toepassing van de bepalingen uit de Wet raadgevend referendum.

Bisschop
Rog