

Vergaderjaar 2005–2006

30 323

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake vervanging van de basisvorming door een nieuwe regeling voor de onderbouw (regeling onderbouw VO)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Dit wetsvoorstel bevat een nieuwe regeling voor de onderbouw in het voortgezet onderwijs, die in de plaats komt van de bepalingen over de basisvorming, de huidige artikelen 11a tot en met 11g van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO). De onderbouw voortgezet onderwijs omvat de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs. In de onderbouw wordt de basis gelegd voor persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren van alle jongeren. Daarmee wordt voortgebouwd op de bovenbouw van het primair onderwijs en voorbereid op de vervolgttrajecten in de verschillende schoolsoorten in het voortgezet onderwijs.

Dit wetsvoorstel biedt in essentie geen onderwijskundige, maar een bestuurlijke vernieuwing. Er worden geen nieuwe vormen van onderwijs geregeld of voorgeschreven.

Er wordt in de wet ruimte gecreëerd voor verschillende vormen van onderwijs, zowel bestaande als nieuwe vormen (die nu niet mogelijk zijn). Of er in een specifieke school daadwerkelijk sprake zal zijn van onderwijskundige vernieuwing of van voortzetting of versterking van de beproefde werkwijze, is primair een zaak die de betreffende school – als team en op basis van draagvlak bij de direct betrokkenen (de ouders, leerlingen en leraren van die school) – zélf bepaalt en verantwoordt. Scholen zijn zelf aan zet.

Tussen het streven naar autonomie van scholen en de collectieve ambities van de samenleving kan spanning bestaan. Dit wetsvoorstel beoogt een balans te bieden tussen collectieve ambities en autonome scholen door enerzijds heel helder en uitgesproken te zijn over wat leerlingen op school moeten leren (de kerndoelen) en anderzijds neutraal te zijn over de manier waarop scholen deze kerndoelen in onderwijsprogramma's uitwerken. De regering gaat uit van en vertrouwt op de intrinsieke motivatie van scholen om op hun eigen manier goed en aantrekkelijk onderwijs te bieden waarmee zij de collectieve en schooleigen doelen realiseren.

2. Achtergrond: van basisvorming tot onderbouw

In 1993 werd, na lang maatschappelijk en politiek debat, de basisvorming ingevoerd in het hele voortgezet onderwijs. De achtergrond van het wetsvoorstel basisvorming was het geven van een gemeenschappelijke en algemene vorming aan alle leerlingen tot en met de eerste (in principe) drie jaar van het voortgezet onderwijs. De noodzaak werd gevoeld om het peil van het jeugdonderwijs te verhogen, verschillen tussen leerlingen als gevolg van sociaal-economische en culturele achtergronden te verkleinen en het moment van de verplichte studie- en beroepskeuze uit te stellen. Met het oog daarop werd het als gewenst gezien om het onderwijsprogramma in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs te moderniseren en gedeeltelijk te harmoniseren tot een basisvorming voor alle leerlingen, en door middel van kerndoelen de gemeenschappelijke basis te definiëren. Bij de introductie van de basisvorming in 1993 was in principe voor alle leerlingen hetzelfde programma, met 15 vakken en ongeveer 280 kerndoelen, verplicht. Scholen hadden de opdracht dit uit te werken voor de verschillende groepen leerlingen.

Inspectieonderzoek leidde in 1999 tot de conclusie dat de doelstellingen die met de basisvorming nagestreefd werden, weliswaar nastrevenswaardig waren en deels ook gerealiseerd zijn, maar dat de instrumentatie («alle leerlingen hetzelfde vakkenpakket»):

- leidde tot een programma dat overladen en versnipperd was,
- onvoldoende recht deed aan verschillen tussen leerlingen en scholen, en
- onvoldoende de professionaliteit van leraren benutte.

In 2001 zijn maatregelen ter verlichting van de eisen aan scholen veranderd in artikel 11g WVO (Stb. 2001, 340). De geldigheidsduur van deze maatregelen is in 2004 verlengd tot 1 augustus 2006 (Stb. 2004, 244). Deze maatregelen gaven scholen al redelijk wat ruimte door de gelegenheid te bieden om – gegeven de opdracht de basisvormingsvakken aan te bieden – te kiezen welke kerndoelen daarvan daadwerkelijk aan bod komen.

In 2001 adviseerde de Onderwijsraad naar aanleiding van het inspectieonderzoek om het voor alle leerlingen verplichte onderwijsprogramma te beperken tot een kerncurriculum dat tweederde van de beschikbare tijd zou beslaan. In 2002 is de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming ingesteld met als opdracht om – in nauwe interactie met de direct betrokkenen in het voortgezet onderwijs – tot aanbevelingen te komen over de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs.

In juni 2004 presenteerde de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming haar eindrapport met daarin aanbevelingen voor nieuwe wettelijke kaders voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Deze aanbevelingen werden zowel door het scholenveld, als door de Tweede Kamer en de regering grotendeels overgenomen. Ze waren dan ook tot stand gekomen met grote betrokkenheid van het scholenveld en konden daardoor rekenen op breed draagvlak. Kern van het eindrapport van de Taakgroep is dat scholen veel meer ruimte krijgen om maatwerk te bieden en dat de sturing van de rijksoverheid zich beperkt tot hoofdlijnen. Het eindrapport van de Taakgroep is met een beleidsreactie op 18 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 26 733, nr. 21) aan de Tweede Kamer aangeboden. In het Algemeen Overleg van 13 en 14 oktober 2004 (zie Kamerstukken II 2004/05, 26 733, nr. 25) bleek ook de Kamer in te stemmen met de voorgestelde koers voor de onderbouw voortgezet onderwijs. Dit wetsvoorstel werkt deze koers uit.

Bij consultatie van onderwijsorganisaties medio december 2004 over de contouren van dit wetsvoorstel bleek dat in het onderwijsveld draagvlak bestaat voor de hoofdlijnen ervan.

Beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 augustus 2006.

3. Doelstellingen onderbouw voortgezet onderwijs

De regering heeft in een brief aan de Tweede Kamer van 2 december 2003 over de onderbouw voortgezet onderwijs (ocw0301080) haar ambitie uiteengezet voor de onderbouw, en in het meerjarenbeleidplan Koers VO (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VIII, nr. 151) in bredere zin voor het hele voortgezet onderwijs. De kern van deze ambitie is om variëteit mogelijk te maken binnen duidelijke kaders, en om de verantwoordelijkheid voor professionele onderwijskundige keuzes primair en consequent op het niveau van scholen te beleggen. Dit met het doel de talenten van jongeren zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen. Hierbij wordt aangesloten bij het advies «Bewijzen van goede dienstverlening» (rapport nr. 70) van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid dat op 1 december 2004 verscheen. De overheid beperkt zich tot het stellen van heldere doelen en randvoorwaarden. Deze kaders en eisen moeten scholen ruimte bieden om de collectieve en de eigen doelstellingen te realiseren.

De rijksoverheid stelt, naast een aantal algemene kwaliteitseisen, globale inhoudelijke kaders voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs vast (de kerndoelen). De gemeenschappelijke opdracht aan scholen is dat ze leerlingen (mede) aan de hand daarvan voorbereiden op persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren en op het vervolgonderwijs, zowel in als na het voortgezet onderwijs. Scholen moeten daarbij het programma van de onderbouw zo inrichten dat leerlingen na twee jaar (bij voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, hierna: vmbo) respectievelijk drie jaar (bij hoger algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, hierna: havo/vwo) voortgezet onderwijs gevolgd te hebben, nog steeds – binnen de gekozen leerroute (schoolsoort, leerweg) en indien nodig en mogelijk ook daarbuiten – alle sectoren respectievelijk profielen kunnen kiezen. Scholen zijn bij de invulling van de opdracht gehouden aan de eisen voor inspraak, medezeggenschap en informatie zoals geregeld in de Wet medezeggenschap onderwijs. Ook geldt een aantal kwaliteitseisen voor het gebruik van onderwijstijd en voor de inzet van onderwijspersoneel.

De visie op onderwijs in de onderbouw is de eigen verantwoordelijkheid van de school. Met dit wetsvoorstel krijgen scholen op een aantal terreinen de ruimte om eigen keuzes te maken. Gegeven een aantal voorwaarden voor de inzet van personeel en verantwoording naar ouders, leerlingen en personeel kunnen door het team in de school schooleigen professionele en identiteitgerelateerde afwegingen worden gemaakt over de vertaling van de kerndoelen in concrete onderwijsprogramma's. Het is daarbij essentieel dat de leerling leert in een doorlopende leerlijn, van het primair naar het voortgezet onderwijs en van onderbouw naar bovenbouw. Keuzes van scholen voor de onderbouw moeten passen bij de inrichting van de bovenbouw op de desbetreffende school. Een belangrijk kenmerk van onderwijs in de onderbouw is dat leerlingen zicht krijgen op de mogelijkheden voor de verdere (school)loopbaan, op de kenmerken van verschillende soorten arbeid en op de samenleving waarin zij leven. Het ligt voor de hand dat in het onderwijs aandacht is voor de relaties en samenhang tussen de verschillende programmaonderdelen. Daarbij is het belangrijk dat dit onderwijs plaatsvindt in een uitdagende, veilige en gezonde leeromgeving.

4. Geen door de rijksoverheid opgelegde onderwijsvernieuwing

In de brief van 2 december 2003 (ocw0301080) gaf de regering aan de term «basisvorming» niet meer te willen gebruiken en in plaats daarvan te spreken over «onderbouw» als het gaat over de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs. Met deze andere benaming wordt tot uitdruk-

king gebracht dat de rijksoverheid zich neutraal wil opstellen tegenover inrichting en vormgeving van het onderwijsprogramma in de onderbouw. Voor scholen betekent dat heel concreet dat zij – en niet de rijksoverheid – in eerste instantie aan zet zijn bij de inrichting van het onderbouwprogramma. Scholen kunnen het programma inrichten op basis van de lokale behoeften, wensen, ambities en mogelijkheden.

Op grond van dit wetsvoorstel wordt in globale zin de opdracht aan de scholen op centraal niveau vastgesteld. De regering is ervan overtuigd dat de kwaliteit van het onderwijs – dus de kwaliteit van de uitvoering van die opdracht – het best gewaarborgd is als de verantwoordelijkheid voor de onderwijskundige en zorggerelateerde keuzes primair en consequent op het niveau van de uitvoerders in de scholen ligt, en als de inspraak over de kwaliteit van dit onderwijs primair een aangelegenheid is tussen de school en haar directe afnemers: de leerlingen en hun ouders en eventueel andere betrokkenen. Daarom wil de regering scholen werkelijk de ruimte geven op hun eigen manier het onderwijs vorm te geven.

De keuze over de programmering, inrichting, organisatie, vormgeving en pedagogisch-didactische aanpak in de onderbouw is – binnen de door de overheid gestelde kaders – aan de school. Sommige scholen en sommige vakgebieden zullen ervoor kiezen om het onderwijs vakgericht, disciplinair aan te (blijven) bieden. Andere scholen zullen juist meerwaarde zien in heel andere manieren om het onderwijs te organiseren, bijvoorbeeld vakoverstijgend en multidisciplinair. De Taakgroep Vernieuwing Basisvorming heeft een aantal werkdocumenten ontwikkeld waarin modellen worden beschreven om het onderwijs «anders» te organiseren. Dit zijn niet meer dan handreikingen die scholen kunnen gebruiken indien zij dat willen. De professionele keuzes moeten – en kunnen – door het team in de school zélf worden gemaakt. Het ene model is niet per se beter dan het andere model: waar het om gaat, is dat voor manieren wordt gekozen die passen bij de leerlingen, bij het team en bij de school. Binnen één school kunnen voor verschillende vakgebieden of voor verschillende groepen leerlingen andere keuzes worden gemaakt.

5. Kerndoelen als leidraad voor de onderwijsprogramma's in de onderbouw

De onderbouw van het voortgezet onderwijs is voor leerlingen een belangrijke schakel in de doorlopende leerlijn van primair onderwijs naar vervolgonderwijs in en na het voortgezet onderwijs, de arbeidsmarkt en de maatschappij. Die doorlopende leerlijn loopt tussen leerlingen als ze ouder worden en de onderwijsloopbaan verder doorlopen, steeds verder uit elkaar. In de loop van de onderwijsloopbaan van jongeren worden de onderwijsprogramma's steeds meer divers. De onderbouw van het voortgezet onderwijs is de laatste periode in de onderwijsloopbaan met een substantiële gemeenschappelijkheid van onderwijsdoelen: de kerndoelen. Deze kerndoelen drukken de (minimale) breedte van het onderwijsprogramma uit. Ten minste 1425 uren (= circa tweederde van de totale duur van het onderwijsprogramma in de onderbouw) moet worden verzorgd op basis van de kerndoelen.

De omvang en de formulering van de kerndoelen moet dusdanig zijn dat alle scholen in staat worden gesteld om maatwerk te leveren voor leerlingen van de verschillende schoolsoorten (van voorbereidend beroepsonderwijs tot voorbereidend wetenschappelijk onderwijs). De richtinggevendende kerndoelen moeten vertaald kunnen worden in concrete onderwijsprogramma's op verschillende niveaus en op scholen van alle signaturen.

De kerndoelen beschrijven de collectieve ambitie: welke kennis, vaardigheden en inzichten dienen alle jongeren te verwerven? Deze (combinatie van) vaardigheden, kennis, inzichten en attitudes zijn nodig voor persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren van alle leerlingen. De kerndoelen verwijzen naar drie aspecten van het leven waarop het onderwijs voorbereidt. «Cultureel kapitaal» is nodig voor (levenslange en levensbrede) persoonlijke ontplooiing en ontwikkeling. Het verwerven van voldoende «sociaal kapitaal» is essentieel voor actief burgerschap, integratie en sociale cohesie. «Menselijk kapitaal» tenslotte heeft betrekking op de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Bovendien brengen kerndoelen tot uitdrukking welke bagage leerlingen nodig hebben voor het vervolg van hun onderwijsloopbaan, om te beginnen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.

Met kerndoelen wordt vastgesteld wat de maatschappij – inclusief de arbeidsmarkt – belangrijk vindt dat jongeren (in de onderbouw van het voortgezet onderwijs) leren. Een breed draagvlak voor de kerndoelen is dan ook essentieel. Een centraal onderdeel van het eindrapport van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming was een voorstel voor een nieuwe set kerndoelen. Dit voorstel is tot stand gekomen op basis van een breed en open proces waarbij vele (organisaties van) leraren, vakinhoudelijke deskundigen en andere belanghebbenden nauw zijn betrokken. Hiermee is breed draagvlak voor het voorstel verworven, zowel binnen als buiten het voortgezet onderwijs.

Het is niet uitgesloten dat sommige kerndoelen niet of moeilijk in een bepaald didactisch model te realiseren zijn. Indien dat het geval is, is het natuurlijk niet de bedoeling dat die kerndoelen dan maar niet worden aangeboden. Scholen zullen dan manieren moeten vinden om op een andere manier invulling te geven aan deze kerndoelen. Niet de onderwijsmethode, maar de kerndoelen en de algemene opdracht aan de school zijn voor alle scholen het uitgangspunt. Daarbij geldt dat de onderbouw voorbereidt op de bovenbouw. Er ontstaat ruimte in de onderbouw om scholen beter in de gelegenheid te stellen het programma in de onderbouw zo in te richten dat een goede doorlopende leerlijn naar de bovenbouw ontstaat. Dit wetsvoorstel stelt scholen in de gelegenheid de onderbouw aan te passen aan wat leerlingen nodig hebben op wat in de bovenbouw nodig is, niet andersom.

De formulering van de door de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming voorgestelde kerndoelen benadrukt het leren van de leerling. De procesmatige beschrijving zou de vraag op kunnen oproepen of het leren belangrijker is dan wát er geleerd wordt. Het belang van kennis is – zeker met onze ambities voor een kenniseconomie van formaat – onomstreden. Kennis als product ontstaat pas in een proces van leren en kan ook pas na zo'n proces functioneren. Het is daarom een misvatting dat een procesmatige beschrijving van de kerndoelen betekent dat vaardigheden of leren leren belangrijker gevonden worden dan kennis. De Commissie Kerndoelen Basisonderwijs, die de kerndoelen voor het primair onderwijs heeft ontwikkeld, noemt hier het voorbeeld van leren schaken:

«Kerndoelen geven weer wat een leerling leert. Daarbij duidt «leren» zowel op het proces als het resultaat. «Marie leert schaken» betekent zowel dat Marie schaken aan het leren is, als dat er een moment komt waarop Marie heeft leren schaken. Dan kán Marie schaken. Heeft Marie leren schaken, als ze «aan het einde van de rit» niet kan schaken? Nee, ze heeft wel haar best gedaan en haar leraar of lerares ook, maar het doel «Marie leert schaken» is niet bereikt.»

Vanuit deze redenering kiest de commissie ervoor om als vaste formulering van een kerndoel de vorm te kiezen: de leerling leert + werkwoord + nadere aanduiding. Dezelfde redenering geldt voor de kerndoelen voor de onderbouw voortgezet onderwijs.

Na indiening van dit wetsvoorstel zal ook het voorstel voor nieuwe kerndoelen in procedure gebracht worden. De kerndoelen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, die aan beide Kamers der Staten-Generaal zal worden overlegd.

6. Inzet onderwijspersoneel

Elke manier om het onderwijs te organiseren staat of valt bij de beschikbaarheid van voldoende en voor die manier van onderwijs verzorgen in de betreffende onderwijsinhoud bekwaam onderwijspersoneel. Om scholen ruimte te bieden het onderwijs op andere manieren te organiseren dan de manieren die nu wettelijk mogelijk zijn, is het ook nodig dat scholen de ruimte hebben om op een passende en verantwoorde manier hun personeel in te zetten: manieren die nu al mogelijk zijn en eventueel andere manieren.

Dit wetsvoorstel behelst een aanvulling van de wettelijke mogelijkheden om ter zake bekwaam onderwijspersoneel optimaal in te kunnen zetten, zonder concessies te doen aan de kwaliteit van het onderwijs. Daarmee wordt de ruimte uitgebreid die scholen hebben om modern en goed personeelsbeleid te voeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mogelijkheid leraren in te zetten in teams waarvan de leden gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en uitvoering van een vakoverstijgend onderwijsprogramma. Veel scholen hebben hierin een goede manier gevonden om het personeel in te zetten om leerlingen op een adequate manier te ondersteunen, te stimuleren en te begeleiden in hun (leer-)ontwikkeling. Ook hier geldt dat de wijze van inzet van het personeel een vertaling moet zijn van de visie op het onderwijs, en niet andersom. Dit wetsvoorstel biedt nieuwe mogelijkheden naast, niet in plaats van, bestaande werkwijzen.

Om leerlingen te kunnen voorbereiden op persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren, is het van belang dat het onderwijspersoneel goed is toegerust. In het verlengde van de wettelijke waarborgen voor de bekwaamheid van leraren is blijvende aandacht nodig voor de ontwikkeling van hun professionaliteit, bijvoorbeeld door middel van scholing. Het is de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers om hier inhoud aan te geven.

7. Gebruik onderwijstijd

De huidige wettelijke kaders voor onderwijstijd in de onderbouw gaan uit van een traditionele manier van onderwijzen, namelijk uren waarin een docent aan een groep leerlingen onderwijs verzorgt in een bepaald vak (één van de vijftien in artikel 11a van de WVO beschreven vakken om precies te zijn). Daar is niets mis mee, alleen: er zijn ook andere manieren waarop scholen het onderwijsprogramma willen aanbieden. Daarbij stuiten zij op de voor hun situatie onvoldoende bruikbare wettelijke bepalingen. In de huidige WVO wordt uitgegaan van 1280 lessen van 50 minuten. Dat komt overeen met 1067 (klok)uren.

Naar analogie van de bepalingen voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs wordt onder onderwijstijd verstaan: begeleid onderwijs onder schooltijd en onder verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel. Daarnaast wordt een bandbreedte voor onderwijstijd

(minimaal 1000 uren per jaar, maximaal 1134 uren per jaar) geïntroduceerd. De reden daarvoor is een praktische. Ouders en leerlingen zijn gebaat bij zekerheid over de minimale en maximale onderwijstijd die een school kan bieden. De rijksoverheid ziet het als haar taak om het speelveld voor schooleigen keuzes op dit vlak enigszins in te perken. In die zin moet de bandbreedte voor onderwijstijd gezien worden als een kader voor de opdracht aan de scholen. Binnen dat kader maken scholen eigen keuzes ten aanzien van de invulling van het onderwijsprogramma. Het uitgangspunt van traditionele lesuren van 50 minuten verdwijnt uit de wet en de wettelijke grondslag voor een adviesurentabel basisvorming komt te vervallen. Waar in dit wetsvoorstel wordt gesproken over uren, worden klokuren (60 minuten) bedoeld.

Ook komt de wettelijke grondslag voor een adviesurentabel te vervallen. Het Inrichtingsbesluit W.V.O. kent op basis van het huidige artikel 23 van de WVO een adviesurentabel voor het vmbo. Zoals de naam al aangeeft, is dit een advies aan de scholen over het aantal uren dat aan alle vakken besteed *kan* worden gedurende de gehele cursus. Ondanks het feit dat deze tabel slechts een adviesfunctie heeft, gaat er een sturende werking van uit, waardoor de ruimte voor schooleigen keuzes ten onrechte wordt ingeperkt. Een dergelijk instrument past niet in de huidige besturingsfilosofie en daarom wordt artikel 23 van de WVO in dit wetsvoorstel geschrapt.

De invulling van de bandbreedte voor onderwijstijd is niet van invloed op de bekostiging van scholen. Indien scholen ervoor kiezen minder dan 1067 uren maar ten minste 1000 uren onderwijstijd te programmeren, dienen zij de vrijkomende uren daarom in te zetten voor schoolontwikkeling en dus kwaliteitsverbetering.

8. Ruimte verantwoorden

Eén van de centrale thema's die in Koers VO worden benadrukt, is dat scholen over hun keuzes verantwoording moeten afleggen aan hun directe omgeving: ouders, leerlingen, en hun eigen personeel. Scholen krijgen met dit wetsvoorstel veel ruimte voor variëteit, professionaliteit en identiteit bij de vormgeving en organisatie van de onderwijsactiviteiten. Naast onderwijskundige keuzes gaat dit over de daaraan gerelateerde overwegingen over de inzet van het personeel en het gebruik van de onderwijstijd. In dit wetsvoorstel worden de kaders gegeven voor deze keuzes. Conform de Wet medezeggenschap onderwijs heeft de medezeggenschapsraad bepaalde bevoegdheden in het geval van voorgenomen schoolbeleid dat belangrijke onderwijskundige en rechtspositionele consequenties kan hebben. Dat geldt dus ook voor de schoolkeuzes over de inrichting van het onderwijsprogramma, het gebruik van de jaarlijkse onderwijstijd en (indien van toepassing) de manier waarop de bekwaamheid van leraren wordt gewaarborgd en onderhouden bij instelling van teams. Dergelijk schoolbeleid kan pas in het schoolplan (en daarna in de schoolgids) verankerd worden, nadat de medezeggenschap hiermee heeft ingestemd. Anders gezegd: een school verandert pas als alle betrokken partijen daarmee instemmen.

9. Toezicht en verantwoording

De globalere wettelijke kaders voor de onderbouw zullen leiden tot meer variëteit tussen scholen. Bij een grotere beleidsruimte voor scholen hoort dat zij zich verantwoorden over gemaakte keuzes en geboekte resultaten: verticaal aan de overheid, en horizontaal aan ouders, leerlingen, toelevende scholen, vervolgoedingen en stagebedrijven.

Meer variëteit tussen scholen betekent ook meer variëteit in het verticale toezicht door de inspectie, dat in het verleden voor alle scholen op gelijke wijze werd ingevuld. De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) gaat uit van het principe van proportioneel toezicht. Dit principe houdt in dat de inspectie frequentie, vorm en intensiteit van het toezicht zal laten afhangen van de mate waarin scholen hun eigen kwaliteitszorg op orde hebben en goede resultaten behalen. Specifieke aandachtspunten voor de inspectie in het kader van de onderbouw zijn de manier waarop scholen de kerndoelen uitwerken in onderwijsprogramma's, de beschikbare onderwijstijd invullen en het personeel inzetten.

Van belang is dat scholen heldere doelstellingen voor de onderbouw formuleren en door middel van zelfevaluatie achteraf vaststellen of die doelen behaald zijn. Het toezicht door de inspectie kan zich, indien de resultaten goed zijn, dan hierop concentreren. De rijksoverheid en de inspectie stimuleren de ontwikkeling van kwaliteitssystemen en zelf-evaluatie door scholen. De inspectie zal verder bij schoolbezoeken een stimulerende rol spelen in het monitoren van ontwikkelingen en het verzamelen en verspreiden van goede voorbeelden uit de praktijk.

10. Handhaafbaarheid

De Inspectie van het Onderwijs is geraadpleegd over de handhaafbaarheid van de voorgestelde wetswijzigingen. De inspectie is van mening dat met de voorstellen een bijdrage wordt geleverd aan een voorspoedige ontwikkeling van de onderbouw in het voortgezet onderwijs. Zij ondersteunt de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om leraren flexibel in teams in te zetten, en benadrukt de verantwoordelijkheid van de school om een modern en goed personeelsbeleid te voeren. Een overzicht van geordende gegevens ten aanzien van de aanwezige bekwaamheden vormt samen met informatie uit andere bronnen naar de mening van de inspectie voldoende basis voor beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs bij vakoverstijgende programmaonderdelen.

De inspectie plaatst verder enkele kanttekeningen. Deze betreffen allereerst de formulering van de opdracht aan de wetgever om kerndoelen vast te stellen (het voorgestelde artikel 11b WVO). Daarin wordt economie vermeld als aspect dat in de kerndoelen tot uitdrukking moet komen. De inspectie geeft aan dat het vak economie in de opdracht aan de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming en in het advies van de Onderwijsraad buiten het kerncurriculum was geplaatst, maar daar nu blijkbaar toch deel van uit gaat maken. Zij vraagt om verheldering van deze keuze; dit is vooral van belang voor traditionele havo/vwo-scholen die het vak economie veelal in het derde leerjaar aanbieden.

Met betrekking tot de opmerking van de inspectie over de positionering van economie (het vak of aspecten daarvan) het volgende. De in artikel 11b neergelegde opdracht strekt er niet toe om bepaalde vakken verplicht in het onderwijsprogramma op te nemen, maar om vast te stellen aan welke aspecten *in de kerndoelen* aandacht besteed moet worden. Artikel 11b heeft dan ook niet tot doel het *vak* economie in de kerndoelen een plaats te geven, net zo min als scholen met dit artikel worden verplicht het onderbouwprogramma in een aantal in dat artikel bij naam genoemde vakken te organiseren. Artikel 11b is niet zozeer een opdracht aan de school als wel aan de wetgever. De regering hecht er aan om in de kerndoelen ook aandacht te geven aan economische aspecten. Met andere woorden: elke leerling dient in de onderbouw ten minste met enige economische aspecten van de samenleving in aanraking te komen. Welke aspecten dat zijn, wordt niet in de wet maar in de kerndoelen bepaald. De door de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming voorgestelde nieuwe kern-

doelen bevatten enkele globale economische aspecten. Scholen kunnen die aspecten in het concrete onderwijsprogramma voor de onderbouw uitwerken. Dat kan bijvoorbeeld in praktische sectororiëntatie voor de sector Economie, geïntegreerd in een vak of leergebied, in een project, of in een apart vak economie. De school maakt hierin eigen keuzes. Voor havo/vwo-scholen blijft de mogelijkheid bestaan om economie als apart vak voor het eerst in het derde leerjaar aan te bieden.

Met betrekking tot onderwijstijd pleit de inspectie voor een wettelijk minimum voor de omvang van het jaarlijkse onderwijsaanbod, waaraan vervolgens strikt de hand moet worden gehouden. Zij constateert dat met de introductie van een bandbreedte voor onderwijstijd duidelijkheid over de norm wordt gegeven en ruimte voor scholen ontstaat om zelf keuzes te maken. Zij vraagt zich wel af of een minimumnorm van 1000 uren per schooljaar in het bijzonder in een examenjaar reëel is, gelet op de in de praktijk aangetroffen situatie waarbij dit aantal uren en 40 weken veelal niet worden gerealiseerd. Strikte handhaving van de minimale onderwijstijd met behulp van een daarop toegesneden sanctieregime zal naar verwachting vele scholen treffen.

Scholen kunnen gegeven de bandbreedte voor onderwijstijd eigen keuzes maken over het jaarlijkse aantal te programmeren uren onderwijs. Zij moeten over die keuzes verantwoording afleggen aan hun directe omgeving. In lijn met het pleidooi van de inspectie zal er strenger op worden toegezien dat scholen die geplande onderwijstijd ook daadwerkelijk realiseren. Bij de handhaving hiervan zullen de mogelijkheden die de wet biedt worden benut. Dat varieert van gericht (nader) onderzoek door de inspectie tot het opleggen van sancties door de Minister. De momenteel toepasbare sancties zijn reparatoir van aard: opschorting en inhouding van de bekostiging. In voorbereiding is een wetswijziging die duidelijk maakt dat opschorting en inhouding van bekostiging bij het niet naleven door scholen van wettelijke bepalingen – dus ook die met betrekking tot onderwijstijd – ook punitief van aard kan zijn. De planning is dat die wetswijziging evenals het voorliggende wetsvoorstel per 1 augustus 2006 in werking treedt. De periode tot inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt benut voor het uitvoeren van een nulmeting over de inzet van onderwijstijd, het eventueel op basis daarvan aanspreken van de sector en het informeren van scholen en andere betrokken partijen over de beoogde maatregelen in dit kader.

Wat betreft de minimale onderwijstijd voor de bovenbouw van het vmbo, waarover de inspectie een opmerking heeft gemaakt, het volgende. Het wetsvoorstel bevat ook een norm voor de minimale onderwijstijd in het derde en vierde leerjaar van het vmbo. Naar aanleiding van de opmerkingen van de inspectie is de norm voor het vierde leerjaar in overeenstemming gebracht met de norm die wettelijk al geldt voor het laatste leerjaar van het havo en vwo, te weten minimaal 700 uren (artikel I, onderdeel D, eerste lid, van dit wetsvoorstel).

11. Uitvoeringsgevolgen

Het agentschap Centrale financiën instellingen (hierna: Cfi) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) heeft een toets op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel uitgevoerd. Het agentschap onderschrijft de doelstelling om de scholen meer ruimte te geven voor eigen keuzes en concludeert dat het voorstel uitvoerbaar is. Het voorstel heeft geen bekostigingsconsequenties voor de scholen.

Cfi geeft aan dat de teksten van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op bepaalde punten inhoudelijk niet overeenkomen. Naar

aanleiding van deze opmerking is de memorie van toelichting aangepast. Cfi plaatst verder nog enkele redactionele kanttekeningen bij het wetsvoorstel. Deze zijn voorzover nodig verwerkt in de tekst.

Cfi constateert dat het wetsvoorstel uitvoeringsconsequenties en gevolgen voor bepaalde processen en systemen van Cfi heeft. Samen met Cfi zal worden gezien hoe deze gevolgen opgevangen worden. Cfi concludeert dat er ook incidentele gevolgen voor het Onderwijsnummer/BRON zijn. Hierover zal overleg plaatsvinden met de IB-Groep.

12. Advies Onderwijsraad

Op 11 juli 2005 heeft de Onderwijsraad op verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, advies uitgebracht over dit wetsvoorstel (kenmerk 2005/0249/834).¹

De raad beoordeelt het wetsvoorstel positief en concludeert dat het uitvoerbaar is in de praktijk. De raad staat positief tegenover het vergroten van de mogelijkheden voor scholen voor de inrichting van de onderbouw. Met dit wetsvoorstel worden scholen beter in staat gesteld om ervoor te zorgen dat de leerlingen op de plek komen die past bij hun capaciteiten en interesses, zodat hun talenten zo goed mogelijk benut worden. Tevens wordt er meer een beroep gedaan op de deskundigheid van de professionals in de school. De school kan vorm geven aan een eigen onderwijsprofiel.

De raad concludeert ook dat de minister bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zorgvuldig te werk is gegaan en spreekt zijn waardering uit voor het feit dat het onderwijsveld hierbij sterk betrokken is geweest. Wel plaatst de raad enkele kanttekeningen. Daarop zal in deze paragraaf worden ingegaan.

De socialiserende en kwalificerende functie van de onderbouw van het voortgezet onderwijs

De raad is van mening dat in het wetsvoorstel de nadruk ligt op de voorbereiding op de bovenbouw en daarmee op de examenprogramma's. Hij geeft daarbij aan dat de voorbereiding van leerlingen op participatie in de samenleving minstens zo belangrijk is. Daarom stelt de raad voor dat op schoolniveau de beide functies (socialiseren en kwalificeren) meer in balans worden gebracht. Daarnaast stelt de raad voor dat «de ontwerpkerndoelen (artikel 11b) worden aangevuld met aspecten van burgerschap, sociale integratie en culturele en literaire zaken.»

Het klopt dat het wetsvoorstel voor de onderbouw voortgezet onderwijs relatief weinig accent legt op de socialiserende functie van het onderwijs. De artikelen voor de onderbouw moeten echter nadrukkelijk worden gezien in de bredere context van de Wet op het voortgezet onderwijs. Sinds 24 juni 2005 ligt een voorstel van Wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt bij de Eerste Kamer voor (Kamerstukken I 2004/05, 29 666, A). Dit voorstel strekt tot opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. Een belangrijk element in dit voorstel is dat het onderwijs mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. Dit geldt de hele schoolperiode, zowel in de onderbouw als in de bovenbouw. Het is daarom niet nodig om dit ook nog specifiek in de artikelen die betrekking hebben op de onderbouw te regelen. Het is zoals de raad zegt: op school-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

niveau dienen de socialiserende en kwalificerende functies van het onderwijs in balans worden gebracht.

Wat betreft de aandacht voor de door de raad genoemde aspecten van burgerschap, sociale integratie en culturele en literaire zaken in de kerndoelen, denkt de raad dat in de toekomst de kerndoelen kunnen worden aangevuld met elementen uit de canon. «De canon, die door de commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon (commissie-Van Oostrom) wordt samengesteld, kan dan achteraf door scholen gebruikt worden om verdieping aan te brengen in de kerndoelen» (beleidsreactie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op het advies van de Onderwijsraad Stand van educatief Nederland d.d. 26 mei 2005). De regering deelt deze opvatting van de raad: de kerndoelen bieden de wettelijke basis, die onder meer met behulp van de canon, uitgewerkt en verdiept kunnen worden in concrete onderwijsprogramma's. De canon heeft met andere woorden – anders dan de kerndoelen – geen wettelijke status. De raad bepleit echter eveneens het aanvullen van de concept-kerndoelen met aspecten van sociale cohesie, burgerschap en culturele en literaire zaken. Dit advies wordt niet overgenomen. Zoals gezegd: sociale cohesie en burgerschap zijn en worden al op andere plaatsen in de WVO geregeld, terwijl de canon al een basis voor uitwerking en verdieping van de kerndoelen op het terrein van culturele en literaire zaken zal bieden. Daar komt bij dat de door de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming ontwikkelde set kerndoelen tot stand is gekomen in een zorgvuldig en interactief traject met de scholen; daarbij past het niet om kerndoelen zonder nadere consultatie in een mate aan te passen die de raad voorstelt. Wel zal bezien worden of, naar aanleiding van het advies van de canoncommissie, de kerndoelen ten behoeve van de concrete programma's op schoolniveau (voorbeeldmatig) nader kunnen of moeten worden uitgewerkt.

Kerndoelen: niveaus, definitie en substitutiemogelijkheid

De Onderwijsraad bepleit om de kerndoelen een niveauaanduiding te geven en stelt voor uit te gaan van drie niveaus. Dit voorstel is niet overgenomen. Op basis van intensief contact met het onderwijsveld heeft de Taakgroep er heel bewust van afgezien de kerndoelen op verschillende niveaus te formuleren. Bij de formulering van kerndoelen is er in principe de keuze om de kerndoelen voor de verschillende niveaus heel specifiek te formuleren of ze algemeen te formuleren en zo ruimte te laten voor uitwerking op verschillende niveaus door scholen en onderwijsgeevenden zelf. De eerste keuze zou in een langdurig en waarschijnlijk moeizaam proces tot gedetailleerde leerdoelen leiden op ten minste drie en misschien wel vijf of zes verschillende niveaus: één voor elke schoolsoort of leerweg. Het zou ook gedetailleerde landelijke regelgeving opleveren die eerder belemmerend dan stimulerend is. Vanuit de overweging dat scholen optimaal ruimte moeten krijgen om hun leerlingen arrangementen op maat te bieden, is op aanraden van de Taakgroep gekozen voor één set globaal geformuleerde kerndoelen. De school kan daarbinnen verschillende uitwerkingen naar niveau en ordening kiezen. Daarmee is een duidelijke keuze gemaakt in de formele functie van de kerndoelen: het gaat niet om een specificatie van uniforme leerresultaten, maar om een kader waarbinnen de school echte aanbodkeuzes kan maken. Dit is een aanpak die zoals blijkt uit het door de Taakgroep verworven draagvlak kan rekenen op instemming in het onderwijs.

De Onderwijsraad bepleit ook om de definitie en het karakter van kerndoelen zoals geldend in de wettelijke kaders voor de basisvorming, niet te schrappen. De definitie van kerndoelen is niet geschrapt. Deze heeft echter wel een andere plaats gekregen: bij de algemene begripsbepalingen in artikel 1 van de WVO.

Daarnaast is de definitie of het karakter van de kerndoelen gewijzigd, zoals hiervoor is beschreven. De functie van de kerndoelen is het vaststellen van het kader waarbinnen scholen aanbodkeuzes kunnen maken. Dat is een wijziging ten opzichte van de regelgeving voor de basisvorming, waar de kerndoelen werden gezien als specificatie van uniforme leerresultaten (huidig artikel 11a, vijfde lid, van de WVO). De ervaring heeft geleerd dat uniforme regelgeving onvoldoende recht doet aan de wens van scholen om maatwerk te bieden aan leerlingen en uit te gaan van eigen professionele inzichten.

Niveaudifferentiatie krijgt vorm in de concrete onderwijsprogramma's, niet in de kerndoelen. Het onderwijs in de onderbouw bereidt leerlingen immers voor op de verschillende programma's in de bovenbouw en dus op de examenprogramma's. De examenprogramma's vormen uiteindelijk het einddoel voor de periode die leerlingen in het voortgezet onderwijs doorbrengt. Daarmee zijn de examenprogramma's het ultieme ijkpunt voor de mate waarin scholen en onderwijsgevendenden succesvol zijn in het aanbrenge van niveaudifferentiatie in de onderwijsprogramma's. De regering heeft vertrouwen in de professionaliteit van scholen en leraren om dat – ondersteund door adequate leermiddelen – te realiseren. Daarom is zij van mening dat het vastleggen van kerndoelen op verschillende niveaus geen meerwaarde biedt boven de richtinggevende werking van de examens en de professionaliteit in de school.

De raad houdt het pleidooi om voor elk van de vakken of leergebieden een referentiekader te ontwikkelen om de praktische betekenis van de kerndoelen te vergroten, met als richtpunt de drie door de raad voorgestelde niveaus. Hiermee geeft de raad aan de opvatting van de regering te delen dat het niet nodig is om het instrument wetgeving te gebruiken om niveaudifferentiatie op schoolniveau te realiseren. Referentiekaders zijn relevant voor de vormgeving van concrete onderwijsprogramma's en bij de ontwikkeling van leermethoden. De regering ziet hier geen noodzaak voor overheidsingrijpen: het betreft immers de kerntaak van onderwijsgevendenden en leermiddelenontwikkelaars om rekening te houden met niveauverschillen tussen leerlingen en dus tussen onderwijsprogramma's en leermiddelen.

De Onderwijsraad bepleit vervolgens handhaving van de substitutie-bepaling. De wettelijke bepalingen voor de basisvorming kenden zo'n bepaling (huidig artikel 11e, derde lid). Een bevoegd gezag kon op grond daarvan bij de inrichting van het onderwijs afwijken van de kerndoelen als zij daarvoor in verband met levensbeschouwelijke overwegingen aanleiding zag. Het bevoegd gezag moest in dat geval bepalen welk onderwijs daarvoor in de plaats kwam. Het voorliggende wetsvoorstel kent een dergelijke bepaling niet. Dit is niet nodig. De kerndoelen zijn dusdanig globaal geformuleerd dat uitwerking op alle niveaus en volgens elke signatuur mogelijk is.

In paragraaf 5 wordt deze opdracht aan de wetgever expliciet verwoord: de richtinggevende kerndoelen moeten vertaald kunnen worden in concrete onderwijsprogramma's op verschillende niveaus en op scholen van alle signaturen. Relevant in dit opzicht is dat de voorhangprocedure met betrekking tot de algemene maatregel van bestuur inzake de kerndoelen in het wetsvoorstel – overeenkomend met het pleidooi van de Onderwijsraad – is gehandhaafd (nieuwe artikel 11b, tweede lid). De beide Kamers der Staten-Generaal worden hiermee uitdrukkelijk in de gelegenheid gesteld zich uit te spreken over een voorstel voor kerndoelen. De voorhangprocedure voor de kerndoelen biedt waarborgen dat eventuele nieuwe kerndoelen aan de eis zullen voldoen dat ze op alle scholen uitgewerkt kunnen worden.

Werken in teams

De Onderwijsraad acht werken in teams een wenselijke ontwikkeling. De raad waardeert het daarbij dat het invoeren van teams voor scholen facultatief is. Wel vraagt hij aandacht voor de gevolgen die het besluit in een school om meer in teams te werken, kan hebben voor leraren. Dit wetsvoorstel maakt werken in teams beter mogelijk dan nu het geval is. Het biedt meer mogelijkheden voor scholen om te werken in teams, maar het zijn de betrokkenen zelf die beslissen. Over deze keuzes moeten scholen, zowel in het schoolplan als in de schoolgids, verantwoording afleggen, evenals over hoe zij ervoor zorgen dat er voldoende vakinhoudelijke en vakdidactische kennis in de teams aanwezig is.

Het is inderdaad wenselijk – zoals de raad stelt – dat aankomende en zittende leraren adequaat worden geschoold en voorbereid als een school ervoor kiest het onderwijs op een andere manier vorm te geven dan tot dan gebruikelijk was. Dat geldt echter ook in algemene zin: leraren moeten hun bekwaamheid onderhouden. De totstandkomingsgeschiedenis van de Wet op de beroepen in het onderwijs (Stb. 2004, 344), waarnaar in paragraaf 6 en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel K (artikel 33 WVO) wordt verwezen, gaat daar uitvoerig op in.

Doorstroommogelijkheden voor leerlingen

De raad constateert dat de in het wetsvoorstel neergelegde bepalingen scholen mogelijkheden bieden om goede doorstroommogelijkheden voor scholen te creëren. Scholen moeten volgens de raad de doorstroom van leerlingen die dat kunnen en willen naar een leerweg of schoolsoort van een zwaarder niveau, zo veel mogelijk stimuleren. De regering onderschrijft dat. De raad is wel van mening dat artikel 11f (voorschriften derde leerjaar v.w.o. en h.a.v.o.) de positie van het derde leerjaar havo en vwo onvoldoende verheldert.

Artikel 11f regelt dat ook voor het derde leerjaar havo en vwo de bepalingen voor de onderwijstijd gelden en dat leerlingen na dit leerjaar nog alle profielen moeten kunnen kiezen. Daarnaast biedt dit artikel in samenhang met artikel 11c, tweede lid, de wettelijke grondslag om ook aanvullende voorschriften voor het derde leerjaar havo en vwo te stellen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de verplichting tot het aanbieden van een tweede en derde moderne vreemde taal naast het Engels, en tot het aanbieden van Latijn en Grieks in het gymnasium. Scholen zijn niet verplicht om het derde leerjaar havo en vwo aan de kerndoelen te besteden, maar het kan natuurlijk wel. Dat derde leerjaar is hiermee bij uitstek een jaar waarover scholen zelf keuzes kunnen maken. Om tegemoet te komen aan het pleidooi van de Onderwijsraad is wel artikel 11a aangepast in die zin dat voor alle duidelijkheid na het woord «of» de volgende zinsnede is ingevoegd: «naar het derde leerjaar voorbereidend wetenschappelijk onderwijs of hoger algemeen voortgezet onderwijs en vervolgens [...]».

Onderwijstijd

De raad waardeert het positief dat een nieuwe definitie van onderwijstijd is geformuleerd, die scholen in staat stelt om het onderwijs flexibel en gevarieerd vorm te geven. De raad wijst echter de in zijn ogen onvoldoende gemotiveerde verlaging van de minimale onderwijstijd van de hand.

Het introduceren van een bandbreedte en het verlagen van het wettelijk voorgeschreven minimum aantal uren is geen verlaging (of verhoging)

van de onderwijstijd als zodanig. Waar het om gaat, is dat de overheid zich beperkt tot het inkaderen van de beleidsvrijheid van scholen met betrekking tot onderwijstijd, en dat op schoolniveau – binnen deze kaders – wordt besloten hoeveel uren onderwijstijd precies worden geprogrammeerd. Als een school het voornemen heeft om in een bepaald jaar (gegeven de bandbreedte) een ander aantal uren te programmeren dan in het jaar daarvoor, dan is dat een onderwerp waarover de medezeggenschapsraad zich moet uitspreken. Ook hier geldt: deze maatregel is in essentie geen onderwijskundige, maar een bestuurlijke verandering. Scholen krijgen meer ruimte om zelf keuzes te maken. De raad acht het verstandig om bij de uitvoering van het beleid sterk rekening te houden met de variatie in het beleidsvoerend vermogen van de scholen. De regering onderschrijft dit. Het wetsvoorstel gaat hier ook van uit: de school bepaalt zelf «hoe ver» zij wil gaan. Dat geldt niet alleen de onderwijstijd, maar het wetsvoorstel in het geheel.

Het stellen van een wettelijk minimum aan het op jaarbasis te programmeren aantal uren onderwijstijd is onomstreden. In dit wetsvoorstel wordt dit op 1000 uren onderwijs per jaar vastgesteld. In zowel de bovenbouw van het primair onderwijs als in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs wordt wat betreft het wettelijk vastgesteld minimum aantal uren onderwijstijd uitgegaan van 1000 uren per leerjaar. Het past in het voornemen de wet- en regelgeving voor de verschillende onderdelen van het onderwijs te harmoniseren om hier ook voor de onderbouw voortgezet onderwijs van uit te gaan. Er zijn geen doorslaggevend argumenten om voor de onderbouw het wettelijk minimum voor de onderwijstijd anders te regelen dan voor de bovenbouw. Daarom wordt de definitie van onderwijstijd die voor de bovenbouw voortgezet onderwijs wordt gehanteerd, ook voor de onderbouw toegepast en wordt ook het wettelijke minimumaantal uren geharmoniseerd. Het pleidooi van de Onderwijsraad om het minimumaantal uren onderwijstijd wettelijk vast te stellen op 1040 per leerjaar wordt dan ook niet overgenomen. De regering deelt de opvatting van de raad dat voldoende onderwijstijd een belangrijk kwaliteitsaspect is. De regering vindt echter dat het primair de verantwoordelijkheid van de school is om onderwijsprogramma's te realiseren die passen bij de mogelijkheden, leerstijlen en ambities van verschillende leerlingen. Een voor bovenbouw primair onderwijs en onderbouw en bovenbouw voortgezet onderwijs gelijke wettelijke norm van minimaal 1000 uur volstaat om de minimale kwaliteitseis vast te leggen. Dat is het wettelijk vastgestelde minimum, met andere woorden: het aantal uren dat de overheid minimaal eist. Dat laat onverlet dat veel scholen meer uren kunnen en zullen programmeren, juist gegeven die verantwoordelijkheid van de school om passende onderwijsprogramma's te realiseren. Beslissingen hierover kunnen en moeten op schoolniveau gemaakt worden.

In paragraaf 7 wordt het gebruikmaken van een bandbreedte voor onderwijstijd gemotiveerd als «praktisch». Deze karakterisering acht de raad onvoldoende sterk. Deze motivering heeft echter betrekking op het gebruik van een bandbreedte als zodanig, niet op het minimumaantal en het maximumaantal uren van die bandbreedte. De formulering in paragraaf 7 luidt als volgt: «De rijksoverheid ziet het als haar taak het speelveld voor schooleigen keuzes op [het vlak van de onderwijstijd] enigszins in te perken». Dit wetsvoorstel gaat uit van het voornemen van de regering om zo min mogelijk op het niveau van de wet te regelen. Dat vanuit het principe dat op schoolniveau geregeld moet (kunnen) worden, wat op schoolniveau geregeld kan worden. Een keuze had kunnen zijn om dat ook van toepassing te laten zijn op de onderwijstijd. Immers: ook onderwijstijd is een onderwerp waarover scholen, via de lijn van de medezeggenschap, het schoolplan en de schoolgids, afspraken moeten kunnen maken met de direct betrokkenen: leerlingen, ouders en onderwijzend personeel. Om

leerlingen, ouders en personeel echter een bestendig kader te bieden dat houvast en zekerheid biedt, is gekozen voor een bandbreedte om de keuzevrijheid op het gebied van onderwijstijd enigszins in te perken met een bandbreedte met zowel een minimum als een maximum.

Er is nog een aanvullend argument om een bandbreedte met zowel een minimum als een maximum te hanteren. Met zo'n bandbreedte wordt namelijk de beleidsruimte geëxpliciteerd die scholen hebben en waarbinnen ze keuzes kunnen maken. Het stellen van één norm (of dit nu 1000, 1067, 1134 of een ander aantal uren is) functioneert naar verwachting als een punt waarop veel scholen zich bij de programmering van hun onderwijs gaan richten. Eén van de beleidsdoelstellingen van het bieden van meer ruimte – ook op het gebied van de onderwijstijd – is echter dat scholen bewuste keuzes moeten maken bij de vormgeving van de onderwijsprogramma's, uitgaande van wat verschillende leerlingen nodig hebben. Door dit in lijn met de aanbeveling van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming op het niveau van de wet te expliciteren wordt bevorderd dat scholen zich rekenschap geven van de wijze waarop ze met de beleidsruimte omgaan.

Het is hierbij van belang op te merken dat het bij de bepalingen over onderwijstijd gaat om door leerlingen te besteden tijd. Eventuele verlaging of verhoging door de school van het aantal geprogrammeerde uren onderwijstijd is niet van invloed op de door leraren te besteden tijd. De normjaartaak voor leraren wordt immers in de CAO vastgesteld. Met deze normjaartaak voor leraren is een bepaalde hoeveelheid uren onderwijs voor leerlingen te programmeren. Als ervoor gekozen wordt om (binnen de bandbreedte) minder uren voor leerlingen te programmeren, blijft er in feite lerarentijd «over». In paragraaf 7 wordt al aangegeven dat deze vrijkomende uren ingezet moeten worden voor schoolontwikkeling en dus kwaliteitsverbetering.

Wat betreft het aantal weken waarin scholen een onderwijsprogramma moeten aanbieden het volgende. Het Inrichtingsbesluit W.V.O. gaat niet uit van het minimale aantal weken waarin onderwijs aangeboden moet worden, maar van het maximale aantal schooldagen waarop vakantie gegeven mag worden. Het betreft (bij een vijfdaagse schoolweek) maximaal 60 schooldagen per cursusjaar (artikel 16, eerste lid, Inrichtingsbesluit W.V.O.). Niet tot schooldagen worden gerekend vijf christelijke of andere feestdagen, Nieuwjaarsdag en nationale feestdagen. Materieel komt dat neer op maximaal circa 68 vakantiedagen per cursusjaar (circa 68 dagen: feestdagen vallen soms op een zaterdag of zondag). Dat komt overeen met het door de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming op basis van brede consultatie voorgestelde aantal van 38 weken waarin de wettelijk voorgeschreven minimale onderwijstijd ten minste aangeboden moet worden. Dat plaatst ook het pleidooi van de Onderwijsraad om het wettelijk minimum aantal uren onderwijstijd te stellen op 1040 in een ander daglicht. De raad gaat immers uit van 39 weken. De Taakgroep pleitte in haar eindrapport voor een minimum van 950 klokuren onderwijstijd per jaar. In verband met de wenselijkheid de bepalingen voor bovenbouw en onderbouw voortgezet onderwijs met betrekking tot onderwijstijd te harmoniseren en rekenschap te geven van het door de Taakgroep verworven draagvlak, is ervoor gekozen dit minimum op 1000 klokuren vast te stellen.

De raad waardeert het positief dat geen afzonderlijke en gedetailleerde voorschriften worden gegeven voor de afzonderlijke vakken en de daarvoor benodigde tijd in de onderbouw voortgezet onderwijs. In dat kader merkt hij op dat artikel 23 WVO over de advies-lessentabel dienovereen-

komstig dient te worden aangepast. Dit advies is overgenomen in die zin dat artikel 23 WVO bij dit wetsvoorstel wordt geschrapt.

De constatering van de raad dat de toelichting op de wijziging van artikel 22 WVO ontbreekt, is niet correct. Deze wijziging wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen D, onder 1 (artikelen 10, 10b en 10d WVO), en H (artikel 22 WVO).

Evaluatiebepaling en afspraken tussen rijksoverheid en scholen

De Onderwijsraad adviseert om over vijf jaar een onafhankelijke evaluatie uit te voeren over het proces van autonomievergroting. De regering onderschrijft de wenselijkheid te monitoren hoe scholen omgaan met beleidsruimte en autonomievergroting. Zij acht dit wetsvoorstel echter niet de aangewezen plaats om dit wettelijk te regelen: het wetsvoorstel regelt immers slechts een deel van het voortgezet onderwijs, terwijl het proces van autonomievergroting het hele voortgezet onderwijs betreft. Met name interactieve beleidsvorming en de rapportage daarover naar de Staten-Generaal (zie Koers VO) en het Onderwijsverslag (dat op basis van artikel 23 van de Grondwet naar de Staten-Generaal wordt gezonden) zijn goede en afdoende middelen om op de hoogte te komen en vooral te blijven van de praktische gang van zaken. Het Onderwijsverslag is de laatste jaren gemoderniseerd. Het is niet alleen meer een «statisch» verslag van de staat van het onderwijs (de minimale eis die de Grondwet stelt), maar het besteedt jaarlijks ook aandacht aan relevante thema's in een breder tijdsperspectief. Autonomievergroting vormt zo'n thema. Daarbij moet nog worden gevoegd dat in de huidige opzet van de rijksbegroting en vanzelfsprekend ook het departementale Jaarverslag eveneens veel informatie wordt gegeven over de effecten van het beleid.

Niettemin vindt de regering het van belang om de eerste jaren waarin de nieuwe wettelijke kaders voor de onderbouw gelden, de vinger aan de pols te houden. Vanaf 1 januari 2005 is de projectgroep Onderbouw VO gestart. Dit project komt voort uit de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming en is er op gericht om scholen en leraren te blijven stimuleren en te ondersteunen bij het werken aan de onderbouw. De projectgroep Onderbouw VO zal de komende jaren de ontwikkelingen in de onderbouw monitoren. Daarover zal verslag worden gedaan aan de Tweede Kamer. Om de (administratieve) lasten voor scholen te beperken is de regering terughoudend met op voorhand aanvullende evaluatieonderzoeken aan te kondigen. Wanneer daar aanleiding voor is, kan hiertoe te zijner tijd alsnog besloten worden.

Ten slotte pleit de raad voor heldere afspraken tussen de rijksoverheid en de scholen over de verdeling van de verantwoordelijkheden. Kort gezegd komt het er bij dit wetsvoorstel op neer dat de rijksoverheid gaat over het «wat» (de kerndoelen en een aantal kwaliteitseisen met betrekking tot onderwijstijd, personeel, medezeggenschap en kwaliteitszorg), en de scholen over het «hoe» (de concrete uitwerking daarvan). Wat betreft de afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijksoverheid en scholenveld zij verwezen naar de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met het kabinetsstandpunt over governance (goed bestuur) (Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr. 1).

13. Financiële gevolgen

Aan het wetsvoorstel zijn voor de rijksoverheid geen financiële gevolgen verbonden. Scholen krijgen ruimte om keuzes te maken gegeven de behoeften én mogelijkheden – dus ook financieel – die ze zelf hebben.

Wel is in het kader van flankerend beleid voorzien in een aantal investeringen om scholen te ondersteunen bij schoolontwikkeling in de onderbouw, zoals de projectgroep Onderbouw VO, de ontwikkeling van standaarden voor elektronische portfolio's, experimenten met flexibele leermiddelen en een project van Schoolmanagers_VO met voorbeeldscholen. Deze uitgaven zijn gedekt op de rijksbegroting.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (artikel 1 WVO)

Zoals in onderdeel 5 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, wordt het begrip basisvorming niet meer gebruikt. Daar komt geen nieuw begrip voor in de plaats. Het begrip basisvorming wordt geschrapt uit artikel 1 WVO, dat de begripsbepalingen bevat.

Toegevoegd wordt een begripsbepaling van kerndoelen. Dit woord komt regelmatig voor in de nieuw voorgestelde artikelen. Het is nu niet meer nodig om daarbij telkens te verwijzen naar artikel 11b, waarin de opdracht tot vaststelling bij algemene maatregel van bestuur is geregeld. Kerndoelen geven het kader waarbinnen scholen aanbodkeuzes maken. Verder komt tot uitdrukking dat het draait om het leerproces van leerlingen en het resultaat daarvan.

Artikel I, onderdelen B en C (artikelen 7 en 8 WVO)

De artikelen 7, derde lid, en 8, tweede lid, worden aangepast aan het feit dat het begrip basisvorming niet meer wordt gebruikt. Het vwo en het havo kennen na de eerste twee leerjaren die zijn gericht op de kerndoelen een «vrij» jaar (met enige uitzonderingen, zie het nieuw voorgestelde artikel 11f). Daarna volgt de periode van voorbereidend hoger onderwijs, zo bepaalt artikel 12.

Artikel I, onderdelen D, onder 1 (artikelen 10, 10b en 10d WVO), en H (artikel 22 WVO)

In de artikelen 10, 10b en 10d worden de bepalingen voor de onderwijstijd in de bovenbouw van het vmbo ingericht overeenkomstig de desbetreffende bepalingen voor de bovenbouw havo/vwo. Dit betekent voor het derde leerjaar vmbo een minimum van 1000 uren onderwijstijd en voor het vierde, tevens laatste, leerjaar een minimum van 700 uren. Dit wordt vastgelegd op het niveau van de wet. Daardoor kunnen de bepalingen in artikel 22 daarover vervallen.

De omschrijving van het begrip onderwijstijd («in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma») geeft aan dat het gaat om begeleid onderwijs dat onder schooltijd en onder verantwoordelijkheid van het personeel van de school plaatsvindt. Dit betekent dat leerlingen ook elders dan op school aan opdrachten kunnen werken en dat de leraar of onderwijsondersteuner daarbij niet altijd fysiek aanwezig hoeft te zijn.

Artikel I, onderdeel D (artikelen 10, 10b en 10d WVO), onder 2

Deze wijzigingen bevatten technische aanpassingen van de artikelen over het vmbo, te weten:

- de theoretische leerweg (middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, hierna: mavo),
- de beroepsgerichte leerwegen in het voorbereidend beroepsonderwijs (hierna: vbo) en
- de gemengde leerweg (scholengemeenschap mavo/vbo).

Deze aanpassingen zijn nodig in verband met de voorgeschreven periode van twee leerjaren voor onderwijs dat wordt verzorgd op basis van de kerndoelen (en niet meer twee, drie of vier zoals bij de basisvorming).

Artikel I, onderdeel E (artikel 10f WVO)

Artikel 10f, derde lid en lid 3a, worden terminologisch aangepast aan de nieuwe bepalingen voor de onderbouw.

Artikel I, onderdeel F (artikelen 11a tot en met 11f WVO)

Artikel 11a

Artikel 11a bevat algemene voorschriften voor de inrichting van het onderwijsprogramma voor de eerste twee leerjaren van alle schoolsoorten. Bevoegde gezagsorganen moeten het programma zo inrichten dat voor elke leerling een doorlopende leerlijn mogelijk is. Voor de leerlingen moeten alle mogelijkheden voor doorstroming worden opengehouden. Na de eerste *twee* leerjaren in het vmbo moeten alle sectorkeuzes nog mogelijk zijn en na de eerste *drie* leerjaren (zie artikel 11a in combinatie met artikel 11f) havo/vwo moeten alle profielkeuzes nog mogelijk zijn.

Artikel 11b

Bij de vaststelling van de kerndoelen wordt aandacht besteed aan aspecten uit de totale breedte van het huidige basisvormingsprogramma. Scholen wordt ruimte geboden om de kerndoelen in het onderwijsprogramma op verschillende manieren uit te werken, waarbij de scholen zelf de breedte van de programmaonderdelen bepalen: bijvoorbeeld vakken, leergebieden/projecten of geïntegreerd in praktische opdrachten.

Artikel 11c

Het bevoegd gezag van een VO-school moet een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma voor de eerste twee leerjaren opstellen.

De nieuw vast te stellen kerndoelen zijn veel globaler dan de kerndoelen in het Besluit kerndoelen en adviesentabel basisvorming 1998–2003. Bevoegde gezagsorganen moeten deze kerndoelen als uitgangspunt nemen bij het inrichten van het onderwijsprogramma. Zij moeten daarbij rekening houden met de verschillen tussen leerlingen. Het *eerste lid, onderdeel a*, bevat de opdracht de kerndoelen uit te werken voor verschillende schoolsoorten (naar verschillende niveaus) en voor verschillende groepen leerlingen (snel/langzaam; meer praktijk- of meer theoriegericht). Het is daardoor voor meer leerlingen, van leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg tot leerlingen in het vwo, mogelijk om alle kerndoelen aan te kunnen. Bij de uitwerking moet er uitdrukkelijk voor worden gezorgd dat alle mogelijkheden worden opengehouden voor leerlingen om door te stromen naar de bovenbouw (alle leerwegen/sectoren in het vmbo en alle profielen bij vwo/havo).

Bij de inrichting van het onderwijsprogramma moet worden uitgegaan van dezelfde totale onderwijstijd als thans bij de basisvorming: 1280 lesuren van 50 minuten oftewel 1067 (klok)uren. Het bevoegd gezag kan er echter voor kiezen iets meer of iets minder uren per leerjaar onderwijs te verzorgen, binnen een bandbreedte van 1000–1134 uren. Indien wordt gekozen voor minder dan 1067 uren, moeten de vrijkomende uren worden besteed aan schoolontwikkeling. Zie het *eerste lid, onderdeel b*, ten eerste en ten tweede.

Bij schoolontwikkeling moet worden gedacht aan ontwikkeling van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school wordt gevoerd. Door verhoging van de kwaliteit krijgen leerlingen weliswaar wat minder, maar uiteindelijk wel beter onderwijs.

Verantwoording *vooraf* voor de keuze van de totale jaarlijkse onderwijstijd naar de Minister van OCW, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) en/of de inspectie geschiedt via het schoolplan. Daarin moet op grond van artikel 24 aandacht worden besteed aan het onderwijskundig beleid, waaronder uitwerking van de wettelijke opdrachten en aan het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Het schoolplan moet minstens één keer in de vier jaar worden vastgesteld. Bij een wijziging in het beleid voor de totale onderwijstijd zal het schoolplan moeten worden aangepast. Voordat een schoolplan kan worden vastgesteld of gewijzigd, moet het bevoegd gezag op grond van artikel 6, onderdeel b, van de Wet medezeggenschap onderwijs de instemming van de medezeggenschapsraad zien te verkrijgen.

Verantwoording naar de Ministers van OCW en LNV alsmede de inspectie *achteraf* geschiedt met behulp van de op grond van het *vierde* lid verplicht bijgehouden geordende gegevens.

Verantwoording naar de ouders geschiedt via de jaarlijks vast te stellen schoolgids, zie ook de wijziging die voor artikel 24a WVO wordt voorgesteld (zie artikel I, onderdeel J).

Het *eerste lid, onderdeel c*, bepaalt dat aan het onderwijs dat wordt verzorgd op basis van de kerndoelen in de eerste twee leerjaren gezamenlijk minimaal 1425 uren moet worden besteed. Dit komt overeen met (afgerond) tweederde deel van de totale onderwijstijd. Het restant van de onderwijstijd (2x 1067 uren – of zo veel als op grond van onderdeel a, is vastgesteld door bevoegd gezag – minus 1425 uren) mag worden besteed aan andere onderwijsactiviteiten, maar kan indien nodig ook worden gebruikt om extra aandacht te schenken aan de kerndoelen.

In het *tweede lid* wordt de mogelijkheid geopend om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur andere programmaonderdelen voor te schrijven. Te denken valt aan bv. een tweede of derde moderne vreemde taal. Deze mogelijkheid zit ook in de basisvormingssystematiek, in artikel 11a, zevende lid. De uitwerking daarvan is te vinden in artikel 21 van het Inrichtingsbesluit W.V.O. Die bepalingen zijn na de inwerkingtreding van deze wetwijzigingen gebaseerd op het nieuwe artikel 11c, tweede lid.

Artikel 11d

De bepalingen uit het huidige artikel 11e, eerste lid, komen terug in artikel 11d, *eerste lid*. Het betreft de mogelijkheid voor het bevoegd gezag ontheffingen te verlenen voor individuele leerlingen van bepaalde kerndoelen. Gedacht kan worden aan leerlingen met dyslexie, of aan leerlingen met een lichamelijke of zintuiglijke handicap. Het bevoegd gezag moet in een dergelijke situatie aangeven welk onderwijs ervoor in de plaats komt.

In het *tweede lid* komt terug de bepaling uit het huidige artikel 11e, derde lid. Hierin ligt de basis voor een algemene maatregel van bestuur, die voorschrijft op basis waarvan het bevoegd gezag leerlingen kan selecteren die in aanmerking kunnen komen voor een afwijking van de inrichting van het onderwijsprogramma als bedoeld in artikel 11c. De afwijking kan geen betrekking hebben op de minimaal voorgeschreven onderwijstijd.

In het *derde* lid komt terug de verlichting die in het huidige artikel 11g tijdelijk wordt geboden voor groepen leerlingen. Het betreft leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs volgen. Nieuw is dat deze bepaling ook geldt voor leerlingen die naar de verwachting van het bevoegd gezag in aanmerking zullen komen om in de bovenbouw een leer-werktraject te gaan volgen.

De verlichting bestaat eruit dat voor de aangegeven groepen leerlingen in de eerste twee leerjaren **niet** op basis van **alle** kerndoelen onderwijs hoeft te worden verzorgd. Vandaar dat is geregeld dat in afwijking van de algemene regel onderwijs moet worden verzorgd op basis van kerndoelen (en dus niet op basis van **de** kerndoelen). Wel moet dezelfde hoeveelheid tijd (namelijk in de eerste twee leerjaren gezamenlijk 1425 uren) worden besteed aan onderwijs op basis van kerndoelen, dus als sommige kerndoelen niet aan de orde komen, moet extra tijd worden besteed aan wel aangeboden kerndoelen.

De bepaling geldt niet meer in het algemeen voor leerlingen die naar de verwachting van het bevoegd gezag in de bovenbouw de basisberoepsgerichte leerweg zullen gaan volgen. Voor die categorie leerlingen is deze verlichting niet meer nodig. Dat houdt verband met de differentiatie die het bevoegd gezag kan aanbrengen bij het uitwerken van de globale kerndoelen voor de verschillende groepen leerlingen. Zie ook paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 11e

De bepaling dat in Fryslân aandacht moet worden besteed aan Fries, komt ook in het nieuwe systeem terug. Nieuw daarbij is dat, naar analogie van de situatie in het primair onderwijs, ontheffing kan worden aangevraagd bij Gedeputeerde Staten en niet meer bij de inspectie. Op grond van het tweede lid worden in het Besluit kerndoelen onderbouw VO ook kerndoelen voor Friese taal en cultuur vastgesteld.

Artikel 11f

Voor het **derde** leerjaar havo/vwo worden vrijwel geen voorschriften gegeven, maar er zijn wel een paar randvoorwaarden:

- het onderwijsprogramma moet zodanig worden ingericht dat alle doorstromingsmogelijkheden voor leerlingen naar de bovenbouw zoals die ook in de eerste twee leerjaren gelden, open moeten worden gehouden,
- het totaal aantal uren dat in dat leerjaar onderwijs moet worden verzorgd, is eveneens 1067, tenzij het bevoegd gezag kiest voor een andere onderwijstijd binnen de bandbreedte 1000–1134 uren, en
- in het Inrichtingsbesluit W.V.O. kunnen extra verplichte programmaonderdelen worden aangewezen.

Artikel I, onderdeel G (artikel 12 WVO)

De wijziging van artikel 12 betreft een technische aanpassing in verband met het feit dat er geen periode van basisvorming meer is, met een variabele lengte. De tweede fase havo en vwo vangt aan in het vierde leerjaar.

Artikel I, onderdeel I (artikel 23 WVO)

Het Inrichtingsbesluit W.V.O. kent op basis van het huidige artikel 23 van de WVO een adviesurentabel voor het vmbo. Zoals de naam al aangeeft, is dit een advies aan de scholen over het aantal uren dat aan alle vakken besteed *kan* worden gedurende de gehele cursus. Ondanks het feit dat deze tabel slechts een adviesfunctie heeft, gaat er een sturende werking

van uit, waardoor de ruimte voor schooleigen keuzes ten onrechte wordt ingeperkt. Een dergelijk instrument past niet in de huidige besturingsfilosofie. Door het schrappen van artikel 23 van de WVO komt de grondslag voor deze adviesurentabel te vervallen.

Artikel I, onderdeel J (artikel 24a WVO)

Artikel 24a wordt uitgebreid in verband met de verantwoording vooraf aan ouders in de schoolgids over de inrichting van het onderwijsprogramma in de eerste twee leerjaren (is er sprake van onderwijs in vakken of in vakoverstijgende programmaonderdelen zoals vakkencombinaties, leergebieden of projecten) en de inzet van leraren daarbij (hoeveel leraren staan er voor de klas, zijn het er 15 of – veel – minder). Als er ouders zijn die nog meer willen weten, kunnen deze aan de school vragen of zij het schoolplan mogen inzien.

Artikel I, onderdeel K (artikel 33 WVO)

Vooraf: deze wijziging moet worden gezien in samenhang met artikel II. Dat heeft te maken met de Wet op de beroepen in het onderwijs (hierna: WBIO). De WBIO staat al wel in het Staatsblad (Stb. 2004, 344), maar is nog niet in werking getreden. Daarom wordt in artikel I, onderdeel I, het **huidige** artikel 33 gewijzigd, waarin dus de WBIO-wijzigingen nog niet zijn verwerkt.

In artikel II wordt achtereenvolgens:

1. het huidige wetsvoorstel gewijzigd voor het geval dat de WBIO eerder in werking treedt dan de wetswijzigingen voor de onderbouw, en
2. de WBIO gewijzigd voor het geval dat de wetswijzigingen voor de onderbouw eerder in werking treden dan de WBIO.

Het artikel inzake de benoemingsvereisten wordt aangepast in verband met de mogelijkheid te werken met teams bij vakoverstijgende programmaonderdelen.

In de aangepaste tekst van het *vierde lid* komt tot uitdrukking dat de regeling voor het eerste en tweede leerjaar hetzelfde wordt.

De regeling in het vierde lid heeft alleen betrekking op die gevallen dat op scholen les wordt gegeven in vakken en niet wordt gewerkt met vakoverstijgende programmaonderdelen. Daarvoor wordt een nieuw lid 4a ingevoegd.

Scholen hebben in het schooljaar 2005/06 al ervaring op kunnen doen in het werken met vakoverstijgende programmaonderdelen en daarbij het werken met teams. In een beleidsregel (zie Gele katern 2004, nr. 21, blz. 30 e.v.) is aan scholen de gelegenheid geboden zich hiervoor aan te melden. Ongeveer 30% van de scholen heeft een aanvraag ingediend. De basis voor de beleidsregel was artikel 25 voor de afwijking van de inrichtingsvoorschriften en artikel 33, vierde en vijfde lid, voor het werken met teams.

Aan het werken met teams in het geval van vakoverstijgende programmaonderdelen waren de volgende voorwaarden verbonden:

1. in het team zijn leraren vertegenwoordigd die gezamenlijk in het bezit zijn van alle bewijzen van bekwaamheid die vereist zijn voor de bij het vakoverstijgende programmaonderdeel betrokken vakken,
2. de leraren in het team bewaken elk de kwaliteit (inclusief de uitvoering) van het desbetreffende onderwijsprogramma op het terrein van het vak of de vakken waarvoor zij in het bezit zijn van een bewijs van bekwaamheid, en
3. het onderwijs in het desbetreffende leergebied of project wordt feitelijk verzorgd door leden van het team.

Deze voorwaarden komen terug in het nieuwe *lid 4a* van artikel 33. Alleen is nu duidelijker geregeld dat alle leraren in het team in het bezit moeten zijn van een relevant bewijs van bekwaamheid. Daarnaast blijft de mogelijkheid open dat niet-bevoegde leraren worden ingeschakeld bij het daadwerkelijk verzorgen van het onderwijs, maar zij zijn niet betrokken bij de samenstelling en bij de bewaking van de uitvoering van het onderwijsprogramma. Die taken zijn voorbehouden aan personen met een bewijs van bekwaamheid.

In *lid 4b* is geregeld dat bij inzet van onderwijspersoneel in teams bij vakoverstijgende programmaonderdelen artikel 33, derde lid, WVO van overeenkomstige toepassing is. Dat betekent dat in het geval een bevoegde leraar uitvalt en er niet tijdig een andere bevoegde leraar kan worden aangetrokken, tijdelijk een niet- of onderbevoegde leraar onderdeel kan uitmaken van het team. Het onderwijs moet immers wel voortgang kunnen vinden.

Aan het *vijfde* lid wordt een volzin toegevoegd, waaruit blijkt dat het bevoegd gezag over de toepassing van de leden 4a en 4b geordende gegevens moet bijhouden ten behoeve van de verantwoording achteraf aan de inspectie.

Artikel III

In artikel 18 van het Inrichtingsbesluit W.V.O. zijn voorschriften gegeven over vakken die gedurende de periode van basisvorming in combinatie met elkaar kunnen worden gegeven. In artikel 9b van de Regeling bewijzen van bekwaamheid O.W.V.O. is voor die vakkencombinaties bepaald dat leraren die bevoegd zijn voor één van de onderliggende vakken, ook bevoegd zijn voor de gehele combinatie (overigens niet voor de overige onderliggende vakken voorzover die naast de combinatie worden gegeven).

Artikel III regelt dat deze individuele leraren de bevoegdheid behouden die zij op grond van artikel 9b van de Regeling bewijzen van bekwaamheid O.W.V.O. hebben verkregen. De bevoegdheid is gekoppeld aan een op dit moment in het Inrichtingsbesluit W.V.O. opgenomen combinatie van vakken. Die specifieke combinatie moet dus wel behoren tot het onderwijsprogramma voor de eerste twee leerjaren op de school waar zij werkzaam zijn of in de toekomst werkzaam zullen zijn, anders kunnen deze leraren geen gebruik maken van hun bevoegdheid.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman