

Vergaderjaar 2011–2012

32 558

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 november 2011

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag betreffende het wetsvoorstel in verband met onder meer het afschaffen van de verblijfsduurbepanking in het voortgezet onderwijs, bewaken van de examenkwaliteit in het voortgezet onderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, alsmede uitbreiding van de staatsexamenmogelijkheden en de vragen die daarin zijn gesteld door de leden van de fracties van het CDA en GroenLinks. Graag zal ik die vragen, mede namens mijn ambtgenoot van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, beantwoorden in de volgorde waarin ze zijn gesteld.

2. Afschaffen verblijfsduurbepanking

De leden van de CDA-fractie vragen of het voorkomen van ongewenst late instroom in de tweede fase en het vervolgonderwijs niet een belang is dat behartigd behoort te worden. Verdient het wellicht niet toch de voorkeur – mede gelet op het tot dusver geringe aantal verzoeken om af te wijken van de verblijfsduurbepanking – om het stelsel zoals het thans functioneert te handhaven, zodat verlenging van de verblijfsduur echt een uitzondering blijft?

Met het afschaffen van de verblijfsduurbepanking kom ik tegemoet aan de vraag van het onderwijsveld om meer ruimte voor maatwerk ten behoeve van leerlingen die dat nodig hebben. Hoewel verlenging van de maximale verblijfsduur onder de huidige regelgeving mogelijk is met goedkeuring van de Onderwijsinspectie, wordt de maximale verblijfsduur door het onderwijsveld ervaren als een van de voornaamste belemmeringen voor stapelen en gekwalificeerd doorstromen. De VO-raad, de Onderwijsraad, de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (Commissie Dijsselbloem), het Centraal Planbureau en de PvdA hebben daarom bij mij aangedrongen op het afschaffen van de verblijfsduurbepanking.¹

De school kan, in overleg met ouders en leerling, het best bepalen of een leerling gebaat is bij een of meer aanvullende jaren in het voortgezet

¹ Onderwijsraad, *De helft van Nederland hoogopgeleid* (Onderwijsraad, Den Haag december 2005); Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, *Tijd voor onderwijs* (Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6); Brieven van de VO-raad aan staatssecretaris van Bijsterveldt-Vliegenthart van 25 september en 21 februari 2008 (zie www.vo-raad.nl); L. Herweijer, *Gestruikeld voor de start: de school verlaten zonder startkwalificatie* (CPB 2008), S. Depla, *Vmbo: ruim baan voor talent* (PvdA, april 2009).

onderwijs (VO), of juist bij een andere leeromgeving, zoals op het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Met de voorliggende afschaffing van de maximale verblijfsduur en de procedure via de Onderwijsinspectie geef ik scholen de ruimte om zelfstandig deze afweging te maken. Vooral zogenoemde laatbloeiers die alsnog een VO-diploma willen halen, of binnen het VO diploma's willen stapelen, zullen profiteren van de geboden ruimte.

Ik vertrouw op de professionaliteit van scholen in het maken van de afweging om een leerling wel of niet langer in het VO te laten verblijven. Alleen leerlingen die echt bij gebaat zijn bij een extra verblijfsjaar in het VO zullen hiertoe de mogelijkheid krijgen. Daarbij zullen scholen het belang van niet teveel ongewenste, late instroom in de tweede fase en het vervolgonderwijs meewegen in hun beslissing en afzetten tegen de voordelen van een verlengd verblijf voor de leerling. Scholen hebben geen belang bij een onnodige toename van leerlingen die langer over hun opleiding doen, omdat dit gevolgen heeft voor hun rendement. Ik verwacht dan ook niet dat het afschaffen van de verblijfsduurbepanking tot een grote toename van het aantal leerlingen dat langer over hun opleiding doet.

De leden van de CDA-fractie hebben ook twee vragen omtrent het wegvallen van het toezicht van de Onderwijsinspectie. Leidt het wegvallen van dit toezicht niet tot grotere rechtsongelijkheid, dan wel willekeur in het al dan niet toestaan van een langere verblijfsduur, als de scholen zelf mogen bepalen of een leerling al dan niet mag doubleren? Kortom, dat het op de ene school wél wordt toegestaan en op de andere niet?

Scholen zijn goed in staat om in samenspraak met ouders en leerling te bepalen of een leerling al dan niet gebaat is bij een extra verblijfsjaar. Al sinds lange tijd maken scholen deze afweging zelfstandig voor havo- en vwo-leerlingen, zonder inmenging van de Onderwijsinspectie. Dit leidt niet tot rechtsongelijkheid of willekeur. Daarnaast nemen scholen ook onder de huidige regelgeving besluiten over het wel of niet aanvragen van toestemming bij de Onderwijsinspectie voor een extra verblijfsjaar van leerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Deze aanvragen worden vrijwel altijd gehonoreerd door de Inspectie. Bovenstaande toont aan dat scholen goed in staat zijn om zelf te besluiten over een extra verblijfsjaar en dat er geen reden is om aan te nemen dat de voorliggende wijziging tot rechtsongelijkheid of willekeur zal leiden.

Indien ouders en leerling zich ondanks het overleg met de school niet kunnen vinden in het formele besluit van de school, dan staan er voldoende wegen open om dit besluit aan te vechten. Ouders kunnen zich allereerst wenden tot de klachtencommissie waarbij de school is aangesloten. De school kan dan op basis van het advies van deze commissie haar besluit heroverwegen. Indien de leerling en de ouders het ook met dit besluit niet eens zijn kunnen ze formeel bezwaar maken bij de school. Ten slotte kan het besluit worden aangevochten bij de bestuursrechter in geval van een openbare school en bij de burgerlijke rechter in geval van een bijzondere school. De ervaring van scholen met het nemen van verblijfsduurbesluiten en de mogelijkheden om deze besluiten aan te vechten bieden voldoende waarborg tegen rechtsongelijkheid en willekeur.

Verder vragen deze leden of het de moeite waard is om de wet te wijzigen voor 60 gevallen, te meer omdat het niet of nauwelijks een taakverlichting voor de Onderwijsinspectie betekent.

Het voorstel om de verblijfsduurbepanking en de goedkeuringsprocedure via de Onderwijsinspectie af te schaffen hangt samen met een aantal andere wetwijzigingen die erop gericht zijn om scholen meer ruimte voor maatwerk te geven, prestaties van leerlingen te vergroten en uitval te

voorkomen.¹ Diverse groepen leerlingen zijn gebaat bij deze wijziging. Laاتبloeiers krijgen de gelegenheid om diploma's te stapelen en op te stromen. Leerlingen die risico lopen om uit het onderwijs te vallen krijgen meer kans om een kwalificatie te halen. Een bredere groep dan alleen die gemiddeld 60 leerlingen waarvoor de Inspectie nu jaarlijks een verzoek ontvangt zal profiteren van de voorgestelde wijziging.

De kans op instroom op hogere niveaus van het voortgezet onderwijs en vervolgonderwijs wordt vergroot, terwijl het risico op ongediplomeerde uitval wordt beperkt. Daarmee draagt het afschaffen van de verblijfsduurbepanking bij aan het bereiken van belangrijke doelstellingen in het onderwijs. Dat dit voorstel ook leidt tot een taakverlichting bij de Onderwijsinspectie is een bijkomend voordeel. Het voorstel voor afschaffing van de verblijfsduurbepanking is echter vooral ingegeven door de vraag vanuit het onderwijsveld om meer ruimte voor maatwerk, het gezamenlijke streven naar betere prestaties van leerlingen en het vergroten van het aantal behaalde kwalificaties.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of zij goed hebben begrepen dat een eventuele verlenging van de verblijfsduur wordt betaald door de leerlingen zelf? Kan de regering, indien dit juist is, nader aangeven waar de 1,3 miljoen euro extra dan aan moeten worden uitgegeven als de verblijfsduurbepanking wordt afgeschaft?

Leerlingen dragen niet zelf de kosten van een langere verblijfsduur in het voortgezet onderwijs. Scholen ontvangen ook voor leerlingen die langer in het voortgezet onderwijs verblijven de reguliere bekostiging die voortvloeit uit de Wet op het voortgezet onderwijs.

De afschaffing van de verblijfsduurbepanking hangt samen met eerder weggenomen juridische belemmeringen voor stapelen en gekwalificeerde doorstroom. Vanwege de gecreëerde mogelijkheden tot het behalen van een tweede diploma in het vmbo, het uitbesteden van gediplomeerde VO-leerlingen aan het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), alternatieve opstroomroutes van vmbo-tl-3 naar havo-4 en het afschaffen van de verblijfsduur zullen bepaalde groepen leerlingen langer in het VO verblijven. De kosten hiervan zijn geraamd op 1,3 miljoen euro.

3. Bewaken examenkwaliteit

In de memorie van toelichting lezen de leden van de CDA-fractie dat de termijn van drie studiejaarē gedurende welke de examenbevoegdheid niet mag worden uitgeoefend in het vavo, aansluit bij de systematiek van de WEB voor ontneming van examenlicenties bij beroepsopleidingen.² Voor het voortgezet onderwijs stelt de regering de termijn echter op twee studiejaarē gedurende welke de examenbevoegdheid wordt ontnomen. De regering acht dit verschil in termijn redelijk en billijk met de motivering dat een ontneming van de examenlicentie voor het vavo als één van vele opleidingen, de instelling minder zwaar raakt dan bij toepassing van deze sanctie voor een school voor het voortgezet onderwijs. Het komt deze leden echter voor dat een verschil in de duur niet gerechtvaardigd kan worden met deze redenering, juist omdat hier sprake is van een *sanctie*, een straf. Kan de regering de visie van deze leden onderschrijven? Bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel is afgewogen op welke manier het beleid inzake de bewaking van de examenkwaliteit voor het vavo het beste vorm kon krijgen. Daarbij heeft de doorslag gegeven dat het gewenst is dat er binnen een en dezelfde instelling geen sprake is van verschillende sanctieregimes bij onvoldoende examenkwaliteit van de beroepsopleidingen enerzijds en de vavo-opleidingen anderzijds. Voor de bve-instelling moet immers de kwaliteit van de vavo-examens even zwaar wegen als de kwaliteit van de examens in het beroepsonderwijs. Daarom achtte de regering het wenselijker om voor de duur van de ontneming van

¹ Besluit van 1 juli 2010, houdende wijziging van enkele uitvoeringsbesluiten van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met verruiming van uitbestedings- en doorstroommogelijkheden voor leerlingen (Stb. 283).

² Kamerstukken II 2010/11, 32 558, nr. 3, p. 9.

de examenlicentie aan te sluiten bij het regime van de WEB dan bij het regime van de WVO.

De leden van de CDA-fractie vragen wie het bedrag dat verschuldigd is voor de toelating tot het staatsexamen moet betalen indien de regering verzuimt te bepalen dat dit bedrag verschuldigd is door het bevoegd gezag van een school aan wie de examenbevoegdheid is onzegd. Kan de regering toezeggen dat het in ieder geval niet de leerlingen en/of hun ouders/opvoeders zijn die dat geld moeten betalen en duidelijk maken welke instantie dat geld dan wél moet betalen?

Als de examenlicentie van de school wordt ingetrokken en het College voor Examens de examentaak overneemt zijn de kosten volledig voor de school en niet voor de leerling. In het Staatsexamenbesluit VO (en het Staatsexamenbesluit VO BES) zal ik een hiertoe strekkende bepaling opnemen.

Deze leden vragen verder of er van Rijksweg een reservering wordt gemaakt als de school aan wie de examenbevoegdheid is onzegd de kosten voor het staatsexamen van de leerlingen niet kan betalen, bijvoorbeeld in geval van financieel wanbeleid van de school. Wordt hierin dan voorzien door het Rijk of moeten de leerlingen of ouders in zo'n geval de kosten wel zelf dragen?

De situatie die hier wordt voorgesteld zal zich in de praktijk niet snel voordoen. De kosten voor het staatsexamen zijn een relatief beperkt bedrag op de financiën van de school. De school blijft te allen tijde verantwoordelijk voor zijn financiële situatie en moet die kosten ook in geval van financieel wanbeheer zelf kunnen betalen. Er wordt van Rijksweg geen reservering gemaakt.

Zoals aangegeven in antwoord op de voorgaande vraag, komen de kosten in het geval van ontneming van de examenbevoegdheid in geen geval ten laste van de leerling of diens ouders.

Tot slot een vraag over wat de regering in de memorie van toelichting aanmerkt als een te groot verschil tussen het schoolexamencijfer en het cijfer voor het centraal examen, namelijk «indien het verschil 0,5 punt of meer is».¹ In de tekst van het wetsontwerp staat echter dat de minister pas mag ingrijpen bij een verschil in de cijfers van *meer* dan half punt.² Bedoelt de regering echter niet dat al ingegrepen zou moeten kunnen worden indien het verschil *gelijk is aan* een halve punt? Zou de letterlijke tekst van het wetsontwerp dan ook niet aldus moeten worden geïnterpreteerd, dat «bij een verschil van meer dan een half punt» dient te worden gelezen «bij een verschil van een half punt of meer»?

De tekst van het wetsontwerp is leidend. Het gaat om een verschil van meer dan een half punt. Het is juist de memorie van toelichting die geïnterpreteerd dient te worden in het licht van het wetsvoorstel. Pas bij een verschil dat (onafgerond) groter is dan 0,5 punt dient ingegrepen te kunnen worden.

De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag meer informatie ten aanzien van de mogelijkheid scholen tijdelijk de examenbevoegdheid te ontnemen, wanneer er langdurig een te groot verschil is tussen de gemiddelde cijfers voor het schoolexamen en voor het centraal examen. Wat zijn de specifieke kenmerken van de scholen waarbij die grote verschillen voorkomen? Zijn ze vooral aan te treffen in een bepaald segment van het onderwijs? Verschillen ze anderszins van scholen die minder afwijkingen vertonen? Komt het binnen deze scholen bij alle vakken, of slechts bij een beperkt aantal vakken voor dat er een verschil is tussen de gemiddelde cijfers? Indien het slechts bij een beperkt aantal vakken voorkomt, om welke gaat het dan?

De Onderwijsinspectie heeft in het Onderwijsverslag 2008–2009³ en het

¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 558, nr. 3, p. 9.

² *Kamerstukken I* 2010/11, 32 558, A, Artikel I, onderdeel B.

³ *Kamerstukken II* 2008/09 32 123 VIII, nr. 122.

Onderwijsverslag 2009–2010¹ aangegeven dat het verschil zich veelal voordoet bij particuliere opleidingen, het vavo en scholen voor vwo. Echter ook havo en vmbo-scholen – zij het in mindere mate – laten nu grotere verschillen zien tussen de gemiddelde cijfers voor het school-examen (SE) en voor het centraal examen (CE).

De berekeningen worden door de Onderwijsinspectie gemaakt op basis van alle vakken waarvoor een SE en een CE wordt afgenomen en vervolgens wordt nog gemiddeld over een periode van drie opeenvolgende examenjaren. Specifieke vakken zijn hieruit niet af te leiden. Het is aan de scholen om er op te letten of het verschil tussen de gemiddelde cijfers voor het schoolexamen en voor het centraal examen voor bepaalde vakken niet te veel uiteen loopt en om de diverse vaksecties hierop aan te spreken indien dit wel het geval is.

Vanzelfsprekend kunnen er op individueel niveau verschillen zijn in het SE- en CE-cijfer. Maar het is niet aannemelijk dat dit verschil zich bij alle leerlingen en ook nog eens gemeten over drie tot vijf examenjaren voordoet.

Daarnaast vragen deze leden waarom het overeenstemmen van de gemiddelde schoolexamencijfers op gemiddelde centraal examencijfers gezien wordt als een kwaliteitsinstrument.

Doordat de compensatie van onvoldoende CE-cijfers met hogere SE-cijfers in enige mate wordt terug gebracht is de leerling verplicht zich beter voor te bereiden op het centrale examen. Dat is de kwaliteitsimpuls die uitgaat van deze maatregel.

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

¹ *Kamerstukken II 2009/10 32 500 VIII, nr. 163.*