

Kenmerk	W05.20.0409/I
Datum aanhangig	11 november 2020
Datum vastgesteld	16 december 2020
Datum advies	16 december 2020
Datum publicatie	2 april 2021
Vindplaats	Staatscourant 2021, nr. 16799

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 11 november 2020, no.2020002311, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels voor de toepassing en afwijking van de bij of krachtens de Wet voortgezet onderwijs BES vastgestelde voorschriften over onder meer de inrichting van het onderwijs aan de Saba Comprehensive School op Saba en Gwendoline van Puttenschool op Sint Eustatius (Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES), met nota van toelichting.

Het onderwijs en de examens aan de Gwendoline van Puttenschool op Sint Eustatius en de Saba Comprehensive School op Saba wordt gegeven volgens de systematiek van de Caribbean Examinations Council. In dit besluit worden regels gegeven over het onderwijs en de examens aan deze scholen voor zover die afwijken van de Wet voortgezet onderwijs BES. Het besluit vervangt het Tijdelijk besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het regelingsniveau en het vak Nederlands. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit.

1. Regelingsniveau

Het ontwerpbesluit is gebaseerd op artikel 117, eerste en tweede lid, van de Wet voortgezet onderwijs BES. Dit artikel maakt het mogelijk een school aan te wijzen als 'inrichting voor ander voortgezet onderwijs', met eigen regels. Voor Saba en Sint Eustatius is hiervan gebruik gemaakt en is gekozen voor aansluiting bij de Caribbean Examinations Council (CXC). (zie noot 1) De specifieke inrichting van het onderwijs en de examens, rechtspositie en benoembaarheidsvereisten van het personeel zijn geregeld in het Tijdelijk besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES. Waar het Tijdelijk besluit de overgang naar het onderwijs op grond van de WVO BES nog open liet, kiest de regering met dit ontwerpbesluit definitief voor het CXC-onderwijs, aldus de toelichting.

De gekozen benadering betekent dat het voortgezet onderwijs in Saba en Sint-Eustatius - ook

voor de langere termijn - niet in een wet in formele zin, maar op een lager niveau wordt geregeld. Dat is een verschil met Bonaire en Europees Nederland. Daar zijn de hoofdelementen van het onderwijsbestel op wetsniveau geregeld, ter uitwerking van de opdracht die artikel 23 van de Grondwet de wetgever geeft. Op afzienbare termijn zal de Wet voortgezet onderwijs BES opgaan in de Wet voortgezet onderwijs 20xx. De WVO 20xx geldt voor zowel Europees als Caribisch Nederland, tenzij in hoofdstuk 11 - dat bepalingen bevat die alleen van toepassing zijn in Caribisch Nederland - iets anders is geregeld. Deze vergaande integratie van beide onderwijswetten roept de vraag op in hoeverre het daarnaast nog gewenst is om voor Saba en Sint-Eustatius vast te houden aan regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb).

De Afdeling realiseert zich dat de WVO 20xx op dit punt geen wijziging brengt, maar wijst erop deze wet een technische herziening betreft. De met dit ontwerpbesluit gemaakte keuze om het CXC-stelsel blijvend in te voeren kan daarentegen worden gekarakteriseerd als een beleidsbeslissing. Vanwege het permanente karakter van deze keuze acht de Afdeling het een geschikt moment om te overwegen of daartoe ook aanpassing van de wet in formele zin vereist is. In dat geval kan ook de toedeling van verantwoordelijkheden voor het voortgezet onderwijs in Saba en Sint Eustatius met inachtneming van de geldende delegatiesystematiek worden geregeld. (zie noot 2)

Gelet hierop adviseert de Afdeling een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voortgezet onderwijs 20xx in voorbereiding te nemen en de hoofdelementen van het voortgezet onderwijs op Saba en Sint Eustatius wettelijk te regelen.

2. Nederlands

Het ontwerpbesluit bepaalt dat de scholen aan alle leerlingen vanaf het eerste leerjaar onderwijs moeten geven in een basisvak Nederlands. Het eindniveau voor het basisvak Nederlands wordt gerelateerd aan het Europees referentiekader (ERK) en wordt per schoolsoort bij ministeriële regeling uitgewerkt. Voorts is de school verplicht een verdiepend vak Nederlands aan te bieden aan iedere leerling die daar om vraagt. Dit vak bereidt voor op Nederlandstalig vervolgonderwijs. De niveaus om door te kunnen stromen naar Nederlandstalig vervolgonderwijs worden bij ministeriële regeling uitgewerkt.

De Afdeling acht het een gelukkige ontwikkeling dat het Nederlands een prominente plaats krijgt in het onderwijs op Saba en Sint Eustatius. De eilanden zijn onderdeel van het Koninkrijk, het Nederlands is de bestuurstaal op de eilanden en het Nederlands is vereist voor het volgen van vervolgonderwijs op Bonaire of in Europees Nederland. Voor veel leerlingen is de beheersing van de Nederlandse taal niet eenvoudig. Saba stapte reeds in 1986 over van het Nederlands op het Engels als onderwijstaal, Sint Eustatius in 2014. In 2014 is daarom overeengekomen dat naast Engels als instructietaal, Nederlands als sterke moderne vreemde taal wordt onderwezen. De afgelopen jaren is voortvarend gewerkt aan het verbeteren van de beheersing van de Nederlandse taal, en nu is het niveau van het onderwijs zodanig dat het mogelijk wordt daaraan eisen te stellen in de vorm van bekostigingsregels. Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.

a. Volgens de toelichting wordt het eindniveau voor het basisvak Nederlands gerelateerd aan het ERK. Hieruit leidt de Afdeling af dat Nederlandse taal wordt onderwezen en geëxamineerd als vreemde taal, en niet als moedertaal. Dat is van belang, omdat taalverwerving van vreemde taal anders gaat dan van moedertaal, en de prestaties van deze leerlingen anders ondergewaardeerd zouden worden. De toelichting stelt echter dat een school het basisvak Nederlands als moedertaal kan aanbieden, indien bij de situatie van de

school en de leerling past.

Naar de Afdeling veronderstelt ziet deze passage op het geval dat er in een klas zowel leerlingen zitten voor wie Nederlands de moedertaal is als leerlingen voor wie dat niet het geval is maar laat dit onverlet dat alle onderwijstrajecten primair gericht zijn op het aanbieden van Nederlands als vreemde taal. De school moet immers steeds voldoen aan de eisen die gesteld (zullen) worden aan het niveau van het schoolexamen Nederlands. De beslissing om Nederlands als moedertaal aan te bieden kan dus niet uitsluitend bij de school liggen.

De Afdeling adviseert de toelichting in deze zin te verduidelijken.

b. Ingevolge artikel 7 bepaalt de minister per schoolsoort het niveau waarop het onderwijs voor het vak Nederlands (basis en verdiepend) wordt getoetst en welke examens kunnen worden afgelegd. Doordat voorzien is in regeling door de minister geeft de toelichting geen inzicht in de te stellen niveaus en gaat zij ook niet in de reacties uit de internetconsultatie, die bijna alle hierop betrekking hebben. (zie noot 3)

Uit een oogpunt van een verantwoorde toedeling van bevoegdheden acht de Afdeling regeling bij amvb geboden. Het gaat hier niet om details, voorschriften van administratieve aard, of regels die vaak gewijzigd moeten worden, maar om zeer wezenlijke inrichtingseisen. De verplichting om het vak Nederlands in alle onderwijssoorten aan te bieden is bovendien een direct gevolg van de keuze om definitief over te gaan naar het CXC-onderwijs, en in die zin evenzeer blijvend. Ten slotte zijn de vergelijkbare regels in Nederland en Bonaire ook op het niveau van een amvb geregeld. (zie noot 4)

Gelet hierop adviseert de Afdeling het niveau waarop het onderwijs in het basisvak Nederlands en het verdiepende vak Nederlands wordt getoetst en welke examens kunnen worden afgelegd bij amvb vast te stellen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.20.0409/I

- In artikel 8 verwijzen naar "het basisvak Nederlands, bedoeld in artikel 7, eerste lid," dan wel die verwijzing in artikel 9 en 10 schrappen.
- In artikel 26, tweede lid, na "om" toevoegen "een".
- In artikel 26, achtste lid, onderdeel a, toevoegen "na".

Nader rapport (reactie op het advies) van 15 maart 2021

1. Het signaal van de Afdeling een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) in voorbereiding te nemen en de hoofdelementen van het voortgezet onderwijs op Saba en Sint Eustatius wettelijk te regelen wordt onderkend en onderschreven. Bij gelegenheid van een aanpassing van de WVO 2020 zal opnieuw worden overgewogen of (onderdelen van) het besluit al dan niet op wetsniveau moeten worden

geregeld. Daarbij zal het advies van de Afdeling als uitgangspunt worden genomen. Op dit moment is het noodzakelijk om door middel van het voorliggende besluit op korte termijn een eind te maken aan de huidige situatie, waarin het CXC-onderwijs onvoldoende juridisch is geregeld. Het nu in voorbereiding te nemen van een wetsvoorstel tot wijziging van de WVO 2020 zou betekenen dat de scholen en de leerlingen nog langer in onzekerheid verkeren over de juridische grondslag van het CXC-onderwijs. Ik wil de scholen en de leerlingen op korte termijn de zekerheid bieden dat de keuze voor het CXC-onderwijs definitief is door het besluit in voorgestelde vorm door te zetten. De scholen kunnen, door de formele invoering van het CXC-onderwijs, dit onderwijs implementeren en aan de slag gaan met het invoeren van het onderwijs in het basisvak en het verdiepende vak Nederlands aankomend schooljaar 2021/2022.

2. Het advies van de Afdeling om de uitstroomniveaus voor het basisvak en het verdiepende vak Nederlands bij amvb vast te stellen is overgenomen. In het besluit zijn de niveaus voor deze vakken voor de verschillende onderwijssoorten van het CXC-systeem opgenomen in het aangepaste vijfde en zesde lid van artikel 7. Ook is er een bijlage toegevoegd waarin de niveaus van taalbeheersing nader worden uitgelegd. De nota van toelichting is dienovereenkomstig aangepast en de reacties uit de internetconsultatie, die op de niveaus betrekking hebben, zijn in paragraaf 7 verwerkt.

Voorts is paragraaf 4 van de nota van toelichting aangepast om, zoals de Afdeling adviseert, te verduidelijken dat bij het vaststellen van de onderwijs- en uitstroomniveaus primair het ERK voor moderne vreemde talen als referentiekader is gekozen. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat Nederlands voor de meeste leerlingen een moderne vreemde taal is. De scholen kunnen in voorkomend gevallen van deze hoofdregel afwijken en aan leerlingen met Nederlands als moedertaal het onderwijs in het vak Nederlands als moedertaal aanbieden. Evenzo kunnen de scholen ervoor kiezen om aan leerlingen die een grotere kennis hebben van de Nederlandse taal, het onderwijs in het Nederlands op een hoger niveau als vreemde taal aan te bieden. Van belang is dat de in het besluit opgenomen uitstroomniveaus minimaal behaald worden.

3. De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn alle overgenomen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enkele redactionele verbeteringen aan te brengen.

Ook is een inhoudelijke wijziging aangebracht. Het betreft het aanbieden van het basisvak Nederlands in het praktijkonderwijs. Bij nader inzien is het niet wenselijk het verzorgen en examineren van het basisvak Nederlands in het praktijkonderwijs verplicht te stellen. Dat past niet bij het karakter van het praktijkonderwijs, dat bedoeld is om een op maat gesneden onderwijspakket aan te bieden dat aansluit bij de kennis en kunde van de betreffende leerling. Hoewel niet verplicht, staat het de scholen wel vrij om in voorkomende gevallen het basisvak Nederlands aan te bieden aan deze leerlingen. Artikel 7 en de nota van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Tot slot is in paragraaf 7 van de nota van toelichting een aanpassing gedaan waar het betreft het voornemen om het de twee scholen in de toekomst mogelijk te maken CVQ opleidingen op niveau 3 of 4 aan te bieden. De wijze waarop de hogere CVQ niveaus in de Caribische regio zijn geregeld, in samenhang met de mogelijke verstrekkende consequenties voor de wet- en regelgeving, moet eerst nader worden gezien voordat een definitieve keuze gemaakt kan worden. Het is daarom gepast over die keuze enige terughoudendheid te betrachten.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting wederom aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

Voetnoten

(1) De in 1972 voor de Engelstalige landen in het Caribisch gebied ingevoerde onderwijs- en examensystemen van de Caribbean Examinations Council (CXC) zijn niet één op één vergelijkbaar met het Europees-Nederlandse systeem. Maar de CXC-modules CSEC, CAPE en CVQ leiden wel op tot een werk- en denkniveau dat vergelijkbaar is met havo, vwo respectievelijk mbo.

(2) Zie ook het nader rapport bij het advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Tijdelijk besluit Saba Comprehensive School BES in verband met het invoeren van Engelstalig onderwijs aan de Gwendoline van Puttenschool op Sint Eustatius, Stcrt. 2015, 19882.

(3) Volgens een bij het consultatiedocument gevoegde vragen- en antwoordenlijst wordt het uitstroombniveau voor het basisvak Nederlands: voor CSEC: niveau B1, en voor CVQ: niveau A2.

(4) Zie het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen en artikel 47a van de Wet voortgezet onderwijs BES.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting