

Vergaderjaar 2010–2011

32 558

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

Nr. 6**VERSLAG**

Vastgesteld 13 januari 2011

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave**blz.****I. ALGEMEEN**

2

1.	Inleiding	2
2	De vijf thema's	2
2.1	Afschaffen verblijfsduurbeperving voortgezet onderwijs	2
2.2	Verruiming van de Leerplichtwet 1969	4
2.3	Examenbevoegdheid voortgezet onderwijs tijdelijk Ontnemen	4
2.4	Verruiming mogelijkheden staatsexamens voortgezet Onderwijs	5
2.5	Verlenging bewaartermijn examengegevens basisregister Onderwijs	6

II. ARTIKELSGEWIJS

6

¹ Samenstelling:

Leden: Ham, B. van der (D66), Bochove, B.J. van (CDA), Voorzitter, Haverkamp, M.C. (CDA), Miltenburg, A. van (VVD), Bosma, M. (PVV), Voordewind, J.S. (CU), Dijk, J.J. van (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Dibi, T. (GL), Wolbert, A.G. (PvdA), Ondervoorzitter, Biskop, J.J.G.M. (CDA), Smits, M. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Beertema, H.J. (PVV), Dijkstra, P.A. (D66), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Çelik, M. (PvdA), Lucas, A.W. (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Klaver, J.F. (GL) en Liefde, B.C. de (VVD).
Plv. leden: Koşer Kaya, F. (D66), Ferrier, K.G. (CDA), Werf, M.C.I. van der (CDA), Boer, B.G. de (VVD), Dille, W.R. (PVV), Rouvoet, A. (CU), Kooiman, C.J.E. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gent, W. van (GL), Dam, M.H.P. van (PvdA), Toorenburg, M.M. van (CDA), Wit, J.M.A.M. de (SP), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Mos, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Klijnsma, J. (PvdA), Staaij, C.G. van der (SGP), Hamer, M.I. (PvdA), Harbers, M.G.J. (VVD), Gerbrands, K. (PVV), Sap, J.C.M. (GL) en Lodders, W.J.H. (VVD).

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met ondermeer afschaffen van de verblijfsduurbepering in het voortgezet onderwijs, het bewaken van de examenkwaliteit in het voortgezet onderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, alsmede uitbreiding van de staatsexamenmogelijkheden.

De leden onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel dat het verbeteren van de kwaliteit van examens en examinering, het terugbrengen van het aantal vroegtijdig schoolverlaters en het versoepelen van beperkingen voor doorstroom en stapelen in het voortgezet onderwijs beoogt. De leden 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 onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met het afschaffen van de verblijfsduurbepering, het uitbreiden van de mogelijkheden voor leerlingen om zich via het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) te kwalificeren, de mogelijkheid om de bevoegdheid examens af te nemen tijdelijk te ontnemen als er te grote verschillen zijn tussen schoolexamens en centrale examens, de mogelijkheid via staatsexamen ook in andere dan de theoretische leerweg verkrijgen van een vmbo-diploma en het verlengen van de bewaartermijn voor examengegevens, wordt naar de mening van genoemde leden 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 de voorliggende wijziging van diverse onderwijswetten. Zij stellen enkele vragen.

2. De vijf thema's

2.1. Afschaffen verblijfsduurbepering voortgezet onderwijs

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel dat beoogt de beperkingen voor de doorstroom en het stapelen in het voortgezet onderwijs te versoepelen.

Het wetsvoorstel geeft scholen de bevoegdheid en de ruimte om te bepalen of een leerling één of meer jaren langer in het voortgezet onderwijs kan verblijven. 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? In de memorie van toelichting is sprake van uitzonderingsgevallen indien vmbo-leerlingen die voor een tweede keer dreigen te zakken of doubleren doorstromen naar

mbo-2 niveau. Hoeveel leerlingen per jaar betreft dit, zo vragen de leden van deze fractie. De leden benadrukken dat transparantie over ondermeer toelatingseisen, maar ook het aantal jaren dat een leerling mag doubleren van groot belang is. Zij vragen dan ook toelichting hoe de transparantie over het gevoerde beleid rond verblijfsduur zal worden gewaarborgd. Daarnaast vragen de leden van deze fractie hoe de ruimte die het wetsvoorstel geeft aan scholen tot het leveren van maatwerk zich verhoudt tot transparantie van het gevoerde beleid.

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 verblijfsduurbepanking scheidt voor scholen de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Kunnen straks individuele leerlingen of (bij minderjarigheid) hun ouders ook op enigerlei wijze een afwijzing van een langere verblijfsduur aanvechten, zo vragen deze leden.

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

Verder wordt in de memorie van toelichting 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 aanduiden op welke wijze scholen beter op de hoogte gebracht gaan worden, opdat zij beter gebruik gaan maken van huidige en toekomstige mogelijkheden?

Met genoegen constateren de leden van deze 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? Voorts 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, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

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 u ondernemen om deze vrees weg te nemen? Verandert dit voorstel iets aan de huidige regels hieromtrent, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

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

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

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.

Volgens de leden van de PvdA-fractie past het ook goed bij het streven naar maatwerk 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. Wel vragen de leden van genoemde fractie of het volstaat om door middel van een convenant de verzuimregeling te organiseren; juist nu blijkt dat verzuimmeldingen niet op alle vavo-scholen even nauwgezet gebeurt.

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 nee, waarom niet. Zo ja, kan de regering deze toelichten, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie nemen artikel 23 van de Grondwet uiterst serieus 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 weten te waarborgen, op zekere termijn consequenties daarvan moeten ondervinden. Het ontnemen van de examenbevoegdheid past, volgens deze leden, daarbij.

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 tijdspanne 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. Verder vragen deze leden 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 school-examens die ruim lager worden beoordeeld?

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. De 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 tussen de verschillende gemiddelde cijfers vijf jaar lang een groot verschil is, kan de minister een besluit nemen over het ontnemen van de examenbevoegdheid. Waarom is gekozen voor de termijn van vijf jaar, zo vragen de leden. Is er enig verschil tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs wat betreft de regels rondom het verschil tussen het gemiddeld cijfer voor het centraal examen en het schoolexamen, willen deze leden weten.

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 leden van de SP-fractie merken op dat zowel bij de maatregelen rondom de examencijfers als 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.

2.5. Verlenging bewaartermijn examengegevens basisregister onderwijs

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.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich geheel vinden in het voorstel tot verruiming van de bewaartermijn.

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? Hoe is de privacy rondom deze gegevens gewaarborgd? De bewaartermijn is gesteld op vijftig jaar, de memorie van toelichting schrijft daar het volgende over: «Ervan uitgaande dat een leerling in het VO op zijn vroegst op vijftienjarige leeftijd een diploma kan behalen en dit na zijn vijfenzestigste 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?

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? Hebben mensen ook de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen het bewaren van hun gegevens in BRON? Kunnen hun gegevens worden verwijderd? Bovendien hebben mensen ook een eigen verantwoordelijkheid om deze documenten te bewaren. Hoe beziet u deze eigen verantwoordelijkheid in het licht van de forse uitbreiding van de bewaartermijn, zo willen de leden van deze fractie weten.

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.

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.

Voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve