

Vergaderjaar 2003–2004

26 733

Evaluatie basisvorming

Nr. 20

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld d.d. 11 maart 2004

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 2 december 2003 (OCW0 301 080) ter aanbieding van de tussenrapportage van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming «Ontwikkeling onderbouw voortgezet onderwijs: meer ruimte voor variëteit en professionaliteit» enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

Bij brief van 11 maart 2004 heeft de minister deze beantwoord.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Cornielje

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

¹ Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Cornielje (VVD), Voorzitter, Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Eijsink (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), Ondervoorzitter, Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD) en Azough (GL).

Piv. Leden: Kruijsen (PvdA), Ferrier (CDA), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Van der Laan (D66), Boelhouwer (PvdA), Vacature (algemeen), Tonkens (GL), Van Oerle-van der Horst (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijkma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA), De Grave (VVD) en Halsema (GL).

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de tussenrapportage van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming. Zij beschouwen de denkrichting die met deze tussenrapportage wordt ingezet als in lijn met de inbreng die zij de afgelopen jaren hebben geleverd met betrekking tot de basisvorming. De leden merken op dat de minister zegt de term «basisvorming» niet meer te zullen gebruiken. In plaats daarvan zal zij spreken over de «onderbouw van het voortgezet onderwijs». De leden van deze fractie stemmen in met deze aanduiding. Echter, zij willen wel weten waarom de minister zo nadrukkelijk zegt de term «basisvorming» niet meer te gebruiken. De leden stellen deze vraag des te meer gezien het feit dat de minister aangeeft dat zij de opvatting van de Taakgroep deelt over het benodigd zijn van kerndoelen om kaders vast te stellen waarbinnen de twee specifieke functies van de onderbouw worden gewaarborgd. Deze twee functies zijn: het leggen van een door de overheid als collectieve ambitie te formuleren basis aan kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het algemeen maatschappelijk functioneren, en, het bieden van een oriëntatie in de breedte die – binnen de gekozen leerroute – keuzes voor specifieke sector of profielen openlaat of mogelijk maakt.

De leden van bovengenoemde fractie vragen of de minister kan uitleggen of de twee voornoemde specifieke functies niet duidelijk te maken hebben met basisvorming?

Tot slot maken de leden nog een opmerking over het doel waartoe de vragen van deze fractie dienen. De voorliggende voorstellen die in de tussenrapportage zijn aangekondigd kunnen een duidelijke vernieuwing van de onderbouw van het voortgezet onderwijs te bewerkstelligen waarbij het leren van de leerling als uitgangspunt is gekozen en scholen een grote mate van vrijheid krijgen bij de praktische uitvoering. Juist omdat het gaat om een tussenrapportage moeten er nog veel zaken uitgewerkt worden en leven er bij de leden nog vragen, zoals hieronder verwoord. Die vragen betekenen niet dat de leden ook vraagtekens wil zetten bij de denkrichting die in de tussenrapportage wordt aangegeven. De ontwikkeling van de onderbouw voortgezet onderwijs in deze richting heeft de steun van de leden van deze fractie.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de basisvorming er aan moet bijdragen dat iedereen zijn talenten maximaal kan ontplooiën. De verbreding van kennis en vaardigheden die de basisvorming teweeg brengt moet jongeren helpen vormen tot mondige burgers en kansrijke deelnemers op de arbeidsmarkt. De invoering van de basisvorming betekende destijds de komst van een aantal veranderingen die de tijd nodig hadden om te bezinken. Vanuit deze visie zijn de leden van mening dat de basisvorming een onderwijsvernieuwing is die niet lichtvaardig mag worden afgedaan als «mislukt». De minister heeft zo iets echter wel beweerd en daarom vragen de leden welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen. Nog op 16 mei 2003 antwoordde de minister op een vraag van de PvdA-fractie over mensen die de basisvorming nu mislukt noemen en aldus verhullen dat zij altijd al tegenstander waren van de hoofdbedoelingen achter de basisvorming, dat het vernieuwingstraject moest worden gekarakteriseerd als verbetering met behoud van het goede (Kamerstuk 26 733, nr. 19, blz. 6). Heeft de minister zich inmiddels geschaard bij degenen die zich verklaren tegen de hoofdbedoelingen die aanvankelijk minister Deetman en later staatssecretaris Wallage hadden met de basisvorming, zo willen de leden weten. Ook willen de leden weten of de minister het standpunt heeft verlaten dat het goede van de basisvorming moet worden behouden. De leden van bovengenoemde

fractie vinden dat de minister terecht schrijft dat in het onderwijs de afgelopen jaren met grote inzet veel is bereikt. De minister kondigt echter aan dat zij de term basisvorming niet meer zal gebruiken en voortaan zal spreken over «onderbouw voortgezet onderwijs». Het zou een vorm van magisch denken betekenen indien de minister mocht menen dat met haar nieuwe woordkeus automatisch de basisvorming verdwijnt, menen de leden van deze fractie. De leden van de PvdA-fractie hechten niet zo zeer aan de naam basisvorming als wel aan de drie doelstellingen, te weten: een algehele verhoging van het peil van het jeugdonderwijs, het uitstel van de verplichte studie- en beroepskeuze en modernisering en gedeeltelijk harmoniseren van het onderwijsprogramma in de leerjaren van het voortgezet onderwijs. Zij vragen of de minister puntsgewijs kan benoemen wat zij nu als mislukt beschouwt en wat zij rekent tot het goede dat zij wil behouden. Het onderwijs heeft geen behoefte aan opnieuw grote stelselwijzigingen, zo stellen de leden van deze fractie. Betekenen de woorden van de minister dat het onderwijs daar echter wel aan zal moeten gaan geloven, vragen zij. Of betekent de onlangs geproclameerde mislukking van de basisvorming dat scholen in hoofdlijnen op dezelfde voet door kunnen gaan met de basisvorming als tevoren?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister met de daarbij behorende tussenrapportage van de Taakgroep. Voornoemde leden hechten eraan op te merken altijd voorstander te zijn geweest van meer ruimte en autonomie voor de scholen. Voor verdere oordeelsvorming wachten ze de eindrapportage af.

De leerling centraal: de school aan zet

De leden van de CDA-fractie onderschrijven geheel dat de leerling centraal moet staan in het onderwijs. De Taakgroep preciseert dat in haar tussenrapportage met de stelling dat het leren van de leerling tot belangrijkste richtsnoer is gekozen. Hiermee accentueert de Taakgroep nadrukkelijk de primaire taak van het onderwijs, namelijk het geven van onderwijs dat passend is bij de leerling. De leden stemmen in met deze vertrekpunten van de Taakgroep. Zij constateren wel dat dit meer individueel gerichte onderwijs een zeer grote inspanning vraagt van de onderwijsgevers. De leden vragen dan ook of de minister kan uitleggen dat deze ambitie, te weten: meer vraaggericht onderwijs in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, goed haalbaar is?

Vervolgens wijzen de leden op het feit dat de minister scholen ruimte wil geven voor eigen invulling; variëteit binnen duidelijke kaders. De leden van deze fractie zijn het met de minister eens dat scholen voldoende professionaliteit bezitten om die ruimte op een goede wijze in te vullen. De vraag is wel of de scholen voldoende tijd hebben om eigen keuzes te vertalen in lesprogramma's. Denkt de minister dat er voldoende voorbeeldmateriaal op korte termijn beschikbaar zal komen zodat er voor scholen ook wat valt te kiezen, zo vragen de leden. Hoe groter de variëteit in de onderbouw, hoe moeilijker het wordt voor al de variëteiten verantwoord lesmateriaal te hebben, stellen zij. Hoe ziet de minister de oplossing van dit probleem, vragen de leden.

De Tussenrapportage van de Taakgroep

De leden van de CDA-fractie stellen dat het kan gebeuren dat er in de toekomst op de ene school voor voortgezet onderwijs een sterke clustering van vakken heeft plaats gevonden, terwijl een andere school dit juist helemaal niet doet. Vindt de minister dat zulke grote verschillen blijvend acceptabel zijn? Zo ja, welke randvoorwaarden gelden dan? Hoe ziet de minister de problematiek van leerlingen die tussentijds van de ene school

naar de andere moeten overstappen in verband met bijvoorbeeld een verhuizing, zo vragen de leden.

Voorts merken de leden op dat zwakke leerlingen en leerlingen in achterstandssituaties het meer op zelfstandige werken gerichte onderwijs dikwijls niet aan kunnen. Zij hebben behoefte aan heel duidelijke structuren in hun leren. De leden vragen dan ook of de minister van oordeel is dat de onderbouw in het voortzegt onderwijs daar voldoende op ingericht zal zijn. Ook willen zij weten waarop de minister deze overtuiging baseert. Vervolgens merken de leden op dat de implementatie van het nieuwe onderbouwbeleid er uit zou moeten bestaan uit dat de overheid afziet van implementeren. De overheid moet faciliteren en regie voeren. De leden vragen of de minister deze uitspraken van de Taakgroep onderschrijft. De leden van deze fractie zijn het met de Taakgroep eens dat het beleid voor de onderbouw niet van bovenaf opgelegd kan worden. Scholen moeten zoveel meerwaarde in dit beleid zien dat zij het zelf in de praktijk vorm en inhoud geven. De leden vragen of de minister het met hen eens is dat implementatie door de overheid en beleidsruimte voor de invulling van de onderbouw door de scholen met elkaar op gespannen voet staan. Ook willen de leden weten hoe voorkomen kan worden dat scholen bij het uitwerken van de kerndoelen onnodig veel tijd kwijt zijn.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de minister de hoofdrichting waarin de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming werkt, zoals deze werd geformuleerd in de tussenrapportage *Contouren van de nieuwe onderbouw*, onderschrijft. De minister zet in op een nieuwe rolverdeling tussen scholen, professionals en rijksoverheid waarbij de rijksoverheid niet een bepaalde manier van werken voorschrijft maar waarbij scholen hun eigen professionele keuzes maken. De Taakgroep heeft het totale kerndoelenpakket beperkt tot circa 62 globaal geformuleerde kerndoelen, waarbij scholen zelf keuzes mogen maken over de feitelijke organisatie van die kerndoelen. Een van de grote oorzaken van voortijdig schoolverlaten is dat leerlingen op een bepaald moment terechtkomen in onderwijs van een niveau dat niet aansluit op de kennis en vaardigheden die zij tevoren hebben aangeleerd. Hoe zal worden gewaarborgd dat er in ieder geval voor de betrokkenen duidelijkheid bestaat over het niveau waarop kerndoelen zijn onderwezen, zodat daarop kan worden aangesloten? Moeten in het kader van de samenhang alle vakken op eenzelfde niveau worden gegeven of acht de minister zoiets slechts bij bepaalde vakkencombinaties en/of leergebieden noodzakelijk?

De leden wijzen vervolgens op de vraag die geopperd wordt door de Taakgroep of het derde leerjaar havo/vwo nu hoort bij de onderbouw of bij de bovenbouw. Daarnaast wijst de Taakgroep op de mogelijkheden die een regelvrij derde leerjaar havo/vwo biedt om de leerlijn naar de Tweede Fase meer vloeiend te laten verlopen. De leden vinden dit een interessante gedachte. Betekent dit dat een gedeelte van de studielast van de profielen kan worden verplaatst naar het derde leerjaar en de overladenheid op die manier kan worden teruggebracht, zo vragen zij.

De Taakgroep wijst erop dat het begrip leerstandaard al snel wordt begrepen als een nieuwe vorm van landelijke toetsing hetgeen een sterke afweerreactie oproept. Toch heeft de Taakgroep aan de Citogroep en Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) verzocht om voor twee vak-/leergebieden een versneld ontwikkelingsproces van leerstandaarden uit te voeren. Is met de keuze van deze twee organisaties niet meteen een bepaald soort product in het vooruitzicht gesteld? Welke waarborgen zijn er bij deze opdracht ingebouwd teneinde te voorkómen dat leerstandaarden precies de vorm krijgen die bij de scholen leidt tot de genoemde afweerreactie, vragen de leden van bovengenoemde fractie.

Toezicht en verantwoording

De leden van de CDA-fractie zijn met de minister van mening dat bij een vergrote beleidsruimte hoort dat scholen zich verantwoorden over de gemaakte keuzes en de geboekte resultaten. De Inspectie heeft hiervoor binnen de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) de mogelijkheden. Daarbij wordt ook nadrukkelijk uitgegaan van proportioneel toezicht. Kan de minister duidelijk maken dat de Inspectie, zonder sterke uitbreiding, in staat is het noodzakelijke toezicht te leveren, zo vragen de leden. Ook willen de leden weten of de minister kan garanderen dat de verantwoordings-eisen van de Inspectie niet tot extra bureaucratie voor de scholen leidt. Zij vragen: hoe denkt de minister goede verantwoording door de scholen zonder toename van de bureaucratie te kunnen bewerkstelligen? De Taakgroep schrijft dat de regelgeving voor het onderwijsaanbod in de onderbouw wellicht wordt beperkt tot de verplichting voor de school om de vastgestelde kerndoelen in het aanbod te verwerken. Daarnaast moet de school in het onderwijsaanbod en begeleiding zorg dragen voor een doorlopende leerlijn voor de leerling vanuit het basisonderwijs via de onderbouw naar de bovenbouw voor de verschillende schoolsoorten en leerwegen. Tevens moet voor de leerling ten minste aan het eind van het tweede leerjaar de mogelijkheid behouden zijn om alle sectoren/profielen te kiezen binnen de schoolsoort waarin hij zijn leerroute zal volgen. De leden van voornoemde fractie vragen of de minister de mening van de Taakgroep onderschrijft zoals hierboven weergegeven. Ook willen de leden weten of het betekent dat de Inspectie met name op de hierboven genoemde drie punten zal controleren of een school het onderbouw-onderwijs op verantwoorde wijze uitvoert. Welke maatregelen zal de Inspectie kunnen nemen wanneer een school op genoemde drie punten onvoldoende scoort, zo vragen de leden. Ook vernemen de leden graag hoe de Inspectie voldoende inzicht krijgt in de resultaten van de onderbouw op een school. Hoe denkt de minister om te gaan met scholen die onvoldoende kwaliteit leveren? De minister blijft systeemverantwoordelijk voor de onderbouw voortgezet onderwijs en voor de resultaten van dit systeem. De leden vragen of de minister kan aangeven hoe die verantwoordelijkheden gezien moeten worden, gelet op ruimte die scholen voor eigen beleid hebben.

De leden van voornoemde fractie zijn een groot voorstander van ruimte voor scholen, maar zij willen daarbij een heldere, niet bureaucratische verantwoordingsstructuur. Die verantwoordingsstructuur moet de garantie bieden dat de geboden ruimte goed wordt ingevuld. Het mag niet gebeuren dat achteraf blijkt dat de geboden ruimte leidt tot mindere kwaliteit. De leden verwachten dit ook niet, maar het is voor onderwijs en overheid zaak elkaar scherp te houden en te stimuleren, zo stellen de leden. Zij vragen hoe de minister dit ziet.

De school heeft veel professionaliteit en die professionals moeten ruimte krijgen om zelf keuzes te maken. De overheid moet wel zorgen voor de nodige randvoorwaarden. Eén randvoorwaarde is het aanbieden van voldoende materiaal waaruit keuzes kunnen worden gemaakt. De leden van deze fractie vragen daarom of de minister kan aangeven dat er voldoende materiaal voor de scholen aanwezig zal zijn. Helder, zo vinden de leden, moet ook zijn binnen welke bandbreedte verschillen in de onderbouw voortgezet onderwijs voor de overheid acceptabel zijn. De overheid dient naar de mening van de leden vooraf heel duidelijk de randvoorwaarden te stellen.

De richting waarin de onderbouw van het voortgezet onderwijs zich volgens de plannen van de Taakgroep ontwikkelt, kunnen de leden steunen. Belangrijk is dat het onderwijsveld, te weten onderwijsgevend en leidinggevend, zich kan vinden in de ontwikkeling. De leden van deze fractie willen een vernieuwing die gedragen wordt door het onderwijsveld. Alleen dan heeft vernieuwing kans van slagen, zo stellen zij. De

Taakgroep ziet een duidelijke regiefunctie voor de overheid. De leden van deze fractie willen daarom weten of de minister kan uitleggen hoe zij die regiefunctie ingevuld ziet.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat de minister aan de Inspectie gevraagd heeft om in overleg met de Taakgroep een voorstel te doen voor kwaliteitsborging voor een onderbouw waarin variëteit een leidend principe is. De leden vragen of dit zal betekenen dat er geen sprake meer van kan zijn, dat de Inspectie constateert dat bepaalde kerndoelen niet, of niet op het beoogde niveau worden gehaald? Welke waarde heeft het proportionele toezicht van de Inspectie dan nog, zo vragen de leden.

De minister wil bevorderen dat de nieuwe wettelijke kaders per 1 augustus 2006 hun beslag zullen krijgen. Op welke datum betekent dit dat de leerlingen met de vernieuwde basisvorming, of zo de minister wil, de vernieuwde onderbouw van het voortgezet onderwijs, te maken krijgen, vragen de leden.

II Reactie van de minister

Leden van drie fracties, namelijk van de fracties van CDA, Christen Unie en PvdA, hebben vragen gesteld over de brief (kenmerk VO/OK/2003/24 873) die ik 2 december 2003 aan uw Kamer zond over de ontwikkeling van de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Hieronder zal ik ingaan op vragen en opmerkingen die in deze reacties naar voren komen. Ik constateer dat de leden van de fracties behoudens enige kanttekeningen instemmen met de ingezette koers. De werkwijze van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (verder «Taakgroep» te noemen), die zich kenmerkt door nauwe interactie met het onderwijsveld, kan rekenen op steun. Er wordt ook aangegeven dat men zich realiseert dat de brief van 2 december over een *tussenrapportage* ging. De reacties – zowel vanuit uw Kamer als die van mij nu – moeten dan ook in die context worden gezien.

Algemeen

In mijn brief van 2 december gaf ik aan de term «basisvorming» niet meer te gebruiken en in plaats daarvan te willen spreken over «onderbouw» en «kerndoelen». De leden van de fractie van het CDA stemmen hiermee in, maar vragen zich af waarom ik dit zo nadrukkelijk naar voren breng. De leden van de fractie van de PvdA stellen dat het gebruik van een andere terminologie nog niet betekent dat er daarmee feitelijk wat verandert.

Ook de nieuwe kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn kaders waarbinnen scholen hun opdracht moeten vervullen, maar het zijn andersoortige en globalere kaders dan momenteel het geval is. Door in de kaderstelling het verband tussen de periode (onderbouw) en de inhoud (kerndoelen) losser te maken, krijgen scholen meer ruimte om hun eigen professionele keuzes te maken gericht op het bieden van kansen aan leerlingen om hun talenten te ontdekken, te ontwikkelen en te gebruiken. Ik heb vertrouwen in de professionaliteit in de scholen om hieraan zelf invulling te geven.

De reden om de meer neutrale termen «onderbouw» en «kerndoelen» te gebruiken is duidelijk tot uitdrukking te brengen dat ik vind dat scholen onderwijsontwikkeling primair vanuit de scholen moet komen en dat professionele onderwijskundige keuzes primair door beroepsbeoefenaren in en om die scholen gemaakt moeten worden. Immers, in weerwil van alle goede resultaten die scholen het afgelopen decennium met «de basisvorming» hebben bereikt en de dynamiek die dit teweeg heeft gebracht, hangt aan het begrip «basisvorming» toch het negatieve beeld van een

landelijke en door rijksoverheid en politiek opgelegde onderwijsvernieuwing.

In de tussenrapportage van de Taakgroep wordt gesteld dat aan de onderbouw twee specifieke functies worden toegekend: het leggen van een door de overheid als collectieve ambitie te formuleren basis aan kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het algemeen maatschappelijk functioneren, en het bieden van een oriëntatie in de breedte die – binnen de gekozen leerroute – keuzes voor een specifieke sector of profiel openlaat of mogelijk laat. De leden van de CDA-fractie vragen mij of deze doelen niet duidelijk te maken hebben met basisvorming.

Deze doelen hebben inderdaad te maken met zowel de basisvorming zoals die in zijn oorspronkelijke vorm bedoeld is, als met mijn voorstellen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Deze doelen stel ik ook niet ter discussie, ik wil scholen echter meer ruimte bieden deze doelen te realiseren.

De leden van de fractie van de PvdA stellen dat de basisvorming een onderwijsvernieuwing is die niet lichtvaardig als «mislukt» mag worden afgedaan en vragen om puntsgewijs aan te geven wat ik beschouw als mislukt aan «de basisvorming» en wat mijns inziens behouden zou moeten blijven.

Laat ik voorop stellen dat ik niet wil tornen aan de *doelen* die mijn voorgangers met de basisvorming voor ogen hadden. Wat mij betreft blijft de opdracht aan elke school om alle leerlingen voor te bereiden op persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren en op vervolgonderwijs en een leven lang leren. Voorts moeten leerlingen niet alleen op de bovenbouw voorbereid worden, maar na twee jaar nog steeds kunnen blijven doorstromen naar alle profielen respectievelijk leerwegen. Ik schaar me dus, in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie terzake, niet tegen de hoofddoelstellingen van de basisvorming. En zoals hierboven aangegeven is het afgelopen decennium sprake geweest van positieve dynamiek in de scholen.

Waar ik een andere weg insla dan mijn voorgangers is bij het *middel* om dit doel te realiseren. Ik geloof niet in één uniform, landelijk voorgescreven onderwijsprogramma voor alle leerlingen. Dat komt onvolgende tegemoet aan verschillen tussen leerlingen en tussen scholen en blijkt te leiden tot een overladen en versnipperd onderwijsprogramma. Belangrijker nog vind ik dat de keuzes ten aanzien van de inrichting van het onderwijsprogramma niet in eerste instantie door de landelijke overheid gemaakt dienen te worden, maar door professionals in en om de school zelf. Pas dan kan echt maatwerk geboden worden en inhoud worden gegeven aan doorlopende leerlijnen. Dat is ook de strekking van de kop in de brief van 2 december: «De leerling centraal: de school aan zet». Kortom: er wordt niet een onderwijskundig model afgeschaft, maar de verplichting om met één model te werken vervalt. Dat betekent – in reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of scholen door kunnen blijven gaan met «hun basisvorming» – dat scholen, indien ze daartoe *zélft* besluiten, inderdaad in hoofdlijnen door kunnen gaan met «de basisvorming» als tevoren. Voor een stelselwijziging en een landelijk geldende en centraal besloten vervanging van het ene onderwijskundige model door een ander onderwijskundig model, hoeven scholen niet te vrezen: de school is zelf aan zet.

De leerling centraal: de school aan zet

De leden van de fractie van het CDA onderschrijven het uitgangspunt dat de leerling centraal moet staan in het onderwijs. De leden van deze fractie vragen zich wel af of de ambitie van meer vraaggericht onderwijs in de onderbouw haalbaar is, gelet op de vereiste inspanningen van de onderwijsgeveden.

Het zijn primair de scholen die de leerling centraal moeten kunnen stellen: dan kan daadwerkelijk maatwerk geboden worden. Door scholen in staat te stellen hun eigen professionele afwegingen te maken passend bij de leerlingen die ze in huis hebben lijkt deze ambitie meer haalbaar dan te werken met één uniform, centraal voorgeschreven model. Ik zal nog bezien op welke wijze scholen hierbij kunnen worden ondersteund en wacht voorstellen daartoe van de Taakgroep af.

De leden van de CDA-fractie spreken hun vertrouwen uit in de professionaliteit van scholen. Wel vragen ze of de scholen voldoende tijd zullen hebben om eigen keuzes te vertalen in lesprogramma's. Zal er op korte termijn voldoende verantwoord voorbeeldmateriaal beschikbaar komen voor scholen zodat ze eigen keuzes concreet kunnen vertalen in onderwijsprogramma's?

In de paragraaf «De Tussenrapportage van de Taakgroep» vragen de leden van de CDA-fractie hoe voorkomen kan worden dat scholen bij het uitwerken van de kerndoelen onnodig veel tijd kwijt zijn.

Scholen zullen vanaf het schooljaar 2004/2005 kunnen deelnemen aan projecten met vernieuwend lesmateriaal voor de onderbouw, en zo alvast ervaring opdoen met andere benaderingen. Onder auspiciën van een Stuurgroep waarin onder meer de Taakgroep, het Ministerie van OCW en educatieve uitgeverij zitten hebben, zijn flexibele leermiddelen ontwikkeld. Scholen kunnen vanaf het schooljaar 2004/2005 – desgevraagd met begeleiding – ervaring daarmee opdoen. Deze leermiddelen zijn tegen een geringe vergoeding beschikbaar. Daarmee wordt voorzien in de beschikbaarheid van voorbeeldmateriaal. De ervaringen met deze leermiddelen zullen in beschouwing worden genomen bij de verdere ontwikkeling van passende leermiddelen in de jaren daarna. Hiermee wordt voorzien in ondersteuning van scholen bij het omgaan met grotere variëteit. In de volgende paragraaf zal ik nader op de bandbreedte voor variëteit ingaan.

De Tussenrapportage van de Taakgroep

De leden van de CDA-fractie verzoeken mij om helder te maken in hoeverre verschillen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs voor de overheid blijvend acceptabel zijn en welke randvoorwaarden hierbij gelden. De leden van de fractie verwijzen hierbij naar de problematiek van leerlingen die tussentijds van de ene naar de andere school moeten overstappen in verband met bijvoorbeeld een verhuizing. In de paragraaf «Toezicht en verantwoording» stellen deze leden dat helder moet zijn binnen welke bandbreedte verschillen in de onderbouw voor de overheid acceptabel zijn.

Ten eerste wil ik wat dit betreft opmerken dat scholen die hun onderwijs zeer vernieuwend willen inrichten – zoals «De Nieuwste School» in Tilburg, «Slash 21» in Lichtenvoorde en UniC in Utrecht – in trek zijn bij ouders en leerlingen. Ook van de traditionele vernieuwingsscholen, zoals scholen voor Dalton- en Montessori-onderwijs, komen geen signalen die erop wijzen dat variëteit tot onoverkomelijke problemen zou leiden.

Dat laat onverlet dat ik het tot mijn verantwoordelijkheid reken om door het stellen van kaders de mate van variëteit enigszins af te grenzen. De kerndoelen en eindtermen geven op het inhoudelijke vlak waarborgen dat scholen niet te zeer uit elkaar gaan lopen: kerndoelen en exameneisen gelden immers voor alle leerlingen en dus voor alle scholen. Het is de opdracht van de school om de leerloopbaan van de leerling (dus ook in de onderbouw) dusdanig in te richten dat deze leerling terdege wordt voorbereid op het vervolgonderwijs en dus ook op een examen, in welke vorm dit ook zal worden afgenomen. Als een school een leerling «ontvangt» van een andere school (bijvoorbeeld omdat de leerling verhuisd is) is het de taak van de school om deze leerling goed te laten instromen in het onderwijsprogramma. Scholen zijn nu ook gewend om, bijvoorbeeld via het mentoraat, nieuwe leerlingen op te vangen en waar nodig een aangepast programma te organiseren. Sommige – maar lang niet alle – scholen geven leerlingen die vertrekken naar een andere school een soort onderwijskundig rapport mee met daarin een beschrijving van het door de leerling gevolgde onderwijsprogramma en de door hem behaalde resultaten. Dit biedt de «ontvangende» school handvatten voor soepele en optimale plaatsing van de leerling. Dit principe verdient bredere toepassing.

De leden van de CDA-fractie vragen of ik de uitspraken van de Taakgroep over de rol van de overheid ten aanzien van de onderbouw, namelijk regie voeren en faciliteren in plaats van implementeren, onderschrijf. Zij vragen of ik het er mee eens ben dat implementatie door de overheid en beleidsruimte voor de invulling van de onderbouw door scholen met elkaar op gespannen voet staan. In de paragraaf «Toezicht en verantwoording» stellen de leden van de CDA-fractie verder dat vernieuwing van de onderbouw alleen kans van slagen heeft indien die gedragen wordt door het onderwijsveld. De Taakgroep heeft in de tussenrapportage aangegeven hierbij een duidelijke regiefunctie voor de overheid te zien. De leden vragen in dit kader hoe ik die regiefunctie ingevuld zie. Op de vragen over de regiefunctie en de betrokkenheid van het onderwijsveld ga ik hieronder in.

De genoemde uitspraken van de Taakgroep onderschrijf ik inderdaad. De rol van de overheid kenmerkt zich wat betreft de onderbouw in mijn optiek door termen als regie en toerusting, niet met een term als implementatie. Ik zie meer in een betrokken overheid die kaders stelt, scholen toerust en ondersteuning biedt bij de uitwisseling van ervaringen, dan in een overheid die gedetailleerde wettelijke voorschriften stelt. Scholen moeten de ruimte krijgen om zelf keuzes te maken bij invulling van de onderbouw.

Betrokkenheid van het onderwijsveld is inderdaad onontbeerlijk voor een goede ontwikkeling van de onderbouw. De regiefunctie heb ik tot nu toe ingevuld door de Taakgroep in te stellen en deze te vragen uit te gaan van een interactieve aanpak. Het gaat dus niet om een van bovenaf door de overheid opgelegde vernieuwing, maar om een vernieuwingsproces dat vanuit de scholen vormt krijgt. De producten van de Taakgroep komen steeds tot stand na uitgebreide consultatie van het onderwijsveld. Uit die consultatie blijkt dat er bij de onderwijsprofessionals een groot draagvlak is voor de ingezette ontwikkeling van de onderbouw. Nadat de Taakgroep het integrale eindadvies zal hebben uitgebracht zal ik zorg blijven dragen voor een goede dialoog met en ondersteuning van het veld. Over de wijze waarop deze dialoog en ondersteuning vorm zullen krijgen zal ik u informeren bij mijn reactie op het eindadvies van de Taakgroep.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe zal worden gewaarborgd dat duidelijkheid bestaat over het niveau waarop kerndoelen zijn onderwezen,

zodat de doorstroom van leerlingen soepel kan verlopen. De leden van deze fractie vragen zich af of alle vakken op een zelfde niveau gegeven moeten worden, of is zo iets slechts bij bepaalde vakkencombinaties en/of leergebieden noodzakelijk? Ook vragen de leden van deze fractie, evenals de leden van de CDA-fractie, of de onderbouw voldoende zal zijn ingericht voor de zwakkere leerlingen.

De nieuwe kerndoelen laten ruimte voor uitwerking op schoolniveau op verschillende niveaus en gericht op verschillende leerstijlen, van basisberoepsgerichte leerweg tot vwo, van abstract en theoretisch tot concreet en praktisch. Dit zijn professionele onderwijskundige beslissingen van scholen, waarbij aansluiting op het niveau van de verschillende bovenbouwprogramma's een belangrijk aandachtspunt voor de school – dus voor het lerarenteam – is. Door de grotere beleidsvrijheid krijgen de scholen juist de mogelijkheid die aansluiting te verbeteren. Daarbij kan inderdaad – tot op zekere hoogte – differentiatie in niveau tussen verschillende vakken, vakkencombinaties of leergebieden ontstaan. De waarborg waar de leden op doelen is gelegen in het feit dat scholen de leerlingen moeten opleiden tot het niveau van de (centraal vastgestelde) examenprogramma's. De formulering van de kerndoelen en de opdracht aan de school om deze voor alle leerlingengroepen zo aan te bieden dat dit tegemoet komt aan hun capaciteiten en leerstijlen zal naar ik verwacht leiden tot passende aandacht voor de verschillende soorten leerlingen, dus ook voor de zwakke leerlingen.

De leden van de PvdA-fractie gaan verder in op het derde leerjaar havo/vwo. Zij vragen of een gedeelte van de studielast van de profielen kan worden verplaatst naar het derde leerjaar om de overladenheid in de bovenbouw van havo / vwo terug te brengen.

De Taakgroep zal ook over het derde leerjaar havo/vwo adviseren. Voor een reactie op deze vraag van de leden van de PvdA-fractie wacht ik daarom graag het eindadvies van de Taakgroep af.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie naar het ontwikkelingsproces van leerstandaarden. Is door de opdracht te geven aan de Citogroep en SLO het gevaar niet groot dat het product feitelijk een nieuwe vorm van landelijke toetsing zal zijn, hetgeen bij de scholen een sterke afweerreactie oproept? Welke waarborgen zijn er bij deze opdracht ingebouwd teneinde te voorkomen dat de leerstandaarden die vorm krijgen?

In antwoord op deze vraag benadruk ik dat het niet de bedoeling is een nieuwe vorm van landelijke toetsing te introduceren. De opdracht aan Citogroep en SLO heeft ook niet die strekking. Het doel is inzicht te krijgen in de wijze waarop globale kerndoelen vertaald kunnen worden naar verschillende niveaus. Door uitwerking van een aantal voorbeelden wordt verkend hoe leerstandaarden vorm kunnen krijgen en of ze een goed normatief instrument kunnen zijn voor scholen en methodeontwikkelaars. De Taakgroep zal in het eindadvies adviseren over de wenselijkheid van invoering van leerstandaarden. Naar aanleiding van dat eindadvies zal ik u hierover verder berichten.

Toezicht en verantwoording

De leden van de CDA-fractie vragen of de Inspectie zonder sterke uitbreiding in staat zal zijn toezicht te houden op de vernieuwde onderbouw. Verder vragen zij of verantwoording door de scholen over de gemaakte keuzes zonder toename van de bureaucratie kan worden bewerkstelligd.

De rol van de Inspectie is in beweging. De grotere beleidsruimte voor scholen in de onderbouw, de wijze waarop scholen zelf om zullen gaan met kwaliteitszorg- en verantwoordingssystemen en het met de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) ingevoerde proportioneel toezicht zullen elkaar versterken. Het geldende waarderingskader op grond van de WOT biedt, ook naar het oordeel van de Taakgroep, ruimte voor het adequaat bewaken van de kwaliteit van het onderwijs in een onderbouw waarin variëteit een leidend principe is. Het toezicht door de Inspectie zal meer en meer een proportioneel en stimulerend karakter krijgen in samenhang met het versterken van de zelfevaluatie door scholen. Deze andere invulling van het toezicht heeft naar verwachting geen invloed op de omvang van het inspectieapparaat.

De bureaucratie zal door de verantwoordingsplicht van scholen niet toenemen. Ik heb mij tot doel gesteld de administratieve lasten voor scholen te verminderen, en zal daar ook in dit verband nadrukkelijk aandacht aan besteden. De verantwoording die scholen afleggen zal ook steeds meer aan de direct bij de school betrokkenen (ouders, leerlingen, leraren) zijn, waardoor een directere link gelegd kan worden tussen de verantwoording en de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of de regelgeving voor het onderwijsaanbod in de onderbouw wellicht wordt beperkt tot de verplichting voor scholen om de vastgestelde kerndoelen in het aanbod te verwerken, om zorg te dragen voor doorlopende leerlijnen en om de keuzevrijheid van leerlingen tot het eind van de onderbouw open te houden. Zal de Inspectie met name op deze drie punten controleren, en welke maatregelen kunnen worden genomen indien een school op deze punten onvoldoende scoort? De leden vragen ook hoe de Inspectie voldoende inzicht krijgt in de resultaten van de onderbouw op een school. Hoe wordt omgegaan met scholen die onvoldoende kwaliteit leveren?

Na het beschikbaar komen van de eindrapportage van de Taakgroep zal ik u een wetsvoorstel voorleggen met betrekking tot ontwikkeling van de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Daarin zullen in ieder geval minder en globalere voorschriften worden opgenomen dan nu het geval is. De door de leden van de CDA-fractie genoemde drie uitgangspunten zullen in die voorschriften zeker een rol spelen. Het uiteindelijke wettelijke kader is uiteraard ook bepalend voor het toezichtskader van de Inspectie. Daarnaast is van belang de mate waarin de scholen zelf systematisch de kwaliteit bewaken. De Inspectie participeert op dit moment in de ontwikkeling van instrumenten voor kwaliteitsborging in de onderbouw.

Indien de Inspectie constateert dat de kwaliteit van het onderwijs op een school te wensen overlaat, staat de Inspectie een in de WOT neergelegd instrumentarium ter beschikking om de situatie te verbeteren. Indien in strijd met wet- en regelgeving wordt gehandeld, kan een sanctie worden opgelegd. Het is altijd afhankelijk van de specifieke situatie of een sanctie (opschorting of inhouding van bekostiging) zal worden opgelegd. De regels die ik hierbij hanteer heb ik gepubliceerd in het Gele Katern nr. 1 van 2004 d.d. 7 januari 2004 (beleidsregel Opschorting en inhouding van bekostiging bij onderwijsinstellingen).

De leden van de CDA-fractie vragen hoe ik de ministeriële systeemverantwoordelijkheid voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs zien ten opzichte van de ruimte voor eigen beleid van scholen. De verantwoordingsstructuur zou volgens de leden helder en niet bureaucratisch moeten zijn, en de garantie moeten bieden dat de geboden ruimte goed wordt ingevuld.

Een van mijn beleidsprioriteiten is te komen tot moderne bestuurlijke verhoudingen tussen de Rijksoverheid en de sector. Hierbij past de volgende verantwoordelijkheidsverdeling. De Rijksoverheid stelt globale kaders vast. Deze kaders behelzen algemene kwaliteitseisen en globale inhoudelijke kaders voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. De onderwijsprofessionals in en rondom de scholen krijgen de ruimte om de algemene en de eigen doelstellingen te realiseren op de wijze die in hun professionele optiek past bij de leerlingen, de leerstof en de school. De Rijksoverheid faciliteert de scholen om de onderwijskundige keuzes goed te kunnen maken. Scholen zullen zich vervolgens moeten verantwoorden over de gemaakte keuzes en de geboekte resultaten, in de eerste plaats naar de direct bij de school betrokkenen (ouders, leerlingen, personeel). Het schoolplan en de medezeggenschapsstructuur zijn hierbij belangrijke instrumenten. Scholen leggen ook aan de Rijksoverheid verantwoording en rekenschap af over de resultaten die zij hebben behaald. Hierbij is onder meer het toezicht door de Inspectie van belang.

De verantwoordingsstructuur zoals hierboven beschreven is helder en maakt duidelijk wie waarop aanspreekbaar is. Of de ruimte die scholen krijgen goed wordt ingevuld kan worden beoordeeld aan de hand van de door scholen behaalde resultaten en door toetsing aan de (globale) wettelijke kaders.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het principe van variëteit zal betekenen dat de Inspectie niet meer kan constateren dat bepaalde kerndoelen niet of niet op het beoogde niveau worden gehaald. De leden vragen welke waarde het proportionele toezicht van de Inspectie dan nog heeft.

Het is de eigen verantwoordelijkheid van de scholen om keuzes te maken in de wijze waarop de kerndoelen concreet vorm krijgen in het onderwijsprogramma, bijvoorbeeld door het inrichten van leergebieden, projecten of vakken. De Inspectie zal vervolgens beoordelen of de gemaakte keuzes juist zijn tegen de achtergrond van kerndoelen en examenprogramma's en de aansluiting op en samenhang binnen de leergebieden.

De leden van de PvdA-fractie vragen tenslotte op welke datum de leerlingen met de vernieuwde onderbouw van het voortgezet onderwijs te maken zullen krijgen, indien de nieuwe wettelijke kaders per 1 augustus 2006 hun beslag zullen krijgen.

Uitgangspunt is dat de wetswijziging in verband met de vernieuwde onderbouw per 1 augustus 2006 in werking zal treden. Tot 1 augustus 2006 blijven de huidige kerndoelen van kracht. In het schooljaar 2006/2007 zullen alleen de leerlingen van het eerste leerjaar voortgezet onderwijs onder het nieuwe regime met de nieuwe kerndoelen vallen. Het daarop volgende schooljaar betreft het de leerlingen van het eerste en tweede leerjaar, totdat in het schooljaar 2008/2009 alle leerlingen in de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs ermee te maken krijgen.

Ik onderzoek de mogelijkheden om scholen al vóór 1 augustus 2006 in de gelegenheid te stellen meer eigen keuzes te maken, voorzover die in lijn zijn met de besluitvorming.

In juni zal de Taakgroep haar eindadvies aan mij aanbieden. Dat eindadvies zal ik zo spoedig mogelijk na vaststelling met een beleidsreactie aan uw Kamer zenden.