

ONS KENMERK
20050249/834

UW KENMERK
WJZ/2005/19651(3756)

CONTACTPERSOON
Drs. A.P.J. van Wanroij

DOORNIESNUMMER
070-3100014

PLAATS / DATUM
Den Haag, 11 juli 2005

ONDERWERP
Briefadvies Wetsontwerp vernieu-
wing onderbouw VO

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Postbus 16375
2500 BJ 's-Gravenhage

Mevrouw de minister,

Bij brief van 7 juni 2005 (WJZ/2005/19651 (3756)) verzocht u de Onderwijsraad om advies uit te brengen over het Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake vervanging van de basisvorming door een nieuwe regeling voor de onderbouw (regeling onderbouw VO).

Het doet de raad genoegen u hierbij het gevraagde advies aan te bieden.

Namens de Onderwijsraad,



Prof. Dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

ONDERWIJS Raad

NASSAULAAN 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

1 Inleiding

Sinds de invoering van de basisvorming in 1993 is er veel gediscussieerd over onderwijsvernieuwing in de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Er zijn de afgelopen jaren diverse beleidsnota's, rapporten en adviezen over de basisvorming opgesteld. Nu, medio 2005, ligt er het wetsvoorstel voor de nieuwe inrichting van de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Met dit wetsvoorstel wordt volgens de memorie van toelichting geen nieuw onderwijsmodel ingevoerd, maar wordt de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) aangepast aan de wensen en praktijken in het veld. In dit advies geeft de raad op hoofdlijnen zijn commentaar op het wetsvoorstel.

In paragraaf 1 wordt kort ingegaan op de voorgeschiedenis en belangrijkste punten van het wetsvoorstel. Vervolgens wordt in paragraaf 2 het toetsingskader beschreven. In paragraaf 3 toetst de raad het wetsvoorstel, steeds eindigend in conclusies. Het advies wordt afgesloten met een samenvatting van de conclusies.

1.1 Voorgeschiedenis van de nieuwe regeling voor de onderbouw voortgezet onderwijs

Doel invoering basisvorming

Met de invoering van de basisvorming kreeg het onderwijsveld te maken met een ingrijpende verandering van de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Het belangrijkste doel van deze onderwijsvernieuwing was het onderwijs te harmoniseren tot één basisvorming voor alle leerlingen.¹ De kerndoelen vormden het instrument om deze harmonisering te bereiken. De achterliggende gedachte van deze vernieuwingsoperatie was, dat alle leerlingen in de eerste drie jaren van het voortgezet onderwijs een gemeenschappelijk onderwijsprogramma volgen. Concreet betekende dit dat alle leerlingen onderwijs volgen in vijftien vakken, waarbij niet alleen theorie maar ook het leren van vaardigheden een belangrijke rol speelt. De scholen hadden de taak om het onderwijsprogramma voor de verschillende groepen leerlingen uit te werken.

Kritiek op de basisvorming

In 1999 presenteerde de Inspectie van het Onderwijs een kritische evaluatie van de basisvorming. Het onderwijsprogramma was te zwaar voor leerlingen in het vmbo en te gemakkelijk voor leerlingen in het vwo. Bovendien was het programma te versnipperd, waardoor er te weinig ruimte was voor differentiatie en diepgang. Als gevolg van alle kritiek stelde toenmalig staatssecretaris Adelmund concrete maatregelen voor om de voornaamste problemen aan te pakken. Deze maatregelen moesten volgens de staatssecretaris worden beschouwd als "opmaat naar een nieuw programma met meer ruimte voor scholen voor eigen keuzes, profilering en schoolontwikkeling".²

De Onderwijsraad oordeelde in 2000 naar aanleiding van die beleidsreactie, dat dringende aanpassingen nodig zijn om de basisvorming te redden. Niet alleen waren de belangrijkste doelstellingen niet gehaald, ook vond de raad dat het vakkenpakket een te zware belasting was voor de leerlingen.

In zijn vervolgadvisie uit 2001 stelde de raad voor, het onderwijsprogramma in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs op te splitsen in een verplicht deel voor iedereen (het kerncurriculum) en een deel dat de school naar eigen inzicht kan invullen (het differentieel curriculum).³ In het kerncurriculum worden een aantal kennisgebieden opgenomen, die voor alle leerlingen noodzakelijk worden geacht. Deze zijn van belang voor de algemene ontwikkeling en voor de verdere schoolloopbaan van leerlingen. In het differentieel curriculum kunnen vakken worden ondergebracht, die passen bij de mogelijkheden en wensen van leerlingen en bij de doelen van de school. Ook pleitte de raad voor het formuleren van kerndoelen op drie niveaus. Er moet een minimum-niveau worden aangegeven, haalbaar voor bijna alle leerlingen, een midden-niveau en een hoog niveau. Om te

¹ Wet op de basisvorming van 27 mei 1992.

² Ministerie van OCW, 2000: Beleidsreactie *Ruimte voor kwaliteit in de basisvorming*.

³ Onderwijsraad, 2001.

kunnen vaststellen wat de leerlingen aan het einde van de basisvorming hebben geleerd, drong de raad erop aan dat er expliciete toetsing zou plaatsvinden, via examenprogramma's of via eigen schooltoetsen. Ter ondersteuning van scholen moeten landelijke voorbeeldtoetsen worden gemaakt.

Advies over de toekomst van de basisvorming

Om het veranderingsproces op schoolniveau verder door te zetten, kreeg de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming in 2002 de opdracht een advies uit te brengen over de toekomst van de basisvorming. De kernboodschap van dit advies, dat in juni 2004 werd uitgebracht, luidt: "stel scholen in staat zelf een eigen gezicht aan de onderbouw te geven. De onderbouw vraagt om maatwerk passend bij de kenmerken van de leeftijdsgroep 12-14 jaar en bij de grote verschillen tussen leerlingen en bij de specifieke situatie van de school. De overheid moet daarbij in een algemene karakteristiek duidelijke hoofdlijnen aangeven. Het gaat hierbij om meer samenhang in het onderwijsprogramma, een duidelijk actieve rol van de leerling en een doorlopende leerlijn."⁴ Om dit te realiseren, moet volgens de Taakgroep de rijksoverheid het wettelijke kader verruimen voor de inhoud van het onderwijs en de verplichte onderwijstijd.

1.2 Belangrijkste punten in het wetsvoorstel

Veel scholen willen de onderbouw van het voortgezet onderwijs anders inrichten, omdat ze dan beter op de verschillende onderwijsbehoeften van leerlingen kunnen inspelen en beter gestalte kunnen geven aan een eigen onderwijsprofiel. Het huidige wettelijke kader voor de basisvorming beperkt scholen hierin. Met de nieuwe regeling krijgen scholen meer mogelijkheden om het lesprogramma in de onderbouw naar eigen inzicht in te richten. Het is de bedoeling dat de wijzigingen van de Wet op het voortgezet onderwijs per 1 augustus 2006 in werking treden. Voor scholen die eerder al ervaring willen opdoen met de vernieuwing van de onderbouw, heeft de minister een regeling getroffen.⁵

De belangrijkste punten in het wetsvoorstel zijn:

- Het wetsvoorstel stelt scholen in de gelegenheid om eigen keuzes te maken in de uitwerking van het onderwijsprogramma. De memorie van toelichting benadrukt dat het wetsvoorstel geen onderwijskundige vernieuwing voorschrijft, in plaats daarvan biedt het wetsvoorstel een bestuurlijke vernieuwing. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de rijksoverheid en de scholen anders wordt geregeld. In de kern komt het erop neer dat de rijksoverheid algemene kwaliteitseisen en globale inhoudelijke kaders voor de onderbouw (de kerndoelen) vaststelt. De scholen bepalen hoe het onderwijs in de onderbouw plaatsvindt en welke pedagogisch-didactische aanpak wordt gehanteerd. Om scholen daadwerkelijk meer ruimte te geven, schrijft de rijksoverheid een beperkt aantal kerndoelen voor in plaats van een gedetailleerde set van bijna driehonderd kerndoelen. Ook stelt zij scholen in staat om het onderwijs op andere manieren te organiseren dan vakgericht. Zo kunnen scholen er bijvoorbeeld voor kiezen om leraren in teams in te zetten, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en de uitvoering van een vakoverstijgend programma.
- Daarnaast stelt het wetsvoorstel voor om de huidige wettelijke bepaling over onderwijstijd in de onderbouw te vervangen door een bandbreedte van 1.000 tot 1.134 klokuren per schooljaar. Binnen deze bandbreedte zijn scholen vrij om eigen keuzes te maken ten aanzien van de onderwijstijd. Het uitgangspunt blijft 1.067 klokuren per schooljaar.
- Scholen moeten gedurende minimaal tweederde van de onderwijstijd in de eerste twee leerjaren onderwijs verzorgen op basis van de kerndoelen. De resterende tijd, eenderde, is beschikbaar voor maatwerk en eigen keuzes. Zo kan er in het differentiële deel meer aandacht worden besteed aan het realiseren van de kerndoelen, aan moderne vreemde talen, aan klassieke talen of aan verdiepingsprogramma's voor hoogbegaafde kinderen.
- Scholen moeten aan de Inspectie verantwoorden dat ze alle kerndoelen aanbieden en alle leerlingen goed voorbereiden op de bovenbouw. Via de schoolgids legt de school verantwoording af aan de ouders.

⁴ Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, 2004. *Beweging in de onderbouw*, p. 6.

⁵ Gele katern, nummer 21, 22 december 2004.

2 Toetsingskader van de raad bij de beoordeling van het wetsvoorstel

In deze paragraaf wordt kort uiteengezet welk kader de raad hanteert bij de beoordeling van het wetsvoorstel.

De minister beoogt met dit wetsvoorstel “een balans te bieden tussen collectieve ambities en autonome scholen door enerzijds heel helder en uitgesproken te zijn over wat leerlingen op school moeten leren (de kerndoelen) en anderzijds neutraal te zijn over de manier waarop scholen deze kerndoelen in onderwijsprogramma’s uitwerken” (memorie van toelichting, p.10). De raad gaat in dit advies na of de beleidskeuze van de minister kan worden gerealiseerd. Hij doet dit aan de hand van de volgende vragen:

1. Draagt het wetsvoorstel bij aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en worden scholen gestimuleerd om aan de nieuwe inrichting van de onderbouw gestalte te geven?
2. Bevordert het wetsvoorstel een optimale doorstroom van leerlingen naar de bovenbouw van het voortgezet onderwijs?
3. Wordt er voldoende onderwijstijd voor leerlingen in de onderbouw beschikbaar gesteld en houden scholen ten aanzien van de keuze voor onderwijstijd voldoende rekening met de wensen van ouders?
4. Is het voorstel in de praktijk uitvoerbaar?
5. Stimuleert het wetsvoorstel de autonomie van scholen en hoe wordt in het wetsvoorstel omgegaan met het afleggen van verantwoording (centraal versus decentraal)?

3 Kanttekeningen raad bij het wetsvoorstel

De raad kan zich in grote lijnen vinden in het wetsvoorstel. De raad staat positief tegenover het vergroten van de mogelijkheden voor scholen voor de inrichting van de onderbouw. Met dit wetsvoorstel worden scholen beter in staat gesteld om ervoor te zorgen dat de leerlingen op de plek komen te zitten die past bij hun capaciteiten en interesses, zodat hun talenten zo goed mogelijk benut worden. Tevens wordt er meer een beroep gedaan op de deskundigheid van de professionals in de school. De school kan vorm geven aan een eigen onderwijsprofiel. Wel plaatst de raad enkele kanttekeningen, die hieronder verder worden uitgewerkt.

- 3.1 Draagt het wetsvoorstel bij aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en worden scholen gestimuleerd om aan de nieuwe inrichting van de onderbouw gestalte te geven?

Meer aandacht voor sociale cohesie, burgerschap en culturele aspecten in de kerndoelen nodig
Op voorstel van de Taakgroep onderscheidt de minister twee functies, die leidend zijn bij de inrichting van de onderbouw. De functies zijn:

- de onderbouw biedt een door de overheid te bepalen basis aan kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het algemeen maatschappelijk functioneren; en
- de onderbouw biedt een brede oriëntatie op examenprogramma's.⁶

Op grond van deze twee leidende beginselen heeft de Taakgroep een set van nieuwe kerndoelen voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs geformuleerd. Deze kerndoelen, die bij AMvB worden vastgesteld, zijn volgens het wetsvoorstel en de memorie van toelichting een beschrijving van de kennis, de vaardigheden en de inzichten die leerlingen nodig hebben voor hun persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren. Ze vormen een kader voor wat jongeren

⁶ Beleidsreactie van de minister op het eindadvies Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, d.d. 18 juni 2004.

in ten minste tweederde van de onderwijstijd in de onderbouw van het voortgezet onderwijs moeten leren. De kerndoelen zijn zo geformuleerd, dat scholen in staat worden gesteld zelf keuzes te maken over de didactische invulling van de kerndoelen en het niveau waarop ze worden aangeboden.

De raad onderschrijft de twee functies, die in principe als leidende beginselen voor de inrichting van de onderbouw kunnen worden beschouwd. Maar wanneer de opsomming van aspecten van vakken (artikel 11b) nader wordt bekeken, dan wordt duidelijk dat in dit wetsvoorstel de nadruk ligt op de inhoud van de vakken die een vervolg krijgen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, met name havo en vwo. De voorbereiding op de bovenbouw en daarmee op de examenprogramma's lijkt daarmee meer accent te krijgen. De raad vindt echter dat de voorbereiding van leerlingen op participatie in de samenleving minstens zo belangrijk is. De ontwerp-kerndoelen laten zien dat aspecten als culturele en literaire zaken, modern burgerschap en sociale cohesie een bescheiden plek hebben gekregen. Daarom stelt de raad voor, dat op schoolniveau de beide functies (socialiseren en kwalificeren) meer in balans worden gebracht (waarmee uiteraard geen 50/50-verdeling wordt bedoeld). Immers, zowel de individuele leerling als de samenleving als geheel hebben baat bij een onderwijssysteem dat aandacht schenkt aan beide onderwijsfuncties. De Inspectie moet hierop toezien.

Gelet op het bovenstaande stelt de raad voor dat de ontwerp-kerndoelen (artikel 11b) worden aangevuld met aspecten van burgerschap, sociale integratie en culturele en literaire zaken. Wat betreft de aandacht voor deze aspecten in de kerndoelen denkt de raad, dat in de toekomst de kerndoelen kunnen worden aangevuld met elementen uit de canon. De canon, die door de Commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon (commissie-Van Oostrom)⁷ wordt samengesteld, kan dan achteraf door scholen gebruikt worden om verdieping aan te brengen in de kerndoelen.

In het voorstel voor een nieuwe inrichting van de onderbouw (artikel 11b) kiest de minister ervoor om in de ontwerp-kerndoelen aspecten terug te laten komen van het bestaande basisvormingsprogramma. De scholen zijn niet verplicht de aangebrachte ordening van de kerndoelen over te nemen in het onderwijsprogramma. De raad constateert dat er terecht geen kerndoelen worden vastgesteld voor aspecten van de vakken Duits, Frans, Grieks en Latijn. Hij verwacht dat in veel gevallen op schoolniveau het aanbod van deze vakken zal worden afgeleid van de examenprogramma's. Mede in dit verband vraagt de raad zich af waarom de omschrijving van de kerndoelen (zie artikel 11a, lid 5 van de huidige WVO) niet is overgenomen.

Voorhangbepaling handhaven

De raad is verder van mening dat de kerndoelen van groot belang zijn voor de inrichting van de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Gelet op de flexibiliteit van de kerndoelen kan de raad zich voorstellen dat deze niet bij wet worden geregeld, maar bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Niettemin acht de raad het van belang dat de voorhangbepaling in het voorstel van wet blijft bestaan.

Minister ondersteunt scholen bij de implementatie van vakoverstijgend onderwijs

De raad deelt de opvatting van de minister, dat scholen in staat moeten worden gesteld om bij de invulling en de uitwerking van de kerndoelen eigen keuzes te maken. Maar tegelijkertijd vraagt de raad zich af, in hoeverre van scholen verlangd kan worden dat zij uit de voeten kunnen met deze complexe taak.

De kerndoelen bakenen een vak- of leergebied af, maar geven scholen geen duidelijkheid over de omvang en de diepgang van het onderwijsprogramma. De verwachting is dan ook gerechtvaardigd, dat educatieve uitgeverijen en andere instellingen voor onderwijsontwikkeling aan de slag gaan om aan de invulling en de uitwerking van de kerndoelen gestalte te geven. Daarbij is het de vraag of de uitgeverijen kiezen voor een monodisciplinaire of een multidisciplinaire vakoverstijgende aanpak. Indien voor een monodisciplinaire aanpak wordt gekozen, zal er weinig van de beoogde samenhang tussen de vakken terechtkomen en vindt er weinig vernieuwing plaats. Daarom is het volgens de

⁷ Beleidsreactie van de minister op het advies *Stand van educatief Nederland*, d.d. 26 mei 2005.

raad van belang om voldoende ondersteuning te organiseren voor scholen die vakoverstijgend willen gaan werken.

De minister heeft bij de voorbereiding van de nieuwe onderbouw het belang van ondersteunend lesmateriaal onderkend. Zij heeft daarom, vooruitlopend op de onderwijsvernieuwing, in 2003 de opdracht gegeven voor een proefproject over experimentele leermiddelen. In dit project zijn experimentele leermiddelen ontwikkeld om scholen te stimuleren en te helpen bij de implementatie van de onderwijsvernieuwing. Volgens de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming is het resultaat van het proefproject positief. In totaal hebben 39 scholen deelgenomen en “een ruime meerderheid van de scholen kwalificeerde het experiment als geslaagd. De meest dominante factoren die schoolontwikkeling in gang hebben gezet zijn een andere organisatie van het leren en het toepassen van niet gebruikelijke werkvormen. Het streven van leraren naar samenhang in projecten en/of leergebieden waaraan zij vorm kunnen geven, krijgt een impuls als zij beschikken over de experimentele leermiddelen. In het kielzog daarvan krijgt de gewenste didactische vernieuwing meer kansen”, aldus de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (werkdocument 9).

De raad waardeert het initiatief van de minister om te experimenteren met nieuw lesmateriaal, want nieuwe leermiddelen zijn cruciaal voor het slagen van de gewenste vernieuwing. En bovendien is het in lijn met het advies dat de raad in 2001 over de basisvorming heeft uitgebracht.⁸

Niveau-aanduiding kerndoelen is wenselijk

Verder rijst de vraag, hoe kan worden vastgesteld of en wanneer de kerndoelen zijn gerealiseerd. De raad heeft in het hierboven genoemde advies gepleit voor een duidelijkere omschrijving van de niveaus van beheersing, die met de kerndoelen moeten worden nagestreefd. Hij stelde daarbij drie niveaus voor, waarbij niveau-1 als minimum-niveau werd aangegeven, dat voor bijna alle leerlingen haalbaar zou zijn.

De raad staat positief tegenover de opvatting dat de kerndoelen een zodanige uitwerking krijgen, dat leerlingen verschillende niveaus van beheersing kunnen bereiken. De raad hecht hier veel waarde aan en hij stelt daarom voor dat de drie niveaus in het wetsvoorstel worden opgenomen. In dit verband is de koppeling met het Europees Referentiekader voor Talen – voor zover het om de moderne vreemde talen gaat – een belangrijk element in de door de scholen te maken concreetisering. De minister acht het van groot belang, dat het Referentiekader een belangrijk richtpunt wordt voor concrete uitwerkingen van de kerndoelen.⁹ De raad herhaalt daarom graag zijn pleidooi – daarbij rekeninghoudend met de eigen verantwoordelijkheid van de scholen – dat voor elk van de vakken of leergebieden voor de scholen een referentiekader wordt ontwikkeld om de praktische betekenis van de kerndoelen te vergroten, met als richtpunten de drie voorgestelde niveaus. Wellicht dat voorbeeldtoetsen kunnen worden gebruikt om het referentiekader te bepalen en om meer richting te geven aan de verschillende niveaus.

Substitutiemogelijkheid kerndoelen

Hoewel de raad ervan uitgaat dat de nieuwe kerndoelen zodanig zijn geformuleerd dat ze voor alle organen van bevoegd gezag acceptabel zijn en niet op bezwaren van levensbeschouwelijke aard zullen stuiten, vindt hij dat scholen de mogelijkheid moeten blijven hebben om van bepaalde kerndoelen af te wijken. De raad stelt daarom voor de substitutiemogelijkheid voor kerndoelen (WVO artikel 11a, lid 6) te handhaven.

Teams zijn een wenselijke ontwikkeling, maar hebben wel gevolgen voor het lerarenberoep

In de nieuwe regeling voor de onderbouw wordt voorgesteld om artikel 33 van de WVO aan te passen, in de zin dat het bevoegd gezag van de school de mogelijkheid krijgt om in de onderbouw te werken met teams. Hiermee krijgt een team van leraren gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijsprogramma van een vakoverstijgend leergebied. Het werken in teams wordt mogelijk, mits aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan.

⁸ Onderwijsraad, 2001. *De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld*.

⁹ Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, d.d. 28 september 2004.

- Alle leraren in het team moeten in het bezit zijn van een bewijs van bekwaamheid. Het team als geheel beschikt dus over alle bekwaamheden voor de vakken die bij het leergebied zijn betrokken.
- Leraren in het team zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het deel binnen het leergebied waarvoor zij bekwaam zijn. Leraren die zonder bewijs van bekwaamheid werkzaam zijn op een deel van het vakgebied, werken onder supervisie van de leraar die daartoe wel bekwaam is.
- Het onderwijs in het leergebied kan worden verzorgd door leden van het team én door andere leraren, die volgens het bevoegd gezag daarvoor geschikt zijn.

Volgens de raad is het voorstel voor het werken met teams om diverse didactische redenen een goede en een wenselijke ontwikkeling. Zo zal er naar verwachting meer samenhang in het onderwijsprogramma komen, zal de samenwerking tussen leraren toenemen en wordt de schoolontwikkeling verder gestimuleerd.¹⁰ De raad waardeert het dat het invoeren van teams voor scholen facultatief is; scholen worden dus niet verplicht om het onderwijsprogramma in leergebieden aan te bieden. Verder betreurt de raad het, dat in de memorie van toelichting geen aandacht wordt besteed aan de gevolgen van de invoering van leergebieden voor het beroep van de leraar. Voor een succesvolle invoering van leergebieden is het immers van belang, dat aankomende en zittende leraren adequaat worden geschoold en voorbereid in het verzorgen van het desbetreffende leergebied en het superviseren van collega-leraren op dit gebied. Ook is het belangrijk dat de school bewust omgaat met de wensen en mogelijkheden van leraren.

Om te waarborgen dat er voldoende vakinhoudelijke en didactische kennis in de teams aanwezig is, vindt de raad het belangrijk dat scholen verantwoording afleggen over de gemaakte keuzes. In zowel het schoolplan als in de schoolgids moet het bevoegd gezag tekst en uitleg geven over de samenstelling van teams en over hoe de school denkt de kwaliteit van het onderwijs in de onderbouw te waarborgen. De raad pleit ervoor, dat scholen daarvoor beschikbare wetenschappelijke evidentie benutten. Het inzetten van leraren op een breder terrein is tevens een aandachtspunt voor de Inspectie.

Conclusies

- De raad onderschrijft de beide functies van het onderwijs in de onderbouw, maar vraagt zich af of er in de kerndoelen wel voldoende balans is tussen kerndoelen die voorbereiden op de examenprogramma's en kerndoelen die leerlingen leren om op een volwaardige manier aan de samenleving deel te nemen. Daarom stelt hij voor dat de ontwerp-kerndoelen worden aangevuld met aspecten van sociale integratie, burgerschap en culturele en literaire zaken.
- Volgens de raad moet de voorhangbepaling met betrekking tot de AMvB inzake de kerndoelen worden gehandhaafd.
- Om te kunnen vaststellen of de kerndoelen zijn gerealiseerd, pleit de raad ervoor dat in het wetsvoorstel per vak of leergebied drie niveaus (minimum, midden en hoog) worden geformuleerd.
- De raad is van mening dat de substitutiemogelijkheid voor kerndoelen moet blijven bestaan.
- De raad staat positief tegenover de ontwikkeling van leergebieden en teams in de onderbouw. Hij vraagt zich hierbij wel af, waarom er geen aandacht wordt besteed aan de gevolgen voor het beroep van de leraar. Volgens de raad is het van belang dat aankomende en zittende leraren worden geschoold en voorbereid in het verzorgen en het superviseren van collega-leraren van het desbetreffende leergebied. Voorts meent hij dat scholen in het schoolplan en in de schoolgids verantwoording moeten afleggen over hoe zij ervoor zorgen dat er voldoende vakinhoudelijke en vakdidactische kennis in de teams aanwezig is.

¹⁰

In de praktijk van het voortgezet onderwijs werken veel scholen, vooral vmbo-scholen, al met brede leergebieden en (kern)teams. Op grond van het Inrichtingsbesluit WVO, artikel 18, kunnen scholen voor de onderbouw nu al de volgende vakkencombinaties aanbieden: 1) natuur- en scheikunde, biologie; 2) twee of drie van de vakken geschiedenis en staatsinrichting, aardrijkskunde, economie; 3) twee of meer van de vakken behorende tot de beeldende vorming en 4) informatiekunde en een van de vakken Nederlandse taal, economie, wiskunde, natuur- en scheikunde, techniek.

3.2 Bevordert het wetsvoorstel een optimale doorstroom van leerlingen naar de bovenbouw van het voortgezet onderwijs?

Goede door- en opstroommogelijkheden garanderen

Doorstroom in het kader van dit wetsontwerp heeft in het bijzonder betrekking op de overgang vanuit de eerste twee leerjaren voortgezet onderwijs naar één van de leerwegen in het vmbo of via het derde leerjaar naar één van de profielen in het havo of het vwo.

Bij de entree in het voortgezet onderwijs heeft elke leerling(e) een keuze moeten maken voor een schoolsoort. Deze aanvankelijke keuze hoeft niet in alle gevallen definitief te zijn. De eerste twee leerjaren hebben immers ook de functie van oriëntatieperiode. De wetgever laat daarom een zekere mate van flexibiliteit toe in het onderwijsbestel, waarmee hij aangeeft dat een leerling in principe van leerroute moet kunnen veranderen, als zijn of haar ontwikkeling daartoe aanleiding geeft.

Er zijn enkele elementen in het wetsvoorstel die deze flexibiliteit mogelijk maken.

- Het onderscheid tussen kerndeel en differentieel deel. Het differentiële deel, dat ongeveer één derde van de onderwijstijd in beslag neemt, biedt de scholen diverse mogelijkheden. Zij kunnen meer tijd besteden aan de kerndoelen (op een hoger niveau), maar kunnen er ook voor kiezen om extra leerstof aan te bieden met het oog op doorstroomeisen of om doorlopende leerlijnen te creëren met het oog op bepaalde exameneisen. Ten slotte is er ook nog de mogelijkheid om methodisch maatwerk te leveren.
- Een tweede element dat de basis voor doorstroming versterkt, is het opnemen in het kerndeel van de centrale onderdelen van het onderwijsprogramma die relevant zijn voor de doorstroom. Daarmee wordt voor iedere leerling een goede doorstroombasis gelegd.
- Een derde element is, dat leerlingen na de aanvang van het voortgezet onderwijs de vrijheid behouden tot verandering van leerroute. Het nieuwe artikel 11a spreekt van deze keuzevrijheid, maar deze is er altijd al geweest, in die zin dat er altijd al sprake is geweest van het verschijnsel van opstroom en afstroom. Wel stelt de raad voor, het nieuwe artikel 11a voor alle duidelijkheid uit te breiden met de volgende zinsnede na het woord "of": "naar het derde leerjaar v.w.o. of h.a.v.o. en vervolgens naar de periode van ...".
- Ten slotte is het voor scholen mogelijk de kerndoelen op diverse niveaus uit te werken. Dit stelt hen in staat, leerlijnen te ontwikkelen die zijn toegespitst op exameneisen van diverse inhoud en niveaus; de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming spreekt hierbij van "arrangementen op maat."¹¹

De in het wetsontwerp neergelegde bepalingen bieden scholen mogelijkheden om goede doorstroommogelijkheden voor leerlingen te creëren. Zo is in het algemene deel van de memorie van toelichting (p.12) te lezen, dat scholen "het programma van de onderbouw zo moeten inrichten dat leerlingen, die twee jaar vmbo respectievelijk drie jaar havo/vwo hebben gevolgd, nog steeds – binnen de gekozen leerroute (schoolsoort, leerweg) en indien nodig en mogelijk ook daarbuiten – alle sectoren respectievelijk profielen kunnen kiezen". De raad is voorstander van deze uitgebreide doorstroommogelijkheden, die altijd een wezenskenmerk van de WVO zijn geweest. Dit impliceert dat leerlingen de mogelijkheid hebben om van leerroute te veranderen als de leerprestaties en -houding daartoe aanleiding geven. Vooral verandering naar een naastliggende leerweg of schoolsoort van een zwaarder niveau is hierbij nadrukkelijk een gewenste mogelijkheid. De school zal in overleg met de leerling en de ouders deze beoordeling maken. In zijn advies over de basisvorming uit 2001 wees de raad al op deze competentie van scholen.

Voor de raad is een stelsel met voldoende door- en opstroommogelijkheden ook een middel om de vroege scheiding van leerlingengroepen tegen te gaan. Door de steeds scherper wordende scheiding tussen vmbo enerzijds en havo/vwo anderzijds, is de doorstroom vanuit vmbo-tl (theoretische leerweg) naar de havo de laatste jaren flink afgenomen.¹² Om te voorkomen dat leerlingen al op hun twaalfde jaar worden vastgepind op hun prestatieniveau, acht de raad juist nu een open en toegankelijk onderwijsstelsel met door- en opstroommogelijkheden niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk vanuit het oogpunt van talentontwikkeling en voorkomen van verlies aan talent. De

¹¹ Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, 2004.

¹² Onderwijsraad, 2004. *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen*.

raad merkt in dit kader op, dat artikel 11f weinig toegankelijk is geformuleerd en de positie van het derde leerjaar havo en vwo onvoldoende verheldert.

Conclusie

De raad is voorstander van goede doorstroommogelijkheden van leerlingen. De raad wil hierbij opmerken dat scholen de doorstroom van leerlingen die dat kunnen en willen naar een leerweg of schoolsoort van een zwaarder niveau, zo veel mogelijk moeten stimuleren.

3.3 Wordt er voldoende onderwijstijd voor leerlingen in de onderbouw beschikbaar gesteld en houden scholen ten aanzien van de keuze voor onderwijstijd voldoende rekening met de wens van ouders?

Nieuwe omschrijving onderwijstijd

De raad onderkent de behoefte van scholen aan meer variëteit bij het invullen van de onderwijstijd. Hij vindt het daarom positief, dat er een nieuwe definitie van onderwijstijd is geformuleerd, waardoor de traditionele lessen van vijftig minuten uit de wet zullen verdwijnen. De memorie van toelichting omschrijft de onderwijstijd als volgt (p.17): "begeleid onderwijs onder schooltijd en onder verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel". Met deze omschrijving worden scholen daadwerkelijk in staat gesteld om binnen de huidige norm voor onderwijstijd eigen keuzes te maken over de organisatie van het onderwijsprogramma en de inzet van het onderwijs-personeel. In de optiek van de raad is dit een grote verandering en biedt dit scholen veel vrijheid.

Overigens merkt de raad op, dat op p. 23 van de memorie van toelichting een interpretatie van het begrip onderwijstijd is aangegeven, die meer ruimte voor een eigen invulling lijkt te bieden. De raad hecht aan de eerstgenoemde omschrijving.

Bovengenoemde wijziging brengt ook met zich mee, dat geen afzonderlijke en gedetailleerde voorschriften worden gegeven voor de afzonderlijke vakken en de daarvoor benodigde tijd in de onderbouw. De raad waardeert dit positief. Wel merkt hij in dit kader op, dat artikel 23 WVO over de advies-lessentabel dienovereenkomstig dient te worden aangepast.

Het is voorts van belang dat leerlingen en ouders dienen te beseffen, dat naast de onderwijstijd zoals hierboven aangegeven, leerlingen ook tijd moeten krijgen voor thuiswerktaken en -opdrachten. Het verdient volgens de raad aanbeveling, dat scholen dit duidelijk in hun schoolgids opnemen.

Vermindering van het aantal uren onderwijs?

De thans van kracht zijnde bepaling voor de onderwijstijd luidt dat "gedurende de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs per leerjaar ten minste 1280 lessen van 50 minuten onderwijs worden verzorgd" (WVO, artikel 11c, lid 1). Dit komt neer op 1.067 (klok)uren per leerjaar.

In (het nieuw voorgestelde) artikel 11c van het wetsvoorstel wordt voor de leerjaren 1 en 2 vastgehouden aan de bestaande norm van 1.067 uren, maar wordt een alternatief geboden in de vorm van een bandbreedte: de onderwijstijd dient minimaal 1.000 uren en ten hoogste 1.134 uren te omvatten. In het geval van een keuze voor 1.000 uren dienen de vrijkomende uren door onderwijspersoneel te worden besteed aan ontwikkeling van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. Voor het derde leerjaar van het vmbo wordt een minimale onderwijstijd van 1.000 uren van kracht, een vermindering van 67 uren. Voor het derde leerjaar van havo en vwo zijn de bepalingen van toepassing zoals deze gelden voor de onderbouw.

De raad stelt vast dat feitelijk de minimale onderwijstijd in de eerste 3 leerjaren van het voortgezet onderwijs wordt verlaagd van 1.067 uren naar 1.000 uren. De raad is geen voorstander van dit voorstel, omdat hij vreest dat in de praktijk veel scholen zullen gaan kiezen voor de lage ondergrens van 1.000 uren. Hij vindt dit niet alleen onwenselijk, maar ook vindt hij dat het voorstel voor flexibilisering van de onderwijstijd erg matig is onderbouwd. De reden is volgens de memorie van toelichting een "praktische" (p.17). Hij hecht eraan dat de besteding van die tijd handhaafbaar is, zoals ook in het advies van de Inspectie is aangegeven. Een bijkomend argument om terughoudend

te zijn met vermindering van de onderwijstijd is de huidige situatie, waar geplande en ongeplande lesuitval toch al vaak voorkomt.¹³

Ook de Inspectie wijst in zijn *Onderwijsverslag 2003/2004* op dit probleem (p. 234). "Uit het schooltoezicht bleek dat ongeveer 30% van de scholen de leerlingen onvoldoende tijd biedt om zich het leerstofaanbod eigen te maken." Volgens de Inspectie komt dit vooral, doordat deze scholen de wettelijke vereisten over onderwijstijd niet naleven of doordat de geplande onderwijstijd niet wordt gerealiseerd. De raad wil daarom in dit advies de minister er nogmaals op wijzen, dat hij van mening is dat voldoende onderwijstijd – zeker voor de jongere leerlingen – een belangrijk kwaliteitsaspect is.

Naar aanleiding van de regelmatig terugkerende discussies over de lengte van een schooljaar heeft de minister laten weten, een voorstander te zijn van een schooljaar van minstens 38 weken.¹⁴ In de voorliggende voorstellen vindt de raad hierover niets terug.

De raad constateert, dat de huidige bepaling voor de onderwijstijd, 1.067 uren, die tevens wordt gehanteerd als uitgangspunt voor de voorgestelde regeling, gebaseerd is op een schooljaar van 40 weken (van 5 dagen). Gemiddeld genomen is het aantal schoolweken – gerekend vanuit de bepalingen over de vakantie- en vrije dagen voor de leerlingen – echter maximaal 39 weken.¹⁵ Als de minister de minimale onderwijstijd wil aanpassen, dan ligt een aantal van 1.040 uren als meer realistisch voor de hand (39/40^e deel van 1.067 uren). Het is van belang dat aan welk wettelijk minimum ook vervolgens strikt de hand moet worden gehouden, zoals de Inspectie heeft aangegeven (memorie van toelichting, p. 20). Alleen dan is er optimale duidelijkheid voor de school, de leerlingen en hun ouders.

De raad vraagt zich overigens af waarom er een bovengrens wordt geformuleerd. In de eerste plaats lijkt een aantal van 1.134 uren niet realistisch – zodat deze bepaling als overbodig kan worden geïdentificeerd – en vervolgens kan de raad niet inzien waarom de vrijheid van een school om desgewenst een hoger aantal uren te verzorgen, aan banden moet worden gelegd.

Verder vraagt de raad zich af hoe de Inspectie kan nagaan of de vrijkomende uren – in geval van het invoeren van een bandbreedte – daadwerkelijk aan onderwijsontwikkeling worden besteed.

Ten slotte merkt de raad op, dat een toelichting ontbreekt waar het de wijziging betreft van artikel 22 WVO. Dit artikel bepaalt dat voor sommige vakken een minimum aantal uren kan worden vastgesteld. De raad kan overigens met de voorgestelde wijziging instemmen.

Onderscheid maken tussen de door leerlingen en door leraren te besteden tijd voor onderwijs

In zijn commentaar op *Koers VO: de leerling geboeid, de school ontketend* heeft de raad al aangegeven, dat de CAO-VO belemmerend kan werken als het gaat om het daadwerkelijk realiseren van de minimale onderwijstijd. In de CAO-VO is bepaald, dat leraren maximaal 750 klokuren per jaar lesgeven op minimaal 180 lesdagen. Op de meeste scholen wordt deze bepaling als volgt geïnterpreteerd: een leraar geeft gedurende 36 weken 25 lessen van 50 minuten. Het zal in de praktijk tot veel discussie en problemen leiden, als leraren (weer) 39 weken moeten gaan lesgeven. Hierbij moet echter bedacht worden, dat er nadrukkelijk onderscheid is tussen de bepalingen over de onderwijstijd voor leerlingen en de werktijd voor leraren. De werkzaamheden van leraren moeten in functie staan van het leren en opvoeden van leerlingen. De raad vindt dan ook, dat de inrichting van het onderwijs moet zijn afgestemd op de benodigde onderwijstijd voor leerlingen. CAO-bepalingen over de inzet van leraren zijn hieraan ondergeschikt.

¹³ Zie ook het advies *Stand van educatief Nederland*, Onderwijsraad, 2004.

¹⁴ Beleidsreactie van de minister op het eindadvies van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, d.d. 18 juni 2004, en brief van de minister aan de Tweede Kamer, d.d. 16 augustus 2004.

¹⁵ De Onderwijsraad stelt op basis van het Inrichtingsbesluit (artikel 16) vast, dat het aantal vakantiedagen van leerlingen in het voortgezet onderwijs, uitgaande van een vijfdaagse schoolweek, neerkomt op ten hoogste 60 schooldagen. Zaterdag en zondag zijn geen schooldagen, dit geldt ook voor de algemene en christelijke feestdagen. Een schooljaar voor leerlingen bestaat op basis hiervan gemiddeld uit 195 schooldagen, ofwel 39 weken van 5 dagen (een jaar telt 365 dagen min 170 zaterdag, zondag, vakantie- en feestdagen, dat is 195 schooldagen, wat per saldo neerkomt op 39 weken van 5 dagen).

Conclusies

- De raad juicht de wijziging van de definitie van de onderwijstijd toe. Scholen worden hierdoor in staat gesteld om het onderwijs flexibel en gevarieerd vorm te geven.
- De raad wijst een onvoldoende gemotiveerde verlaging van de minimale onderwijstijd van de hand. Als een aanpassing nodig is, kiest de raad voor een onderwijsprogramma in de onderbouw, dat is gebaseerd op 39 weken per jaar met een minimum van 1.040 uren. Dit is in het belang van de leerlingen en de ouders, die zekerheid willen hebben over de minimale onderwijstijd.
- De raad stelt voor, een duidelijk onderscheid te maken tussen door leerlingen en leraren te besteden tijd.

3.4 Is het voorstel in de praktijk uitvoerbaar?

Minister zorgt voor draagvlak van onderop

Voor een succesvolle implementatie van de nieuwe regeling voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs is draagvlak bij de directbetrokkenen van groot belang. Bij de voorbereiding van de nieuwe regeling is de minister behoedzaam te werk gegaan. Zij heeft de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming opdracht gegeven om voorstellen te ontwikkelen voor een nieuwe onderbouw. De Taakgroep heeft bij de uitvoering van deze opdracht intensief overleg gevoerd met de scholen.¹⁶ Daarnaast heeft het ministerie van OCW met het oog op de ontwikkeling van een nieuwe onderbouw, het al genoemde project over experimentele leermiddelen opgezet (zie paragraaf 3.1). Deze werkwijze vergroot niet alleen het draagvlak bij de schoolleiding en de leraren, maar helpt en ondersteunt scholen bij de implementatie van deze onderwijsvernieuwing. Daarnaast is vanaf januari 2005 het project *Onderbouw-VO* gestart. Dit project komt voort uit de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming en is erop gericht om scholen en leraren te blijven stimuleren en te ondersteunen bij het werken aan de onderbouw.

Dat scholen zelf werk maken van de nieuwe inrichting van de onderbouw, blijkt onder meer uit de activiteiten van het Landelijk Netwerk Basisvorming. Dit netwerk – 36 scholen nemen hieraan deel – stimuleert en ondersteunt scholen om zelf actief en toekomstgericht vorm te geven aan de nieuwe onderbouw.¹⁷ Het enthousiasme bij scholen blijkt ook uit het aantal aanvragen dat door scholen is ingediend om, vooruitlopend op de definitieve wetswijziging, in het schooljaar 2005-2006 al ervaring op te doen met de vernieuwing van de onderbouw. Volgens de memorie van toelichting (p. 28) heeft ongeveer 30% van de scholen een dergelijke aanvraag ingediend. Niettemin merkt de raad hierbij op, dat niet van alle scholen verlangd kan worden dat zij actief en slagvaardig met de vernieuwing van de onderbouw omgaan. Daarom moet de variatie in het beleidsvoerend vermogen van scholen een belangrijk aandachtspunt bij de implementatie vormen.

Conclusie

De raad concludeert, dat de minister bij de voorbereiding van de vernieuwing van de onderbouw zorgvuldig te werk is gegaan. De raad heeft waardering voor het feit dat zij het onderwijsveld sterk heeft betrokken bij de plannen voor de onderwijsvernieuwing. Dit zal de implementatie zeker ten goede komen. Bovendien geeft de minister met deze werkwijze aan, dat zij veel vertrouwen heeft in de professionaliteit van scholen. Maar om te voorkomen dat sommige scholen ‘overvraagd’ worden, acht de raad het verstandig om bij de uitvoering van het beleid sterk rekening te houden met de variatie in het beleidsvoerend vermogen van de scholen.

3.5 Stimuleert het wetsvoorstel de autonomie van scholen en hoe wordt in het wetsvoorstel omgegaan met het afleggen van verantwoording (centraal versus decentraal)?

Het proces van autonomievergroting over vijf jaar evalueren

Het wetsvoorstel beoogt “een balans te bieden tussen collectieve ambities en autonome scholen door enerzijds heel helder en uitgesproken te zijn over wat leerlingen op school moeten leren (de

¹⁶ Zie hiervoor bijlage 5 bij het eindadvies van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (2004), waarin een beschrijving is opgenomen over de werkwijze van de Taakgroep.

¹⁷ *Nieuwsbrief Basisvorming* (2004). Schoolmanagers_VO, nummer 8, november 2004.

kerndoelen) en anderzijds neutraal te zijn over de manier waarop deze kerndoelen in onderwijsprogramma's uitwerken" (memorie van toelichting, p. 10). De raad sluit zich bij deze sturingsfilosofie aan, maar hij constateert tegelijk dat er sprake is van een spanning tussen het vergroten van de autonomie van scholen en de overheid die een zekere mate van sturing wil uitoefenen. De minister wil de scholen ruimte geven om zelf invulling te geven aan de pedagogisch-didactische aanpak en de organisatie van het aanbod. De raad onderschrijft deze opvatting, want autonomie bij voldoende professionaliteit leidt tot het realiseren van meer maatwerk en tot meer mogelijkheden om de kwaliteit van het onderwijs te optimaliseren. Maar de vraag is wat autonomievergroting van scholen in de toekomst gaat opleveren. Het antwoord op deze vraag is niet eenvoudig. Het is duidelijk dat de rijksoverheid ervoor moet waken dat scholen hun maatschappelijke functies op sociaal, cultureel en economisch terrein blijven behouden. En ook moet de rijksoverheid waarborgen, dat er met het oog op goede doorstroommogelijkheden (horizontaal en verticaal) goede verbindingen zijn met enerzijds het basisonderwijs en anderzijds het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Een zekere mate van centrale monitoring is daarom nodig. Om de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre scholen de beleidsruimte voldoende benutten, adviseert de raad om over vijf jaar een onafhankelijke evaluatie uit te voeren over het proces van autonomievergroting.

Heldere afspraken maken tussen rijksoverheid en scholen over verantwoordelijkheden

Wat betreft de veranderende verantwoordelijkheidsverdeling kan de komende tijd de proef op de som worden genomen. Nu scholen meer verantwoordelijkheden krijgen om het onderwijs in de onderbouw naar eigen inzicht in te richten en te organiseren, zal de overheid een pas op de plaats moeten maken en scholen het vertrouwen moeten geven om binnen het kader van de gestelde kwaliteitseisen de onderwijsdoelen te realiseren. De overheid faciliteert de scholen en organiseert het toezicht. Het toezicht – de Inspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs - sluit aan bij de eigen kwaliteitszorg van de school en is mede gebaseerd op de verantwoordingsinstrumenten die scholen voor voortgezet onderwijs hebben (het schoolplan, de schoolgids, het kwaliteitszorgverslag en het jaarverslag). Doordat er minder gedetailleerde regels aan de scholen worden opgelegd, zal er tussen scholen meer variatie ontstaan. Van de minister wordt verwacht dat zij die grotere differentiatie tussen scholen ook echt aandurft.

In een eerder advies heeft de raad aangegeven, geen aanleiding te zien om de financiële en inhoudelijke verantwoordingslijnen voor het voortgezet onderwijs anders in te richten.¹⁸ Reden hiervoor is dat er in het voortgezet onderwijs voldoende instrumenten zijn waarmee scholen verantwoording afleggen aan de overheid en aan andere belanghebbenden (respectievelijk verticale en horizontale verantwoording). Wel zal in de komende jaren meer variatie ontstaan tussen scholen. Dit betekent dat zowel het bestuur als het toezicht rekening moeten houden met deze verscheidenheid. Het is evident dat er een spanning zal ontstaan tussen een uniforme aanpak van het toezicht en deze groeiende diversiteit. Over dit vraagstuk brengt de raad in het najaar van 2005 een advies uit.

Conclusie

- De raad onderschrijft in grote lijnen het voorstel van de minister om scholen meer ruimte te geven. Om te achterhalen wat het proces van autonomievergroting heeft opgeleverd, stelt de raad voor over vijf jaar een onafhankelijke evaluatie uit te laten voeren.
- Zoals de raad al in eerdere adviezen heeft verwoord, pleit hij voor heldere afspraken tussen de rijksoverheid en de scholen over de verdeling van de verantwoordelijkheden.

4 Samenvatting

De raad beoordeelt het wetsvoorstel positief. De raad onderschrijft de noodzaak van ruimte voor scholen om een eigen weg te volgen, maar hij vindt dat de ruimte niet moet worden gezocht in vermindering van de onderwijstijd voor leerlingen. In het volgende vat de raad zijn oordeel en aanbevelingen aan de hand van de gestelde vragen samen.

¹⁸ Onderwijsraad, 2004. *Degelijk onderwijsbestuur*.

1. *Draagt het wetsvoorstel bij aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en worden scholen gestimuleerd om aan de nieuwe inrichting van de onderbouw gestalte te geven?*
 - De raad is er voorstander van dat scholen meer ruimte krijgen om het onderwijs in de onderbouw naar eigen inzicht in te richten. Er worden minder kerndoelen voorgeschreven en scholen kunnen flexibeler omgaan met de onderwijstijd. De raad plaatst wel een kanttekening. Hij vraagt zich af of er wel voldoende balans is tussen kerndoelen die voorbereiden op de examenprogramma's en kerndoelen gericht op het volwaardig deelnemen aan de samenleving. Daarom stelt hij voor dat de ontwerp-kerndoelen worden aangevuld met aspecten van sociale integratie, burgerschap en culturele en literaire zaken.
 - Volgens de raad moet de voorhangbepaling met betrekking tot de AMvB inzake de kerndoelen worden gehandhaafd.
 - De raad pleit ervoor, dat per vak of leergebied gebruikgemaakt wordt van referentiekaders en eventueel elders ontwikkelde voorbeeldtoetsen om te kunnen vaststellen of de kerndoelen zijn gerealiseerd. Als richtpunt kunnen daarbij in het wetsvoorstel drie niveaus (minimum, midden en hoog) worden gehanteerd.
 - De raad is van mening dat de substitutiemogelijkheid voor kerndoelen moet blijven bestaan.
 - De raad staat positief tegenover de introductie van leergebieden en teams in de onderbouw. Hij vraagt zich hierbij wel af, waarom er geen aandacht wordt besteed aan de gevolgen voor het beroep van leraar. Volgens de raad is het van belang dat aankomende en zittende leraren worden geschoold en voorbereid in het verzorgen en het superviseren van collega-leraren van het desbetreffende leergebied. Hij meent voorts, dat scholen in het schoolplan en in de schoolgids verantwoording moeten afleggen over hoe zij ervoor zorgen dat er voldoende vakinhoudelijke en vakdidactische kennis in de teams aanwezig is.

2. *Bevordert het wetsvoorstel een optimale doorstroom van leerlingen naar de bovenbouw van het voortgezet onderwijs?*
 - Het wetsvoorstel werpt geen belemmeringen op voor leerlingen die in of vanuit de onderbouw willen doorstromen naar een andere of zwaardere leerweg of schoolsoort. Integendeel, het biedt verschillende aanknopingspunten voor flexibel onderwijs en het voldoen aan behoeften van leerlingen. De raad wil hierbij benadrukken, dat scholen doorstroom van leerlingen die dat kunnen en willen naar een leerweg of schoolsoort van een zwaarder niveau, zo veel mogelijk moeten stimuleren.

3. *Wordt er voldoende onderwijstijd voor leerlingen in de onderbouw beschikbaar gesteld en houden scholen ten aanzien van de keuze voor onderwijstijd voldoende rekening met de wens van ouders?*
 - De raad is het eens met de wijziging van de definitie van de onderwijstijd, omdat hierdoor scholen meer mogelijkheden krijgen het onderwijs flexibel en gevarieerd vorm te geven.
 - De raad vindt de verlaging van de minimale onderwijstijd geen goede zaak. Hij vindt deze verlaging onvoldoende gemotiveerd. Als een aanpassing nodig is, kiest de raad voor een onderwijsprogramma in de onderbouw dat is gebaseerd op 39 weken per jaar, met een minimum van 1.040 uren. Dit biedt ouders en leerlingen zekerheid.
 - De raad stelt voor een duidelijk onderscheid te maken tussen door leerlingen en door leraren te besteden tijd.

4. *Is het voorstel in de praktijk uitvoerbaar?*
 - In de voorbereiding is het veld uitvoerig geraadpleegd. De daaruit voortgekomen inzichten en oplossingen zijn in het aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende rapport verwerkt. Er mag draagvlak en uitvoerbaarheid van het voorgestelde beleid worden verwacht (hoewel niet direct van wetenschappelijke evidentie gebruikgemaakt is). De raad concludeert dat de minister bij de voorbereiding van de vernieuwing van de onderbouw zorgvuldig te werk is gegaan. Dit zal de implementatie zeker ten goede komen. Bovendien geeft de minister met deze werkwijze aan, dat zij veel vertrouwen heeft in de professionaliteit van scholen. Maar om te voorkomen dat sommige scholen 'overvraagd' worden, acht de raad het verstandig om bij de uitvoering van het beleid een gedifferentieerde aanpak te hanteren.

5. *Stimuleert het wetsvoorstel de autonomie van scholen en hoe wordt in het wetsvoorstel omgegaan met het afleggen van verantwoording (centraal versus decentraal)?*
- De raad onderschrijft in grote lijnen het voorstel van de minister om scholen meer ruimte te geven. Het wetsvoorstel stimuleert de eigen invulling door de school van het onderwijs-programma en van de pedagogisch-didactische aanpak en flexibiliteit in de doorstroom naar de vervolgfases van het onderwijs. Meer maatwerk en betere aansluiting met het basisonderwijs is daarmee mogelijk.
 - Om te achterhalen wat het proces van autonomieevergroting heeft opgeleverd, stelt de raad voor dit proces over vijf jaar (onafhankelijk) te evalueren. Verder vindt de raad dat er tussen de rijksoverheid en de scholen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over de verdeling van de verantwoordelijkheden.