



Flexibilisering primair en voortgezet onderwijs: Wet- en regelgeving en beleidsontwikkelingen

Anne Luc van der Vegt, Pieter Appelhof, Madeleine Hulsen
Edith van Eck, Irma Heemskerk, Cissy Pater

Flexibilisering primair en voortgezet onderwijs: Wet- en regelgeving en beleidsontwikkelingen

Deelrapport 1

Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad

Opdrachtgever: Onderwijsraad

Utrecht, februari 2015

© Oberon

Postbus 1423

3500 BK Utrecht

tel. 030-2306090

e-mailadres: info@oberon.eu

www.oberon.eu

Kohnstamm Instituut

Postbus 94208

1090 GE Amsterdam

tel. 020-5251226

e-mail: secr@kohnstamm.uva.nl

www.kohnstammstituut.uva.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	4
1 Inleiding	7
2 Aspect 1: Onderwijsprogramma.....	9
2.1 Thematische afbakening	9
2.2 Relevante wet- en regelgeving.....	9
2.3 Sub-thema 1: Meer verrijkende en verdiepende leerstof	9
2.4 Sub-thema 2: Gepersonaliseerd leren met behulp van ICT	10
2.5 Sub-thema 3: Excellentie: maatwerk voor toptalenten	11
3 Aspect 2: Toetsing en examinering.....	13
3.1 Thematische afbakening	13
3.2 Relevante wet- en regelgeving.....	13
3.3 Sub-thema 4.1: Vakken afsluiten op verschillende niveaus;.....	13
3.4 Sub-thema 4.2: Vervroegd examen doen en het spreiden van het examen	15
3.5 Sub-thema 4.3: Adaptief toetsen	17
4 Aspect 3: Onderwijstijd	18
4.1 Thematische afbakening	18
4.2 Relevante wet- en regelgeving.....	18
4.3 Sub-thema 3.1: Dagarrangementen, IKC, Sterrenschool en brede school (po)	18
4.4 Sub-thema 3.2: Pilot Onderwijstijdverlenging: zomerscholen en verlengde schooldagen (po en vo)	19
4.5 Sub-thema 3.3: Experimenten met onderwijstijd (po)	20
4.6 Sub-thema 3.4: Experiment flexibele en virtuele onderwijstijd (po)	21
4.7 Sub-thema 3.5: Experiment met regelluwe scholen (po en vo).....	21
4.8 Sub-thema 3.6: Wetsvoorstel modernisering Wet op Onderwijstijd (vo)	22
5 Aspect 4: Leraren	25
5.1 Thematische afbakening	25
5.2 Relevante wet- en regelgeving.....	25
5.3 Thema 1: Bevoegdheid en bekwaamheid; didactische differentiatie.....	25
5.4 Thema 2: Gemengde teams	28
5.5 Thema 3: Inzet van gastdocenten	29
6 Aspect 5: Onderwijsactiviteiten en locatie	30
6.1 Thematische afbakening	30
6.2 Relevante wet- en regelgeving.....	30
6.3 Thema 1: Meer eisen aan thuisonderwijs of onderwijs op een andere locatie	30
6.4 Thema 2: Flipping the classroom en overige experimenten rond onderwijstijd/locatie	30
6.5 Thema 3: Krimp	31
7 Aspect 6: Opbouw van de opleiding	33
7.1 Thematische afbakening	33
7.2 Relevante wet- en regelgeving.....	33
7.3 Groeperen naar ontwikkelingsniveau en modulair onderwijs	33

Samenvatting en conclusies

Analyse van de wet- en regelgeving met betrekking tot de zes aspecten van flexibilisering leert dat de wetgever veel ruimte laat aan scholen om het onderwijs op flexibele wijze in te richten.

Onderwijsprogramma

De Nederlandse onderwijswetgeving laat scholen veel vrijheid om het onderwijs in te richten zoals zij wensen. De overheid heeft geen bemoeienis met de werkwijzen en methoden die scholen hanteren. Wel stelt de wetgever eisen aan de opbrengsten van het onderwijs. Voor het primair onderwijs zijn deze eisen vastgelegd in de kerndoelen. Voor het voortgezet onderwijs zijn er wettelijke eisen gesteld aan het onderwijsprogramma, maar daarbinnen is ook veel vrijheid. Voor vmbo, havo en vwo is er vrije ruimte, naast verplichte vakken voor alle leerlingen (Nederlands en wiskunde) en vakken die horen bij een sector of een profiel. Extra onderwijstijd kan bijvoorbeeld worden besteed aan sport, cultuur, techniek of taalonderwijs.

Toetsing

Sinds 2007 kunnen havo-leerlingen vakken op vwo-niveau afsluiten, sinds 2008 is er ook voor vmbo-leerlingen de mogelijkheid vakken op een hoger niveau af te sluiten. Hiertoe is het Eindexamenbesluit vwo-havo-mavo-vbo gewijzigd (artikel 13).

Ook hebben leerlingen de mogelijkheid om examen te doen in extra vakken. Om het gebruik van deze mogelijkheid te stimuleren wil OCW de regelgeving verruimen en de mogelijkheden voor modulair onderwijs uitbreiden. Leerlingen die extra vakken/programma's volgen, krijgen een 'plusdocument' mee, waarop staat vermeld welke extra onderdelen leerlingen hebben afgerond.

De mogelijkheden voor *vervroegd* examen afleggen zijn beperkt. Leerlingen mogen al in het voorlaatste jaar centraal examen afleggen in één of meer vakken, maar niet in alle vakken. Deze mogelijkheid is vanaf 2007 gecreëerd, door wijziging van het Eindexamenbesluit vwo-havo-mavo-vbo (artikel 37). In het vmbo was dat al wel eerder mogelijk. Flexibele examinering is een aandachtspunt van de VO-raad en OCW, binnen het Bestuursakkoord vo. Er is een stappenplan opgesteld, met als doel het creëren van meer ruimte en flexibiliteit. Op het gebied van adaptief toetsen met behulp van ict zijn er recente ontwikkelingen. Het CvTE ontwikkelt een diagnostische tussentijdse toets (DTT) voor de onderbouw van het vo.

Onderwijstijd

In de WPO en de WVO is vastgelegd wat de minimale totale onderwijstijd is. Er zijn minimumnormen vastgesteld voor de onderbouw en de bovenbouw van het basisonderwijs (resp. 880 en 940 uur per jaar), voor het basisonderwijs als geheel (7.520 uur), voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs (1.040 uur), de overige leerjaren van het vmbo, havo en vwo en het praktijkonderwijs (1.000 uur) en voor het examenjaar (700 uur).

Binnen deze normen hebben scholen veel vrijheid. Basisscholen kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om in elke groep (1 t/m 8) evenveel uren aan te bieden. In het voortgezet onderwijs geldt volgens het beoordelingskader van de Inspectie geen maximum aantal uren meer voor specifieke activiteiten, zoals e-learning. Verder worden vanaf 1 augustus 2015 de verschillende urennormen in het voortgezet onderwijs gelijkgeschakeld. Voor alle schooltypen geldt dan een minimumnorm van 1000 uur per jaar en 700 jaar in het examenjaar. Het aantal uren per jaar is flexibel; de vereiste onderwijstijd wordt gemeten over de opleiding als geheel (vmbo: 3700; havo: 4700; vwo: 5700).

In de Schooltijdenregeling ligt vast dat in het basisonderwijs een 5-daagse schoolweek geldt. Pilots met dagarrangementen, zoals het 5-gelijke-dagenmodel, passen dus binnen de wettelijke kaders. Een vierdaagse schoolweek is echter niet toegestaan.

Het afwijken van de vastgestelde vakantietijden kan niet binnen de huidige wetgeving. De zomer is een verplichte vakantieperiode; onderwijstijd tijdens de zomervakantie telt volgens de wet niet als onderwijstijd. De afgelopen jaren (2011-2014) is er voor enkele scholen wel experimenteerruimte gecreëerd om van de regelgeving af te wijken (experiment flexibilisering onderwijstijd).

Leraren

Leerkrachten in het primair onderwijs (po) dienen in het bezit te zijn van een pabo-diploma. De bevoegdheid in het voortgezet onderwijs (vo) kent twee graden: de eerstegraads- en de tweedegraadsbevoegdheid. Tijdelijke ontheffing is mogelijk na een geschiktheidsonderzoek.

Bekwaamheidseisen zijn vastgelegd in de Wet BIO. Daarin zijn zeven competenties beschreven die betrekking hebben op vier beroepsrollen: interpersoonlijk, pedagogisch, vakinhoudelijk en didactisch, organisatorisch. Naast leraren kunnen onderwijsassistenten worden ingezet, om didactische differentiatie te realiseren. Een wijziging van de AMvB Besluit Bekwaamheidseisen Onderwijspersoneel (per 1 augustus 2016) maakt het mogelijk om vo-docenten in te zetten in het basisonderwijs. Dan zal het ook mogelijk zijn om gastdocenten uit bedrijfsleven of ouders in te zetten in het onderwijs. Daarbij gelden nog wel andere belemmeringen, bijvoorbeeld op rechtspositioneel gebied.

In het kader van de InnovatieImpuls Onderwijs (IIO) experimenteren basisscholen met een team onderwijsgevend in verschillende functies, van binnen en van buiten de school, die samen het onderwijs verzorgen (SlimFit). Vergelijkbare concepten zijn Teamonderwijs op Maat (TOM) in het basisonderwijs en het experiment 'Onderwijsteams' in het voortgezet onderwijs.

In het Bestuursakkoord vo staat dat in 2020 50% van alle leraren een afgeronde masteropleiding zou moeten hebben en dat in 2018 alle leraren zijn geregistreerd in het Lerarenregister.

Onderwijsactiviteiten en locatie

Onderwijs vindt in principe binnen de schoolmuren plaats. De leerplichtwet verplicht dat "de jongere als leerling van een school staat ingeschreven en deze school na inschrijving *geregeld* bezoekt". Daarmee wordt fysiek schoolbezoek bedoeld, geen afstandsonderwijs.

E-learning telt mee als onderwijsactiviteit als "tijdens e-learning sprake is van frequent contact tussen leerling en docent" (OCW, 2013, p3).¹ Bij 'Flipping the classroom' is het de vraag of dit als onderwijstijd kan worden gezien. Leerlingen volgen dan immers thuis instructie, door middel van ict.

Een andere kwestie is thuisonderwijs, waarbij ouders hun kinderen onderwijzen. Dit is nu nog wettelijk mogelijk, maar de staatssecretaris is voornemens om deze mogelijkheid te schrappen.

Afstandsonderwijs in krimpregio's is ook niet wettelijk toegestaan. Een leerling in het voortgezet onderwijs mag per schooljaar maximaal 50% van de lessen of stages volgen op een andere school. De staatssecretaris wil hiervoor meer regelruimte creëren.

Opbouw van de opleiding

De wet biedt ruimte voor een alternatieve indeling van de opleidingen. Zo heeft het gangbare leerstofjaarklassensysteem geen wettelijke status. Vooral in het basisonderwijs zijn er al tientallen jaren alternatieven, bijvoorbeeld op de traditionele vernieuwingscholen (Jenaplan, Montessori en Dalton).

Volgens de WPO moet het onderwijs zorgen voor een 'ononderbroken ontwikkelingsproces'.

In het voortgezet onderwijs (WVO en Inrichtingsbesluit VO) wordt uitgegaan van een fasering in leerjaren. Er zijn voorschriften voor de eerste twee leerjaren en voor de daaropvolgende jaren.

¹ Inspectie van het Onderwijs (2013). *Beoordelingskader onderwijstijd 2013/2014*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Kamerbrief: Inventarisatie "onderwijs op een andere locatie dan de school"*. Kenmerk 678688. Den Haag, 27 oktober 2014.

Ook de duur van het onderwijs is flexibel. Wanneer leerlingen in het basisonderwijs bovengemiddeld begaafd zijn, kunnen ze versneld de basisschool doorlopen. In het voortgezet onderwijs is een wettelijke opleidingsduur vastgelegd, maar in het vmbo is het al wel mogelijk het programma versneld te doorlopen.

Nu is er voor elke opleiding één diploma. Een alternatief dat verkend wordt voor de toekomst, is modulair onderwijs, waarbij de leerstof wordt opgedeeld in modules, waarvoor 'deelattesten' worden uitgereikt. Dit zou een soepeler leertraject mogelijk maken.

Op landelijk of gemeentelijk niveau wordt gestreefd naar een betere aansluiting tussen schooltypen, door middel van: een betere overgang van voorschoolse voorziening naar basisschool (Voor- en vroegschoolse educatie, startgroepen of nulgroepen), van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs (kopklas) en van voortgezet onderwijs naar middelbaar beroepsonderwijs (VM2, Vakcolleges, Vakmanschapsroute en Technologieroute).

1 Inleiding

Nederlandse scholen zijn over het algemeen traditioneel georganiseerd. In het basisonderwijs werken de meeste scholen met een leerstofjaarklassensysteem waar leerlingen onderwijs krijgen in vaste klassen van leerlingen van eenzelfde leeftijd. In het voortgezet onderwijs worden leerlingen geplaatst in verschillende onderwijstypen en leerwegen. Instructie vindt veelal klassikaal plaats, met dezelfde leerstof en in hetzelfde tempo en het behalen van onderwijsdoelen wordt getoetst met gestandaardiseerde leerlingvolgsystemen, toetsen en examens.

Deze wijze van organisatie heeft voordelen in termen van duidelijkheid, organiseerbaarheid en het creëert samenhang binnen scholen en klassen. Er zijn echter ook nadelen, vooral leerlingen die benedengemiddeld of bovengemiddeld presteren. Maar ook voor de gemiddelde leerlingen wordt het wenselijk gevonden dat het onderwijs beter inspelt op hun niveau en interesses. De roep om meer flexibilisering van het onderwijs wordt in beleid en in de praktijk ondersteund. Een toenemend aantal scholen neemt – vanuit verschillende overwegingen – flexibilisering ter hand.

De Onderwijsraad is door de bewindslieden van OCW verzocht om in 2015 een advies uit te brengen waarin deze aanbeveling nader wordt uitgewerkt. Het gaat er dan om ruimte te bieden aan flexibilisering, zonder de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs te schaden. De adviesvraag is als volgt geformuleerd: Hoe kan meer ruimte geboden worden voor flexibilisering?

In hoeverre moet en in hoeverre kan de flexibilisering van het funderend onderwijs worden gefaciliteerd en gestimuleerd, zonder het funderende karakter ervan in gevaar te brengen? Wat is een goede balans tussen uniformering en flexibilisering en wat vraagt dit van de overheid en van scholen?

Ter voorbereiding van het advies heeft de Onderwijsraad Oberon en het Kohnstamm Instituut gevraagd een studie te verrichten. In het offerteverzoek onderscheidt de Onderwijsraad een zestal aspecten van flexibilisering van het onderwijs:

- lesprogramma;
- toetsing;
- lestijd;
- docenten;
- onderwijsactiviteiten en locatie;
- opbouw van de opleiding.

De door ons uitgevoerde studie richtte zich op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn voor elk van deze aspecten de wettelijke, en - indien relevant- technische of materiële voorwaarden? Wat is er de afgelopen jaren aan beleid gevoerd op deze aspecten?
2. Hoe heeft (de roep om) flexibilisering in het Nederlandse PO en vo zich ontwikkeld vanuit historisch perspectief? Welke rol speelde de maatschappelijke context hierbij?
3. Wat is er vanuit de wetenschappelijke literatuur bekend over de effecten van flexibilisering op één of meer van bovengenoemde aspecten?
4. Wat is er vanuit andere landen met een vergelijkbaar onderwijssysteem bekend over de do's en don'ts van flexibilisering? Zijn er goede voorbeelden die voor Nederland relevant zijn?

5. Wat zijn de ervaringen van scholen (of samenwerkende scholen) en schoolbesturen die pogingen hebben ondernomen hun onderwijs flexibeler in te richten?
 - a. Op basis waarvan heeft de school of schoolbestuur besloten te willen flexibiliseren, en op welke punten?
 - b. Krijgen deze scholen te maken met knelpunten? Zo ja, welk type knelpunten? Wat zijn gevolgen voor de uitvoering van de flexibilisering, de financiën, rol van bestuur/management en het toezicht?
 - c. Welke succesfactoren zijn er te noemen? Hoe heeft succesvolle flexibilisering op deze scholen vorm gekregen?

Om deze vragen te beantwoorden hebben we een zevental deelstudies uitgevoerd: documentanalyses, literatuurstudies, een quickscan en casestudies. Ten behoeve van de literatuurstudie hebben we een search gedaan in Nederlandse en Engelstalige literatuur, en via website overheidspublicaties bestudeerd. Voor de quickscan hebben we scholen benaderd die ervaring hebben met flexibilisering: met onderwijstijdverlenging, met andere schooltijden, met kopklassen, en daarnaast Brede scholen, TOM-scholen, de scholen die deelnamen aan Durven, delen, doen respectievelijk de Innovatie Impuls Onderwijs (IIO). Aan deze scholen zijn vragen voorgelegd motivatie voor flexibilisering, welke vormen van flexibilisering zijn gerealiseerd en knelpunten en succesfactoren. De casestudies zijn uitgevoerd op drie scholen voor po en op drie scholen voor vo. Voor de case studies zijn scholen geselecteerd die een ruime ervaring hebben met verschillende vormen van flexibilisering. Met vertegenwoordigers van deze scholen is gesproken over hun motivatie, de wijze van flexibilisering en de knelpunten en succesfactoren daarbij. De dataverzameling heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2014 t/m januari 2015.

De deelstudies zijn gerapporteerd in een zevental deelrapportages. In de voorliggend deelrapportage doen Oberon en het Kohnstamm Instituut verslag van het eerste deel van het onderzoek, namelijk naar de wettelijke, technische en materiële voorwaarden en relevant beleid.

Hiermee geven we antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

*Wat zijn voor de zes aspecten de wettelijke, en – indien relevant – technische of materiële voorwaarden?
Wat is er de afgelopen jaren aan beleid gevoerd op deze aspecten?*

Werkwijze

Documentanalyse – De beschrijving in deze tussenrapportage is voornamelijk gebaseerd op schriftelijke bronnen. Om zicht te krijgen op de wettelijke voorwaarden is gezocht naar wetsteksten, kamerstukken en persberichten. Het recente overheidsbeleid is in kaart gebracht door notities van OCW, PO-raad en de VO-raad te bestuderen.

Sleutelpersonen – Enkele sleutelpersonen bij OCW, de PO-raad en de VO-raad zijn geraadpleegd, om te informeren naar beleid en wetgeving.

Leeswijzer

Aan elk van de aspecten van flexibilisering is een hoofdstuk gewijd. We beginnen telkens met een thematische afbakening, vervolgens noemen we de relevante wet- en regelgeving en daarna gaan we per sub-thema in op de relevante wet- en regelgeving en het recente overheidsbeleid.

Dat hierbij af en toe dubbelingen optreden, is onvermijdelijk. De aspecten van flexibilisering staan niet los van elkaar, maar hangen nadrukkelijk met elkaar samen.

2 Aspect 1: Onderwijsprogramma

2.1 Thematische afbakening

Bij flexibilisering van het onderwijsprogramma kijken we in het bijzonder naar de volgende drie sub-thema's (zoals genoemd in het startdocument van de Onderwijsraad):

1. meer verrijkende en verdiepende lesstof;
2. gepersonaliseerd leren met behulp van ICT;
3. excellentie: maatwerk voor toptalenten.

Voorafgaand aan de bespreking per sub-thema geven we een opsomming van de relevante wet- en regelgeving. Vervolgens bespreken we per sub-thema a) wat kan en wat mag en b) recente ontwikkelingen in het overheidsbeleid.

2.2 Relevante wet- en regelgeving

- Wet op het Primair Onderwijs (WPO; 1981).
- Besluit vernieuwde kerndoelen WPO (2005).
- Subsidieregeling pilot tweetalig primair onderwijs (2014).
- Besluit kerndoelen WEC (2009) gelden voor speciaal onderwijs (so) en zml/mg (zeer moeilijk lerenden en meervoudig gehandicapten).
- Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO; 1963).
- Eindexamenbesluit VO.
- Voorstel van Wet over regelen mogelijkheid om Engels, Duits of Frans in Primair onderwijs te geven (2014).
- Regeling cultuurprofiel scholen voortgezet onderwijs (2004).
- Leerplichtwet (1969).
- Besluit specifieke uitkering OAB 2011-2014 (2010).
- Wet Innovatieve Experimenteeruimte Onderwijs.

2.3 Sub-thema 1: Meer verrijkende en verdiepende leerstof

Wet- en regelgeving

Primair onderwijs

Kerndoelen – De verplichte doelen van het primair onderwijs zijn vastgelegd in de 'kerndoelen' (Besluit vernieuwde kerndoelen WPO, 2005). Deze gelden als vereiste doelstellingen.

Taal – Het onderwijs wordt gegeven in het Nederlands (WPO, artikel 9.13). In Friesland kan ook in het Fries worden onderwezen. Op de basisschool wordt wel onderwijs gegeven in de Engelse taal, maar Engels is geen instructietaal.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs hebben leerlingen een zekere vrijheid om zelf te bepalen welke vakken ze volgen.

Vrij deel – Voor de leerlingen is het vmbo is er een gemeenschappelijk deel, een sectordeel en een vrij deel (WVO, artikel 10).

Dit kan de volgende vakken omvatten:

- Beroepsgerichte leerwegen: afdelingsvakken, intrasectorale of intersectorale programma's.
- Theoretische leerweg: natuur- en scheikunde II, Spaanse taal, Turkse taal, Arabische taal, vakken behorende tot de beeldende vorming, muziek, dans, drama, Friese taal en cultuur en lichamelijke opvoeding (artikel 10.7b).

Profiling – Extra lessen in bv. sport, cultuur of techniek kunnen alleen worden gegeven, als dit niet ten koste gaat van de uren die aan andere vakken worden besteed.

Taal – Artikel 6a: "Het onderwijs en de examens vinden plaats in het Nederlands, maar er kan een andere taal worden gebruikt,

- a. wanneer het onderwijs met betrekking tot die taal betreft, of
- b. indien de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de deelnemers daartoe noodzaakt."

De laatste bepaling wordt wel gezien als 'ontsnappingsclausule' voor tweetalig onderwijs (tto) in het vo.

Beleidsontwikkelingen

Kopklas – In het basisonderwijs is er de 'kopklas', een extra jaar basisonderwijs voor leerlingen die als gevolg van taalachterstand onder hun niveau presteren. De kopklas is een variant van de schakelklas die kan worden bekostigd vanuit het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Besluit specifieke uitkering OAB, 2010).

Schoolprofielen – In het voortgezet onderwijs zijn er verscheidene scholen met een profiel, op het gebied van cultuur, sport, techniek of hoogbegaafdheid. Leerlingen van deze scholen zijn gedurende een aantal jaren een aantal uur per week bezig met het profiel. De profielscholen benutten de vrije ruimte om extra lessen te geven die passen bij het profiel. De scholen mogen zich alleen profielschool noemen als ze aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Er zijn enkele landelijke en regionale verenigingen, zoals de Vereniging CultuurProfielScholen (VCPS) en de regionale technasiumnetwerken.

Tweetalig basisonderwijs – In het basisonderwijs zijn er sinds 2003 basisscholen die al vroeg beginnen met Engels (vvto). Met ingang van het schooljaar 2014-2015 gaan twaalf basisscholen een stap verder met de introductie van tweetalig onderwijs; het Engels wordt als instructietaal gebruikt, naast het Nederlands. In 2015 volgen nog acht andere tweetalige basisscholen. Dit is één van de uitwerkingen van het plan van aanpak Engels van OCW (2013). Verder werkt OCW aan een wetsvoorstel dat alle basisscholen structureel ruimte biedt om tot 15% van hun onderwijstijd Engels, Frans of Duits als instructietaal te hanteren. De behoefte aan tweetalig onderwijs is er zowel bij scholen als bij het ministerie van OCW. Het plan heeft een plaats gekregen in het initiatief 'Ruim baan voor toptalent'. Als deze proef succesvol blijkt, kan in 2019 worden besloten om ook andere scholen deze mogelijkheid te bieden.

2.4 Sub-thema 2: Gepersonaliseerd leren met behulp van ICT

Wet- en regelgeving

ICT-toepassingen worden mogelijk beperkt door de Leerplichtwet. Hierin is onder meer bepaald dat "de jongere als leerling van een school staat ingeschreven en deze school na inschrijving *geregeld* bezoekt". "Het bezoek vindt geregeld plaats, zolang geen les of praktijktijd wordt verzuimd." (Leerplichtwet 1969, Artikel 4.1 en 4.2). De wet vermeldt niet of de lessen zonder uitzondering op school moeten plaatsvinden.

Dezelfde bepaling is relevant voor aspect 3: Onderwijstijd en aspect 5: Onderwijsactiviteiten en locatie (zie paragraaf 3.8 en 5.3).

Beleidsontwikkelingen

Het ministerie van OCW, de PO-raad en de VO-raad willen inzetten op meer ICT-gebruik. Een belangrijk doel daarbij is gepersonaliseerd leren te ondersteunen. ICT kan eraan bijdragen dat leerlingen op hun eigen wijze en

in hun tempo kunnen leren. De PO-raad, de VO-raad, OCW en Ministerie van EZ participeren hiertoe in het Doorbraakproject Onderwijs en ICT.

In het Bestuursakkoord PO (10 juli 2014) worden vier actielijnen uitgezet. De eerste daarvan is “Talentontwikkeling door uitdagend onderwijs”, en bevat onder meer plannen voor ‘een doorbraak in het benutten van digitalisering’. OCW en de PO-raad spreken af:

- In 2015 hebben de schoolbesturen een implementatie- en investeringsplan voor onderwijs en ICT;
- 90% van de scholen gebruikt in 2020 dagelijks digitaal leermateriaal;
- Leraren hebben voldoende ICT-basisvaardigheden.

In het Sectorakkoord VO 2014-2017 worden ambities geformuleerd voor een toekomstbestendig voortgezet onderwijs. Ambitie 2, ‘eigentijdse voorzieningen’, betreft het benutten van ICT in het onderwijs, om gepersonaliseerd leren te ondersteunen. Daarvoor is nodig: betere ICT-faciliteiten, gepersonaliseerd leermateriaal, mogelijkheden voor adaptief toetsen (zie ook sub-thema 4.3: adaptief toetsen), meer draagvlak en expertise onder docenten. OCW en de VO-raad hebben de volgende afspraken gemaakt:

- De VO-raad ondersteunt besturen en scholen met betrekking tot kennisontwikkeling en –uitwisseling en brengt samenhang en synergie aan tussen bestaande initiatieven.
- De VO-raad richt in overleg met OCW een ondersteuningsstructuur in.
- De VO-sector bevordert dat digitaal leermateriaal vormen van gepersonaliseerd leren ondersteunt, individuele leerroutes faciliteert en mogelijkheden biedt voor adaptief toetsen, door de regie te nemen bij vraagarticulatie en vraagbundeling.
- OCW en de VO-raad zorgen ervoor dat digitale leermiddelen vindbaar en bruikbaar worden.

De staatssecretaris staat op het standpunt dat mogelijke belemmeringen in de Leerplichtwet de inzet van ICT niet in de weg mogen staan, aangezien de mogelijkheden van ICT in 1969 nog niet konden worden voorzien.

2.5 Sub-thema 3: Excellentie: maatwerk voor toptalenten

Wet- en regelgeving

Primair onderwijs

De verplichte doelen van het primair onderwijs zijn vastgelegd in de ‘kerndoelen’ (Besluit vernieuwde kerndoelen WPO, 2005). Deze gelden als vereiste doelstellingen.

Versneld de basisschool doorlopen – Wanneer leerlingen in het basisonderwijs bovengemiddeld begaafd zijn, kunnen ze versneld de basisschool doorlopen. Ze kunnen bijvoorbeeld een klas overslaan. De wet legt wat dat betreft geen beperkingen op.

Minder eenvoudig is het, om op de basisschool vakken uit het voortgezet onderwijs te volgen. In de wet is hieromtrent niets geregeld. In het voortgezet onderwijs is dit wel het geval (zie hieronder).

Voortgezet onderwijs

Examen op hoger niveau – In de WVO is vastgelegd dat leerlingen vakken kunnen volgen op een hoger niveau dan het schooltype dat ze volgen. Sinds 2007 kunnen havo-leerlingen vakken afsluiten op vwo-niveau. Sinds 2008 kunnen vmbo-leerlingen voor sommige vakken examens doen op een hogere leerweg; de tl-leerlingen kunnen examens doen op havo- of vwo-niveau (artikel 10). Afleggen van examens op een hoger niveau is een definitieve keuze. Herkansing van examens op een lager niveau is niet mogelijk.

Examen doen in extra vakken – Met een extra algemeen vak in vmbo gemengde leerweg behaalt een leerling het diploma vmbo theoretische leerweg. Extra vakken in havo en vwo vereenvoudigen de doorstroom naar vervolgonderwijs, doordat leerlingen toegang krijgen tot meer opleidingen.

Tot voor kort werd weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden om examens te doen op een hoger niveau (Regioplan, 2012).

Eerder examens doen – Het huidige Examenbesluit VO staat niet toe dat leerlingen eerder examens doen dan in het laatste of voorlaatste jaar (artikel 37 en 37a). Aanpassing is verder nodig om leerlingen ‘cum laude’ te kunnen laten slagen voor hun examens.

Wettelijke opleidingsduur – De wettelijke opleidingsduur ligt vast voor het havo (5 jaar) en het vwo (6 jaar). In het vmbo is het al mogelijk een versneld programma te doorlopen: een leerling kan de examens sneller dan in vier jaar maken.

Beleidsontwikkelingen

Kopklas – De kopklas, een extra jaar basisonderwijs voor leerlingen die als gevolg van taalachterstand onder hun niveau presteren, is al besproken bij sub-thema 1.

Een bijzondere variant van de kopklas is de Utrechtse Brede School Academie. Deze is bedoeld voor talentvolle kinderen uit groep 6,7 en 8 en de brugklas van de deelnemende scholen. Ook hier gaat het om kinderen die vanwege een taalachterstand extra hulp nodig hebben om naar het schooltype te kunnen waarvoor ze de capaciteiten hebben.

Ruim baan voor toptalent – Met het initiatief ‘Ruim baan voor toptalent’ wil de staatssecretaris van OCW de ontwikkeling van de 10 à 20 procent hoogst presterende leerlingen op een structurele wijze stimuleren (Brief Plan van aanpak toptalenten 2014-2018, 10 maart 2014). Te weinig flexibiliteit in het onderwijs wordt gezien als één van de oorzaken dat te veel leerlingen zich vervelen. (Denk hierbij aan het leerstofjaarklassensysteem, dat wordt besproken bij aspect 6: Onderwijsprogramma). Dit gebeurt langs drie lijnen: 1. Naar onderwijs dat meer uitdaagt; 2. Naar onderwijs waarin bijzondere prestaties meer lonen; 3. Naar onderwijs met beter toegeruste leraren. Vooral de eerste lijn heeft consequenties voor een meer flexibele organisatie van het onderwijs: meer mogelijkheden vakken op hoger niveau te volgen, eerder examens afleggen, onderwijs versneld kunnen doorlopen.

3 Aspect 2: Toetsing en examinering

3.1 Thematische afbakening

In de startnotitie van de Onderwijsraad wordt het thema toetsing en examinering uitgewerkt in drie aspecten van flexibilisering, flexibilisering van het niveau waarop leerlingen in het vo examen doen, flexibilisering in het tijdstip waarop het examen wordt afgelegd en adaptief toetsen. Aan het eerste sub-thema zouden we willen toevoegen: flexibilisering door toevoegen van extra vakken aan het vakkenpakket, bij het tweede sub-thema denken we niet alleen aan examenversnelling maar ook aan mogelijkheden om examens over een langere periode te spreiden.

In dit hoofdstuk werken we de onderzoeksvraag achtereenvolgens uit voor beide sub-thema's:

- Vakken afsluiten op verschillende niveaus; flexibilisering naar niveau, extra vakken;
- Twee jaar eerder examen doen; examenversnelling en examenspreiding;
- Adaptief toetsen.

3.2 Relevante wet- en regelgeving

Relevante wetgeving ten aanzien van toetsing en examinering voor de sub-thema's:

- Wet op het voortgezet onderwijs.
- Eindexamenbesluit VO.
- Inrichtingsbesluit WVO.
- Eindexamenbesluit VO.
- Staatsexamenbesluit VO.
- Wet College voor examens.

Verder verschijnt er sinds 2012 jaarlijks een brochure van het College voor Toetsen en Examens (CvTE) specifieke regelingen voor kandidaten met een beperking (lichamelijke beperking, ziekte, dyslexie, dyscalculie) bij centrale examens en bij de rekentoets in het voortgezet onderwijs. Deze betreffen de mogelijkheid om gespreid examen af te leggen, meer tijd te kunnen gebruiken en/of de mogelijkheid gebruik te maken van een (vertaal)woordenboek.

3.3 Sub-thema 4.1: Vakken afsluiten op verschillende niveaus;

Wettelijke mogelijkheden

Sinds 2007 kunnen havo-leerlingen vakken op vwo-niveau afsluiten, sinds 2008 is er ook voor vmbo-leerlingen de mogelijkheid vakken op een hoger niveau af te sluiten. Hiertoe is het Eindexamenbesluit vwo-havo-mavo-vbo gewijzigd (artikel 13). Daarbij geldt dat het afleggen van een examen op een hoger niveau een definitieve keuze is; als een leerling voor een bepaald vak eenmaal toetsen en examens op een hoger niveau doet, is er geen weg terug. Het is niet mogelijk cijfers die zijn behaald voor een vak op een hoger niveau, terug te rekenen naar een lager niveau; ook kan er geen herkansing worden gedaan op het lagere niveau².

Van deze regeling wordt nog maar beperkt gebruik gemaakt. In 2014 waren er 252 scholen die één of meerdere leerlingen in de gelegenheid hebben gesteld vakken op een hoger niveau af te leggen. Het betrof in

² Ministerie van OCW (23 maart 2011). Beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad "Vroeg of laat". Referentienummer 282312.

totaal 1846 leerlingen in het vmbo en havo. Bij de overige scholen hebben zich geen leerlingen aangemeld voor een examen op een hoger niveau of was er geen mogelijkheid een vak op een hoger niveau te volgen door roosterproblemen of was er geen licentie voor de gewenste schoolsoort aanwezig. De staatssecretaris (2014)³ kondigt aan dat deze optie vanuit het beleid 'Toptalent' verder zal worden aangemoedigd.

Ontwikkelingen in beleid

In Leerling2020 kondigt de staatssecretaris maatregelen aan om het onderwijs meer om maat te kunnen maken; een daarvan betreft het verruimen van de regelgeving rond het volgen van vakken op een hoger niveau.⁴ Het concept-wetvoorstel hiertoe wordt naar verwachting nog in 2014 aan de Tweede Kamer voorgelegd.

Verder wil de staatssecretaris de mogelijkheden van modulair onderwijs verkennen en verder uitbreiden. Hij constateert dat de leerling nog vaak de structuur volgt, terwijl de structuur de leerling zou moeten volgen en dat scholen bij wenselijke vernieuwingen van de structuur op beperkingen in wet- en regelgeving stuiten zoals de wettelijk vastgestelde opleidingsduur of de manier waarop onderwijsopbrengsten worden beoordeeld. *'Binnen het bestaande onderwijsaanbod zijn er door middel van differentiatie in niveau en tempo ook mogelijkheden voor extra uitdaging. Ik wil verkennen of we vormen van modulair onderwijs kunnen inzetten voor onze toptalenten. Dit geeft leerlingen de mogelijkheid om vakken in hun eigen tempo en op verschillende niveaus te kunnen volgen en af te sluiten. Binnen het voorgezet onderwijs biedt de wet hier al mogelijkheden toe alleen het gebeurt nog te weinig. Modulair onderwijs kan ook over de grenzen van schoolsoorten en sectoren heen'*⁵.

Ook de Onderwijsraad geeft aan dat scholen op dit moment (te) weinig ruimte hebben om te variëren en te vernieuwen⁶.

Ingezet wordt dus enerzijds op het verruimen van mogelijkheden, maar daarnaast ook op het stimuleren van een beter gebruik van de bestaande mogelijkheden.

Extra vakken

Flexibilisering wordt ook gerealiseerd door leerlingen de mogelijkheid te bieden examen te doen in een of meer extra vakken. In het Eindexamenbesluit VO, artikel 8, wordt dit als volgt uitgewerkt:

- De kandidaten kiezen, met inachtneming van dit hoofdstuk, in welke vakken zij examen willen afleggen. Voor leerlingen geldt deze keuze voor zover het bevoegd gezag, al dan niet in samenwerking met het bevoegd gezag van een of meer andere scholen, hen in de gelegenheid heeft gesteld zich op het examen in die vakken voor te bereiden.
- De kandidaten kunnen, voor zover het bevoegd gezag hun dat toestaat, in meer vakken examen afleggen dan in de vakken die ten minste tezamen een eindexamen vormen.
- Het bevoegd gezag beslist, welke differentiaties worden aangeboden.

In de praktijk blijkt dat van deze mogelijkheden maar beperkt gebruik wordt gemaakt. Scholen blijken roostertechnische belemmeringen te ondervinden of niet te beschikken over een licentie om het gevraagde vak aan te bieden en te examineren⁷. Deze belemmeringen zouden moeten worden weggenomen. Overigens is in het Eindexamenbesluit voorzien in beleid om uitbreiding van het vakkenpakket voor het eindexamen in het vo mogelijk te maken: 'Voor hoogbegaafden die aan het profiel dat de school aanbiedt, niet voldoende hebben, is er de mogelijkheid dat de directeur op hun verzoek examenresultaten die datzelfde jaar aan een vavo-instelling

³ Verslag houdende lijst van vragen en antwoorden examens vo en mbo, d.d. 6 oktober 2014.

⁴ <http://www.leerling2020opbrengsten.nl/flexibele-examinering/>

⁵ Kamerbrief over Toptalent in het funderend onderwijs 2014-2018, september 2013. Referentie 530191.

⁶ VO-raad & Ministerie van OCW (2014). Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit. Sectorakkoord VO 2014-2017.

⁷ Verslag houdende lijst van vragen en antwoorden examens vo en mbo, 6 oktober 2014, referentie 677478.

of het College voor Toetsen en Examens zijn behaald, op de cijferlijst vermeldt (zie Eindexamenbesluit artikel 52.7). Deze aanvullende vakken tellen mee bij het bepalen van de uitslag (zie Eindexamenbesluit artikel 48.8) en ze kunnen dan leiden tot de vermelding van een tweede profiel op het diploma (zie Eindexamenbesluit artikel 52.2).⁷ Indien een kandidaat in meer vakken examen heeft afgelegd dan in de vakken die ten minste samen een eindexamen vormen, worden de vakken die niet bij de bepaling van de uitslag zijn betrokken, op de cijferlijst vermeld (Eindexamenbesluit vo).

Certificering van extra activiteiten

Om zichtbaar te maken op welke manier leerlingen gewerkt hebben aan een brede voorbereiding op hun toekomst en welke resultaten ze hierbij geboekt hebben, gaat het voortgezet onderwijs leerlingen vanaf schooljaar 2015/ 2016 naast een schooldiploma en cijferlijst een document gaat meegeven waarop staat welke (andere) resultaten/vaardigheden deze leerling heeft laten zien in het vo (een zogenaamd ‘plus-document’). Dit is overeengekomen in het Sectorakkoord.

Een plusdocument is een persoonlijk document waarop succesvol afgeronde (talent)programma’s, stage-vaardigheden en specifieke vaardigheden van de leerling op het gebied van bijvoorbeeld loopbaan, burgerschap, ondernemerschap, creativiteit of sport staan beschreven. Ook voor deze ambitie geldt dat er meer ruimte en flexibiliteit nodig is in wet- en regelgeving, zo wordt geconstateerd in het Sectorakkoord. Het plusdocument vervult verschillende doelen. Voor het vervolgonderwijs vormt het plusdocument samen met het diploma en de cijferlijst het vertrekpunt. De VO-raad en OCW maken met MBO Raad, VHO en VSNU kaderafspraken over de wijze waarop het vervolgonderwijs inspeelt op meer differentiatie in de instroom en de in het vo verworven vaardigheden. Voor de leerlingen is dit persoonlijke profiel de start van een CV waaraan ze in hun vervolgopleiding en loopbaan verder kunnen werken. Scholen kunnen op het plusdocument extra activiteiten gericht op de – brede of sociale – ontwikkeling van vaardigheden laten zien.

Een vergelijkbaar plan geldt ook voor het po: in het basisonderwijs zou een toptalentcertificaat kunnen worden ontwikkeld voor leerlingen die uitblinken in bijvoorbeeld taal, rekenen of techniek. Zij doorlopen een speciaal programma en ontvangen hiervoor een certificaat.⁸

In het Plan van Aanpak Toptalenten 2014-2018 wordt ook de invoering van een ‘VO cum laude’ voorgesteld als manier om leerlingen een officiële erkenning te geven voor de kwaliteit van hun werk en hen zo te motiveren om een stap extra te zetten. Voorgesteld wordt leerlingen met gemiddeld een acht of hoger op hun eindlijst hiervan een vermelding op hun diploma te geven.⁹

3.4 Sub-thema 4.2: Vervroegd examen doen en het spreiden van het examen

Wettelijke mogelijkheden

Artikel 37 van het Examenbesluit betreft de mogelijkheid om leerlingen vervroegd examen te laten doen in het voortgezet onderwijs. Op dit moment mag een leerling examen afleggen in het laatste en voorlaatste jaar. Het bevoegd gezag kan een leerling uit het voorlaatste leerjaar toelaten tot het centraal examen in één of meer vakken, niet zijnde alle vakken van het eindexamen (e.e.a. in afwijking van artikel 37, tweede lid van het Examenbesluit vo). Dit heeft ook consequenties voor het tijdstip waarop het schoolexamen wordt afgelegd; dat dient te zijn afgesloten voor aanvang van het eerste tijdvak in dat leerjaar. Het derde tijdvak wordt aansluitend aan het voorlaatste leerjaar afgenomen door het College voor Toetsen en Examens.

⁸ Plan van Aanpak Toptalenten 2014 – 2018.

⁹ Idem.

Ontwikkelingen in beleid

In het vmbo is het al mogelijk een versneld programma te doorlopen: een leerling kan de examens sneller dan in vier jaar maken. Voor havo en vwo kan dat op dit moment alleen op individuele basis. Eén van de voorgenomen maatregelen om het onderwijs te flexibiliseren is dat scholen voor havo en vwo een versneld programma kunnen aanbieden, waardoor vwo-ers hun diploma bijvoorbeeld in vijf jaar zouden kunnen halen¹⁰. En op de site *Leerling 2020* van de VO-raad wordt een voornemen van de staatssecretaris gepresenteerd dat leerlingen een vak zelfs eerder dan het voorlaatste jaar moeten kunnen afsluiten¹¹.

Flexibel afnemen van centraal vastgestelde examens vraagt om maatregelen ten aanzien van geheimhouding¹². Voor de digitale centrale examens in de beroepsgerichte leerwegen is daarvoor de volgende regeling uitgewerkt. De digitale centrale examens BB en KB en de cspe's (centraal schriftelijk en praktisch examen in de beroepsgerichte vakken) worden door de school zelf ingeroosterd binnen een afnameperiode van 2,5 maand en zijn daarmee in tijd flexibel. De afnameperiode voor de flexibele en digitale centrale examens BB en KB ('BB- en KB-flex') begint op 31 maart 2014. Anders dan bij de centrale examens die op een vast moment worden afgenomen, zijn de examendocumenten (opgaven, bijlagen, correctievoorschriften) van de flexibele centrale examens na de afname niet openbaar. Dat vergt extra voorzorgen van de school om de geheimhouding te waarborgen.

De richtlijnen met betrekking tot de geheimhouding worden verder door het College voor Toetsen en Examens geëxpliciteerd in de brochure 'Kaders Flexibele en digitale centrale examens algemene vakken BB en KB 2014'¹³ en in de 'Instructie voor de Examinator' (voor de cspe's, zie III.4.3). Voor 'BB- en KB-flex' zijn de richtlijnen voor docenten aangescherpt: zie de vakspecifieke mededelingen in paragraaf III.3.3. De directeur is er verantwoordelijk voor dat de examinatoren deze richtlijnen in acht nemen.

Flexibele examinering is een van de aandachtspunten in het vierstappenplan dat de VO-raad en OCW hebben uitgewerkt in het Bestuursakkoord vo. Doel van dat stappenplan is het creëren van meer ruimte en flexibiliteit. In de eerste plaats worden de knelpunten geïnventariseerd en zo concreet mogelijk in kaart gebracht (stap 1). Vervolgens zullen OCW en de VO-raad voorlichting geven over wat al wel mogelijk binnen de huidige kaders (stap 2). De derde stap is dat OCW op basis van de dan resterende knelpunten vanaf 1 augustus 2015 – en indien mogelijk eerder – wettelijke experimenteerruimte (tijdelijke ontheffing van bepalingen uit de WVO) regelt voor de scholen. Hierbij zal tevens worden vastgelegd hoe lang de ontheffing duurt en wanneer evaluatie plaatsvindt. Een vierde en laatste stap is dat de VO-raad en OCW op basis van de evaluatie beslissen of en in hoeverre regelgeving 'definitief' wordt aangepast. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om meer flexibiliteit en ruimte in de inhoud en omvang van onderwijsprogramma's, de toetsing en examinering hiervan en mogelijkheden voor het 'ontschotten' van onderwijssoorten.¹⁴

Een voorbeeld van experimenten met flexibele en gespreide examinering zijn de pilots vm2, en de vakmanschap- en technologieroute, geïntegreerde routes vmbo-mbo¹⁵. De deelnemers kunnen afhankelijk van hun studietempo delen van het vmbo-diploma vervroegd afsluiten, maar deze ook 'meenemen' naar het mbo-deel van het traject en die later in het traject afronden. Ook voor de taal- en rekentoetsen behoort gespreide afname tot de mogelijkheden. Deze ruimte wordt door de projecten verschillend ingevuld; de ervaringen worden gemonitord.

¹⁰ <http://www.leerling2020opbrengsten.nl/flexibele-examinering/> en <http://www.leerling2020opbrengsten.nl/flexibele-examinering/> Beleidsvoornemens uit plan van aanpak toptalenten 2014-2018, Kamerbrief 09-03-2014.

¹¹ <http://www.leerling2020opbrengsten.nl/flexibele-examinering/>.

¹² <http://www.examenblad.nl/de-septembermededeling-over/2014/vmbo-kb?horizon=vgadaae3cqt0®ime=hfregts#par5>

¹³ College voor Toetsen en Examens, september 2013.

¹⁴ VO-raad & Ministerie van OCW (2014). *Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit. Sectorakkoord VO 2014-2017.*

¹⁵ Heyma, A. e.a. (2014). *Monitor vakmanschap- en technologieroute. Nulmeting.* Amsterdam: SEO.

3.5 Sub-thema 4.3: Adaptief toetsen

Beleidsontwikkelingen

Gepersonaliseerd onderwijs vraagt om andere manieren van toetsen. Toetsen die aansluiten bij variaties in de manier waarop leerlingen de lesstof doorwerken, het tempo, de invulling van de lesstof, e.d. Deels zullen zulke toetsen deel uitmaken van de lesstof. Insteek van de toetsen is niet alleen om vast te stellen hoe ver de leerling is met de beheersing van de stof, maar ook om vast te stellen waar hiaten zitten en waar een leerling nog extra ondersteuning nodig heeft, een diagnostische functie. Ict biedt goede mogelijkheden om toetsen op maat te ontwikkelen.

In het voortgezet onderwijs wordt een pilot voorbereid met een diagnostische toets – de diagnostische tussentijdse toets (DTT) – die wordt afgenomen halverwege het laatste jaar van de onderbouw.¹⁶ Concreet betekent dat in februari in vmbo-2 en havo/vwo-3. De diagnose komt snel na de afname. Dan zijn er nog enkele maanden om samen aan de slag te gaan. De docent maakt met behulp van de DTT-rapportage een analyse van de resultaten, zowel op leerling- als op groepsniveau. Die analyse staat aan de basis van een maatwerkplan. De DTT is digitaal en kan daardoor adaptief zijn. Dit betekent dat elke leerling een toets op maat krijgt: afgestemd op zijn eigen individuele niveau. De gegeven antwoorden worden direct geanalyseerd. De analyse bepaalt de vervolgvragen. Het CvTE ontwikkelt de toets met zijn partners, maar vooral ook in intensieve samenwerking met scholen en docenten. Vanaf september 2014 loopt hiervoor een meerjarige pilot, waarbij 150 vo-scholen zijn betrokken.

Staatssecretaris Dekker heeft in een Kamerbrief over toetsing in het funderend onderwijs aangegeven dat de diagnostische tussentijdse toets (DTT) (voor Nederlands, Engels en wiskunde) niet verplicht zal worden opgelegd en niet zal worden gebruikt voor landelijke monitoring. Wel gaat hij scholen stimuleren en ondersteunen om beloftevolle concepten en instrumenten als leergroei en de diagnostische tussentijdse toets in het voortgezet onderwijs te benutten als instrumenten voor (verdere) verbetering van hun onderwijs. Uitgangspunt is dat het eigenaarschap ten aanzien van toetsing – met uitzondering van de eindtoetsen in het primair onderwijs en de centrale examens in het voortgezet onderwijs – bij scholen, en in het bijzonder bij leraren ligt. Hij zal dit eigenaarschap nu dan ook niet belasten met nieuwe toetsverplichtingen. Dat betekent dat noch de landelijke diagnostische tussentoets, noch de begintoeets in het primair onderwijs voor alle scholen verplicht worden gesteld.¹⁷

¹⁶ Het College voor Toetsing en Examens (2014). *De diagnostische tussentijdse toets; een toets om van te leren*. Utrecht.

¹⁷ <http://www.vo-raad.nl/themas/examens/diagnostische-tussentijdse-toets-niet-verplicht>; Kamerbrief over nut en waarde van toetsing in het funderend onderwijs, 13 juni 2014, referentie 620559.

4 Aspect 3: Onderwijstijd

4.1 Thematische afbakening

Wat verstaan we onder flexibilisering van onderwijstijd? We gaan hier in op de volgende onderwerpen:

1. Dagarrangementen, IKC, Sterrenschool en brede school in po.
2. Pilot Onderwijstijdverlenging: zomerscholen en verlengde schooldagen (po en vo).
3. Experimenten met onderwijstijd in po.
4. Experiment flexibele en virtuele onderwijstijd (po).
5. Experiment met regelluwe scholen (po en vo).
6. Wetsvoorstel modernisering Wet op Onderwijstijd (vo).

4.2 Relevante wet- en regelgeving

Verplichte onderwijstijd basisschool op basis van de WPO en WVO, zoals aangegeven door de Onderwijsinspectie¹⁸:

- *Basisscholen* moeten van groep 1 tot en met 8 minimaal 7.520 klokuren les geven. Leerlingen moeten in de eerste vier leerjaren (onderbouw) ten minste 3.520 uur les krijgen. In de laatste vier leerjaren (bovenbouw) is dit 3.760 uur. De 240 uur die overblijven mogen scholen naar eigen inzicht verdelen over de onder- en bovenbouw.
- *Voortgezet onderwijs*: 1.040 uur in leerjaar 1 en 2, 1.000 uur in de andere leerjaren van het vmbo, havo en vwo en voor het praktijkonderwijs, met uitzondering van het examenjaar waarvoor 700 klokuren gelden.
- Regeling Onderwijstijdverlenging Basisonderwijs (Staatscourant 2009 nr. 77).
- Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 6 mei 2011, nr. PO/B&S/283923, houdende regels voor een experiment tot flexibilisering van de onderwijstijd in het basisonderwijs (Beleidsregel experiment flexibiliseren onderwijstijd).
- Regeling experiment integraal dagarrangement (Staatscourant 2012 nr. 19173).
- Besluit experiment flexibele en virtuele onderwijstijd¹⁹.
- Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs tot modernisering en vereenvoudiging van de normen voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs.

4.3 Sub-thema 3.1: Dagarrangementen, IKC, Sterrenschool en brede school (po)

Wettelijke mogelijkheden

Het ministerie OCW heeft sinds 2009 een aantal experimenten in gang gezet naar aanleiding van de motie van Kraneveldt-van der Veen²⁰ en de reactie van het kabinet op het SER-advies 'Tijden van de Samenleving'²¹. Voor deze experimenten kunnen scholen, of samenwerkingsverbanden zich aanmelden. Na beoordeling van de aanmeldingen kan aan ieder experiment steeds een beperkt aantal deelnemers toegewezen worden.

¹⁸ <http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijstijd>

¹⁹ http://www.eerstekamer.nl/id/vjfnuc0d9upb/document_extern/briefstasocwbesluit_experiment/f=/vjfnuckgg6j7.pdf

²⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 VIII, nr 43. Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010.

²¹ Brief van het ministerie OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 7 november 2011, referentie 343198, betreft Kabinetsreactie op het SER-advies 'Tijden van de Samenleving'.

Het gaat hierbij onder andere om de experimenten Pilot gemeentebrede dagarrangementen en integrale dagarrangementen. Deze experimenten hebben betrekking op samenwerking tussen scholen en instellingen voor kinderopvang in het kader van dagarrangementen voor leerlingen van het basisonderwijs en het aanbieden van school en opvang van 7.00 uur tot 19.00 uur. Voor deze experimenten zijn geen aanpassingen van de bestaande wetgeving op onderwijstijden noodzakelijk. Beide experimenten worden wel onderzoeksmatig gemonitord, met het oog op eventuele aanpassing van wetgeving op de onderwijstijden. In het kader van een andere organisatie van onderwijs en kinderopvang is tevens besloten tot onderzoek bij scholen die binnen de reguliere wetgeving onderwijs aanbieden volgens het 5-gelijke-dagenmodel. Het betreft een model met vijf schooldagen van gelijke lengte, leerlingen hebben een korte middagpauze. De tussentijdse monitorverslagen geven een positief beeld van de ervaringen met dit model, hoewel er geen eenduidig beeld is van de gevolgen voor de arbeidsparticipatie van ouders²².

Ontwikkelingen in beleid

Vanuit het onderwijs en wensen van ouders zijn er ontwikkelingen gaande gericht op integrale arrangementen van onderwijs, opvang, zorg en voorschoolse voorzieningen. Het kan hierbij gaan om samenwerkingsverbanden tussen verschillende organisaties (dagarrangementen), maar ook om het creëren van nieuwe organisaties waarbinnen alle taken gebundeld worden (zogenoemde Integrale Kindcentra, IKC). Vanuit het onderwijs is er de wens om kinderen voorzieningen en arrangementen aan te bieden van goede kwaliteit, zoals doorlopende ontwikkelings-, leer- en zorglijnen die naadloos op elkaar aansluiten, van voorschools naar het primair onderwijs en van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs. Vanuit de ouders is er tevens de behoefte om onderwijs- en opvangtijden beter aan te laten sluiten bij hun deelname aan het arbeidsproces, hetgeen ook een maatschappelijk-economisch belang dient. Met deze pilots wordt beoogd inzicht en overzicht te krijgen betreffende de (on) mogelijkheden die rijk, gemeenten en de betrokken organisaties hebben om de aansluitende dagarrangementen e.d. verder te ontwikkelen. Naar verwachting levert dit een belangrijke input voor de volgende fase waarin de combinatie van arbeid en zorg eenvoudiger moet worden.

Op de Sterrenscholen en IKC's werken opvang en onderwijs aan dezelfde leerdoelen, en verblijven kinderen gedurende de dag in hetzelfde leer- en werkklimaat. Vaak zijn deze scholen/centra het hele jaar open, dagelijks van zeven uur 's morgens tot zeven uur 's avonds. Kinderen van 0-12 jaar kunnen er terecht. Kinderen volgen individuele leerlijnen die op hun persoon zijn toegespitst, er is geen jaarklassensysteem. Het aantal Sterrenscholen en integrale kindcentra is de afgelopen tijd flink toegenomen, zij hebben zich verenigd in de Vereniging Ik Ook. Deze vereniging gaat zich onder andere inzetten om meer politiek draagvlak te creëren voor flexibele schooltijden. De Sterrenscholen en IKC's en brede scholen die nu flexibele schooltijden hanteren, hebben daarvoor een speciale (tijdelijke) ontheffing voor moeten aanvragen. Maar omdat er steeds meer van dit soort scholen bijkomen, moet er op het vlak van de wetgeving rond onderwijstijden wat veranderen.

4.4 Sub-thema 3.2: Pilot Onderwijstijdverlenging: zomerscholen en verlengde schooldagen (po en vo)

Wettelijke mogelijkheden

De Regeling Onderwijstijdverlenging stelde scholen in staat om een project uit te voeren waarbij varianten van verlengde schooldagen, weekendscholen en zomerscholen werden ontwikkeld met het oog op het verlengen van effectieve leertijd voor leerlingen. Het betrof een subsidieregeling waarbij samenwerking tussen basisscholen, vo-scholen en de betreffende gemeente vereist was. Voor deze regeling zijn geen aanpassingen in de wetgeving noodzakelijk, aangezien het om extra onderwijstijd gaat.

²² Ministerie OCV, Brief aan de Tweede Kamer, okt 2013, ref. 544023

Ontwikkelingen in beleid

De Regeling Onderwijstijdverlenging is op basis van een advies van de Onderwijsraad²³ ingesteld, met het oog op het verminderen van onderpresteren. Uitdrukkelijke doelstelling was²⁴; het duurzaam verhogen van leerlingprestaties in het basis- en voortgezet onderwijs door middel van het aanbieden van extra leertijd aan achterstandsl leerlingen, en het bewerkstelligen van een betere overgang van achterstandsl leerlingen van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. De doelgroep betrof zowel (hoog)begaafde leerlingen, als achterstandsl leerlingen en leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. De pilot is na een looptijd van vier jaar afgelopen en geëvalueerd, met positieve bevindingen wat betreft de effecten op cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen, en enthousiasme bij leerkrachten, ouders en kinderen. De subsidieregeling is dus beëindigd, maar veel van deze projecten worden nog voortgezet en soms uitgebreid (zomerscholen en schakelklassen). Opgedane kennis is geborgd via de website www.onderwijstijdverlenging.nl. Hier is veel informatie beschikbaar voor het bestuurlijk niveau en voor de onderwijspraktijk. De ervaringen worden meegenomen bij verder beleid op het niveau van gemeenten (bestuursafspraken G37) en op landelijk niveau (effectief inzetten van middelen om zittenblijven tegen te gaan en onderpresteerders te stimuleren)²⁵. Volgens het Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs (juli 2014) helpt intensivering en verlenging van de reguliere onderwijstijd voor het wegwerken van achterstanden en zorgt het voor een betere aansluiting op de vervolgopleiding. Als specifieke voorbeelden van extra onderwijstijd worden schakelklassen en zomerscholen in het bestuursakkoord genoemd. Het gaat dan om alternatieve vormen van ondersteuning bij een leerachterstand.

4.5 Sub-thema 3.3: Experimenten met onderwijstijd (po)

Wettelijke mogelijkheden

In de beleidsregel experiment flexibeliseren onderwijstijd²⁶ is geregeld dat een beperkt aantal basisscholen mag deelnemen aan een experiment waarbij onderwijstijd flexibeler is, zowel ten aanzien van de zomervakantie, als het aantal dagen onderwijs voor de laatste zes schooljaren. De onderwijstijden worden door de deelnemende scholen op verschillende manieren geflexibiliseerd: door het jaar, in de week en op de dag. De mate waarin dit gebeurt, hangt af van de vraag van ouders, de keuzes van de school en de praktische haalbaarheid. Het aantal weken dat de scholen onderwijs aanbieden, varieert van 42 tot 52 weken per jaar. Verder kiezen sommige scholen voor het aanbieden van een 4-daagse schoolweek of flexibele begin- en eindtijden.

Ontwikkelingen in beleid

Het experiment is opgezet met het oog op verbetering van arbeidsparticipatiemogelijkheden van ouders. Het doel is bij een aantal scholen te onderzoeken wat de effecten zijn van het verder flexibeliseren van de onderwijstijd, niet alleen op arbeidsparticipatie maar ook op tevredenheid van leerkrachten en ouders. Dit experiment liep van 2011-2014, en is tussentijds positief geëvalueerd. Na de eindrapportage zal de Staatsecretaris implicaties beoordelen voor verder beleid²⁷. Het aanbieden van flexibele onderwijstijden vraagt in organisatorisch en financieel opzicht wat extra's van de scholen. Het kost simpelweg geld om langer open te zijn – personeel en huisvesting moeten worden betaald - en het vraagt een flexibele instelling van het betrokken personeel. De Staatsecretaris wil het laatste jaar van het experiment benutten om meer inzicht te krijgen in de manier waarop scholen dit regelen en bekostigen. Als het experiment leidt tot aanpassing van de regelgeving, is dit belangrijke kennis voor andere scholen die met flexibele onderwijstijden willen gaan werken.

²³ Onderwijsraad (2007). Presteren naar vermogen. Den Haag.

²⁴ Staatscourant 2009 nr. 77

²⁵ Kamerstuk 31 750-VIII, nr. 95

²⁶ Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 6 mei 2011, nr. PO/B&S/283923; http://wetten.overheid.nl/BWBR0029968/geldigheidsdatum_08-11-2014

²⁷ Ministerie OVCW, Brief aan de Tweede Kamer; okt 2013, ref 544023

4.6 Sub-thema 3.4: Experiment flexibele en virtuele onderwijstijd (po)

Wettelijke mogelijkheden

In het Besluit flexibele en virtuele onderwijstijd is vastgelegd dat maximaal 15 scholen mogen experimenteren met flexibele en virtuele onderwijstijd. Hiermee wordt het voor deze scholen mogelijk flexibel om te gaan met onderwijstijden die per leerling verschillend kunnen worden vastgesteld, en kan maximaal 10% van de onderwijstijd, zoals beschreven in de WPO, worden ingevuld met behulp van een elektronische informatiedrager. Scholen kunnen van de WPO afwijken ten aanzien van vakanties en het aantal dagen waarop onderwijs wordt gegeven. De virtuele onderwijstijd hoeft niet onder toezicht van een leraar plaats te vinden. Wel moet een leraar op die momenten (op afstand) beschikbaar zijn voor vragen en ondersteuning.

Ontwikkelingen in beleid

Doel van deze regeling is dat ouders beter in staat worden gesteld om privé en werk op elkaar af te stemmen. Daarnaast wordt een kwaliteitsverbetering in het onderwijs beoogd, doordat onderwijstijd optimaal aan het niveau en de behoeften van leerlingen aangepast kan worden. Beoogde looptijd is van augustus 2014 tot 2017. Er zijn geen stukken te vinden die de vraag beantwoorden of het experiment daadwerkelijk van start is gegaan. Het lijkt erop dat het besluit in de Eerste Kamer is blijven steken²⁸.

4.7 Sub-thema 3.5: Experiment met regelluwe scholen (po en vo)

Wettelijke mogelijkheden

Staatssecretaris Dekker (Onderwijs) start komend schooljaar (2015-2016) een vijfjarige pilot waarin hij experimenteert met 'regelluwe scholen'²⁹. Hierbij krijgen twintig excellente scholen (po en vo) meer ruimte om hun onderwijs op hun eigen manier te organiseren. Hiertoe zullen bijvoorbeeld regels op het gebied van de opleidingsduur, de onderwijstijd of verantwoording, voor deze scholen worden versoepeld. De staatssecretaris inventariseert dit jaar welke versoepeling van regels nodig zijn voor scholen die deelnemen aan dit experiment.

Ontwikkelingen in beleid

De PO-raad voert al jaren een actieve lobby op het opheffen van de schotten tussen de stelsels voor onderwijs en opvang (wat betreft CAO's, huisvesting en toezicht) en daarmee te bevorderen dat de ontwikkeling van kindcentra niet belemmerd wordt. De PO-raad ziet in de aangekondigde pilot van de staatssecretaris een belangrijke kans voor de ontwikkeling van integrale kindcentra³⁰. De PO-raad heeft daarom al eerder gepleit voor meer (regelvrije)ruimte om deze ontwikkeling die goed is voor een optimale ontwikkeling van kinderen, te stimuleren. De raad onderzoekt momenteel welke ruimte specifiek nodig is om tot een concreet experimentvoorstel te komen. Wet- en regelgeving, financiering en bestuurlijke rolverdeling moeten geen onnodige belemmering vormen voor goede lokale arrangementen van kinderopvang, onderwijs, welzijn en sport- en culturele instellingen. Want juist deze verbindingen maken het mogelijk de behoefte van het kind centraal te zetten en in te spelen op de maatschappelijke vraag. Hierbij is allereerst van belang dat schoolbesturen de ruimte die er binnen de huidige kaders is, zo goed mogelijk benutten en goede voorbeelden met elkaar delen. Zo is het voor bijzondere, maar ook openbare scholen al mogelijk opvang aan te bieden (art. 48 WPO is hiervoor geen belemmering). Daarnaast zal OCW samen met SZW één integraal kwaliteitskader ontwikkelen voor integrale kindcentra om de toezichtlast te beperken. Maar het stelsel van wet- en regelgeving moet ook voor de langere termijn de transitie naar nieuwe arrangementen voor kinderen faciliteren. Dit vraagt om een meer fundamentele bezinning op bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden en de

²⁸ http://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/besluit_experiment_flexibele_en

²⁹ Ministerie OCW, Brief aan de Tweede Kamer: Pilot regelluwe scholen. 6 nov. 2014, ref. 677522

³⁰ <http://www.poraad.nl/content/staatssecretaris-wil-experimenteren-met-meer-vrijheid-voor-excellente-scholen>

mogelijkheden van ontschotting. Tegen deze achtergrond voeren de PO-raad en OCW een verkenning uit. Deze verkenning zal worden gepresenteerd tijdens een landelijk congres eind 2015 met alle relevante ketenpartners³¹.

4.8 Sub-thema 3.6: Wetsvoorstel modernisering Wet op Onderwijstijd (vo)

Wettelijke mogelijkheden

Alhoewel in het schooljaar 2014/2015 de wettelijke (klok)urennormen per leerjaar nog van kracht zijn, anticipeert de Onderwijsinspectie op het nieuwe beleid dat naar verwachting per 1 augustus 2015 zal ingaan³². Daarom gaat men uit van de over alle leerjaren in dat schooljaar cumulatief geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd (3700/4700/5700 klokuur voor resp. vmbo, havo en vwo; praktijkonderwijs 1000 klokuur per leerjaar). Hiermee komt men tegemoet aan de afspraken in het Nationaal Onderwijsakkoord 'De route naar geweldig onderwijs' (2013) over de modernisering van de onderwijstijd.

In het Nationaal onderwijsakkoord zijn de volgende maatregelen voorgesteld.

- a) Afschaffen van het onderscheid tussen maatwerk- en reguliere onderwijstijd-uren. Dit vanuit de gedachte dat alle onderwijstijd-uren maatwerk zijn, onderscheid zorgt voor ongewenste verwarring en brengt extra administratieve lasten met zich mee.
- b) Invoeren van eenduidige onderwijstijdnorm van 1000 uur. Door af te stappen van het onderscheid tussen onderwijstijd en maatwerkuren ontstaat ruimte om de onderwijsnorm gelijk te stellen voor alle leerlingen. In plaats van de huidige situatie waarin leerlingen 980 reguliere onderwijsuren krijgen en 60 uur maatwerk voor sommige leerlingen, wordt 1000 uur voor alle leerlingen de norm, met uitzondering van het examenjaar. Hier is zowel binnen als buiten het onderwijs veel draagvlak voor.
- c) Tegelijkertijd afschaffen van de "schotten" in onderwijstijd. Dit betekent dat de onderwijstijd gemeten wordt over de hele schoolloopbaan i.p.v. per schooljaar, met als groot voordeel dat er meer maatwerk mogelijk is, en er meer flexibiliteit ontstaat om het onderwijs te organiseren, dus winst voor organiseerbaarheid, werkdruk en maatwerk voor leerlingen.

OCW zorgt ervoor dat scholen kunnen anticiperen op de beoogde invoering van de nieuwe Wet op de Onderwijstijd op 1 augustus 2015 door scholen in staat te stellen al in 2014 in de geest van de nieuwe wet te werken³³. De VO-raad en OCW maken inzichtelijk welke ruimte en mogelijkheden de nieuwe wet op Onderwijstijd biedt; de VO-raad stimuleert scholen om deze ruimte te benutten.

Ontwikkelingen in beleid

De aanpassing van de urennorm komt tegemoet aan de weerstand binnen het onderwijsveld voor de invoering van de nieuwe wetgeving op dit terrein met ingang van 2013. In die nieuwe wetgeving werd de urennorm niet alleen zwaarder in vergelijking tot de daarvoor heersende praktijk, maar was de verantwoording van onderwijstijd ook problematisch³⁴.

Als het gaat om flexibilisering van voortgezet onderwijs voor excellente leerlingen zal een aantal maatregelen in gang worden gezet. In het Plan van aanpak toptalenten 2014-2018³⁵ wordt aangegeven dat extra activiteiten voor toptalenten, zoals lessen in het vervolgonderwijs of opdrachten bij bedrijven, moeten kunnen meetellen als onderwijstijd. Leraren benadrukken daarnaast het belang van flexibele roosters. Toptalenten kunnen

³¹ Bestuursakkoord PO, juli 2014.

³² <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuwsbrieven/details/toezicht-naleving-richtlijnen-onderwijstijd-schooljaar-2013-2014.html>

³³ Ministerie OCW, Brief aan de Tweede Kamer, 19 sept 2013, kamerstuk 31289 nr. 173.

³⁴ Heemskerk, I. m.m.v. Bollen, I. (2013). *Impact van de Commissie Dijsselbloem op het beleid ten aanzien van onderwijstijd. Deelstudie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport 919E

³⁵ Ministerie OCW; Brief aan de Tweede Kamer; maart 2014; ref. 594612.

zelfstandig afwegen welke lessen ze wel of niet volgen en de vrijgekomen tijd gebruiken voor verdere verdieping.

In het Bestuursakkoord VO (2014) wordt in breder perspectief, dus niet alleen voor toptalenten, een aantal knelpunten aan de orde gesteld in relatie tot onderwijstijd als het gaat om flexibilisering van het onderwijs. We noemen ze puntsgewijs:

- De leerling volgt nog vaak de structuur, terwijl de structuur de leerling zou moeten volgen. Scholen die de afgelopen jaren wel hebben vernieuwd om hieraan tegemoet te komen, stuiten soms op beperkingen in wet- en regelgeving, zoals de wettelijk vastgestelde opleidingsduur of de manier waarop onderwijstijd of opbrengsten worden berekend. Ook de Onderwijsraad geeft aan dat scholen op dit moment (te) weinig ruimte hebben om te variëren en te vernieuwen.
- Vanuit de gedeelde visie dat alle leerlingen op alle niveaus aanspraak moeten kunnen maken op zinvol en uitdagend onderwijs zijn het afgelopen jaar belangrijke stappen gezet om meer flexibiliteit in het systeem te creëren. De recent aangekondigde maatregelen voor toptalenten kunnen daarbij als katalysator werken voor het vormgeven aan maatwerk in de volle breedte. Zo komt er meer ruimte in de onderwijstijd en meer wettelijke ruimte om te differentiëren in tempo en niveau. Daarmee zijn we er echter niet. Er is meer ruimte en flexibiliteit nodig om een brede groep van leerlingen meer op maat te kunnen bedienen en uit te dagen.
- Voor wat betreft het creëren van meer ruimte en flexibiliteit hebben de VO-raad en OCW afgesproken vier stappen te zetten. In de eerste plaats worden de knelpunten geïnventariseerd en zo concreet mogelijk in kaart gebracht (stap 1). Vervolgens geven OCW en de VO-raad voorlichting geven over wat al wel mogelijk is binnen de huidige kaders (stap 2). De derde stap is dat OCW op basis van de dan resterende knelpunten vanaf 1 augustus 2015 – en indien mogelijk eerder – wettelijke experimenteertruimte (tijdelijke ontheffing van bepalingen uit de WVO) regelt voor de scholen. Hierbij zal tevens worden vastgelegd hoe lang de ontheffing duurt en wanneer evaluatie plaatsvindt. Een vierde en laatste stap is dat de VO-raad en OCW op basis van de evaluatie beslissen of en in hoeverre regelgeving ‘definitief’ wordt aangepast. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om meer flexibiliteit en ruimte in de inhoud en omvang van onderwijsprogramma’s, de toetsing en examinering hiervan en mogelijkheden voor het ‘ontschotten’ van onderwijssoorten.
- Eigentijds onderwijs vraagt om een organisatie die flexibel en slim omgaat met onderwijssoorten, roosters, groepsindelingen en de grenzen van de klasmuren. Het vraagt om goede huisvesting: onderwijsinnovaties worden soms geremd door de beperkte fysieke ruimte en mogelijkheden.

Bij deze laatste punten aansluitend kunnen we vaststellen dat het voor het bevorderen van innovatief, eigentijds en gepersonaliseerd onderwijs noodzakelijk is dat flexibel wordt omgegaan met de vraag welke activiteiten en vormen van onderwijs mogen worden meegeteld als onderwijstijd. Hierover zal verder moeten worden nagedacht, bijvoorbeeld als het gaat om initiatieven zoals flipping-the-classroom en e-learning, waarbij gebruik van ict-middelen leren buiten de muren van het schoolgebouw mogelijk maakt. Op de website van Leerling2020 (Schoolinfo en de VO-raad) wordt dan ook nagegaan hoe het zit met het huidige beoordelingskader van de Onderwijsinspectie in het kader van de voorgenomen modernisering.³⁶ Hier wordt gesteld: Het beoordelingskader komt te vervallen als de nieuwe wet zal ingaan in 2015. Het huidige beoordelingskader beschrijft de richtlijnen rondom de criteria van onderwijstijd. In tegenstelling tot andere jaren is in het beoordelingskader 2013-2014 geen maximum aantal uren voor specifieke activiteiten meer opgenomen. De activiteiten die worden genoemd, mogen als onderwijstijd meetellen wanneer leraren, ouders en leerlingen daarmee hebben ingestemd. In het huidige beoordelingskader is e-learning één van de onderdelen. Dat betekent dat het aantal uren e-learning sinds dit jaar geen restrictie meer kent. Wel moet de school aan alle andere regels van onderwijstijd voldoen. Dat betekent in de praktijk dat er tussen leerling en docent regelmatig contact moet zijn, dat de activiteit in het rooster is opgenomen en vastgesteld, en dat de MR

³⁶ <http://leerling2020.nl/onderwijstijd/>

deze heeft goedgekeurd. De vraag of zelfwerkzaamheidsuren op een tablet, laptop of computer mogen meetellen, is vooral te herleiden op de vraag of zelfwerkzaamheidsuren op zich mogen meetellen. En dat mag op het moment dat uren voldoen aan de huidige regelgeving rond onderwijstijd. Het huidige beoordelingskader noemt daarvoor als specifieke criteria dat:

- de opdrachten zijn verstrekt door een docent,
- aanwezigheid verplicht is en wordt gecontroleerd.

Onder de huidige omstandigheden kunnen de meeste scholen daarmee uit de voeten. Op het moment dat scholen nieuwere vormen van onderwijs introduceren, kan met name de verplichte aanwezigheid minder worden waargemaakt. De VO-raad gaat ervan uit dat scholen hier onder de nieuwe wet geen belemmering meer van ondervinden, omdat dergelijke specifieke regels daarin niet voorkomen. Er zijn scholen die op dit moment de Inspectie proactief hebben benaderd voor afspraken over de invulling van onderwijstijd op hun school. Bijvoorbeeld om te experimenteren met nieuwe vormen van onderwijs.

5 Aspect 4: Leraren

5.1 Thematische afbakening

Dit hoofdstuk is gericht op mogelijkheden voor flexibilisering in het onderwijs als het gaat om leraren. In de startnotitie van de Onderwijsraad wordt met name over bevoegdheid en bekwaamheid gesproken. Het gaat dan om meer variëteit in wie er voor de klas staat. In dit hoofdstuk vullen we dit thema aan met het sub-thema 'didactische differentiatie' door leerkrachten. Flexibilisering in de inzet van leraren is nu nog geen gemeengoed, mede doordat dat soms het doorbreken van jaargroepen vereist of omdat er nog geen goede wetgeving is voor de structurele inzet van docenten uit andere sectoren of het bedrijfsleven. Dit gebeurt al wel in verschillende experimenten in zowel het po als vo. Deze experimenten worden daarom ook genoemd, evenals ontwikkelingen ten aanzien van gemengde teams en de inzet van gastdocenten.

Dit hoofdstuk over leraren kent drie sub-thema's:

- bevoegdheid en bekwaamheid; didactische differentiatie;
- gemengde teams;
- Inzet van gastdocenten.

5.2 Relevante wet- en regelgeving

- Wet op de beroepen in het onderwijs (wet BIO).
- Wet op het primair onderwijs (artikel 3 Bevoegdheid schoolonderwijs en artikel 51 Leraren. godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs).
- Wet op het Voortgezet Onderwijs (artikel 118k en 118l Geschiktheidsverklaring).
- AmvB Besluit Bekwaamheidseisen Onderwijspersoneel (beoogde wijziging per 1 augustus 2016).
- Wetsvoorstel versterking positie leraren.

5.3 Sub-thema 1: Bevoegdheid en bekwaamheid; didactische differentiatie

Wettelijke mogelijkheden

Leerkrachten in het primair onderwijs (po) dienen in het bezit te zijn van een pabo-diploma³⁷. De bevoegdheid in het voortgezet onderwijs (vo) kent twee graden. Met een eerstegraadsbevoegdheid (wo-opgeleide docenten) mag les gegeven worden in de bovenbouw van het havo en het vwo. Een tweedegraads bevoegdheid geldt voor het gehele vmbo en de eerste drie klassen van havo en vwo. Leerkrachten zonder bevoegdheid mogen gedurende twee jaar onderwijs geven indien zij, na een geschiktheidsonderzoek, een geschiktheidsverklaring hebben verkregen³⁸. Het gaat dan bijvoorbeeld om leerkrachten die wel een hogere of wetenschappelijke opleiding hebben genoten, maar geen getuigschrift van een lerarenopleiding hebben. In principe moeten zij binnen twee jaar in het bezit zijn van een getuigschrift. De geschiktheidsverklaring kan nog met twee jaar worden verlengd.

In het primair openbaar onderwijs verzorgen leraren vanuit een zendende instantie (kerken of andere godsdienstige of levensbeschouwelijke organisaties) lessen godsdienstig en/of humanistisch vormingsonderwijs

³⁷ Wet op het primair onderwijs, artikel 3 Bevoegdheid schoolonderwijs.

³⁸ Wet op het voortgezet onderwijs, specifiek artikel 118k en 118l Geschiktheidsverklaring.

(g/hvo). Ook deze ‘externe’ leraren moeten voldoen aan de wettelijke bekwaamheidseisen voor het geven van onderwijs en die bekwaamheid onderhouden³⁹.

Naast de bevoegdheid, moeten leraren ook voldoen aan bekwaamheidseisen. De bekwaamheidseisen zijn vastgelegd in de wet BIO en zijn bedoeld voor docenten in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en het voortgezet en voortgezet speciaal onderwijs⁴⁰. In totaal moet een docent aan zeven bekwaamheidseisen voldoen. Deze zijn gebaseerd op de verschillende rollen die leraren hebben en situaties waar ze mee te maken kunnen krijgen. Didactische differentiatie maakt deel uit van de bekwaamheidseisen voor zowel po als vo⁴¹: *‘De leerkracht stemt de leerinhouden en ook zijn doen en laten af op de kinderen/leerlingen en houdt rekening met individuele verschillen’*.

Wat betreft de kwaliteit van de leerkracht maakt de Inspectie van het Onderwijs onderscheid tussen algemeen didactische vaardigheden (eerder: basisvaardigheden) en differentiatievaardigheden (eerder: complexe vaardigheden). De Inspectie geeft in het Onderwijsverslag aan dat er een directe relatie is tussen het beheersen van differentiatievaardigheden en de onderwijskwaliteit: Leerlingen van leraren die beschikken over differentiatievaardigheden, behalen betere onderwijsresultaten. Omdat differentiatievaardigheden essentieel zijn voor onderwijs dat recht doet aan elk kind, ziet de Inspectie hier specifiek op toe:

‘Leraren die differentiëren, sluiten in hun lessen op planmatige wijze aan op het niveau en het tempo van de leerlingen. Ze stemmen hun uitleg en opdrachten af, maken gebruik van de mogelijkheden die de leermiddelen bieden en benutten de beschikbare lestijd voor iedere leerling optimaal’.

Beleidsontwikkelingen

In het Onderwijsverslag van 2013 van de Inspectie wordt geconstateerd dat op dat moment slechts 37% van de leraren in het po over alle differentiatievaardigheden beschikte. 86% van de leraren in het primair onderwijs beheerst wel de basisvaardigheden (duidelijke uitleg, zorgen voor een taakgerichte sfeer in de klas, leerlingen actief betrekken bij de les)⁴². Het streven is dat alle leraren in 2020 de differentiatievaardigheden bezitten en dat startende leraren in maximaal drie jaar basisbekwaam zijn⁴³. De schoolbesturen in zowel po als vo zetten daartoe de komende jaren in op het versterken van zowel de algemene als de differentiatievaardigheden⁴⁴.

Besturen in het vo geven prioriteit aan opbrengstgericht werken (talentbenutting), aan het signaleren van en omgaan met verschillen tussen leerlingen (excellentie, passend onderwijs) en door uiterlijk in 2017 in hun HRM-beleid gebruik te maken van een gevalideerd instrument waarmee de didactische vaardigheden van de leraar in beeld gebracht worden. Speciale aandacht is er voor het versterken van didactische ict-kennis en vaardigheden (‘e-didactiek’), omdat dat gezien wordt als randvoorwaarde om vorm en inhoud te kunnen geven aan een flexibel en uitdagend curriculum, maatwerk en gepersonaliseerd leren. Om meer didactische differentiatie te kunnen realiseren kunnen besturen en scholen klassenassistenten inzetten. OCW stelt hiervoor financiële middelen beschikbaar. De inzet van klassenassistenten kan daarnaast een bijdrage leveren aan het verminderen van de ervaren werkdruk onder docenten in het voortgezet onderwijs⁴⁵.

In het Bestuursakkoord po wordt de wens om vo-docenten in het po in te kunnen zetten geuit, bijvoorbeeld om verdieping en verrijking aan toptalenten te kunnen geven. Het is nu wettelijk nog niet mogelijk om vakleraren uit het voortgezet onderwijs structureel in te zetten in het primair onderwijs, terwijl daar wel

³⁹ Wet op het primair onderwijs, artikel 51 Leraren godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs.

⁴⁰ Wet op de Beroepen in het Onderwijs, artikel I (po) en II (vo).

⁴¹ AmvB Besluit Bekwaamheidseisen Onderwijspersoneel.

⁴² Inspectie van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2013.

⁴³ Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs, 2014.

⁴⁴ Bestuursakkoord po en vo.

⁴⁵ Bestuursakkoord VO-Raad – OCW, 2012-2015.

behoefte aan is (bijvoorbeeld in wiskunde of techniek). De wet belemmert nu nog structurele inzet van in het basisonderwijs, maar OCW wijzigt de AmvB Besluit Bekwaamheidseisen Onderwijspersoneel per 1 augustus 2016, zodat leraren met een (vak)bevoegdheid voor het voortgezet onderwijs in het primair onderwijs kunnen worden ingezet als specialisten, ter verrijking van het onderwijs⁴⁶.

In het primair onderwijs heeft momenteel, mede door de Lerarenbeurs, 18% van de leraren een masteropleiding. Ook door de komst van de academische pabo zal dit aantal verder toenemen. In het vo zetten besturen via hun wervings-, selectie- en scholingsbeleid in op een mix van hbo- en wo-masteropgeleide docenten. In het Bestuursakkoord vo staat het streven dat in 2020 50% van alle leraren een afgeronde masteropleiding heeft. De sector neemt samen met OCW het initiatief om zorg te dragen voor een flexibeler professionaliseringsaanbod voor leraren om zo meer masteropgeleide leraren op te leiden. Een voorbeeld is het stimuleren van educatieve-minorstudenten om een educatieve master te halen en het verruimen van de mogelijkheden om de Lerarenbeurs in te zetten. Ook het bieden van een tegemoetkoming in de studiekosten voor studenten die direct na het behalen van hun diploma een masteropleiding volgen in een tekortvak en waarbij de student een onderzoeksopdracht doet/stageplek heeft bij zijn of haar school, behoort tot de mogelijkheden. Voor het vmbo zetten OCW en de VO-Raad zich in om huidige en toekomstige docenten van beroepsgerichte vakken in het vmbo een passende bevoegdheid kunnen halen. Dit geldt ook voor pabo-opgeleide docenten die in de onderbouw van het vmbo en het praktijkonderwijs werken. Het streven is om met extra gelden voor scholing en professionalisering het aantal onbevoegde docenten zoveel mogelijk te minimaliseren.

De eerder genoemde bekwaamheidseisen zijn opgesteld door de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL), intussen opgevolgd door de Onderwijscoöperatie. In de Onderwijscoöperatie werken alle grote beroepsverenigingen van leraren samen aan het ontwikkelen van de beroepskwaliteit en de versterking van de positie van de leraar. Zij vertegenwoordigen de leraren in Nederland. De Onderwijscoöperatie deed in april 2012 een voorstel aan de minister van OCW om de bekwaamheidseisen te herijken⁴⁷. Hier ging een discussienota aan vooraf⁴⁸. Ook de sectorraden waren betrokken bij de herijking. Het definitieve voorstel moet nog behandeld worden door het parlement. SBL en de Onderwijscoöperatie ontwikkelden instrumenten waarmee leerkrachten hun bekwaamheid kunnen toetsen.

Tevens in ontwikkeling onder regie van de Onderwijscoöperatie is het Lerarenregister. Hierin kunnen leraren die bevoegd en bekwaam zijn en werkzaam als leraar, zich registreren. Leraren kunnen bovendien in het register bijhouden welke scholings- en professionaliseringsactiviteiten ze ondernemen om hun vakbekwaamheid te onderhouden. De verantwoordelijkheid voor inschrijven voor het register ligt bij leraren zelf. Registratie gebeurt nu nog op vrijwillige basis. In het Bestuursakkoord vo is het streefdoel opgenomen dat in 2015 50% van de leraren is geregistreerd en dat zij hun bekwaamheden systematisch onderhouden. Ook in het regeerakkoord zijn hier afspraken over gemaakt: het kabinet wil de bekwaamheidseisen uit het Lerarenregister en de bijscholingsplicht van docenten vanaf 2017 wettelijk verankeren. In 2018 zouden alle leraren opgenomen moeten zijn in het register en moet het ook een civiel effect hebben⁴⁹. Scholen worden nu nog niet individueel afgerekend als het percentage geregistreerde leraren in 2015 lager uitvalt dan het streefdoel van 50%.

Voorts is er aandacht voor het versterken van de collectieve professionaliteit van docenten(teams) en scholen via een professioneel statuut⁵⁰. Leraren krijgen zo zeggenschap over de invulling van het onderwijsprogramma,

⁴⁶ Kamerbrief over het Plan van aanpak toptalenten 2014-2018.

⁴⁷ Onderwijscoöperatie. Het voorstel bekwaamheidseisen, 2012.

⁴⁸ Onderwijscoöperatie. Discussienota Uitgangspunten Herijking Bekwaamheidseisen, 2011.

⁴⁹ Actieplan Leraar 2020.

⁵⁰ Bestuursakkoord VO-Raad – OCW, 2012-2015.

de keuze van leermiddelen en de manier van beoordelingen en toetsen. Ook hebben ze ruimte om de begeleiding van leerlingen en het contact met ouders op hun eigen manier in te vullen. Op die manier kan meer differentiatie ontstaan. Het doel is om de positie van leraren te versterken door zeggenschap van docenten over het onderwijskundig beleid van de school. Ook het versterken van ouderbetrokkenheid, via meer overleg met medezeggenschapsorganen maakt hier deel van uit. De wet omvat het primair, voortgezet, middelbaar en hoger onderwijs. Nadat het veld zelf een professioneel statuut heeft opgesteld, behandelt de Tweede Kamer het wetsvoorstel⁵¹.

5.4 Sub-thema 2: Gemengde teams

Wettelijke mogelijkheden

Er is nog geen specifieke wetgeving rond onderwijs geven in gemengde teams. Het bundelen van expertise en het meer in samenwerking vormgeven van onderwijs staat wel expliciet beschreven in verschillende actieplannen en Bestuursakkoorden⁵². De functiemix biedt mogelijkheden voor differentiatie binnen teams. Daarnaast kijkt het kabinet naar prestatiebeloning voor excellente individuele leraren en lerarenteams en wordt in het actieplan 'Basis voor presteren' (po) een volledige decentralisatie van arbeidsvoorwaarden voorgesteld (naar de PO-raad als werkgeversorganisatie). Mogelijk komen er dus meer wettelijke mogelijkheden voor differentiatie in teams. Momenteel is een aantal experimentele regelingen van kracht, zie verder hieronder (2.4b).

Beleidsontwikkelingen

In het beleid is een ontwikkeling naar het benutten van diversiteit in onderwijsteams, zowel in po als vo. De beleidsverwachting is dat een verdeling van taken, met name als mensen goed zijn toegerust voor die specifieke taak, tot een kwaliteitsverbetering leidt. Dit vraagt wel om een andere organisatie. In de Kamerbrief over het Plan van aanpak toptalenten 2014-2018 staat dat scholen die willen werken zonder jaargroepen en waarbij leerlingen meer kunnen leren op hun eigen niveau ondersteund zullen worden. Leraren kunnen daarbij meer in teams worden ingezet op basis van hun specialismen in bijvoorbeeld taal- of rekendidactiek, cultuureducatie, ICT, benutten van onderzoekende vaardigheden of het omgaan met zorgleerlingen. Scholen kunnen zich zo ontwikkelen tot leergemeenschappen en professionelere organisaties.

In het kader van de InnovatieImpuls zijn er nu al basisscholen die onder de naam 'Slimfit' experimenteren met een ander organisatieprincipe om meer didactische differentiatie mogelijk te maken. Reguliere klassen worden vervangen door 'units' van 70 à 90 leerlingen (minder op kleine scholen). De leerlingen krijgen passend onderwijs aangeboden omdat er meer mensen met verschillende talenten worden ingezet. Dit zijn zowel mensen van binnen (leerkrachten, onderwijsassistenten en specialisten) als van buiten de school (stagiaires, studenten, senioren, vrijwilligers van verenigingen en freelancers). In deze gedifferentieerde werkomgeving zijn er verschillende rollen en taken voor verschillende betrokkenen, en wordt er flink ingezet op ict. Met SlimFit wordt beoogd dat leerkrachten worden ingezet op de kerntaken op HBO-niveau en dat de andere leden van het team de leerkrachten aanvullen. Elk kind is gekoppeld aan een vaste mentor op HBO-niveau, die verantwoordelijk is voor het leerproces van zijn/haar kinderen en met zijn/haar groep kinderen de dag 'opent' en 'sluit' en de communicatie met de ouders verzorgt.

Daarnaast zijn er basisscholen die werken volgens het Teamonderwijs-Op-Maat-(TOM)-concept. Ook in dit concept staat in basisgroepen of kerngroepen leren van meerdere docenten die samen verschillende rollen vervullen, centraal. In plaats van het werken in jaargroepen zijn er dus verschillende leer- en werkplekken in de school.

⁵¹ Wetsvoorstel versterking positie leraren, 2010.

⁵² Bestuursakkoord po en vo. Actieplan Leraar 2020. Actieplan Beter presteren (vo).

Ook in het voortgezet onderwijs is zo'n ontwikkeling gaande. Een aantal vo-scholen neemt in het kader van Innovatielmpuls deel aan het experiment 'Onderwijsteams'. Leraren op deze scholen geven les aan een grote groep, bijgestaan door een of meerdere onderwijsondersteuners die de leraar zelf aanstuurt. Leraren kunnen daardoor kleine groepjes leerlingen extra instructie geven en zich zo meer richten op de kern van het vak, het leerproces van de leerlingen. De overige leerlingen zijn zo zelfstandig mogelijk aan het werk, waarbij ze gebruik maken van digitale middelen. Eerder experimenteerde een andere school in het vo in het kader van de SLOA-VO-regeling met 'lespleinen'. Op een lesplein worden verschillende vakken geïntegreerd aangeboden, onder leiding van meerdere docenten van verschillende vakken tegelijk.

5.5 Sub-thema 3: Inzet van gastdocenten

Wettelijke mogelijkheden

De structurele inzet van gastdocenten wordt nu nog belemmerd door de wet, maar dit zal worden aangepast (zie ook sub-thema 1). De aanpassing maakt het mogelijk dat vo docenten in het po lesgeven, maar ook dat professionals uit het bedrijfsleven of ouders met speciale interesses en vakkennis kunnen worden ingezet.

Beleidsontwikkelingen

In zowel po als vo komt meer ruimte voor flexibelere vormen van samenwerking tussen scholen onderling, samenwerking in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en samenwerking tussen vo-scholen met ketenpartners en bedrijfsleven⁵³. De samenwerking wordt op dit moment naar de mening van besturen en scholen op een aantal manieren belemmerd: afzonderlijke wet- en regelgeving van de onderwijssectoren, afzonderlijke cao's, verschillende bekostigingssystematiek, ontbrekende mogelijkheden voor btw-vrijstelling. De fusietoets en de wet op de samenwerkingscholen zetten de noodzakelijke en gewenste samenwerking in een aantal gevallen onder druk. In het vmbo en mbo is al meer ervaring met de inzet van gastdocenten uit de andere sector en vanuit het bedrijfsleven. In de experimenten VM2 en het experiment Doorlopende Leerlijnen (waarin vmbo scholen en mbo instellingen samen één vakmanschap- of technologieroute vormgeven en uitvoeren) kunnen gastdocenten worden ingezet. Leerlingen kunnen dan meer op maat les krijgen van bijvoorbeeld in gastlessen en via bedrijfsbezoeken, maar ook docenten kunnen op stage bij bedrijven in de beroepspraktijk waarvoor ze leerlingen opleiden.

⁵³ Actieplan Beter presteren (vo).

6 Aspect 5: Onderwijsactiviteiten en locatie

6.1 Thematische afbakening

Bij flexibilisering van het onderwijsprogramma kijken we in het bijzonder naar de volgende drie thema's (zoals genoemd in het startdocument van de Onderwijsraad):

1. meer eisen aan thuisonderwijs of onderwijs op een andere locatie;
2. flipping the classroom en overige experimenten rond onderwijstijd/locatie;
3. krimp.

6.2 Relevante wet- en regelgeving

- Wet op het Primair Onderwijs (WPO; 1981).
- Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO; 1963).
- Leerplichtwet (1969).

6.3 Sub-thema 1: Meer eisen aan thuisonderwijs of onderwijs op een andere locatie

Wet- en regelgeving

De leerplichtwet verplicht dat "de jongere als leerling van een school staat ingeschreven en deze school na inschrijving *geregeld* bezoekt". "Het bezoek vindt geregeld plaats, zolang geen les of praktijktijd wordt verzuimd." (Leerplichtwet 1969, Artikel 4.1 en 4.2). De wet vermeldt niet of de lessen zonder uitzondering op school moeten plaatsvinden.

Vrijstellingen van de leerplicht gelden onder "gewichtige omstandigheden" zoals ziekte (Artikel 11 en 12). Volgens artikel 5b van de leerplichtwet is vrijstelling ook mogelijk bij kinderen voor wie een passende school onbereikbaar is vanwege een "trekkend bestaan".

De leerplichtwet bedoelt met geregeld schoolbezoek fysiek schoolbezoek (NVOR, 2013, p16). Afstandsonderwijs valt hier dus niet onder. Het College van Procureurs-Generaal "draagt het OM op te vervolgen als kinderen afstandsonderwijs volgen" (NVOR, 2013, p17).

De WPO en WVO vermelden niet op welke locatie het onderwijs dient plaats te vinden.

Beleidsontwikkelingen

Het is voorgekomen dat ouders op grond van artikel 5 van de leerplicht hun kind afstandsonderwijs lieten volgen, omdat in hun directe omgeving niet het door hen gewenste onderwijs beschikbaar was (NVOR, 2013, p16-17). Zoals boven aangegeven is dit niet toegestaan. Verder is staatssecretaris Dekker van plan om artikel 5b te schrappen (OCW, Kamerbrief 27 oktober 2014).

6.4 Sub-thema 2: Flipping the classroom en overige experimenten rond onderwijstijd/locatie

Wet- en regelgeving

Volgens het beoordelingskader 2013/2014 van de Inspectie van het Onderwijs telt E-learning als in het voortgezet onderwijs als onderwijstijd mee indien: "leraren, ouders en leerlingen ermee hebben ingestemd dit

als “andere activiteit” aan te duiden (...). De school moet via registratie kunnen aantonen dat tijdens e-learning sprake is van frequent contact tussen leerling en docent” (OCW, 2013, p3).⁵⁴

Verder wordt een activiteit als onderwijstijd gezien indien (1) het onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel wordt uitgevoerd, (2) het deel uitmaakt van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma en (3) het door een inspirerend en uitdagend karakter bijdraagt aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen (OCW, 2013, p1).

De Onderwijsinspectie stelt de volgende voorwaarden aan de onderwijstijd in het primair onderwijs:

- De onderwijsactiviteiten moeten in relatie staan tot de wettelijke opdracht van het onderwijs of de opdracht van de school.
- De onderwijsactiviteiten moeten zijn uitgewerkt in een programma en opgenomen in het schoolplan van de school.
- De onderwijsactiviteiten moeten zijn opgenomen in de dag- en weekplanning van de leraren.
- In de schoolgids is opgenomen hoe de verplichte onderwijstijd wordt benut. De oudergeleding van de medezeggenschapsraad heeft hiermee ingestemd.

In het voortgezet onderwijs moet onderwijsactiviteiten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- de onderwijsactiviteit valt onder de verantwoordelijkheid van een docent;
- de onderwijsactiviteit draagt bij aan de te realiseren onderwijsdoelen;
- de onderwijsactiviteit is uitdagend en inspirerend;
- er is sprake van een adequate administratie van deelname/participatie;
- de onderwijskwaliteit van de onderwijsactiviteit wordt gewaarborgd.

Beleidsontwikkelingen

In het primair onderwijs zien we de laatste jaren vooral een grote variëteit in lestijden. De mogelijkheden om aangepaste schooltijden aan te bieden zijn in paragraaf 3.3 besproken.

6.5 Sub-thema 3: Krimp

Wet- en regelgeving

In krimpgebieden komt het aanbod van openbaar en bijzonder onderwijs onder druk te staan. Dit heeft invloed op enerzijds de schoolkeuze van ouders en anderzijds de inrichting van het onderwijs.

Schoolkeuze

Het is voorgekomen dat ouders hun kinderen afstandsonderwijs lieten volgen, omdat er in hun regio niet het door hen gewenste onderwijs konden vinden (NVOR, 2013, p16). In paragraaf 5.3 is aangegeven dat dit niet is toegestaan. Wel mogen leerlingen in het voortgezet onderwijs een deel van de lessen op een andere school volgen. Op dit moment mag een leerling in het voortgezet onderwijs “per schooljaar maximaal 50% van de lessen of stages volgen op een andere school” (OCW, Kamerbrief 23 mei 2014).

⁵⁴ Inspectie van het Onderwijs (2013). *Beoordelingskader onderwijstijd 2013/2014*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Kamerbrief: Inventarisatie “onderwijs op een andere locatie dan de school”*. Kenmerk 678688. Den Haag, 27 oktober 2014.

Aanbod

Door de krimp vindt er meer samenwerking tussen schoolbesturen onderling en met marktpartijen plaats (NVOR, 2013, p73). Een divers aanbod van onderwijs in krimpgebieden kan op verschillende manieren behouden blijven.

- Ten eerste is het voor openbaar en bijzonder onderwijs mogelijk om een "samenwerkingschool" te stichten, zodat beide denominaties blijven voortbestaan. Dit is toegestaan indien bij één van de betrokken scholen het leerlingaantal binnen zes jaar onder de opheffingsnorm komt.
- Ten tweede kunnen scholen hun aanbod verbreden, bijvoorbeeld als brede school, ikc of expertisecentrum voor speciaal onderwijs en zorg. Bij samenwerking tussen partners met elk een eigen financiering geld regelgeving rond onder andere kwaliteitseisen, huisvesting, medezeggenschap, aanbesteding en fiscaliteiten "waarop geen pasklare antwoorden voor zijn maar die telkens maatwerk vereisen (NVOR, 2013, p73).
- Ten derde kan een schoolbestuur uit een andere regio een vestiging binnen een krimpregio starten of overnemen. Schoolbesturen in het vo kunnen momenteel alleen een vestiging binnen hun eigen RPO-gebied⁵⁵ beginnen.⁵⁶

Beleidsontwikkelingen*Schoolkeuze*

- Staatssecretaris Dekker wil het mogelijk maken om de helft van de leergang op een andere school te volgen (OCW, Kamerbrief 23 mei 2014).

Aanbod

- In zijn beleidsvisie van 29 mei 2013 heeft staatssecretaris Dekker aangegeven dat hij meer regelruimte voor brede en buitenschoolse activiteiten in het po en vo wil creëren (NVOR, 2013, p75).
- De staatssecretaris wil de vorming van een samenwerkingschool juridisch mogelijk maken als de kwaliteit van het onderwijs door krimp in gevaar komt. Dit is een ruimer criterium dan momenteel geldt (OCW, Kamerbrief 23 mei 2014).
- De staatssecretaris wil het voor schoolbesturen mogelijk maken om vestigingen te starten in een ander RPO-gebied. Dit is namelijk gunstig voor kleine scholen met een specifieke denominatie die met krimp kampen (OCW, Kamerbrief 23 mei 2014).

⁵⁵ In het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) stemmen schoolbesturen VO gezamenlijk hun onderwijsaanbod in één of meer aangrenzende gemeenten af.

⁵⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Kamerbrief: Uitwerking maatregelen leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs*. Kenmerk 589323. Den Haag, 23 mei 2014

7 Aspect 6: Opbouw van de opleiding

7.1 Thematische afbakening

Bij flexibilisering van de opbouw van de opleiding kijken we in het bijzonder naar de volgende twee thema's (zoals genoemd in het startdocument van de Onderwijsraad):

1. groeperen naar ontwikkelingsniveau;
2. modulair onderwijs.

7.2 Relevante wet- en regelgeving

- Wet op het Primair Onderwijs (WPO; 1981)
- Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO; 1963)
- Inrichtingsbesluit Voortgezet Onderwijs (1993)

7.3 Groeperen naar ontwikkelingsniveau en modulair onderwijs

Wet- en regelgeving

Voor alternatieve groeperingsvormen en alternatieve indeling van de opleiding is in de Nederlandse onderwijswetgeving zeker ruimte. Zo heeft het gangbare leerstofjaarklassensysteem geen wettelijke status. Vooral in het basisonderwijs zijn er al tientallen jaren alternatieven, zoals de traditionele vernieuwingscholen (Jenaplan, Montessori en Dalton).

Primair onderwijs

Artikel 8 uit de WPO luidt: "Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkelingen van leerlingen." Dit wetsartikel speelde in de jaren tachtig van de vorige eeuw een belangrijke rol in discussies over het zittenblijven. Het moeten overdoen van een schooljaar is immers een onderbreking van het ontwikkelingsproces. Artikel 8 kan dan ook worden gezien als een bepaling tegen het zittenblijven – al is deze tot nu toe nog niet effectief.

Ook in andere artikelen wordt niet verwezen naar het gangbare jaarklassensysteem:

Artikel 9. "Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat:

- a) de leerlingen binnen een tijdvak van 8 aaneensluitende schooljaren de school kunnen doorlopen.
- b) de leerlingen in 8 jaar tenminste 7520 uren onderwijs ontvangen (...)
- c) de onderwijsactiviteiten evenwichtig over de dag worden verdeeld (...)"

De basisschool moet in 8 jaar kunnen worden doorlopen; binnen die 8 jaar hebben scholen veel vrijheid in het inrichten van het onderwijs.

Voortgezet onderwijs

In de WVO wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende fasen. Er zijn voorschriften voor de eerste twee leerjaren (artikel 11a) en voor de daaropvolgende jaren (artikel 13, 14, 15).

Ook in het Inrichtingsbesluit VO zijn specifieke bepalingen opgenomen voor bepaalde leerjaren, voor de eerste drie leerjaren van havo en vwo (artikel 21) en de eerste twee leerjaren van het vmbo (artikel 22). Ook bepalingen over voorwaardelijke bevordering maken deel uit van Inrichtingsbesluit VO (artikel 12).

De wetgeving voor het voortgezet onderwijs gaat met deze bepalingen meer uit van een uniforme fasering, die van leerjaar tot leerjaar vastligt, dan de wetgeving voor het primair onderwijs.

Beleidsontwikkelingen

Overgang voorschool-basisschool – In het kader van voor- en vroegschoolse educatie wordt in veel gemeenten gestreefd naar een goede aansluiting tussen peuterspeelzaal/voorschool en basisschool, ten behoeve van een doorgaande leerlijn. Activiteiten die hierop zijn gericht worden bekostigd uit de specifieke uitkering OAB, die gemeenten ontvangen.

Sinds 2011 loopt een landelijke pilot van 'startgroepen' voor peuters. In deze startgroepen wordt de aansluiting bevorderd, doordat de basisschool de regie voert over de pedagogisch-didactische aanpak op de voorschool en doordat een hbo'er met pabo-opleiding op de peutergroep staat. Deze pilot loopt tot het einde van het schooljaar 2014-2015 en wordt mogelijk met één jaar verlengd.

Overgang pavo – In het basisonderwijs is er de 'kopklas', een extra jaar basisonderwijs voor leerlingen die als gevolg van taalachterstand onder hun niveau presteren. De kopklas is een variant van de schakelklas, die kan worden bekostigd vanuit het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Besluit specifieke uitkering OAB, 2010). De kopklas valt onder het basisonderwijs.

In het voortgezet onderwijs zijn er ook enkele voetklassen, deze dienen bekostigd te worden uit het budget dat de school ontvangt voor het bestrijden van onderwijsachterstanden, het leerplusarrangement.

Overgang vo-mbo – Voor een betere overgang tussen vmbo en mbo en het tegengaan van schooluitval zijn er de laatste jaren verschillende 'routes' ontwikkeld: VM2, Vakcolleges, de Vakmanschapsroute en de Technologieroute.

Vanaf 2010 is er met VM2 de mogelijkheid om in één leerroute vmbo-mbo2 een examen te halen. Leerlingen volgen maximaal 4 jaar onderwijs vanaf de bovenbouw van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo tot het behalen van een mbo-opleiding op niveau 2. Het Vakcollege is een andere variant, die start in het jaar van het vmbo en jongeren opleidt tot een specifiek vak.

Vanaf 2014 zijn twee nieuwe geïntegreerde leerroutes voor vmbo-mbo van start gegaan, de Vakmanschapsroute en de Technologieroute. Beide leerroutes starten in het derde leerjaar van het vmbo en worden (kwalificerend) afgerond in het mbo. Nieuw is dat het hierdoor mogelijk wordt door te stromen naar een bbl-opleiding op niveau 2.

De Vakmanschapsroute wordt ingericht voor leerlingen van de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg en leidt tot een diploma van een basisberoepsopleiding (mbo 2 of 3) voor zowel bol als bbl. Deze leerroute is mogelijk voor alle sectoren en dus niet exclusief voor techniek.

De Technologieroute wordt vooral ingericht voor leerlingen van de gemengde en theoretische leerweg en leidt tot een diploma van een middenkaderopleiding (mbo 4). Deze leerroute kan worden ingericht voor opleidingen met een technisch of technologisch karakter.

Modulair onderwijs

Bij modulair onderwijs wordt de leerstof opgedeeld in opleidingsonderdelen of modules, die afzonderlijk kunnen gevolgd worden, en waarvoor telkens een "deel-attest" wordt uitgereikt. Wie alle modules van de opleiding met succes heeft doorlopen, behaalt het diploma voor die opleiding. Daardoor wordt een soepeler leertraject mogelijk. Zo kan men bijvoorbeeld van bepaalde modules worden vrijgesteld, als die al in een vorige opleiding vervat zaten.

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, februari 2015
In opdracht van de Onderwijsraad