

Vergaderjaar 2009–2010

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 83

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2010

Naar aanleiding van de brief van 27 januari 2010 (31289-70/2010D0309) van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, deel ik u, mede namens de staatssecretarissen van Defensie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het volgende mede.

Allereerst wil ik opmerken dat ik begrip heb voor de wens van de Kamer om de situatie rond examens in het buitenland en in andere landen binnen het Koninkrijk, in het bijzonder bij het Vespucci College (Nederlandse Antillen), op te lossen. De afgelopen twee jaren is met meerdere partijen gezocht naar een passende voorziening. Hierbij heeft het belang van de leerling bij mij steeds voorop gestaan.

Met mijn brief van 16 oktober 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 31 289, nr. 70) en tijdens de technische briefing op 17 november 2009 is aangegeven wat de mogelijkheden zijn. Mijn conclusie was dat het aanpassen van de WVO niet mogelijk is en het opstellen van een Rijkswet een wel zeer zwaar middel is, en dat er tegelijkertijd voor het Vespucci College voldoende alternatieven beschikbaar zijn om voor haar leerlingen tot goed onderwijs en examinering te komen, zoals bijvoorbeeld het Internationaal Baccalaureaat, het afleggen van het examen op de Nederlandse Antillen of het afleggen van Nederlandse staatsexamens op Bonaire.

In de brief van 26 januari 2010 wordt de vraag gesteld of de Kamer op korte termijn een wetsvoorstel kan worden aangeboden dat regelt dat examens voortgezet onderwijs op Nederlands grondgebied plaatsvinden, dan wel op locaties op basis van een door de minister van OCW vast te stellen lijst. Ik ga er van uit dat met het laatste wordt bedoeld: buiten het grondgebied van Nederland en zowel binnen als buiten het Koninkrijk.

Voor wat betreft de mogelijkheid om examens af te nemen *buiten* het grondgebied van het Koninkrijk is door mij bezien of dit binnen het internationale recht mogelijk is, aangezien het gaat om grondgebied van

andere staten. Kern van de analyse, die u ook aantreft in de bijlage, is dat de Nederlandse overheid in beginsel niet kan optreden in het buitenland ter handhaving van onze nationale wetgeving. Een wijziging van de WVO door daarin een lijst op te nemen met locaties waar het Nederlandse eindexamen en staatsexamen kan worden afgenomen, of de minister de bevoegdheid toe te kennen een dergelijke lijst te maken, is daarom niet afdoende. Immers, de inspectie en het College voor examens zijn niet bevoegd om vervolgens op die locaties gelegen buiten Nederland toezicht uit te oefenen en eventueel handhavend op te treden. Dit kan alleen als bijvoorbeeld via een verdrag door het desbetreffende land toestemming gegeven wordt voor deze handhaving. Buiten het feit dat het opstellen van zo'n verdrag met één land op zich al een zwaar middel is, betekent dit dat mogelijk met ieder land waar een Nederlandse particuliere school voor voortgezet onderwijs is gevestigd of waar de wens bestaat om dit te doen, een afzonderlijk verdrag afgesloten dient te worden. Tot nu toe wordt via het Internationaal Baccalaureaat of het afleggen van het staatsexamen in Nederland voor deze leerlingen een goed alternatief geboden.

Op basis van deze analyse, waaruit blijkt dat naast een wetwijziging ook verdragen moeten worden afgesloten met verschillende landen, concludeer ik dat een dergelijke constructie niet wenselijk is.

Een nieuwe beoordeling leidt voor wat betreft de examinering in andere landen *binnen* het Koninkrijk niet tot een andere argumentatie ten opzichte van het hetgeen al eerder per brief en bij de technische briefing is vermeld.

Tegelijkertijd is op ambtelijk niveau verkend of het Vespucci College in gesprek wil gaan over praktische oplossingen voor hun leerlingen, zonder dat er daarbij sprake is van (staats-)examens onder Nederlands recht op Curaçao. Mijn inzet daarbij is om te kijken naar een oplossing waarbij leerlingen (staats-) examens kunnen doen op Bonaire. Door het Vespucci College is aangegeven eerst te willen afwachten wat het uiteindelijke standpunt van uw Kamer is. Wel is afgesproken dat mijn argumentatie over de beperkingen om deze kwestie in de Nederlandse wet te regelen aan hen wordt opgestuurd met als doel mogelijke onhelderheid bij het Vespucci weg te nemen. Volledigheidshalve zend ik u deze analyse en een opsomming van de alternatieven als bijlage bij deze brief.

De staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

Examinering in het buitenland

In het internationale recht wordt onderscheid gemaakt tussen de bevoegdheid van staten om regels te stellen (wetgevende rechtsmacht), de bevoegdheid tot rechtspraak (rechtsprekende rechtsmacht) en de bevoegdheid tot handhaving van regels (handhavende rechtsmacht).¹ De wetgevende rechtsmacht betreft natuurlijk in eerste instantie regels voor het eigen grondgebied van de staat, maar is hier niet toe beperkt en kan zich op grond van het zgn. nationaliteitsbeginsel ook richten tot de eigen onderdanen die zich buiten de landsgrenzen bevinden. Zo richt, in de sfeer van het strafrecht, de wetgever zich in bepaalde gevallen ook tot Nederlandse onderdanen buiten Nederland.²

Daarentegen is de handhavende rechtsmacht in beginsel beperkt tot het Nederlandse grondgebied. De Nederlandse overheid kan in beginsel – dat wil zeggen behoudens instemming van de desbetreffende landen, vast te leggen in bijvoorbeeld een verdrag – niet optreden in het buitenland ter handhaving van nationale wetgeving. Dit levert in de context van examens voortgezet onderwijs naar mijn oordeel relevante beperkingen op. In de eerste plaats aan de mogelijkheid om staatsexamens in het buitenland af te doen nemen door het bevoegde orgaan, het College voor examens (daargelaten de mogelijkheid om in incidentele gevallen, d.w.z. in individuele bijzondere situaties, op een Nederlandse ambassade staatsexamens af te nemen). In de tweede plaats aan de mogelijkheid van de inspectie om toezicht uit te oefenen op (reguliere) eindexamens voortgezet onderwijs. Het kan naar mijn oordeel niet alleen gaan om het afnemen van de eindexamens; met het oog op de kwaliteit van de examens dient ook het toezicht door de inspectie op de betrokken locaties goed gewaarborgd te zijn. Zonder dat toezicht zou een wezenlijk verschil optreden in vergelijking met de scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland. Hier zie ik juridisch gezien een probleem.

Deze juridische problemen met examinering in het buitenland zijn alleen op te lossen door bijvoorbeeld met de verschillende landen waarbinnen het nu of in de toekomst gewenst is om Nederlands voortgezet onderwijs aan te bieden verdragen te sluiten. Dit is een zeer zwaar middel, zeker als in ogenschouw wordt genomen dat er goede alternatieven voor de leerlingen zijn. Daarnaast doet zich de vraag voor welke criteria de minister zou moeten hanteren om met bepaalde landen wel, en bepaalde landen geen verdragen af te sluiten. En tot slot voorzie ik uitvoeringsproblemen rondom centrale examens, zoals de distributie van opgaven naar verschillende locaties in de wereld, het centrale examen moet overal op hetzelfde moment worden afgenomen (verschillende tijdzones) en hiernaast nog de organisatie om geheimhouding van de opgaven te garanderen.

Examinering in andere landen van het Koninkrijk

De WVO heeft slechts betrekking op de regeling van het voortgezet onderwijs aan scholen in Nederland, en is geen rijkswet. Dit kan worden afgeleid uit de rechterlijke uitspraken in de zaak van het Vespucci College (zie het vonnis van de rechtbank 's-Gravenhage van 5 augustus 2009, r.o. 4.6 en het vonnis in kortgeding van diezelfde rechtbank van 13 maart 2009, r.o. 5.6). De mogelijkheid bestaat om een regeling te treffen bij rijkswet in de zin van artikel 38, tweede lid, van het Statuut. Dit stuit op de volgende bezwaren:

¹ Over de rechtsmacht van staten zie nader A. Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, hoofdstuk 4; P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Deventer: Kluwer 2008, hoofdstuk 4; P. Peters, *Volkenrechtelijke aspecten van extraterritoriale wetgeving* (preadvies Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht), Deventer: Kluwer 1984. Extraterritoriale werking behoeft een uitdrukkelijke basis in de wetgeving (HR 5 november 1999, NJ 2000, 139).

² J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 132–142.

- Het betreft een vraagstuk dat slechts enkele scholen raakt en waar feitelijk al een oplossing voor is. Er is al een afspraak voor de erkenning van Antilliaanse diploma's ten aanzien van vervolgopleidingen in Nederland. De leerlingen kunnen dus examens afleggen aan de Antilliaanse scholen respectievelijk bij de Antilliaanse staatsexamencommissie. Ook hebben zij de mogelijkheid van het afleggen van een staatsexamen in Nederland. Een staatsexamendiploma geeft dezelfde doorstroomrechten als het diploma van een regulier examen. Een rijkswet is in deze context een buitenproportioneel middel.
- Onderwijs is een autonome taak van elk van de landen van het Koninkrijk. Het politieke draagvlak op de Nederlandse Antillen en Aruba voor een consensus rijkswet op het terrein van het onderwijs, is ongewis. Het wordt mogelijk gezien als een aantasting van de autonomie op het gebied van het onderwijs.
- Aan een consensus rijkswet gaat een lange periode van overleg vooraf. Het is een ingewikkeld en tijdrovend proces. Het zou extra druk betekenen op de beperkte bestuurs- en wetgevingscapaciteit die al overbelast is door het proces van staatkundige hervorming. Dat proces moet prioriteit hebben.
- Een rijkswet voor één school ligt niet erg voor de hand; andere scholen willen mogelijk ook een beroep doen op een dergelijke rijkswet. Deze aanzuigende werking kan ten koste gaan van het onderwijs in het betreffende land.

Alternatieven

Er zijn goede alternatieven voor leerlingen die buiten Nederland verblijven:

- Zij kunnen in Nederland staatsexamen afleggen.
- Het staatsexamendiploma geeft dezelfde doorstroomrechten als het diploma van een regulier examen.
- Hetzelfde geldt ten aanzien van de diploma's van internationale scholen die ook lessen in de Nederlandse taal en cultuur verzorgen respectievelijk het Internationaal Baccalaureaat.
- Zij kunnen examens afleggen aan de Antilliaanse scholen respectievelijk bij de Antilliaanse staatsexamencommissie. Dit zijn erkende diploma's.
- Zij kunnen vanaf het moment dat Bonaire een openbaar lichaam (bijzondere gemeente) van Nederland is (staats)examen afleggen op Bonaire.