

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag

2 december 2003

Ons kenmerk

VO/OK/2003/24873

Onderwerp

Ontwikkeling onderbouw voortgezet onderwijs:
meer ruimte voor variëteit en professionaliteit.

In het Schriftelijk Overleg van 16 mei 2003 (kamerstuk 26 733, nr. 19, 16 mei 2003) kondigde ik aan dat ik uw Kamer in het najaar van 2003 nader zou informeren over de werkzaamheden van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming. Hierbij zend ik u de tussenrapportage van de Taakgroep over de toekomst van de onderbouw van het voortgezet onderwijs, met daarop mijn eerste reactie op hoofdlijnen. De Taakgroep geeft in de tussenrapportage een beeld van de richting waarin zijn integrale eindadvies (dat rond juni 2004 zal uitkomen) zich begeeft. De tussenrapportage van de Taakgroep is uitdrukkelijk een tussenproduct, bedoeld om de Kamer inzicht te geven in de richting waarin het advies zich ontwikkelt en om de gevolgde werkwijze tot dusverre te verantwoorden. Het is nog geen advies over de kerndoelen als zodanig, daarover adviseert de Taakgroep in juni 2004. In deze brief beperk ik mij daarom tot een reactie op hoofdlijnen, waarbij het accent ligt op de bestuurlijke consequenties van de aanbevelingen.

De tussenrapportage van de Taakgroep weerspiegelt een samenhangende visie op de onderbouw van het voortgezet onderwijs, maar ook op de relatie tussen (rijks)overheid en scholenveld. Deze visie is in lijn met de bestuurlijke uitgangspunten die worden gehanteerd in de ontwikkeling van een 'Koers VO', waarover ik de Kamer in oktober 2003 heb bericht (kamerstuk 29 200, nr. 14, 29 oktober 2003) en dat zal leiden tot een meerjarig beleidskader voor het voortgezet onderwijs. De lijn waarin de Taakgroep werkt sluit bovendien aan bij de nieuwe rolverdeling tussen overheid en scholenveld zoals is neergezet in de Beleidsagenda 2004-2007 en het Hoofdlijnenakkoord. De tussenrapportage is het resultaat van een interactief proces van de Taakgroep (waarvan de leden ook allen afkomstig zijn uit het onderwijs) met de direct betrokkenen in het onderwijs: leraren, schoolleiders, ouders, leerlingen. Doordat de tussenrapportage is gebaseerd op brede consultatie in het onderwijsveld kan het daar rekenen op draagvlak. Om te komen tot een gedegen en gedragen eindadvies op basis van brede veldconsultatie is de inbreng van het onderwijsveld ook de komende maanden nog hard nodig.

Ik zal de term 'basisvorming' niet meer gebruiken. Als het gaat over de periode (de eerste jaren van het voortgezet onderwijs) zal ik spreken over 'onderbouw voortgezet onderwijs'. Als het gaat om de gemeenschappelijke inhoudelijke doelen van de scholen, zal ik de term 'kerndoelen' gebruiken.

De leerling centraal: de school aan zet

In het onderwijs moet de leerling centraal staan. Leerlingen verschillen én scholen verschillen. Scholen en leraren hebben ruimte nodig om op hun manier in te kunnen spelen op verschillen tussen leerlingen. Met een centraal voorgeschreven, voor elke leerling geldend en uniform onderwijsprogramma kunnen scholen onvoldoende recht doen aan variëteit. Terwijl politiek-bestuurlijke kaders nodig zijn ten aanzien van de opdracht aan de school moeten professionele onderwijskundige beslissingen primair door beroepsbeoefenaren zelf genomen worden.

Mijn ambitie is: variëteit mogelijk maken binnen duidelijke kaders. Binnen deze kaders moeten scholen en leraren ruimte hebben om de collectieve en de eigen doelstellingen te realiseren. De rijksoverheid stelt daarom, naast een aantal algemene kwaliteitseisen, globalere inhoudelijke kaders voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs vast. De gemeenschappelijke opdracht aan scholen blijft dat ze leerlingen voorbereiden op persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren. Scholen moeten daarbij het programma van de onderbouw dusdanig inrichten dat leerlingen na twee jaar (bij vmbo) respectievelijk drie jaar (bij havo/vwo) voortgezet onderwijs gevolgd te hebben, nog steeds – binnen de gekozen leerroute – alle sectoren respectievelijk profielen kunnen kiezen.

Scholen zullen echter veel meer eigen ruimte krijgen in de wijze waarop zij dit realiseren. Keuzes over de inrichting van het onderwijsprogramma, eigen inhoudelijke accenten daarin en het leerproces kunnen goed worden gemaakt op het niveau van de beroepsgroep, de branche, individuele scholen en (teams van) leraren. Daarmee kan een school recht doen aan verschillen tussen leerlingen. Ook kan een school zich zo profileren. Bij de vergroting van de beleidsruimte hoort dat scholen zich verantwoordelijk over de gemaakte keuzes en de geboekte resultaten, in de eerste plaats naar de directe omgeving van de school (ouders, leerlingen, personeel).

In het onderwijs is de afgelopen jaren met grote inzet veel bereikt. Dat moet behouden kunnen blijven. Ik 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 kunnen maken. Dit past in de al langer lopende ontwikkeling naar meer autonomie voor scholen en horizontale verantwoording. Mijn ambitie is dat de overheid het onderwijs veel minder regelt en dat scholen beter in staat worden gesteld zélf het onderwijs te regelen, aansluitend bij de mogelijkheden en ambities van de school en leerlingen zelf. De verplichting om met een bepaald model te werken wordt daarom afgeschaft.

Totstandkoming van het advies van de Taakgroep

In 1993 werd na lange en intensieve landelijke discussie de basisvorming ingevoerd in het voortgezet onderwijs. De voornaamste doelstellingen van de basisvorming waren een algemene verhoging van het peil van het jeugdonderwijs, het bieden van een algemene en gemeenschappelijke vorming aan alle leerlingen en uitstel van het moment van de verplichte studie- en beroepskeuze. Met het oog daarop werd het onderwijsprogramma in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs gemoderniseerd en geharmoniseerd tot een basisvorming voor alle leerlingen.

In de praktijk bleken er de nodige knelpunten te zijn in het systeem. In 1999 stelde de Inspectie vast dat het systeem leidde tot een overladen en versnipperd programma waarin scholen onvoldoende recht konden doen aan verschillen tussen leerlingen en zich onvoldoende konden profileren. De Onderwijsraad adviseerde in 2001 over de toekomst van de onderbouw van het voortgezet onderwijs. De voornaamste elementen in het advies van de Onderwijsraad waren: beperk de omvang van het voor alle leerlingen verplichte 'kerncurriculum', maak naast vakken ook leergebieden mogelijk zodat meer samenhang gerealiseerd kan worden en doe meer recht aan de professionaliteit in de scholen.

De adviezen van de Inspectie en de Onderwijsraad en overleg daarover met de Kamer hebben eind 2002 geleid tot de instelling van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming. Deze Taakgroep heeft een dubbele opdracht: ontwikkel in samenspraak met scholen (schoolleiders, leraren, ouders, leerlingen) verschillende scenario's voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs en adviseer de overheid over daarbij passende landelijke kaders. Op deze wijze is een productieve wisselwerking mogelijk tussen regelgeving en de organisatie van het onderwijs. Met veldorganisaties is gesproken over de kaders waarbinnen de ontwikkeling van de onderbouw zijn beslag zou kunnen krijgen. Via een breed samengestelde Adviesraad is bovendien voorzien in reflectie van buiten het onderwijs.

De Taakgroep heeft in maart 2003 een eerste proeve van nieuwe kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs opgesteld. Deze eerste proeve is met honderden scholen en duizenden betrokkenen uit het onderwijs besproken. Op basis daarvan heeft de Taakgroep een tweede voorstel voor nieuwe kerndoelen geformuleerd. Bij het ontwerp van de nieuwe kerndoelen voor de onderbouw

van het voortgezet onderwijs is aansluiting gezocht bij de recent ontwikkelde nieuwe kerndoelen voor het primair onderwijs. Hiermee worden op het niveau van de kerndoelen waarborgen gelegd voor doorlopende leerlijnen van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs.

Het tweede ontwerp kerndoelen zal de komende maanden wederom met het onderwijsveld worden besproken. Ik heb veel waardering voor de inzet van leraren, ouders, leerlingen, schoolleiders, en andere bij het onderwijs betrokken personen in het ontwikkeltraject. De Taakgroep voert zijn opdracht met grote inzet uit en heeft zich in korte tijd een goede reputatie verworven.

De tussenrapportage van de Taakgroep

Vanaf het begin van zijn werkzaamheden heeft de Taakgroep mogelijkheden voor variëteit als uitgangspunt genomen. Centraal in de tussenrapportage van de Taakgroep staat dat aansluiting wordt gezocht bij de behoefte in scholen aan mogelijkheden voor eigen keuzes. Daarbij gaat het niet alleen om omgaan met verschillen tussen leerlingen, maar vooral om mogelijkheden voor variëteit in schoolbeleid en schoolontwikkeling. Daarin staat het leren van leerlingen centraal. Om scholen in staat te stellen om te gaan met verschillen tussen leerlingen, moet de overheid verschillen tussen leraren, scholen en hun omgevingen erkennen. Ik onderschrijf deze stellingname.

Zoals gezegd ontwikkelt de Taakgroep een voorstel voor nieuwe kerndoelen voor de onderbouw. Kerndoelen gelden voor alle leerlingen, ongeacht het vakkenpakket dat ze zullen kiezen en het examenprogramma dat ze uiteindelijk zullen afsluiten. Ik deel de opvatting van de Taakgroep die stelt dat kerndoelen nodig zijn om de kaders vast te stellen waarbinnen de twee specifieke functies van de onderbouw worden gewaarborgd:

- 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;
- het bieden van een oriëntatie in de breedte die – binnen de gekozen leerroute – keuzes voor specifieke sectoren of profielen open laten en mogelijk maken.

Om recht te doen aan verschillen tussen leerlingen moeten scholen ruimte krijgen om de kerndoelen gedifferentieerd uit te werken. De Taakgroep stelt voor de omvang van het totale kerndoelenpakket te beperken tot circa 62 globaal geformuleerde kerndoelen. Zoals de Taakgroep in een bijlage 'Programmaliijnen en voorbeelduitwerkingen' aantoont, maakt globale formulering van de kerndoelen uitwerking op alle niveaus mogelijk: van basisberoepsgerichte leerweg tot vwo, van abstract tot concreet en van theoretisch tot praktisch. Door vervolgens niet bepaalde manieren van organiseren van kerndoelen (bijvoorbeeld in een vak of in een leergebied) centraal te stellen, maar de kerndoelen zélf, kunnen scholen zelf keuzes maken over feitelijke organisatie van die kerndoelen. Dat kunnen ze bijvoorbeeld doen in vakken, leergebieden, projecten of geïntegreerd in praktische onderwijsprogramma's. Op basis van professionele inzichten kunnen scholen zelf bij de leerstof, de leerlingen en de school passende werkvormen kiezen. Dit komt overeen met mijn uitgangspunt dat professionele onderwijskundige beslissingen primair door beroepsbeoefenaren zelf genomen moeten worden.

Onderdeel van de opdracht aan de Taakgroep was dat de kerndoelen in tweederde van twee jaar gerealiseerd moeten kunnen worden. Naast deze voor kerndoelen gereserveerde tijd is daarom eenderde van de eerste twee jaar als differentiële ruimte beschikbaar voor scholen om eigen keuzes maken. Daardoor kunnen scholen beter aansluiten bij verschillen tussen leerlingen en bij het eigen schoolprofiel. Deze ruimte kan bijvoorbeeld gebruikt worden om dieper in te gaan op de kerndoelen, meer aandacht te besteden aan de Nederlandse taal of aan oriëntatie op beroepsgerichte vakken, om extra vakken te geven in het havo/vwo of uitdagende lesstof aan te bieden voor hoogbegaafde leerlingen, of om onderwerpen te behandelen waarmee de school zich wil profileren. Doordat scholen de kerndoelen bijvoorbeeld in de basisberoepsgerichte leerweg anders zullen uitwerken dan in het vwo, kunnen scholen de kerndoelen in de genormeerde tijd van twee jaar voor beide groepen leerlingen zowel haalbaar als uitdagend uitwerken.

De Taakgroep presenteert de kerndoelen als een 'totaalpakket', een doorgenummerde lijst die alleen voor de overzichtelijkheid worden geordend in zeven inhoudelijke domeinen die in een korte karakteristiek worden beschreven. Scholen zouden volgens de Taakgroep aan alle leerlingen de kerndoelen uit de domeinen Nederlands, Engels, Wiskunde, Mens en Natuur, Mens en Maatschappij, Kunst en Cultuur, Bewegen en Sport moeten aanbieden. Hiermee is niet gezegd dat dit de nieuwe vakken van de onderbouw zullen zijn. Sommige scholen zullen ervoor kiezen om 12 of 15 'traditionele' vakken aan te bieden, andere scholen voelen meer voor een beperkt aantal leergebieden voor een deel van de leerlingenpopulatie, weer andere scholen richten het onderwijsprogramma projectmatig of modulair in. Dit zijn professionele onderwijskundige keuzes waarover de school verantwoording aflegt. Het gaat erom dat scholen onderwijsprogramma's aanbieden die leerlingen goed voorbereiden op de toekomst en die aansluiten bij de capaciteiten, leerstijlen en ambities van die leerlingen.

De door de Taakgroep voorgestelde aanpak waarin de creativiteit en professionaliteit in de scholen het uitgangspunt vormt, spreekt mij aan. Een cruciale succesfactor is dat scholen hun interne schoolontwikkeling gebruiken als vehikel voor de vormgeving en ontwikkeling van de onderbouw. De Taakgroep heeft een aantal scenario's ontwikkeld voor deze ontwikkeling. Hiermee is voor scholen een aantal bruikbare handreikingen beschikbaar.

Toezicht en verantwoording

Doordat globalere wettelijke eisen gesteld zullen worden ten aanzien van de onderbouw, zullen scholen meer ruimte krijgen voor eigen beleidskeuzes dan nu het geval is. Deze keuzes zullen scholen moeten verantwoorden. Dit heeft consequenties voor de manier waarop de Inspectie toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs. Met de Inspectie ben ik in het kader van de discussie over de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) al geruime tijd in gesprek over systemen van kwaliteitszorg en verantwoording die passen bij professionele autonomie van scholen. De Inspectie heeft aangegeven kansen te zien in de voorgestelde richting. De voorgenomen ruimte in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, de wijze waarop scholen zelf om zullen gaan met kwaliteitszorg- en verantwoordingssystemen, en het met de WOT ingevoerde proportioneel toezicht, zullen elkaar volgens de Inspectie versterken. Deze kans grijp ik graag aan.

Bij een globaler geformuleerd wettelijk kader voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs kan de vraag worden gesteld of er daarbij nieuwe of andere instrumenten nodig zijn voor de waarborging van de kwaliteit van het onderwijs. Ik heb de Inspectie gevraagd om in overleg met de Taakgroep een voorstel te doen voor kwaliteitsborging voor een onderbouw waarin variëteit een leidend principe is. Daarbij moet ervoor gewaakt worden dat beleidsruimte die 'aan de voorkant' wordt geboden, niet 'aan de achterkant' zal worden ingeperkt. De Inspectie en de Taakgroep concluderen dat het waarderingskader dat ik recent heb vastgesteld als uitwerking van de Wet op het Onderwijs Toezicht ook in de voorgestelde situatie een voldoende dekkend algemeen kader biedt voor het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs in de onderbouw. De kwaliteitsaspecten in het waarderingskader zijn zo geformuleerd dat ze in principe van toepassing zijn op alle scholen.

De Inspectie stelt dat het toezicht meer en meer een proportioneel karakter zal moeten krijgen en stelt voor om instrumenten te ontwikkelen met behulp waarvan scholen zichzelf kunnen verantwoorden voor de keuzes die zij hebben gemaakt en voor de consequenties en resultaten van die keuzes. Daarbij zou aangesloten kunnen worden bij ontwikkelingen die inmiddels in het zogeheten Q5 project op gang zijn gekomen, waarbij gewerkt wordt aan instrumenten voor zelfevaluatie. In de periode tot 1 juli 2004 zal de Inspectie hiertoe participeren in de ontwikkeling van instrumenten die nodig zijn met het oog op de borging van de kwaliteit in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Hierover zal ik de Kamer berichten bij mijn reactie op het eindadvies van de Taakgroep.

Wet- en regelgeving

De huidige wet- en regelgeving voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs (vooral artikel 11 van de Wet op het Voortgezet onderwijs) is tamelijk gedetailleerd. Om variëteit in de onderbouw mogelijk te maken zal het nodig zijn de wettelijke kaders te wijzigen. De kerndoelen zouden daarbij leidend moeten zijn: scholen zullen alle kerndoelen aan alle leerlingen, naar hun niveau en leerstijl gedifferentieerd, moeten aanbieden. De kerndoelen zijn ontleend aan de huidige vakken, maar er zullen meer mogelijkheden zijn om het onderwijsprogramma in te richten.

Op grond van de tussenrapportage van de Taakgroep worden de contouren van bij meer professionele autonomie passende nieuwe wet- en regelgeving zichtbaar. Na discussie met de Kamer over het eindadvies van de Taakgroep, kan nieuwe regelgeving worden voorbereid. Ik zal bevorderen dat de nieuwe wettelijke kaders per 1 augustus 2006 hun beslag zullen krijgen.

Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs is sinds 1 augustus 2001 artikel 11g van de Wet op het Voortgezet Onderwijs bepalend. Dit artikel geeft scholen meer ruimte in het leerstofaanbod dan in de oorspronkelijke bepalingen. Het artikel expireert op 1 augustus 2004. Bij klein Koninklijk Besluit zal daarom artikel 11g van de Wet op het Voortgezet onderwijs met twee schooljaren verlengd worden. Tegelijkertijd zal ik de mogelijkheden onderzoeken om scholen, vooruitlopend op de wetswijziging, in de tussenliggende periode al in de gelegenheid te stellen meer eigen keuzes te maken. Bij mijn reactie op het eindadvies van de Taakgroep zal ik de Kamer ook hier nader over berichten.

Concluderend: ik onderschrijf de hoofdrichting waarin de Taakgroep werkt. In de eindrapportage van de Taakgroep zal deze hoofdrichting concreter worden ingevuld. Daarbij zullen onder meer de kerndoelen zelf en condities aan bod komen. Deze thema's zullen de komende maanden met het onderwijsveld worden besproken. Nu beperk ik mij daarom tot deze reactie op hoofdlijnen. Bij mijn reactie op het eindadvies van de Taakgroep – dat ik zo spoedig mogelijk na vaststelling daarvan aan de Kamer zal zenden – zal ik ook ingaan op deze thema's.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)