

Vergaderjaar 2000–2001

27 641

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in de basisvorming

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) strekt ertoe knelpunten in de uitvoering van de basisvorming op te lossen, zodat scholen voor voortgezet onderwijs beter in staat zijn leerlingen de basisvorming aan te bieden.

Bij de start van de basisvorming in het voortgezet onderwijs in 1993 is wettelijk vastgelegd dat na vijf jaar een evaluatie zou plaatsvinden (zie artikel IV, onder B, van de Wet van 27 mei 1992, Stb. 270). Deze evaluatie is verricht door de Onderwijsinspecties van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Over de bevindingen is gerapporteerd in het evaluatierapport *Werk aan de basis*.

2. Evaluatie

De evaluatie van de inspectie heeft zich gericht op de kwaliteit van het onderwijs in de periode van de basisvorming. De resultaten van de evaluatie geven een genuanceerd oordeel over de kwaliteit van het onderwijs in de periode waarin de basisvorming wordt gerealiseerd. Scholen voor voortgezet onderwijs hebben in de onderbouw voldoende kwaliteit en zij hebben sinds de invoering van de basisvorming het onderwijs aan de vormvereisten van de wet aangepast. De inhoudelijke en didactische aanpassing van het onderwijs aan de eisen van de basisvorming lopen hierbij echter achter.

Het onderwijsprogramma van de basisvorming heeft zich in lijn met de drie hoofddoelstellingen – algemene verhoging van het peil van het jeugdonderwijs, uitstel van de verplichte studie- en beroepskeuze en een breed en geharmoniseerd programma – op scholen ontwikkeld tot een programma van voldoende kwaliteit, maar het is op belangrijke onderdelen nog voor verbeteringen vatbaar. De onderwijsorganisaties waarmee is overlegd over de evaluatie, ondersteunen dat beeld. Het veld wil dat de

hoofdzinzet van het beleid wordt gehandhaafd met daarbinnen passende maatregelen.

De evaluatie van de inspectie heeft ook knelpunten aan het licht gebracht. De belangrijkste zijn: de overladenheid van het programma, de versnippering van het aanbod, en de genoemde inhoudelijke en didactische aanpassing van het onderwijs aan de eisen van de basisvorming. Deze uitkomsten, geplaatst tegen de achtergrond van ontwikkelingen in onderwijs en samenleving, maken een nadere bepaling van de inhoud en omvang van het programma basisvorming noodzakelijk.

Over het overleg met het onderwijsveld is bij brief van 15 september 1999 (Kamerstukken II 1998/1999, 26 733, nr. 1) aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal mededeling gedaan. Bij deze brief is tevens het evaluatierapport *Werk aan de basis* aangeboden. De regering heeft haar standpunt verwoord in de beleidsreactie *Ruimte voor kwaliteit in de basisvorming* die op 29 september 2000 aan de Tweede Kamer is aangeboden (VO/BOB/2000/35461; Kamerstukken II 2000/2001, 26 733, nr. 2). De beleidsreactie is op 30 oktober besproken in het onderwijsoverleg. Na advisering door de Onderwijsraad, advies van 14 november 2000, kenmerk 20000636/477, en toezending van dit advies alsmede de reactie daarop bij brief van 22 november 2000 (VO/BOB/2000/47245; Kamerstukken II 2000/2001, 26 733, nr. 3), is met de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 6 en 7 december 2000 uitvoerig over deze stukken gesproken (zie het verslag van het Algemeen Overleg, Kamerstukken II 2000/2001, 26 733, nr. 5). Ondergetekenden doen naar aanleiding daarvan een aantal voorstellen.

3. Beleidsreactie

In *Ruimte voor kwaliteit in de basisvorming* is gekozen voor een benadering waarbij enerzijds maatregelen worden voorgesteld die op korte termijn concrete knelpunten kunnen oplossen en anderzijds gezien de ontwikkelingen in onderwijs en samenleving de Onderwijsraad advies wordt gevraagd over een nadere bepaling van de inhoud en omvang van de basisvorming en over de optimale onderwijstijd voor leerlingen in de eerste drie jaren van het voortgezet onderwijs.

De voorstellen voor de korte termijn betreffen maatregelen van tijdelijke aard in afwachting van deze meer fundamentele bepaling omtrent de basisvorming. Alhoewel de maatregelen van tijdelijke aard zijn, beschouwen ondergetekenden deze als opmaat naar een nieuw programma met meer ruimte voor schoolontwikkeling, eigen keuzen en profilering.

Deze maatregelen worden hieronder nader toegelicht.

3.1. Ruimte in het verplichte leerstofaanbod

In de basisvorming staat voorop dat zoveel mogelijk leerlingen moeten worden toegerust met een zo volwaardig mogelijke algemene vorming. Daarnaast is het van belang dat scholen in staat worden gesteld aan de wettelijke verplichting te voldoen. Op dit punt voldoen de kerndoelen niet. De rapportage van de inspectie heeft aangetoond dat sprake is van overladenheid in het programma. Daardoor blijft er in feite nauwelijks enige vrije ruimte over. Bovendien blijken, ook als de formele vrije ruimte wordt gevuld met vakken van de basisvorming, niet alle kerndoelen in voldoende mate aan bod te kunnen komen. In de praktijk moeten docenten daarom een keuze maken uit de kerndoelen. Het voorstel van de inspectie om de selectie van kerndoelen ten dele op landelijk niveau te laten plaatsvinden door onderscheid aan te brengen tussen verplichte en optionele kerndoelen, zou aan die keuze meer richting geven. Uit analyse van de schoolboeken en uit het overleg is gebleken dat dit voorstel van de inspectie niet op korte termijn uitvoerbaar is.

Voor het gebrek aan vrije ruimte en de overladenheid in het programma zien ondergetekenden voor de korte termijn een oplossing in een drietal samenhangende wettelijke maatregelen:

- het beperken van de minimaal aan onderwijs in de vakken van de basisvorming te besteden lestijd tot (het equivalent van) 2800 uren van 50 minuten over de eerste drie leerjaren,
- het bieden van de mogelijkheid voor scholen om zelf uit de kerndoelen een keuze te maken, gecombineerd met
- de garantie van een breed aanbod door de bepaling dat in de periode van de basisvorming per vak ten minste 80 uren worden aangeboden. Hierbij is uitgegaan van een schooljaar van 40 weken en 26,7 klokuren per week (= 32 uren van 50 minuten).

De eis van in totaal 2800 uren in de vakken van de basisvorming vervangt de huidige bepaling dat in elk van de eerste drie leerjaren ten minste 1000 uren in de vakken van de basisvorming wordt geboden. De nieuwe regel houdt het totaal aantal uren dat minimaal moet worden geboden op niveau, maar biedt scholen daarbinnen meer vrije ruimte in het programma-aanbod en ook meer vrijheid in de spreiding van het onderwijs in de vakken van de basisvorming over de eerste drie leerjaren. Het totaal aantal uren (basisvorming + vrije ruimte) voor de leerlingen in de eerste drie leerjaren verandert er niet door.

Tegelijkertijd is bepaald dat scholen gedurende de werkingsduur van deze wet een keuze kunnen maken uit de kerndoelen. Dit sluit aan bij de door de inspectie geconstateerde bestaande praktijk dat docenten slechts een deel van de kerndoelen aanbieden. Overladenheid in het programma dwingt hen te selecteren uit de kerndoelen. Volgens de wet zijn scholen echter steeds verplicht geweest alle kerndoelen aan te bieden. Bij de selectie van kerndoelen is daardoor geen sprake geweest van bewust ontwikkeld en samenhangend schoolbeleid. Selectie van kerndoelen heeft veelal plaatsgevonden door individuele docenten of afzonderlijke vaksecties en op pragmatische gronden (men «komt niet aan de laatste hoofdstukken toe»). Door de maatregel krijgt de selectie uit de kerndoelen een andere status dan die van «noodgreep» van de individuele docent: de selectie van kerndoelen wordt expliciet onderwerp van schoolbeleid. Scholen krijgen daarmee de mogelijkheid samenhangend beleid te ontwikkelen en zij zullen daarop ook aanspreekbaar zijn.

De gebruikte methodes zijn bij de keuze uit de kerndoelen een belangrijk gegeven. Scholen zullen hun keuzen maken en structureren aan de hand van de methodes. Verder zullen de examenprogramma's een belangrijk richtpunt zijn bij de te maken keuzen. Met name de nieuwe examenprogramma's voor de leerwegen vmbo bieden een belangrijk kwaliteitsperspectief. De kerndoelen basisvorming zijn voor een groot gedeelte in de examenprogramma's uitgewerkt tot eindtermen. Waar de programma's het domein van de basisvorming overschrijden, bouwen ze er nauw op voort. Vanwege deze nauwe samenhang van de examenprogramma's met de kerndoelen basisvorming, is te verwachten dat het «terugroffect» op de basisvorming groot zal zijn. Ook de gebleken bereidheid van scholen om de basisvorming verder te ontwikkelen als basis voor de leerwegen vmbo en de profielen havo/vwo rechtvaardigt vertrouwen in de manier waarop zij om zullen gaan met de grotere beleidsvrijheid in het programma-aanbod in de basisvorming.

De vrijheid om uit de kerndoelen een selectie te maken, wordt verder begrensd door de bepaling dat per vak ten minste 80 uren basisvorming moeten worden geboden; het selecteren van geen enkel kerndoel van een of meer vakken is uitgesloten. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat scholen voor leerlingen een minimumaantal uren onderwijs verzorgen over de hele breedte van de basisvorming.

Aanvullend op deze algemene maatregelen om meer ruimte te scheppen in het leerstofaanbod, worden voor groepen van leerlingen de vrijstellingsregelingen verruimd en vereenvoudigd. Scholen kunnen besluiten groepen leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs en leerlingen die (naar verwachting) de basisberoepsgerichte leerweg gaan volgen, een meer beperkt programma basisvorming te bieden. Daarbij geldt als minimum dat in het eerste en tweede leerjaar tezamen onderwijs in vakken van de basisvorming wordt verzorgd in ten minste 75% van de verplichte onderwijstijd. Hiermee krijgen scholen meer mogelijkheden om alle leerlingen een passende en haalbare combinatie te bieden van basisvorming en examenprogramma.

Om te voorkomen dat de vrijstellingsregelingen ten nadele van individuele leerlingen te algemeen en ongedifferentieerd worden toegepast, wordt erop gewezen dat scholen de vrijstellingsmogelijkheden opnemen in de schoolgids. Een zinvolle en geëigende hantering van de vrijstellingsregelingen wordt bevorderd door de toepassing ervan per leerling te verantwoorden in het leerlingvolgsysteem en in het handelingsplan voorzover dit laatste noodzakelijk is.

3.2. Afschaffing verplichte toetsing van de basisvorming

De inspectie constateert dat noch de ontwikkelfunctie, noch de waarborgfunctie, noch de evaluatiefunctie van de toetsen basisvorming zijn gerealiseerd. De afsluitende toetsing kent geen civiel effect zoals dat bij examens het geval is. Het tijdsbeslag van de toetsing op de onderwijstijd en de organisatielast hebben ertoe geleid dat er grote weerstand is tegen de verplichte toetsing. Hoewel de waardering van de kwaliteit van de toetsen de afgelopen jaren is toegenomen, blijft het draagvlak voor de verplichting gering. Ondergetekenden zien daarin reden om de toetsverplichting af te schaffen.

In het verlengde hiervan wordt ook het getuigschrift basisvorming afgeschaft, evenals de verplichting tot een advies aan het einde van het tweede leerjaar.

Er is ondergetekenden gebleken van voldoende steun voor deze maatregelen.

4. Uitvoeringsgevolgen

De Centrale Financiën Instellingen (Cfi, de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) heeft aangegeven dat er voor Cfi geen uitvoeringsconsequenties aan het wetsvoorstel zijn verbonden.

5. Financiële gevolgen

Vanaf 2001 wordt structureel een bedrag van f 75 mln. toegevoegd aan het schoolbudget, dat door scholen mede gebruikt kan worden voor schoolontwikkeling. Het is denkbaar dat bij voorjaarsnota 2001 of bij begroting 2002 verdergaande impulsen zullen worden gegeven.

Vervolgens zijn of komen de volgende financiële middelen beschikbaar die mede het realiseren van de doelen van dit wetsvoorstel kunnen ondersteunen.

* Van de middelen uit het regeerakkoord is voor een periode van twee jaren f 105 miljoen vrij ter beschikking van de scholen gesteld voor de implementatie van de bovenbouw havo en vwo en het vmbo. In het voorjaar van 2001 zullen voorstellen aan de Tweede Kamer worden gedaan voor de besteding van de regeerakkoordmiddelen vanaf het schooljaar dat begint op 1 augustus 2001. In het overleg met de onderwijsorganisaties zal worden voorgesteld de bestemming van

deze middelen via de professionalisering van het schoolleiderschap te verbreden tot de basisvorming.

- * Voor uiteenlopende afstemmingsactiviteiten is eerder een bedrag van f 2,5 miljoen uitgetrokken. Dit zijn activiteiten voor het ontwikkelen van leermiddelen in het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs, voor praktische sectororiëntatie en de onderlinge afstemming van algemene vakken en beroepsgerichte vakken. Door de Stichting leerplanontwikkeling worden handreikingen opgesteld voor de aansluiting van de basisvorming op de bovenbouw van het havo en vwo.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

De nieuwe examenprogramma's voorzien alle in een component informatie- en communicatietechnologie. Vanuit de algemene doelstellingen van het vak wordt gestreefd naar integratie van toepassingen in het leerstofaanbod van andere vakken. Hierdoor wordt een afzonderlijk vak informatiekunde minder noodzakelijk. In artikel 11a van de WVO was dat wel voorgeschreven, zij het dat in artikel 18 van het Inrichtingsbesluit WVO is geregeld dat het vak in combinatie met een aantal andere vakken mag worden gegeven. Artikel 11a wordt thans zo gewijzigd dat aan het bevoegd gezag de keuze wordt gelaten om het vak informatiekunde als apart vak te verzorgen dan wel het te integreren in overige basisvormingsvakken, zonder beperking tot een aantal vakken. De kerndoelen van het vak informatiekunde blijven daarbij gehandhaafd.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 11g bevat een aantal tijdelijke maatregelen die zijn bedoeld om voor de korte termijn een oplossing te bieden voor de overladenheid ter zake van de kerndoelen. Aangezien pas kan worden overgegaan tot definitieve regeling ten aanzien van de basisvorming na de aangekondigde advisering door de Onderwijsraad en besluitvorming daaromtrent en in de tussenliggende periode scholen mogen afwijken van de huidige wettelijke bepalingen, is het niet wenselijk voor deze periode een aparte regeling achterwege te laten. Vanwege de kenbaarheid is er evenwel wel voor gekozen deze regeling in de WVO zelf op te nemen, aan het slot van de inhoudelijke bepalingen inzake de basisvorming.

Nadat politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden over het advies van de Onderwijsraad over een nadere bepaling van de inhoud en omvang van de basisvorming en over de optimale onderwijstijd voor leerlingen in de eerste drie jaren van het voortgezet onderwijs (zie paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting), zal de WVO daaraan worden aangepast, waarbij artikel 11g weer zal komen te vervallen.

Artikel 11g, eerste lid

In het eerste lid wordt geregeld dat bevoegde gezagsorganen, in afwijking van hetgeen daaromtrent in de WVO is geregeld, zelf een keuze mogen maken uit de kerndoelen. Zij kunnen daarbij tevens een keuze maken voor ofwel gehele kerndoelen ofwel onderdelen van kerndoelen. Er wordt vanuit gegaan dat de gebruikte lesmethodes en de examenprogramma's die keuzen zullen sturen.

In artikel 11g, eerste lid, wordt telkens afgeweken van (delen van) artikelen waarin is bepaald dat het onderwijs zodanig moet worden ingericht dat de (lees: alle) kerndoelen kunnen worden bereikt.

Artikel 11g, tweede lid

Het tweede lid regelt dat de bestaande kerndoelen, zoals opgenomen in het Besluit kerndoelen en adviesurentabel basisvorming 1998–2003, blijven gelden tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en niet al op 1 augustus 2003 expireren.

Artikel 11g, derde lid

Het derde lid geeft grenzen aan bij de keuzen die het bevoegd gezag op grond van het eerste lid kan maken. Het is bijvoorbeeld niet zo dat het bevoegd gezag alle kerndoelen voor een bepaald vak mag laten vallen. Ook wordt er een ondergrens gelegd voor het deel van het totale aantal lesuren dat in de periode van basisvorming aan de vakken van de basisvorming dient te worden besteed.

Het gaat hierbij om lesuren van 50 minuten. Artikel 11c, vijfde lid, van de WVO blijft gehandhaafd. Daarin wordt bepaald dat het onderwijs kan worden verzorgd in een ander aantal minuten per lesuur dan 50. Indien dat het geval is, dient een herberekening plaats te vinden van het aantal te verzorgen lesuren, opdat het totaal aantal minuten gelijk blijft.

Vervolgens moeten in de eerste drie leerjaren in zijn totaliteit ten minste 2800 lesuren onderwijs worden verzorgd in de vakken van de basisvorming. Deze 2800 lesuren zijn als volgt berekend:

- a. in drie leerjaren basisvorming worden in totaal 3×32 lesuren = 96 lesuren op weekbasis verzorgd,
- b. daarvan moeten er 70 aan de basisvormingsvakken worden besteed,
- c. dus er moeten in drie leerjaren in totaal 70 lesuren $\times 40$ lesweken = 2800 lesuren onderwijs worden verzorgd in de vakken van de basisvorming.

In artikel 11c, tweede lid, van de WVO is voorgeschreven dat gedurende drie achtereenvolgende leerjaren 1000 lesuren per leerjaar (dus 3000 lesuren in totaal) moeten worden besteed aan basisvorming. Daarvan wordt nu afgeweken.

Met de 2800-urenverplichting krijgen de scholen meer vrijheid in de spreiding van de lesuren voor de vakken van de basisvorming, omdat de bestaande 1000-urenverplichting per leerjaar geldt en de nu voorgeschreven 2800 lesuren een totaal aangeven, dat door het bevoegd gezag over drie leerjaren mag worden verdeeld.

Daarbij geldt nog de extra verplichting dat in die drie leerjaren in zijn totaliteit in elk vak van de basisvorming (met uitzondering van informatie-kunde) ten minste 80 lesuren (2 lesuren $\times 40$ weken) onderwijs moeten worden verzorgd. Met deze verplichting worden de niet-examenvakken beschermd.

Een tweede uitzondering op deze 80-urenverplichting geldt voor de twee te verzorgen kunstvakken, waarin in die drie jaar gezamenlijk ten minste 160 lesuren (2 vakken $\times 2$ lesuren $\times 40$ weken) onderwijs moeten worden verzorgd.

Artikel 11g, vierde lid

Voor leerlingen voor wie naar de verwachting van het bevoegd gezag in het derde en/of vierde leerjaar onderwijs in de basisberoepsgerichte leerweg het meest geschikt is en voor leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs volgen, geldt de in het derde lid voor het voortgezet onderwijs in het algemeen neergelegde 2800-urenverplichting niet. Voor deze categorieën leerlingen geldt, alleen voor de eerste twee leerjaren, dat 75% van de totale lestijd onderwijs in vakken van de basisvorming moet

worden verzorgd. Dat betekent dat geldt dat zij in de eerste twee leerjaren van de $2 \times 32 = 64$ lessen op weekbasis 48 lessen onderwijs in vakken van de basisvorming moeten ontvangen. Dat betekent derhalve voor deze leerlingen in de eerste twee leerjaren in totaal 48×40 (weken) = 1920 lessen onderwijs in vakken van de basisvorming.

Voor deze categorieën leerlingen geldt niet de verplichting een minimaal aantal lessen per vak van de basisvorming te besteden. Dat houdt in dat voor een leerling of een groep van leerlingen een vak zelfs in zijn geheel zou kunnen komen te vervallen. De vrijkomende tijd moet wel aan andere vakken van de basisvorming worden besteed, in verband met de verplichting om 75% van de totale lestijd in de eerste twee leerjaren aan basisvormingsvakken te besteden.

Artikel 11g, vijfde lid

Het vijfde lid bevat een technische aanpassing van artikel 11c, vierde lid, in verband met de afwijking van artikel 11e, tweede lid, die in het vierde lid van artikel 11g van dit wetsvoorstel is geregeld.

Artikel I, onderdeel C, onderdeel D, onderdeel E

De inspectie heeft geconstateerd dat noch de ontwikkelfunctie, noch de waarborgfunctie, noch de evaluatiefunctie van de toetsen basisvorming zijn gerealiseerd. De afsluitende toetsing kent ook geen civiel effect. Het draagvlak voor de verplichting tot het afnemen van de toetsen is gering. In de onderdelen C (technische aanpassing opschrift desbetreffende paragraaf) en D (laten vervallen artikel 28a WVO) wordt de suggestie van de inspectie om de verplichte toetsing af te schaffen uitgewerkt. Door het schrappen van artikel 28a vervalt tevens de in het vijfde lid daarvan neergelegde verplichting voor het bevoegd gezag om aan het eind van het tweede leerjaar een advies te geven over het door de leerling verder te volgen onderwijs.

In het laatste onderdeel wordt, in het verlengde van het voorgaande, geregeld dat ook het getuigschrift basisvorming wordt afgeschaft.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. J. Brinkhorst