

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)**

**C**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 15 mei 2006

#### **Algemeen**

De leden van de fracties van CDA, D66, OSF, Christen-Unie en SGP hebben ter voorbereiding op de behandeling van het wetsvoorstel regeling onderbouw VO in de Eerste Kamer een aantal vragen gesteld. Ook is er één vraag van de gehele commissie over kerndoelen wiskunde. Onder dankzegging geef ik hierbij, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mijn reactie op deze vragen en opmerkingen.

Genoemde leden geven aan met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen te hebben, de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel te onderschrijven en met instemming te constateren dat het wetsvoorstel niet in de eerste plaats onderwijskundige vernieuwing beoogt, maar juist bestuurlijke vernieuwing en ruimte. Daarmee wordt scholen, in de woorden van de leden van de fracties van Christen Unie en SGP, de ruimte geboden op grond van eigen onderwijsinhoudelijke visie keuzes te maken. De leden van de fractie van het CDA verwijzen naar het grote draagvlak voor het wetsvoorstel in de scholen en de grondige behandeling in de Tweede Kamer. De leden van de fracties van D66 en OSF geven aan van mening te zijn dat met het wetsvoorstel recht gedaan wordt aan de wensen van het veld met betrekking tot de mogelijkheden voor eigen invulling van het onderwijs en er in het algemeen voldoende grenzen aan de autonomie worden gesteld om daarmee de kwaliteit te waarborgen. Tot mijn genoegen constateer ik dat de leden van de fracties van D66 en OSF aangeven het graag eens te zijn met de regeling dat het recht tot het geven van ontheffing van de verplichting met betrekking tot het vak Friese taal en cultuur wordt neergelegd bij Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân.

De vragen over het wetsvoorstel spitsen zich toe op vier onderwerpen: ten eerste de kerndoelen, en dan met name de sturende werking daarvan; ten tweede de invloed van ouders op voorgenomen wijzigingen in het onderwijskundig beleid van een school; ten derde de onderwijstijd, meer specifiek de vraag hoe één genormeerd minimumaantal uren per jaar zich verhoudt tot schooljaren die in verband met de vakantiespreiding variabel van lengte zijn, en het verband tussen de nieuwe bepalingen over

onderwijstijd en taakbeleid van scholen en tenslotte de vraag wat zich er tegen verzet de zogeheten substitutie bepaling te handhaven. Op elk van deze vragen zal ik hieronder ingaan.

### **Kerdoelen algemeen**

Vooreerst geldt, aldus de leden van de CDA-fractie, dat de kerndoelen definiëren welke lesstof in de onderbouw van het voortgezet onderwijs verplicht is. De functie van kerndoelen is evenwel niet het bieden van tussendoelen, als tussenstadium op de route naar het eindexamen. De disciplinerende werking van deze eindexamens ligt nog ver weg, zeker in het havo en vwo. De leden van de fractie van het CDA vragen in hoeverre de globale kerndoelen voldoende aangrijpingspunten bieden voor de inspectie om te controleren of de leerroute voldoende substantie en continuïteit bezit om gestaag naar het eindexamen te kunnen toewerken. Deze vraag wordt mede ingegeven door recente berichten over scholen die op het laatste moment nog alle zeilen bijzetten om hun leerlingen voldoende voor te bereiden op het examen.

De leden van de CDA-fractie merken terecht op, dat de functie van kerndoelen niet het bieden is van tussendoelen, als tussenstadium op de route naar het eindexamen. Een ijkpunt na de eerste twee leerjaren is echter wél de wettelijke eis het onderwijsprogramma in de onderbouw zodanig in te richten, dat leerlingen na de eerste twee leerjaren vmbo respectievelijk de eerste drie leerjaren vwo/havo in principe alle sectoren respectievelijk profielen moeten kunnen kiezen. Dit biedt waarborgen voor zowel de kwaliteit van het onderwijsprogramma (immers: de leerlingen moeten na de onderbouw kunnen doorstromen naar het derde leerjaar vmbo respectievelijk het vierde leerjaar vwo/havo) als voor de breedte van het onderwijsprogramma (elke sector respectievelijk elk profiel moet gekozen kunnen worden). Ook moeten scholen gezien de opdracht doorlopende leerlijnen te realiseren, bij de concretisering van de kerndoelen in onderwijsprogramma's rekening houden met de examenprogramma's waarnaar wordt toegewerkt. Om scholen hierin te ondersteunen laat onder meer de door mij ingestelde Projectgroep Onderbouw VO voorbeelduitwerkingen van kerndoelen ontwikkelen. Hiermee zijn er naar mijn oordeel voldoende aangrijpingspunten voor de inspectie om te controleren of de leerroute in de onderbouw voldoende substantie en continuïteit bezit om gestaag naar het eindexamen te kunnen toewerken. Het is aan de onderwijsprofessionals om doorlopende leerlijnen in de praktijk te realiseren. Het bevoegd gezag is hiervoor verantwoordelijk voor en hierop door de inspectie aanspreekbaar.

### **Kerdoelen wiskunde**

De commissieleden merken op dat ik tijdens de behandeling van wetsvoorstel 30 187 (Aanpassing profielen tweede fase vwo en havo) heb geantwoord dat wiskunde binnen het havo-profiel geen voorwaarde is voor de rekenvaardigheid van pabo-leerlingen, maar dat dit onder andere in de kerndoelen wiskunde voor de onderbouw zal worden geregeld. Hoe verhoudt dit zich tot het feit dat het derde leerjaar van de havo geen kerndoelen heeft, en hoe houd ik er zicht op dat kerndoelen geen tussendoelen zijn, zo vragen de commissieleden.

Zoals hiervoor aangegeven, is de functie van kerndoelen inderdaad niet die van tussendoelen. In mijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 3 februari 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 187, nr. 23, onderdeel 3, punt 7) heb ik aangegeven, dat bij de voorgestelde uitwerking van de kerndoelen wiskunde voor vwo en havo ook het derde leerjaar zal worden betrokken. Dat betekent dus, dat ondanks het feit dat voor het

derde leerjaar niet de kerndoelen gelden, er voor wiskunde wel een (uitgevoerd) voorbeeld zal zijn als richtsnoer voor scholen en methodenmakers.

### **Invloed medezeggenschapsraad en ouders**

Voorts constateren leden van de fractie van het CDA dat de inrichtingsvrijheid van scholen toeneemt. Scholen kunnen het onderwijsprogramma bijvoorbeeld thematisch gaan aanbieden, in plaats van per vak. Zij kunnen het onderwijs in teamverband gaan aanbieden etc. Naarmate de speelruimte toeneemt, is het des te meer van belang dat leerlingen en ouders zich een beeld kunnen vormen van de onderwijskundige aanpak en daar – desgewenst – kritisch op kunnen reflecteren. Instemming van de medezeggenschapsraad is nodig bij het herijken van de pedagogische aanpak. De aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie onderkennen dat de oudergeleding derhalve in beginsel een stevige positie heeft. Desalniettemin vragen deze leden zich af of het niet zinvol is om scholen te verplichten ouders van voorgenomen wijzigingen op de hoogte te stellen, zodat zij meer inzicht krijgen in de afwegingen die hier spelen. Tegelijkertijd zou volgens hen gewezen kunnen worden op de mogelijkheid om via de medezeggenschapsraad invloed op de besluitvorming uit te oefenen. In eerdere debatten gaf de CDA-fractie al aan dat het kritisch meedenken van ouders en andere betrokkenen van belang is om pedagogische hypes te vermijden, om de maatschappelijke inbedding van scholen te versterken en om scholen scherp te houden.

Ik onderschrijf dat het zeer van belang is dat ouders en andere betrokkenen kritisch meedenken over het door een school gevoerde beleid. Dit is één van de speerpunten van het onderwijsbeleid van deze regering. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht aangeven, is de formele positie van de oudergeleding in de Medezeggenschapsraad helder geregeld. De Wet medezeggenschap onderwijs 1992 garandeert dat het personeel, de ouders en de leerlingen inspraak hebben bij voorgenomen beslissingen van het bevoegd gezag die hun belangen raken. Een voorgenomen wijziging van de onderwijskundige inrichting van de onderbouw moet leiden tot aanpassing van het schoolplan en daarbij heeft de medezeggenschapsraad instemmingsrecht (artikel 6, onderdeel b, van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992). Het getuigt vervolgens van goed bestuur – en het ligt erg voor de hand – dat een bevoegd gezag ook de andere ouders en leerlingen hierover informeert, in elk geval via de schoolgids. Om echter nog eens het belang te onderstrepen van het informeren van alle ouders over het onderwijskundige beleid van een school, is bij dit wetsvoorstel artikel 24a van de Wet op het voortgezet onderwijs (het artikel over de schoolgids) aangescherpt door hieraan in het eerste lid, onderdeel c (dat al regelde dat ouders geïnformeerd dienen te worden over de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut), toe te voegen: «de inrichting van het onderwijsprogramma voor de eerste twee leerjaren waarbij wordt aangegeven of sprake is van vakoverstijgende programmaonderdelen en de inzet van het personeel daarbij.» Artikel 24a, tweede lid, onder e, biedt daarnaast de wettelijke verplichting ouders te informeren over hun rechten en plichten. Dit heeft ook betrekking op de mogelijkheid om via de medezeggenschapsraad invloed op de besluitvorming uit te oefenen. Op deze manier wordt voldaan aan de wensen terzake van de leden van de CDA-fractie.

### **Onderwijstijd**

Vervolgens constateren de leden van de CDA-fractie dat behalve de kerndoelen ook de minimale onderwijstijd een belangrijke waarborg is voor de kwaliteit van het onderwijs. Zij geven aan dat ik eerder heb toegezegd de Inspectie te verzoeken een thematisch onderzoek te doen naar de ontwik-

kelingen rond de besteding van de onderwijstijd in de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Deze leden vragen bij dat onderzoek ook de onderbouw voortgezet onderwijs te betrekken.

Ik ben met de leden van de CDA-fractie van mening dat de minimale onderwijstijd een belangrijk ijkpunt is bij de borging van de kwaliteit van het onderwijs. Ik heb bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel aanpassing profielen tweede fase havo en vwo in de Tweede Kamer aangegeven dat de Inspectie van het onderwijs structureel toeziet op de naleving van de wettelijke voorschriften voor de onderwijstijd en jaarlijks in het onderwijsverslag meldt hoe scholen met de onderwijstijd omgaan. Het Inspectietoezicht, alsmede de handhaving op dit punt, worden – uitgaande van de aangepaste voorschriften met betrekking tot de minimale onderwijstijd – met ingang van het schooljaar 2006/2007 verscherpt. Aan het eind van het lopende schooljaar 2005/2006 voert de inspectie een steekproef uit onder de scholen voor voortgezet onderwijs. Het gaat hierbij om een nulmeting die bedoeld is om in kaart te brengen hoe de scholen er in het licht van de aangepaste voorschriften voorstaan bij aanvang van het verscherpte toezicht. Al deze activiteiten hebben betrekking op het gehele voortgezet onderwijs (en dus naast de tweede fase ook op de onderbouw van het voortgezet onderwijs en de bovenbouw van het vmbo). Aldus wordt naar mijn oordeel aan de vraag van de leden van de CDA-fractie voldaan.

In het wetsvoorstel is vastgelegd, zo vervolgen de leden van de fracties D66 en OSF, dat de onderwijstijd ten minste 1040 uur per schooljaar moet bedragen. Zij vragen daarbij hoe mag worden verwacht dat er zal worden omgegaan met de controle op deze minimumeis: moet daarbij uitval door verplichte vrije dagen (algemeen erkende christelijke feestdagen en nationale feestdagen, die bovenop de 60 vakantiedagen komen) gecompenseerd worden op andere tijden in het schooljaar, of kan deze uitval in mindering gebracht worden op de verplichte onderwijstijd? Tevens vragen deze leden in dit kader hoe zal worden omgegaan met het feit dat de schoolvakanties voor de diverse landsdelen verschuiven, zodat aan de ene kant extra lange schooljaren, maar aan de andere kant ook extra korte schooljaren voorkomen?

Zowel in de huidige als in de voorliggende wettekst worden de wettelijke kaders gevormd door het minimumaantal uren onderwijs dat op jaarbasis verzorgd moet worden (1040 klokuren in de onderbouw), en het maximumaantal dagen per jaar waarop scholen leerlingen vrij mogen geven wegens vakantie of algemeen erkende feestdagen. Artikel 16 van het Inrichtingsbesluit W.V.O. stelt dit aantal vast op maximaal 60 dagen vakantie en maximaal 8 erkende feestdagen, tezamen maximaal 68 dagen. In de tijd die in een schooljaar na aftrek van deze 68 dagen overblijft, dienen scholen ten minste het wettelijk minimum van 1040 klokuren onderwijs te realiseren. Dit is het uitgangspunt bij het toezicht door de inspectie.

Zoals de leden van de fracties van D66 en OSF aangeven bestaat er in het kader van de vakantiespreiding een rouleersysteem voor de verplichte begin- en einddata van de zomervakantie op scholen voor voortgezet onderwijs. Over een periode van zes jaar geldt in de drie onderscheiden regio's de volgende indeling voor het begin van de zomervakantie: vroeg/midden/laat/laat/midden/vroeg. De combinatie van vroeg/laat en laat/vroeg komt op deze wijze nooit voor, zodat er geen zeer korte of zeer lange schooljaren ontstaan. De fluctuaties in de lengte van opeenvolgende schooljaren bedragen maximaal 1 week; de cyclus van 6 jaar behelst twee schooljaren van 41 weken, twee schooljaren van 40 weken en twee schooljaren van 39 weken. De maximaal 8 erkende feestdagen

gaan hier telkens nog vanaf. In het kortst mogelijke schooljaar van 39 weken moeten scholen om aan de norm van minimaal 1040 klokuren te voldoen per schooldag gemiddeld 5,5 klokuren onderwijs verzorgen, uitgaande van minimaal 37,5 effectief beschikbare weken. Dit is een redelijke eis. In langere schooljaren hebben scholen meer tijd beschikbaar om de vereiste onderwijstijd te realiseren. Overigens bevat het voorliggende wetsvoorstel geen voorschriften omtrent het minimumaantal *weken* waarin per schooljaar onderwijs moet worden verzorgd.

De leden van de fracties van D66 en OSF constateren verder dat in heel veel scholen op grond van een CAO-regeling, die daarna in het taakbeleid is overgenomen, een maximum voor directe contacturen geldt van 750 uur per schooljaar. Dat komt overeen met 25 lessen van 50 minuten per week, gedurende 36 weken per schooljaar. Als een leraar gedurende 39 weken per jaar 25 lessen van 50 minuten moet geven, wordt zijn maximale lestaak dus met 8,33% verhoogd. Mag verwacht worden dat de scholen dit zonder kostenstijging kunnen realiseren, zo vragen deze leden.

De normbetrekking van leraren (1659 klokuren per jaar) is als onderdeel van de bepalingen over de algemene arbeidsduur centraal vastgelegd in het Kaderbesluit rechtspositie VO. Schoolbesturen hebben op grond van de CAO VO 2005–2006 zelf de bevoegdheid om een taakbeleid te voeren en daarbij het maximum aantal lessen per week vast te stellen en de overige taken te omschrijven en in tijd te normeren.

De leden van de fracties van D66 en OSF merken op dat veel scholen een maximale lestaak van 750 uren per jaar hanteren, voortbordurend op oude (niet meer bindende) CAO-voorschriften. De verdeling van die uren over de schoolweken zoals door deze leden genoemd (25 lessen van 50 minuten per week, gedurende 36 weken per schooljaar) gaat uit van uitsluitend klassikaal onderwijs gedurende 36 weken. In de praktijk op scholen hebben zich inmiddels diverse andere lesvormen ontwikkeld waarbij bijvoorbeeld leerlingen zelfstandig opdrachten uitwerken of bij bepaalde activiteiten onderwijsassistenten worden ingezet, zodat de leraren niet voortdurend zelf de lessen geven (zij houden wel steeds de verantwoordelijkheid voor de activiteiten). Het voorliggende wetsvoorstel schrijft verder alleen het minimale aantal klokuren onderwijstijd per schooljaar voor; de verdeling van die uren over de weken is een zaak van de scholen zelf. De normjaartaak van 1659 uur, die overigens niet gerelateerd is aan het aantal werkweken, verandert niet en dus wijzigt ook de bekostiging niet. Gelet op al deze factoren luidt de conclusie dat de huidige bekostiging van scholen hen in staat stelt de vereiste onderwijstijd te realiseren. Overigens is de regering met de motie van de leden Hamer en Lambrechts (Kamerstukken II 2005/06, 30 323, nr. 28) verzocht een berekening uit te voeren om inzichtelijk te maken dat het huidige niveau van bekostiging scholen voldoende financiële armslag geeft. Deze motie zal ik uitvoeren.

### **Substitutiebepaling**

Ten slotte vragen de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP de regering naar de noodzaak van het schrappen van de substitutie-bepaling. Zij vragen of de regering erkent dat het makkelijker is om de substitutie-bepaling te schrappen, nu de kerndoelen ruim zijn geformuleerd, dan om deze bepaling weer in de wet te krijgen, wanneer de kerndoelen onverhoopt weer strakker worden gedefinieerd? Kan de regering duidelijk uiteenzetten wat zich er tegen verzet de substitutie-bepaling te handhaven, zo vragen zij.

De regering kiest voor wetgeving die op elke school uitvoerbaar is, in plaats van wetgeving waarvoor een uitzonderingsbepaling als het substitutieartikel nodig is. Bovendien streeft zij ernaar geen regelgeving in stand te houden die niet meer nodig is. Zoals bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is geconcludeerd, is met de voorliggende set kerndoelen de redengeving voor de substitutie­bepaling komen te vervallen. De voorgestelde nieuwe kerndoelen zijn, mede vanwege de meer globale formulering ervan, van dien aard dat zij door alle scholen van alle erkende denominaties uitgevoerd kunnen worden. Het substitutie­artikel was nodig om te voorkomen dat bijzondere scholen verplicht zouden worden onderwijs aan te bieden dat zou stuiten op gegronde bezwaren van levensbeschouwelijke aard. Inrichtingsvrijheid is een kernbegrip in ons onderwijssysteem en wetgeving die hiermee in botsing komt, dient te worden vermeden. Het is de taak van de wetgever ervoor zorg te dragen dat wetgeving uitvoerbaar is door scholen van alle erkende denominaties, met inachtneming van die inrichtingsvrijheid. Het spreekt voor zich dat het voor de wetgever zaak is geen kerndoelen vast te stellen die strijdig zijn met dit uitgangspunt. De voorgestelde nieuwe kerndoelen voldoen hieraan. Met het wegvallen van de redengeving voor de substitutie­bepaling vervalt ook de noodzaak deze bepaling te handhaven.

Overigens zij nog opgemerkt dat er qua wetgevingsprocedure geen verschil is tussen wetswijzigingen die leiden tot het schrappen dan wel het invoeren van bepalingen.

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