

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 september 2010 en het nader rapport d.d. 11 november 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2010, no. 10.001942, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.²

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 juli 2010, nr. 10.001942, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 23 september 2010, nr. W05.10.0276/l, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel regelt een aantal onderwerpen op het terrein van kwalificering en examinering in het voortgezet onderwijs. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot de afschaffing van de verblijfsduurbeperving in het voortgezet onderwijs. Zij is van oordeel dat in verband daarmee (enige) aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Voorgesteld wordt de maximale verblijfsduur van vijf jaar in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), behalve voor het praktijk-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Per 1 september 2010 is in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State. Sinds die datum kent de Raad van State – naast de al bestaande Afdeling bestuursrechtspraak – een Afdeling advisering. Gelet op de onmiddellijke werking van genoemde wet, worden adviesaanvragen bij de Raad van State van vóór 1 september 2010 na die datum afgedaan door de Afdeling advisering van de Raad van State.

onderwijs, af te schaffen. Volgens de toelichting biedt het standaardtraject voor een kleine groep leerlingen (laatbloeiers en risicoleerlingen) onvoldoende mogelijkheden om in het bezit te komen van een passende kwalificatie. De laatbloeiers worden beperkt in hun mogelijkheden diploma's te stapelen en bij de risicoleerlingen wordt door de maximering het risico vergroot van ongediplomeerde uitstroom, aldus de toelichting. Met de beoogde verruiming van de verblijfsduur wordt een vlotte doorstroom naar een vervolgopleiding beoogd, zodat leerlingen uiteindelijk beter gekwalificeerd de arbeidsmarkt betreden.

De maximale verblijfsduur is ingevoerd op 1 augustus 1993 en berust op het uitgangspunt dat een langere verblijfsduur dan vijf jaar tot een ongewenst late instroom in de tweede fase en het vervolgonderwijs leidt.¹ Slechts in bijzondere omstandigheden kan de Inspectie op verzoek van de school de maximale verblijfsduur in individuele gevallen met een jaar verlengen. Jaarlijks worden ongeveer 60 verzoeken ingediend, die nagenoeg altijd worden gehonoreerd, aldus de toelichting. Het voorstel om de maximale verblijfsduur af te schaffen zal naar verwachting een extra leerlingenstroom in het leven roepen van ongeveer 75 leerlingen per jaar (die gebruik maken van een zesde jaar in het vmbo). Volgens de toelichting gaat het hierbij met name om leerlingen die nog niet gereed zijn om de overstap naar vervolgonderwijs te maken.

In het voorstel houden scholen de vrijheid om een kortere verblijfsduur te hanteren. Het effect van de afschaffing van de verblijfsduurregeling wordt aldus sterk bepaald door de regels die scholen zelf hanteren met betrekking tot de maximale verblijfsduur. Zij zijn vrij zelf regels te stellen en samen met de leerling en ouders te bezien wat voor de leerling het gunstigste scenario voor het leertraject zal zijn.² Ook nu al gaat het initiatief tot een verlenging van de verblijfsduur uit van de school. Omdat de Inspectie deze verzoeken nagenoeg altijd honoreert, is het de Afdeling niet zonder meer duidelijk wat de betekenis is van het voorstel, omdat daarin op de keper beschouwd alleen de toetsende rol van de Inspectie vervalt. Verder is de Afdeling er niet van overtuigd dat er zonder meer van kan worden uitgegaan dat een langer leertraject een passende oplossing is van het probleem dat leerlingen ongediplomeerd doorstromen of ongediplomeerd de opleiding verlaten, of, zoals de VO-Raad constateert, vmbo-scholen leerlingen met een onvoldoende niveau in het bezit stellen van een diploma. Indien de scholen niet meer dan thans het geval is, bereid zijn een extra jaar aan te bieden of de leerling niet in staat is dit jaar met succes af te ronden, verandert het wetsvoorstel niets aan de huidige situatie.

Aan de eventuele nadelige gevolgen van de afschaffing wordt in de toelichting geen aandacht besteed. De Afdeling adviseert in de toelichting op die gevolgen in te gaan.

Nu het voorstel kennelijk alleen bedoeld is voor leerlingen die thans na een individuele toets al in aanmerking zouden komen voor een ontheffing, is de relevantie van de afschaffing van de verblijfsduurbepanking niet duidelijk. Indien het voorstel daarentegen een andere strekking heeft, adviseert de Afdeling aan te geven waarop de veronderstelling berust dat slechts een beperkt aantal leerlingen van de verruiming van de verblijfsduur gebruik zal maken.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de afschaffing van de verblijfsduurbepanking nader te motiveren.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot de afschaffing van de verblijfsduurbepanking in het voortgezet onderwijs. Zij is van oordeel dat in verband hiermee (enige) aanpassing van het voorstel wenselijk is. De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet te

¹ Artikel 27 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

² Memorie van toelichting, paragraaf T1.4.

zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met de opmerkingen van de Afdeling rekening zal zijn gehouden.

De Afdeling adviseert om in de memorie van toelichting in te gaan op de eventuele nadelige gevolgen van de afschaffing van de verblijfsduurbepaling, en om die afschaffing nader te motiveren. Zij wijst erop dat het effect van de afschaffing van de verblijfsduurregeling sterk wordt bepaald door de regels die scholen zelf hanteren voor de maximale verblijfsduur. Omdat de inspectie van het onderwijs verzoeken tot verlenging nagenoeg altijd honoreert, is het de Afdeling niet zonder meer duidelijk wat de betekenis is van het wetsvoorstel, omdat daarin op de keper beschouwd alleen de toetsende rol van de inspectie vervalt.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat het loslaten van de maximale verblijfsduur praktisch gezien niet alleen betekent dat de voorwaarde van instemming van de inspectie vervalt, maar ook dat scholen leerlingen langer bij zich kunnen houden dan op dit moment mogelijk is: scholen kunnen immers in de toekomst zelf een maximale verblijfsduur hanteren, conform de regels die al golden voor de bovenbouw van havo en vwo. De belangrijkste betekenis van het wetsvoorstel is dat de overheid scholen expliciet de bevoegdheid en de ruimte geeft om te bepalen of een individuele leerling een of meer jaren langer in het voortgezet onderwijs kan verblijven en dus ook of en hoe vaak gedoubleerd mag worden. Overheid en inspectie trekken zich dus terug uit dit domein van bemoeienis. Dat is de essentie van Thema 1 van het wetsvoorstel.

Ter illustratie van het belang van de voorgestelde ingreep wijs ik erop dat het onderwijsveld in den brede de verblijfsduurbepaling ervaart als één van de voornaamste juridische belemmeringen voor het stapelen en doorstromen. De maximale verblijfsduur van het vmbo wijkt immers sterk af van de bepalingen voor havo en vwo. Vmbo-leerlingen moeten noodgedwongen na vijf of zes jaar van school af, terwijl havo- en vwo-leerlingen in principe kunnen blijven.

Deze grotere ruimte voor scholen is extra belangrijk nu met ingang van 1 augustus 2010 enkele in paragraaf T1.2 van de memorie van toelichting genoemde juridische beperkingen zijn weggenomen, waardoor onder meer het behalen van een tweede vmbo-diploma mogelijk is geworden. Nadelige gevolgen van de voorstellen worden gelet op het voorgaande niet verwacht.

De memorie van toelichting in paragraaf T1.4 is aangevuld.

De Afdeling betwijfelt voorts of er zonder meer van kan worden uitgegaan dat een langer leertraject een passende oplossing is voor het probleem dat leerlingen ongediplomeerd doorstromen of ongediplomeerd de opleiding verlaten, of dat vmbo-scholen leerlingen met een onvoldoende niveau in het bezit stellen van een diploma. Volgens de Afdeling moeten scholen dan bereid zijn een extra jaar aan te bieden. Is dan niet het geval, of zijn de leerlingen niet in staat dit extra jaar met succes af te ronden, dan verandert het wetsvoorstel volgens de Afdeling niets aan de huidige situatie.

Naar aanleiding van deze opmerkingen breng ik naar voren dat scholen moeten afwegen of een leerling is gebaat bij een langer verblijf in het vmbo dan wel beter tot zijn recht zou komen in vervolgonderwijs. Ook bepalen scholen zelf de duur van zo'n langer verblijf. Met de Afdeling ben ik overigens van mening dat een langer leertraject niet altijd de oplossing zal kunnen zijn.

Verder wil ik nog onderstrepen dat het loslaten van de maximale verblijfsduur niet ten koste van het niveau van het vmbo gaat. Leerlingen kunnen langer over het vmbo doen, maar steeds met inachtneming van de cursusduur van vier jaar. Indien een leerling een of meer jaren langer over zijn vmbo-opleiding doet, doubleert en/of zakt de leerling. Dit heeft gevolgen voor het rendement van de vo-school.

Het aanbieden van één of meer extra jaren wordt niet ontmoedigd door ongunstige bekostigingseffecten, nu de hoogte van de bekostiging van het vmbo wordt bepaald op grondslag van het aantal op de teldatum bij de school ingeschreven leerlingen, ongeacht de duur van hun verblijf in het vmbo. Paragraaf T1.4 van de memorie van toelichting is naar aanleiding van dit laatste aangevuld.

Tot slot merkt de Afdeling op dat nu het voorstel kennelijk alleen is bedoeld voor leerlingen die nu na een individuele toets al in aanmerking zouden komen voor een ontheffing, de relevantie van de afschaffing van de verblijfsduurbepering niet duidelijk is. Heeft het wetsvoorstel echter een andere strekking, dan moet volgens de Afdeling worden aangegeven waarop de veronderstelling berust dat maar een beperkt aantal leerlingen gebruik zal maken van de verruiming van de verblijfsduur.

Zoals hierboven al is aangegeven, geeft de volledige terugtred van de overheid en de inspectie aan scholen maximale ruimte geeft voor maatwerk ten behoeve van leerlingen die dat nodig hebben. De school voor voortgezet onderwijs kan bij uitstek, in overleg met de betrokken leerling en diens ouders, bepalen of de leerling gebaat is bij een of meer aanvullende jaren op het voortgezet onderwijs of juist bij een andere leeromgeving zoals op het middelbaar beroepsonderwijs.

Naar aanleiding hiervan is paragraaf T1.4 van de memorie van toelichting aangevuld.

Voorts is paragraaf T1.2 van de memorie van toelichting geactualiseerd in verband met het verschijnen in het Staatsblad van het Besluit van 1 juli 2010, Stb. 283, waarmee de in die paragraaf onder 2, 3 en 4 genoemde belemmeringen met ingang van 1 augustus 2010 zijn weggenomen.

Ook is paragraaf T.3.4 van de memorie van toelichting geactualiseerd in verband met het verschijnen in het Staatsblad van het Besluit van 1 juli 2010 tot wijziging van onder meer het Inrichtingsbesluit W.V.O. houdende vaststelling van de wijze van meting en beoordeling van leerresultaten (Stb. 281) en de publicatie van de op dat Besluit berustende Regeling leerresultaten VO (Stcrt. 21 juli 2010, nr. 11458).

Verder zijn nog enkele kleinere redactionele verbeteringen in de memorie van toelichting aangebracht.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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