

Minimumvoorschriften voor de inrichting van het vmbo

Rapport van de werkgroep Bruikbare rechtsorde voortgezet onderwijs

Rapport in opdracht van het Ministerie van Justitie
Den Haag, november 2006

Ten geleide

Het voorliggende rapport is in opdracht van het ministerie van Justitie vervaardigd. Het project is uitgevoerd in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde. Dit programma beoogt departementale activiteiten op het gebied van de terugdringing van regeldruk te stimuleren en faciliteren. Hiertoe biedt het programma alternatieve reguleringsmodellen aan en worden projecten uitgevoerd om deze modellen toe te passen. Daarnaast worden onderzoeksopdrachten uitgezet met betrekking tot het onderwerp regeldruk.

Een overzicht van overige publicaties van Bruikbare rechtsorde vindt u achterin deze publicatie. Voor informatie over het programma en het downloaden van publicaties kunt u terecht op de internetsite www.bruikbaarerechtsorde.nl. Voor vragen over het programma kunt u zich wenden tot het programmabureau Bruikbare rechtsorde van het ministerie van Justitie, prof. mr. F.J. van Ommeren (070 370 71 45, programmaleider) of drs. A.M. Bokhorst (070 370 44 38, programmasecretaris).

Inhoudsopgave

Ten geleide	3
Samenvatting	7
1. Een onderzoek naar de minimaal noodzakelijke wettelijke inrichtingsvoorschriften voor het vmbo	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Inhoud van het voorliggende rapport	12
2. Uitgangspunten voor regulering van de inrichting van het vmbo	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Doelstellingen van het vmbo	14
2.3 Juridisch kader voor het vmbo	15
2.3.1 Internationaal recht	15
2.3.2 De Grondwet	18
2.3.3 Andere onderwijswetten	17
2.4 Uitgangspunten voor de inrichting van het voortgezet onderwijs, in het bijzonder het vmbo	18
2.5 Kwaliteit van het onderwijs	20
2.6 Samenvatting	22
3. De minimale wettelijke inrichting van het onderwijs: selectie van te beschouwen WVO-bepalingen	23
3.1 Inleiding	23
3.2 WVO-bepalingen die niet of niet rechtstreeks zien op de inrichting van het vmbo	23
3.3 Huidige WVO-bepalingen over hoofdindeling VO en doelen vmbo: vertrekpunt	24
3.4 WVO-bepalingen die getoetst worden aan de uitgangspunten	25
3.5 Matrix	26
4. De minimale wettelijke inrichting van het onderwijs: de WVO-bepalingen die onderwerp van beschouwing zijn	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Toegankelijkheid van het onderwijs en toelating/verwijdering van leerlingen	27
4.3 Voorbereiding op een vervolgopleiding en algemene vorming	28
4.4 Examinering en bewijs van kennis en vaardigheden	32
4.5 Duur en continuïteit van de opleiding	33
4.6 Bekwaamheid en zedelijkheid van de leraren	34

4.7	Kwaliteitszorg	35
4.8	De zorg voor kwetsbare leerlingen	36
4.9	Overzicht van de wettelijke bepalingen over de inrichting van het vmbo volgens de voorstellen van de werkgroep in hoofdstuk 4	38
4.10	Conclusie	39
Bijlage 1 Samenstelling Werkgroep bruikbare rechtsorde voortgezet onderwijs		41
Bijlage 2 De huidige inrichtingseisen van de Wet op het voortgezet onderwijs (wettekst 1 augustus 2006)		43
Bijlage 3 Consultatie Adviesgroep vmbo		59
Lijst met uitgaven		63

Samenvatting

Dit rapport is het resultaat van de werkzaamheden van de werkgroep voortgezet onderwijs van het programma Bruikbare rechtsorde. Het rapport biedt voorstellen tot vereenvoudiging van de bestaande, vrij gedetailleerde regelgeving voor de inrichting van het voortgezet onderwijs, meer speciaal het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). De werkgroep vat het begrip inrichting hier op als inrichting van onderwijsproces zelf en de resultaten waartoe dat proces moet leiden. Het gaat niet om de organisatie van het onderwijs als zodanig of om de interne organisatie van de school.

De werkgroep heeft zich de vraag gesteld wat de overheid minimaal op het niveau van de WVO zou moeten regelen om haar verantwoordelijkheid voor de inrichting van het vmbo waar te maken. Welke wettelijke regels zijn werkelijk nodig voor de inrichting van het onderwijs, uitsluitend bezien vanuit het perspectief van dat onderwijs zelf? Zonder andere ontwikkelingen als de invoering van beginselen van goed bestuur (governance) geheel uit het oog te verliezen, heeft de werkgroep zich gericht op de gedetailleerde regels voor de inrichting van het onderwijs in het vmbo.

De werkgroep concludeert dat deregulering van de inrichtingsvoorschriften van het vmbo tot de mogelijkheden behoort zonder dat daarmee regulering op ander niveau nodig wordt. De werkgroep stelt voor, de wet in formele zin te beperken tot bepalingen over de (kern)doelen van het vmbo en eindtermen, alsmede tot bepalingen over zaken als examinering, lengte en continuïteit van de opleiding. De verdere inrichting van het onderwijsproces is aan de school zelf. Dit betekent dat de regels over de sectoren binnen de leerwegen, de opbouw van de sectoren, de verplichte vakken en keuzemogelijkheden binnen de sectordelen zouden vervallen. Ook stelt zij voor, de bepalingen die de afdelingen van het vmbo benoemen en de bepalingen over het leerwegondersteunend onderwijs te laten vervallen. Het gaat alles bijeen om de artikelen 10, derde tot en met tiende lid, 10b, derde tot en met tiende lid, 10c, 10d, derde tot en met tiende lid, en 10e van de WVO.

Schrapping van inrichtingsvoorschriften voor het vmbo betekent dat scholen aanzienlijk meer vrijheid krijgen om invulling te geven aan hun onderwijs: zij kiezen zelf de structuur van en de vakken binnen het derde en vierde leerjaar. Deze vrijheid kan naar de mening van de werkgroep verantwoord worden verschaft, mits voldoende duidelijk is welk niveau voor welke onderdelen van het programma na een bepaalde cursusduur moet zijn bereikt om het examen te kunnen halen.

Dit betekent dat de eindtermen in voldoende mate moeten zijn gedifferentieerd naar opleiding en vakken. Verder zullen scholen intern en extern duidelijk moeten maken op welke wijze het onderwijs op de school wordt ingericht en hoe de kwaliteit van het onderwijs wordt verzekerd.

De vrijheid om het onderwijs zelf in te richten, betekent niet dat de huidige inrichting van het vmbo onmiddellijk zou moeten veranderen. Scholen krijgen meer ruimte voor een eigen invulling van de inrichting van het onderwijs. Dit betekent dat nieuwe ontwikkelingen en combinaties van en tussen sectoren of afdelingen mogelijk zijn zonder dat eerst de wet moet worden gewijzigd.

De werkgroep geeft bijzondere aandacht aan de positie van “kwetsbare leerlingen”. Zij onderstreept dat de scholen extra zorg moeten besteden aan de toelating van deze leerlingen. De vergrote inrichtingsruimte in haar voorstellen biedt daar mogelijkheden voor. De werkgroep is van mening dat indien kwetsbare leerlingen niet worden toegelaten tot een bepaalde school, het bevoegd gezag daaraan een deugdelijke motivering ten grondslag moet leggen en bovendien moet zorgdragen voor een passende verwijzing. Passend betekent bijvoorbeeld ook passend uit een oogpunt van bereikbaarheid.

Bij deregulering bestaat altijd de mogelijkheid dat ofwel de scholen zelf door middel van onderlinge afspraken, ofwel de overheid via toezichtkaders en beleidsregels, alsnog tot een “dwingende” invulling komt van de gecreëerde ruimte. De werkgroep staat allerminst afwijzend tegenover zelfregulering en toezichtkaders, zolang deze de ruimte voor afwijkingen onverlet laten.

De werkgroep benadrukt dat het aanpassen of schrappen van regels op zichzelf nog geen oplossing inhoudt voor vraagstukken als schooluitval. Wettelijke ingrepen nemen barrières weg, maar het is aan het inzicht van de scholen zelf om binnen de vergrote ruimte passende oplossingen vorm te geven.

Tot slot geeft de werkgroep aan dat haar voorstellen ook relevantie kunnen hebben voor de wettelijke regeling van het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo).

Haar voorstellen respecteren de specifieke positie van het landbouwonderwijs, zoals blijkt uit het onverlet laten van de specifieke regels over dit onderwijs. Verdere doordenking van de voorstellen gelet op de specifieke positie van het landbouwonderwijs, acht de werkgroep noodzakelijk.

Hoofdstuk 1. Een onderzoek naar de minimaal noodzakelijke wettelijke inrichtingsvoorschriften voor het vmbo

1.1 Inleiding

Dit rapport is het resultaat van de werkzaamheden van de werkgroep voortgezet onderwijs van het programma Bruikbare rechtsorde. Het rapport biedt voorstellen tot vereenvoudiging van de bestaande, vrij gedetailleerde regelgeving voor de inrichting van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). De werkgroep vat het begrip inrichting hier op als inrichting van onderwijsproces zelf en de resultaten waartoe dat proces moet leiden. Het gaat niet om de organisatie van het onderwijs als zodanig of om de interne organisatie van de school.

De werkgroep is in juli 2005 met haar werkzaamheden begonnen. Zij heeft haar activiteiten na enkele maanden op verzoek van het ministerie van OCW toegespitst op het vmbo omdat daar de wettelijke inrichtingsvoorschriften zo gedetailleerd zijn dat praktijk en wet niet goed op elkaar aansluiten en de noodzakelijke ruimte voor flexibiliteit en maatwerk ontbreekt. Maar de resultaten van dit rapport zouden ook kunnen worden gehanteerd voor de onderwijsvormen vwo en havo, want die hebben een vergelijkbaar wettelijk kader voor de inrichting van het onderwijs.

Binnen het vmbo heeft de werkgroep haar activiteiten toegespitst op de wettelijke inrichtingsvoorschriften. Andere onderwerpen, zoals de (voornemens ten aanzien van de) voorzieningenplanning en de bekostiging, heeft zij buiten beschouwing gelaten. Op die terreinen zijn al ingrijpende ontwikkelingen of vernieuwingen in gang gezet die moeten leiden tot soberder regelgeving en grotere ruimte voor de scholen zelf. Zo is een wetsvoorstel in voorbereiding over grotere ruimte voor de regio bij de voorzieningenplanning voor het voortgezet onderwijs, en is met ingang van 1 januari 2006 sprake van een sterk vereenvoudigd bekostigingssysteem voor het voortgezet onderwijs.

De voortgangsnotitie Bruikbare rechtsorde¹ die de aanleiding vormde voor het werk van de werkgroep, begint met de volgende passage: 'De Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) biedt momenteel te weinig ruimte en flexibiliteit voor de ontwikkelingen die zich in het voortgezet onderwijs voordoen. In de dagelijkse wetgevingspraktijk wordt geprobeerd deze ruimte alsnog te scheppen door via ad hoc- wetgeving allerlei uitzonderingen op de bestaande kaders afzonderlijk te reguleren. Hierdoor wordt het stelsel van de WVO echter steeds ingewikkelder en zijn de consequenties van nieuwe regulering steeds moeilijker te overzien. Het specifiek reguleren van de ontwikkelingen die zich in het onderwijsveld voordoen, leidt met andere woorden tot steeds meer, meer complexe en minder bruikbare wetgeving.'

1) Bijlage bij Kamerstukken II, 2004-2005, 29 379, nr. 24.

Op grond van deze passage is in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde aan de werkgroep oorspronkelijk de opdracht verleend om de mogelijkheden na te gaan, te komen tot een wetgevingssystematiek voor het voortgezet onderwijs die, binnen de publieke randvoorwaarden van toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid:

- meer ruimte laat voor differentiatie en dynamiek;
- een geringere regeldruk heeft;
- nadrukkelijker uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van de scholen;
- meer recht doet aan de hedendaagse eisen aan maatschappelijk bestuur;
- geen onnodige belemmering vormt voor het uitvoeren van experimenten;
- geen onnodige belemmering vormt om allerlei soorten van samenwerkingsverbanden aan te gaan, ook met andere instellingen van VO-scholen.

Daarbij zouden, nog steeds volgens de oorspronkelijke opdracht, de volgende vragen aan de orde moeten komen:

- Wat zijn de wettelijke belemmeringen voor scholen om te komen tot een leerlinggericht, responsief, innovatief en professioneel voortgezet onderwijs?
- Wat zijn de wettelijke belemmeringen voor scholen voor het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere scholen of instellingen en voor het nemen van initiatieven buiten het direct aan de school gebonden curriculum?
- Kan het gebruik van zorgplichtbepalingen of een vermindering van het aantal middelvoorschriften ten gunste van doelvoorschriften een rol spelen om de wettelijke belemmeringen te verminderen?
- Kan het uitgangspunt “geen overheidsingrijpen, tenzij...” (de overheid hoeft het niet te regelen, tenzij het niet ‘uit zichzelf’ (op te veel scholen) tot stand komt) worden toegepast?
- Kan de wetgeving zo worden veranderd dat de verantwoordelijkheid voor de inrichting en uitvoering van het onderwijs meer bij de school komt te liggen?
- Kunnen scholen zelf verantwoordelijk worden gemaakt voor de afsluiting en de aansluiting op het vervolgonderwijs?

Kan een governance-structuur in de scholen worden ingericht die de interne “checks and balances” versterkt en waarbij de betrokkenheid van en verantwoording aan direct betrokken partijen, zoals leraren, ouders/leerlingen, bedrijven en gemeenten, een effectieve en efficiënte rol spelen bij de borging van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs?

In oktober 2005 bleek dat een aantal onderwerpen waarmee de werkgroep zich volgens de aanvankelijke taakopdracht bezighield, ook aan de orde komt in andere parallelle beleidstrajecten.

Naast de beleidsbrief "Vmbo - het betere werk" (11 april 2005, kenmerk VO/OK/05/12027), was er de kabinetsreactie op het eindrapport van de IBO-werkgroep vmbo (8 december 2005 aan de Tweede Kamer gezonden, kenmerk VO/OK/05/32329). Ook stelde in 2005 de Minister van OCW de Adviesgroep VMBO in, met de opdracht om samen met scholen, het

vervolgonderwijs en het bedrijfsleven te zoeken naar een nieuwe, ruimere begrenzing van de mogelijkheden van vmbo-scholen om het eigen onderwijsaanbod te bepalen (zie Scrt. 2005, nr. 210). Deze Adviesgroep bracht in mei 2006 haar rapport uit, getiteld: "Voortvarend vmbo: samen koersen op bewegingsruimte".

Verder is in de herfst van 2005 op verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een advies uitgebracht door de Universiteit van Tilburg over de mogelijkheden van harmonisatie van de onderwijswetgeving.² Dit advies kan ook gevolgen hebben voor de vmbo- wetgeving.

De werkgroep heeft in overleg met het ministerie van OCW vervolgens besloten om zich - los van andere ontwikkelingen in het vmbo - te beperken tot de vraag wat de overheid minimaal op het niveau van de WVO zou moeten regelen om haar verantwoordelijkheid voor de inrichting van het vmbo waar te maken. Dat betekent dat zij niet langer de afzonderlijke, hierboven genoemde vragen uit de oorspronkelijke opdracht als vertrekpunt heeft genomen. Het voorliggende rapport heeft daarmee het karakter van een dereguleringsadvies.

In het verlengde hiervan benadrukt de werkgroep dat haar voorstellen op zichzelf geen oplossing betekenen voor vraagstukken waar het vmbo-veld mee worstelt, zoals de hoge uitvalpercentages. Wel verwacht zij dat het uitvoeren van dit rapport de ruimte vergroot voor passende oplossingen, die het vmbo zelf kan vormgeven.

De werkgroep merkt voor de goede orde op dat zij zich heeft gericht op het formeel-wettelijk stelsel: uitvoeringsbesluiten heeft zij als zodanig niet in haar afwegingen betrokken. Wel merkt zij op dat bij overneming van haar voorstellen in elk geval een reeks van bepalingen uit het Inrichtingsbesluit W.V.O. zal kunnen worden geschrapt: de artikelen 23, 26g, 26h, 26i, 26j, 26n.

De werkgroep heeft over haar concept-rapport de Adviesgroep VMBO geconsulteerd. Het verslag daarvan is als bijlage 3 bijgevoegd.

De consultatie was verhelderend en bevestigt het beeld van een juridisch "dichtgetimmerd" vmbo. De Adviesgroep constateert dat de regelgeving voor het vmbo keer op keer gewijzigd moet worden om te kunnen blijven voldoen aan de behoeften van de onderwijspraktijk. Een illustratie van dit knellende keurslijf is volgens haar ook dat frequent gebruik moet worden gemaakt van het afwijkingsartikel 25 van de WVO.

De adviesgroep stelt vast dat de fine-tuning moet gebeuren op een lager, meer flexibel niveau dan dat van de wet in formele zin. De wetgever moet zich concentreren op een kwaliteitsopdracht, gericht op de output, en minder regels geven over het "hoe". De scholen moeten ruimere mogelijkheden krijgen om het eigen onderwijsaanbod te bepalen. In de wetgeving zou moeten worden uitgegaan van ruimte en zou vervolgens alleen nog het werkelijk noodzakelijke moeten worden geregeld.

2) Aangeboden aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2005/06, 30 183, nr. 9

De werkgroep heeft haar activiteiten in november 2006 afgerond.

Voor alle duidelijkheid benadrukt de werkgroep dat haar voorstellen de specifieke positie van het landbouwonderwijs respecteren. De voorstellen moeten voor hun specifieke gevolgen voor het landbouwonderwijs afzonderlijk worden doordacht en uitgewerkt, met inachtneming van de positie van het overige onderwijs.

1.2. Inhoud van het voorliggende rapport

In hoofdstuk twee gaat de werkgroep op zoek naar de uitgangspunten waaraan de inrichting van het vmbo dient te voldoen. Aansluitend daarop concretiseert de werkgroep deze uitgangspunten met het oog op te stellen inrichtingseisen.

In hoofdstuk drie onderzoekt de werkgroep welke van de bestaande wettelijke eisen voorwerp van beschouwing moeten zijn.

Die beschouwing zelf is opgenomen in hoofdstuk vier.

De bijlage bij het rapport geeft inzicht in de huidige inrichtingsvoorschriften van de WVO, toegespitst op die voor het vmbo.

Voor alle duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat dit rapport niet alleen betrekking heeft op het vmbo dat valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, maar ook op het vmbo in Agrarische opleidingscentra (AOC's) als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs, "groen" vmbo in afdelingen binnen enige scholengemeenschappen en de categorale vmbo-groen-school, alle vallend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Waar in dit rapport wordt gesproken van vmbo, is daaronder ook dát vmbo begrepen.

Hoofdstuk 2. Uitgangspunten voor regulering van de inrichting van het vmbo

2.1. Inleiding

De wetgeving waar scholen in het voortgezet onderwijs mee te maken hebben is complex. Dit hangt samen met de gelaagde structuur van de wetgeving, de grote hoeveelheid regels en de hoge frequentie waarin deze regels worden gewijzigd. Gesteld wordt dat zij gedetailleerd en rigide is en soms tegenstrijdig. Voorts wordt gesteld dat zij onvoldoende recht doet aan verschillen tussen leerlingen, de deskundigheid van docenten en de eigen verantwoordelijkheid van scholen.³

Voor de vele regels kunnen historisch gezien goede redenen worden gegeven. Vaak is naar het instrument van regelgeving gegrepen om deelbelangen te regelen en daarmee ook te beschermen. De uitkomsten van talloze afwegingen van uiteenlopende belangen zijn in detail in de wet en daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen vastgelegd. Een dergelijk complex aan bepalingen wordt alleen maar gecompliceerder. De wijziging van bepaalde onderdelen brengt noodzakelijkerwijs vele daarmee samenhangende wijzigingen met zich. De vraag is daarmee of het complex als geheel niet een niveau van detaillering heeft bereikt dat zichzelf in stand houdt omdat in de regels bezwaarlijk geschrapt kan worden zonder gevolgen voor het complex als geheel. Dit alleen al maakt het moeilijk om te komen tot vereenvoudiging en vermindering van regels. Doorbreking van deze regelgevingsspiraal is wenselijk. Een dergelijke doorbraak sluit aan bij het voorgenomen beleid om meer variëteit en flexibiliteit in het onderwijs mogelijk te maken, zoals uiteengezet in “Koers VO”. Daarin wordt erop gekoerst om scholen in staat te stellen zelf het onderwijs in te richten, meer ruimte te bieden voor maatwerk, doorlopende leerlijnen vorm te geven, de professional centraal te stellen en meer experimenteeruimte te bieden.

Om de noodzaak van regulering te beoordelen formuleert de werkgroep eerst een aantal uitgangspunten die naar haar oordeel gelden voor de inrichting van het vmbo. De werkgroep vat het begrip inrichting hier, zoals al is opgemerkt, op als inrichting van onderwijsproces zelf en de resultaten waartoe dat proces moet leiden. Het gaat niet om de organisatie van het onderwijs als zodanig of om de interne organisatie van de school.

Om deze uitgangspunten te kunnen formuleren beziet de werkgroep in paragraaf 2.2 eerst de doelstellingen van het vmbo en analyseert zij vervolgens in paragraaf 2.3 binnen welke juridische kaders deze doelstellingen moeten worden bereikt.

3) Zie o.m. Koers VO, pag. 15 onder “Nieuwe besturing, nieuwe wetgeving” en Beleidsbrief VMBO

2.2 Doelstellingen van het vmbo

Van een jongere wordt verwacht dat hij op een gegeven moment zelfstandig kan functioneren in de maatschappij als persoon en als burger, en in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Daarvoor moeten jongeren (onder meer, maar niet uitsluitend, op school) bepaalde kennis verwerven, zich vaardigheden eigen maken en houdingen ontwikkelen die – in de woorden van het Europese Onderwijs Comité – nodig zijn voor:

- persoonlijke ontplooiing en ontwikkeling (personal fulfilment and development),
- actief burgerschap (active citizenship),
- sociale integratie (social inclusion), en
- functioneren op de arbeidsmarkt (employment).⁴

Het onderwijs moet jongeren met andere woorden voorbereiden op persoonlijk, beroepsmatig en maatschappelijk functioneren. Nog anders gezegd: het onderwijs is beroepsvoorbereidend (leidend tot een beroepskwalificatie), socialiserend (burgerschapsvorming) en persoonlijk vormend. Dit zijn in abstracto de doelen die aan het onderwijs worden gesteld.

Deze algemene doelstellingen zijn terug te vinden in de WVO. Op grond van artikel 9 WVO is het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo) gericht op de voorbereiding op (naar inhoud verwante opleidingen in het) aansluitend beroepsonderwijs dan wel op hoger algemeen voortgezet onderwijs, en op algemene vorming. Artikel 10a WVO geeft aan dat het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) dient ter voorbereiding op een drietal soorten aansluitend beroepsonderwijs, aangeduid in de Wet educatie en beroepsonderwijs, en dat dit onderwijs tevens algemene vorming omvat. Voor mavo en vbo geldt dat de algemene vorming een algemeen maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming omvat.

Voor de vormgeving en invulling van het beroepsonderwijs zijn de zogenaamde Lissabondoelstellingen van belang. De lidstaten worden daarin opgeroepen, het nodige te doen om een aantal specifieke doelstellingen van het beroepsonderwijs te verwezenlijken, zoals het realiseren van leerpartnerschappen, tot wederzijds voordeel, tussen scholen, opleidingscentra, bedrijven en onderzoeksinstituten. Omdat deze doelstellingen als zodanig niet van rechtstreeks belang zijn voor de wettelijke regeling van de inrichting van het vmbo, blijven ze in dit rapport buiten beschouwing.

4) <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st13/st13425.en05.pdf>, p.14

2.3 Juridisch kader voor het vmbo

De Nederlandse onderwijswetgeving dient te voldoen aan wat in het internationaal recht over het onderwijs is vastgesteld. Bovendien biedt artikel 23 van de Grondwet een nationaal kader voor de regulering van het onderwijs. Daarnaast staat de regelgeving over het vmbo niet op zichzelf, maar maakt zij deel uit van een stelsel van Nederlandse onderwijswetgeving. De regels voor het vmbo dienen aan te sluiten bij die van andere onderwijswetten, zoals de Leerplichtwet 1969.

2.3.1 Internationaal recht

Voor de invulling van het recht op onderwijs zijn in het bijzonder de volgende verdragsbepalingen van belang:

- Artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Dit artikel garandeert het recht op onderwijs, voor zover het gaat om het recht op gelijke toegang tot bestaande basisvoorzieningen en om eerbiediging van het recht van de ouders op vrije schoolkeuze. Het artikel verplicht staten onderwijs te geven dat neutraal is en dat de verschillende religieuze en filosofische overtuigingen die bij ouders bestaan respecteert.⁵
Het recht op toegang tot de bestaande onderwijsvoorzieningen geldt naar zijn aard niet voor de bijzondere scholen.⁶
- Artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESC). Dit artikel bevat vergelijkbare rechten als artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Daarnaast hebben de staten uitgesproken dat het onderwijs gericht dient te zijn op de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid en het besef van menselijke waardigheid. De staten nemen bovendien prestatieplichten op zich, die zien op het beschikbaar stellen van primair onderwijs en verschillende vormen van secundair onderwijs (waaronder technisch onderwijs en beroepsonderwijs), het waarborgen van de financiële toegankelijkheid en het streven naar goede beloning van leraren.
- Artikelen 28 en 29 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Deze artikelen omvatten vergelijkbare rechten als 13 IVESC. Het recht op onderwijs wordt erkend. De ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs wordt aangemoedigd. Informatie over onderwijs- en beroepskeuze wordt toegankelijk gemaakt. Regelmatig schoolbezoek moet worden bevorderd en uitval moet worden tegengegaan. Het onderwijs dient onder andere te zijn gericht op de zo volledig mogelijke ontplooiing van het kind, het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens, eerbied voor de ouders, de culturele identiteit, taal en waarden en verdraagzaamheid.
- Op grond van een aantal verdragen heeft Nederland de verplichting op zich genomen

5) EHRM 7 december 1976, Publ. ECHR, Series A, vol. 23 (Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen).

6) HR 9 april 1976, NJ 1976, 409 (Terheijden) en HR 22 januari 1988, AB 1988, 96, NJ 1988, 981 (Maimonides).

discriminatie in het onderwijs te voorkomen. Genoemd wordt in elk geval het Verdrag nopens de Bestrijding van Discriminatie in het Onderwijs. Op grond van artikel 3 van dat verdrag zijn de staten gehouden, ervoor te zorgen dat er geen discriminatie bestaat bij de toelating van leerlingen tot onderwijsvoorzieningen.

Over de regulering van het onderwijs zijn uit deze verdragen de volgende uitgangspunten af te leiden:

- De overheid dient een stelsel van onderwijsinstellingen voor het primair en secundair onderwijs in stand te houden.
- De overheid dient neutraal te zijn ten aanzien van de inhoud van dit onderwijs.
- Dit onderwijs dient in principe kosteloos te zijn en voor iedereen toegankelijk.
- Het onderwijs dient te zijn gericht op een zo volledig mogelijke ontplooiing van het kind en de voorbereiding op een leven in een samenleving met respect voor anderen.
- Particulieren hebben het recht om zelf scholen op te richten, mits deze aan de door de overheid te stellen algemeen geldende minimumonderwijsnormen voldoen. Deze bijzondere scholen kunnen een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag hebben, en kunnen in het licht van die grondslag leerlingen weigeren.⁷

2.3.2. De Grondwet

Artikel 23, eerste lid, Grondwet (Gw) geeft aan dat het onderwijs voorwerp is van de aanhoudende zorg der regering. De overige artikelen geven de kaders voor de zorg die de overheid op zich moet nemen.

Artikel 23, tweede lid, Gw bepaalt dat het onderwijs vrij is behoudens het toezicht door de overheid, en wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij wet te regelen.

Artikel 23, derde lid, Gw geeft aan dat het openbaar onderwijs, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging bij de wet wordt geregeld.

Het vijfde lid van artikel 23 van de Grondwet geeft aan dat de eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs, bij de wet worden geregeld, met inachtneming van de vrijheid van inrichting waar het gaat om het bijzonder onderwijs.

De tweede volzin van het zevende lid van art. 23 Gw bepaalt dat de wet de voorwaarden vaststelt waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidende hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.

Artikel 23 Gw vormt de basis voor regulering van het onderwijsstelsel. Deze basis voldoet aan de vereisten die het internationale recht stelt.⁸ De overheid heeft vanuit artikel 23 Gw de opdracht een stelsel van onderwijsvoorzieningen in stand te houden dat de maatschappelijke voorwaarden schept voor de ontwikkeling van elk individu naar eigen geaardheid en eigen inzicht. Artikel 23 is een mix van een klassiek grondrecht (waarborg

7) Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*, Hoofdstuk 3.

8) Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*, p. 38.

tegen ingrijpen door de overheid) en een sociaal grondrecht (recht op presteren door de overheid). Het ordent, reguleert en begrenst de overheidsmacht op onderwijsgebied.

Artikel 23 geeft de kaders van het Nederlandse onderwijsbestel, maar doet dit niet haarscherp. Hoever de overheid uiteindelijk gaat met het reguleren van het onderwijs, blijft mede afhankelijk van de tijd, de maatschappelijke omstandigheden en de politieke situatie.⁹

De Grondwet geeft aan dat de wetgever deugdelijkheidseisen dient te stellen aan het bekostigd onderwijs. Deugdelijkheidseisen hebben een kwaliteitsnormerende functie ten aanzien van het onderwijs (kwaliteit onderwijskundige inrichting, schoolorganisatie, personele voorzieningen). De wetgever moet wat het bijzonder onderwijs betreft terughoudend zijn met dergelijke eisen om de vrijheid van richting te beschermen. Het stellen van inrichtingseisen, waarom het in dit rapport gaat, mag niet zover gaan dat daardoor de vrijheid om het onderwijs in te richten vanuit een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging wordt aangetast.

2.3.3. Andere onderwijswetten

De inrichtingseisen voor het vmbo die in de WVO zijn geformuleerd, staan niet op zichzelf, maar hebben een specifieke plaats in het geheel van de onderwijswetgeving.¹⁰ Voor het vmbo zijn de volgende onderwijswetten van belang:

- a. Leerplichtwet 1969
- b. Wet op het onderwijstoezicht
- c. Wet op het primair onderwijs
- d. Wet educatie en beroepsonderwijs

Ad a. De Leerplichtwet verplicht ouders kinderen naar school te sturen vanaf het moment dat de kinderen vijf jaar zijn geworden tot en met het schooljaar dat de kinderen 16 jaar zijn geworden (in de toekomst wellicht een hogere leeftijd). Een 'school' in de zin van de Leerplichtwet 1969 is een bekostigde school, een ingevolge artikel 56 WVO aangewezen school, een internationale of buitenlandse school, dan wel een school die wat de inrichting van het onderwijs betreft en de bevoegdheden van de leraren met een bekostigde school overeenstemt. De scholen die op grond van artikel 56 WVO worden aangewezen, mogen zelf eindexamens afnemen en diploma's uitreiken. De eisen waaraan deze scholen moeten voldoen, zijn grotendeels de inrichtingseisen die aan het bekostigd onderwijs worden gesteld. Onduidelijk is wat het betekent dat een particuliere school die niet onder artikel 56 WVO valt, wat de inrichting van het onderwijs betreft en de bevoegdheden van leraren met een bekostigde school overeenstemt.¹¹

9) Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*, juli 2002, p. 16.

10) Vanzelfsprekend dient de onderwijswetgeving ook verenigbaar te zijn met algemene wetgeving, zoals die van het Wetboek van Strafrecht of het Burgerlijk Wetboek en met al die bijzondere wetgeving die eisen stelt ter waarborging van belangen die ook in het onderwijs aan de orde zijn.

11) De leerplichtambtenaren die toezicht houden op de naleving van de Leerplichtwet blijken maar moeilijk met deze eis om te kunnen gaan.

Ad b. De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) draagt aan de inspectie van het onderwijs op de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit. Ook dient de inspectie bij de uitoefening van deze taak de kwaliteit te bevorderen en over de ontwikkeling van het onderwijs – in het bijzonder over de kwaliteit daarvan – te rapporteren.

Ad c. Het primair onderwijs gaat vooraf aan het voortgezet onderwijs. De inrichtingseisen van de Wet op het primair onderwijs (WPO) moeten zodanig zijn dat de leerlingen die de basisschool hebben doorlopen, voldoende kennis en vaardigheden hebben om in te kunnen stromen in een van de opleidingen van het voortgezet onderwijs.

Ad d. Het vmbo is eerste fase-onderwijs: doelstelling ervan is –naast algemene vorming- dat leerlingen voor een vervolgopleiding (mbo of havo) worden opgeleid. Het havo is eveneens geregeld in de WVO. Het mbo is geregeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De inrichtingseisen van het vmbo moeten zo zijn dat wie het vmbo heeft doorlopen, eenvoudig kan doorstromen naar de beroepsopleiding die in de WEB is geregeld.¹²

2.4 Uitgangspunten voor de inrichting van het voortgezet onderwijs, in het bijzonder het vmbo

Uit de hierboven omschreven doelstellingen en juridische kaders kunnen naar de mening van de werkgroep een aantal uitgangspunten voor de inrichting van het bekostigde voortgezet onderwijs worden afgeleid. Inachtneming van die uitgangspunten heeft bepaalde consequenties. Bij de te formuleren uitgangspunten geeft de werkgroep dan ook aan waartoe die leiden, overigens zonder daarmee ook al iets te zeggen over de noodzaak om ten aanzien van die uitgangspunten al dan niet wettelijke bepalingen vast te stellen.

Bij de formulering van de uitgangspunten voor de inrichting van het onderwijs gaat de werkgroep uit van de “gemiddelde leerling”. Een stelsel kan niet afgestemd zijn op iedere individuele leerling met al zijn bijzonderheden. Dat neemt niet weg dat er binnen het stelsel voldoende ruimte moet zijn voor alle leerlingen, ook leerlingen die speciale aandacht en zorg behoeven. Het belang van juist de kwetsbare leerling bij voortgezet onderwijs is zo groot dat aan scholen een wettelijke plicht moet worden opgelegd om in onderwijs voor kwetsbare leerlingen te voorzien.

Aard/omvang van de handicap zal bepalend zijn voor het type interventie of het soort maatwerk. Het Rapport Zorgplichten primair onderwijs (eveneens een rapport van het project Bruikbare rechtsorde¹³) spreekt in dit verband van de noodzaak voor het schoolbestuur om een “passend onderwijsaanbod” te realiseren voor deze groep leerlingen. In dat geval gaat het om PO-scholen, maar het uitgangspunt gaat ook op voor

12) Krachtens art. 10a WVO is het vbo specifiek gericht op het aansluitend beroepsonderwijs, bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onderdelen b, c en d, WEB.

13) Rapport van september 2005

het vmbo. De werkgroep wijst ook op het rapport “Ouders over de rugzak” uit 2003 over leerlinggebonden financiering (LGF). Het rapport constateert dat ondanks LGF het voortgezet onderwijs nog niet toegankelijk genoeg is voor kwetsbare leerlingen.

Kunnen scholen – deugdelijk gemotiveerd- aan die verplichting niet voldoen, dan dienen zij voor een passende verwijzing zorg te dragen.

De uitgangspunten zelf zijn de volgende:

a. Toegankelijkheid van het onderwijs en toelating van leerlingen

De overheid dient ervoor te zorgen dat er onderwijsvoorzieningen zijn. Het (openbare of bijzondere) bekostigde voortgezet onderwijs moet bovendien fysiek bereikbaar zijn: het moet binnen een redelijke afstand van de woonplaats van de leerling beschikbaar zijn.

Uitzonderingen daargelaten zal er daarom afstemming nodig zijn over het onderwijsaanbod, zodat een leerling op redelijke afstand van zijn woning het onderwijs van zijn keuze kan vinden. Die afstemming zou op nationaal, maar ook op regionaal niveau kunnen plaatsvinden.

Wat de toelating van leerlingen betreft: uitgangspunt is, zoals nu ook al het geval is voor het vmbo, dat toelating geschiedt in overeenstemming met het advies van de directeur van de PO- school. De vmbo-school kan gemotiveerd van dat advies afwijken en moet de criteria daarvoor bekend maken. Scholen kunnen hun specifieke toelatingsbeleid in samenwerking met andere VO-scholen tot stand brengen of hun beleid in dit opzicht anderszins op elkaar afstemmen.

Complementair aan toelating moet het bevoegd gezag leerlingen ook kunnen verwijderen. Ook de criteria daarvoor zouden openbaar moeten worden gemaakt.

b. Voorbereiding op een vervolgopleiding en algemene vorming

Doelstelling van het vmbo is – naast het bieden van een gemeenschappelijke basis van kennis, inzichten en vaardigheden voor alle leerlingen – het voorbereiden van leerlingen op een vervolgopleiding. Aan het eind van de opleiding moeten de kennis en vaardigheden zijn verworven die de basis vormen voor het onderwijs op de vervolgopleiding. Een school is verplicht om opleidingen aan te bieden die deze inhoud bieden. Daarnaast omvat het onderwijs onderdelen die in algemene zin bijdragen aan de lichamelijke, culturele en sociale ontwikkeling van de individuele leerling. Daarmee voldoet het onderwijs aan de internationaal geformuleerde doelen ervan.

c. Examinering en bewijs van kennis en vaardigheden.

Het hebben doorlopen van een opleiding betekent nog niet dat een leerling ook beschikt over de vereiste basis voor een vervolgopleiding. Aangetoond moet worden dat een leerling ook werkelijk de vereiste kennis en vaardigheden heeft verworven.

Dit uitgangspunt leidt er enerzijds toe dat wordt vastgesteld welke kennis en vaardigheden

op welk niveau na verloop van tijd moeten zijn aangeleerd; daartoe kunnen eindtermen of exameneisen worden vastgesteld. Anderzijds zal het hebben verworven van de noodzakelijke kennis en vaardigheden worden erkend door de afgifte van een diploma.

d. Lengte en continuïteit van de opleiding

Uitgangspunt is een doorlopende opleiding van een bepaalde duur. Deze duur dient zodanig te zijn dat binnen die tijd een gemiddelde leerling de kennis en vaardigheden die nodig zijn om te kunnen doorstromen naar een vervolgopleiding redelijkerwijs kan verwerven.

Een leerling moet niet te lang dezelfde school bezoeken. Zowel voor de leerling als voor de maatschappij zal bij een te lange duur de meerwaarde van de lessen op school beperkt zijn. Een verblijfsduurbepanking is volgens de werkgroep dan ook noodzakelijk.

Verder dient de onderwijsbelasting voor de leerling evenwichtig over de duur van de opleiding en over de duur van elk schooljaar te worden verdeeld. Het is voor de leerling zelf en ook maatschappelijk gezien ongewenst dat hij gedurende langere perioden van de opleiding te weinig of te zwaar is belast. Een evenredige verdeling van de onderwijsbelasting heeft bovendien als voordeel dat indien een leerling naar een andere regio verhuist, een zekere aansluiting is verzekerd.

Dit uitgangspunt leidt er in ieder geval toe dat de opleidingsduur begrensd is. De werkgroep gaat uit van de huidige duur van de opleiding van vier jaren met een uitloop van een jaar.

e. Bekwaamheid en zedelijkheid van de leraren

Een uitgangspunt dat niet ziet op de inrichting van het onderwijsproces zelf maar daarmee wel verband houdt, betreft de kwaliteit van de leraren. Het gaat om de door de Grondwet concreet genoemde eis betreffende de bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijsgeevenden. De bekwaamheid dient afgestemd te zijn op de aard van de vmbo-opleiding. Dit uitgangspunt dient, gelet op artikel 23 Gw, een vertaling te krijgen in de wet. Daarbij zal de neutraliteit van het openbaar onderwijs moeten zijn gewaarborgd en zullen de bekwaamheidseisen in relatie tot het bijzonder onderwijs niet zo ver mogen gaan dat zij de vrijheid aantasten om het onderwijs in te richten vanuit een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging.

2.5 Kwaliteit van het onderwijs

Onderwijskwaliteit is een “containerbegrip”: kwaliteit is immers de resultante van een proces waarin diverse actoren en factoren een rol spelen. Het gaat om een samenstel van regels, hun invulling, de bekostiging, de kwaliteit van leraren en schoolmanagement, de

aard en beschikbaarheid van voorzieningen, de aard en focus van het toezicht. Dat betekent dat de in par. 2.4 genoemde uitgangspunten als zodanig nog geen waarborg bieden dat het te bieden onderwijs kwalitatief goed is. Daarvoor is enerzijds nadere uitwerking van die uitgangspunten nodig, anderzijds kan met behulp van toezicht en controle een wenselijk kwaliteitsniveau worden nagestreefd. De mate van uitwerking van de genoemde uitgangspunten door middel van regelgeving bepaalt de mate van vrijheid voor scholen om zelf invulling te geven aan die uitgangspunten en bepaalt voorts de aard en omvang van het toezicht. Hoe dichter bij de uitgangspunten gebleven wordt, hoe vrijer scholen zijn in de invulling ervan, en hoe meer ruimte ook voor eigen accenten, eigen doelstellingen (zie artikel 23a WVO).

Daartegenover staat dat in dat geval via het toezicht nadere eisen kunnen worden gesteld aan de invulling van de uitgangspunten. Deregulering van de WVO kan met andere woorden leiden tot herregulering op een ander niveau.

De onderwijsinspectie is op grond van de WOT gehouden de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Zij doet dit door zowel de naleving van de eisen uit de onderwijswetten te beoordelen als aan de hand van bepaalde in de WOT benoemde aspecten (de leerresultaten, de voortgang van de leerlingen, het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat, het didactisch handelen van de leraren, de leerlingenzorg en de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens) de kwaliteit van de school te beoordelen. Die beoordeling omvat ook de manier waarop scholen hun eigen doelstellingen naleven. Een toezichtkader regelt, hoe de inspectie het toezicht invult.

Kwaliteitsbevordering is echter niet alleen een taak voor het toezicht op scholen, maar eerst en vooral voor de scholen zelf. Zij moeten zorgen voor goed onderwijs, en bepalen de passende invulling daarvan, met inachtneming van de uitgangspunten in par. 2.4. Primair zal een school zelf aan de hand van een aantal parameters, zoals bijvoorbeeld in het toezicht worden gehanteerd, de kwaliteit van het onderwijs moeten bewaken en daarover verantwoording moeten afleggen. Kwaliteitsbewaking kan plaatsvinden door middel van een voorgeschreven kwaliteitszorgsysteem, zoals het hoger onderwijs een systeem van accreditatie van opleidingen kent. Ook certificering van opleidingen is een vorm van kwaliteitszorg. Dergelijke systemen zijn in de uitwerking niet eenvoudig. Zij vergen in ieder geval een goede organisatie van alle scholen tezamen. Zie bijvoorbeeld in het hoger onderwijs de NVAO, die de accreditatie verzorgt. Een onderling verband van scholen en voldoende hechte samenwerking ontbreken vooralsnog in het voortgezet onderwijs. Alleen al daarom komen deze vormen van kwaliteitszorg nu niet in aanmerking om te worden toegepast in dat onderwijs.

2.6 Samenvatting

De onderwijswetgeving is omvangrijk en gedetailleerd. Beleidswijziging brengt wijziging van veel samenhangende regels mee. De wetgeving wordt zo alleen maar complexer. Doorbreking van deze wetgevingspiraal is nodig.

Om de noodzaak van regulering te beoordelen heeft de werkgroep in dit hoofdstuk een aantal uitgangspunten voor de inrichting van het vmbo-onderwijs geformuleerd. De uitgangspunten zijn in hoofdzaak ontleend aan het juridische stelsel waarbinnen de WVO een plek heeft: het internationale recht, de Grondwet en andere onderwijswetgeving. Aan deze uitgangspunten zullen de bestaande inrichtingsvoorschriften voor het vmbo die in hoofdstuk 3 worden beschreven, in hoofdstuk 4 worden getoetst.

Het onderwijs moet, ook in geografisch opzicht, toegankelijk zijn. Het dient de leerling voor te bereiden op een vervolgopleiding en de leerling ook algemeen te vormen. De kennis en kunde die de leerling gedurende de opleiding verkrijgt, dienen te worden aangetoond en verworven vaardigheden krijgen civiel effect door afgifte van een getuigschrift. De opleiding dient een bepaalde duur te hebben. Binnen de duur van de opleiding is het wenselijk dat de onderwijslast evenwichtig over de jaren wordt verdeeld. Het onderwijs dient te worden gegeven door bekwame leraren die voldoen aan de zedelijkheidseisen.

Een speciale positie komt de kwetsbare leerling toe. Het belang van deze leerling bij voortgezet onderwijs is zo groot dat scholen wettelijk verplicht moeten worden om in onderwijs voor juist hen te voorzien. Kunnen zij –deugdelijk gemotiveerd- aan de plicht niet voldoen, dan dienen zij voor een passende verwijzing zorg te dragen.

Kwaliteit van het onderwijs is een verantwoordelijkheid die primair bij de scholen ligt. Zij moeten zorgen voor goed onderwijs. Hoe de scholen dat invullen is volgens de werkgroep aan de scholen en daarmee geen zelfstandig uitgangspunt voor regulering. Wel bieden de in par. 2.4 genoemde uitgangspunten aanknopingspunten om de kwaliteit van het onderwijs inhoud te geven. Verdere uitwerking van die uitgangspunten is echter nodig. Op grond van de WOT ziet de onderwijsinspectie erop toe dat scholen er voor zorgdragen dat het onderwijs kwalitatief goed is en blijft. Voor haar toezichttaak hanteert de onderwijsinspectie een aantal parameters. Aan de hand van die parameters dienen de scholen zich regelmatig over de kwaliteit van het onderwijs te verantwoorden.

Hoofdstuk 3. De minimale wettelijke inrichting van het onderwijs: selectie van te beschouwen WVO-bepalingen

3.1. Inleiding

Tot nieuwe regelingen wordt alleen besloten indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan, aldus de aanwijzingen 6 en 7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Voordat tot overheidsinterventie wordt beslist, dient te worden gezien of de gewenste doelen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerende vermogen in de betrokken sector. Blijkt overheidsinterventie noodzakelijk, dan moet eerst worden nagegaan of de betreffende doelstelling kan worden gerealiseerd door gebruik te maken van bestaande instrumenten. Aan de vereisten van evenredigheid en subsidiariteit dient daarbij te worden voldaan.

In dit hoofdstuk analyseert de werkgroep wat de WVO nu regelt in de titels 1, algemene bepalingen, en 2, het onderwijs, op het terrein van elk van de in hoofdstuk 2 geformuleerde 6 uitgangspunten. Vervolgens gaat zij na welke van deze bepalingen wat de werkgroep betreft aanpassing behoeven of kunnen worden geschrapt, mede gelet op de hierboven geciteerde Aanwijzingen voor de regelgeving.

Over de opzet van dit hoofdstuk: voordat de werkgroep de bestaande bepalingen van de WVO legt naast de 6 uitgangspunten, geeft zij aan, welke WVO-bepalingen:

- a. bij de inrichting van het vmbo niet in beeld zijn (bij voorbeeld omdat zij betrekking hebben op havo of vwo), of
- b. in haar opvatting randvoorwaarden vormen en daarom in dit rapport niet ter discussie worden gesteld.

3.2. WVO-bepalingen die niet of niet rechtstreeks zien op de inrichting van het vmbo

De volgende onderdelen van de artikelen 1 tot en met 36 van de WVO zijn niet in beeld in dit rapport, omdat zij uitsluitend betrekking hebben op vwo, havo of praktijkonderwijs en dus niet op het vmbo, of omdat zij niet rechtstreeks zien op de onderwijskundige inrichting van het vmbo:

- artikel 1 (begripsbepalingen)
- artikel 2a (algemeen voorschrift over de bevoegdheid tot het geven van voortgezet onderwijs)
- artikel 3 (verplichting tot overleg en aangifte inzake zedenmisdrijven)
- artikel 7 (vwo)
- artikel 8 (havo)
- artikelen 10f tot en met 11 (praktijkonderwijs, een afzonderlijke schoolsoort naast het vmbo)
- artikelen 11a tot en met 11f (onderbouw)
- artikelen 12 tot en met 15 (vwo en havo)
- artikel 19 (scholengemeenschap, nevenvestiging)
- artikel 20 (dagscholen, contractactiviteiten)
- artikel 21 (aanduiding onderwijsaanbod in het maatschappelijk verkeer)
- artikel 24b (klachtenregeling)
- artikel 24f (toezending programma's en beschrijvingen contractactiviteiten aan de inspectie)
- artikel 25 (experimenteerbepaling)
- artikel 27a (controle op langdurige afwezigheid leerling in relatie tot Wet tegemoetkoming ouderbijdragen en studiekosten (WTOS))
- artikel 28 (melding aan gemeente van voortijdig schoolverlaten door niet-leerplichtigen)
- artikel 29a (getuigschrift en schooldiploma praktijkonderwijs)
- artikel 30 (extraneus-examen)
- artikel 30a (afwijking van Awb-termijnen bij examens)
- artikelen 32 tot en met 35a (rechtspositie personeel c.a.)

3.3. Huidige WVO-bepalingen over hoofdindeling VO en doelen vmbo: vertrekpunt

De werkgroep gaat uit van de bestaande wettelijke regels over de doelen van het vmbo en over het onderscheid in leerwegen. Zij ziet geen reden om de hoofddoelen en hoofdstructuur van het vmbo ter discussie te stellen.

Meer in het bijzonder neemt de werkgroep de volgende bepalingen als vertrekpunt voor haar rapport. Zij behoren daarmee wat de werkgroep betreft tot het minimaal noodzakelijke wettelijke kader:

- artikel 5 WVO. Dit artikel bevat een indeling in schoolsoorten. Het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo) en het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) zijn daarin benoemd als schoolsoorten;

- artikel 6 WVO. Dit artikel bevat de typering van de wettelijke bepalingen als regels voor het openbaar onderwijs en als voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs;

- artikel 6a WVO. Dit artikel regelt dat het onderwijs in beginsel in het Nederlands wordt gegeven, en dat examens in beginsel in het Nederlands worden afgenomen;

- artikel 6b WVO. Dit artikel schrijft voor dat het onderwijs zodanig wordt ingericht dat leerlingen die in verband met ziekte thuis verblijven dan wel zijn opgenomen in een ziekenhuis, op adequate wijze voldoende onderwijs kunnen genieten. Ook het daarmee verbonden artikel 18 staat hier niet ter discussie;

- artikel 9 WVO. Dit artikel bepaalt waarop het mavo is gericht en dat het wordt gegeven aan scholen met een cursusduur van 4 jaren; de werkgroep ziet geen reden om van de bestaande cursusduur af te wijken;

- artikel 10a WVO. Dit artikel regelt hetzelfde als artikel 9 WVO, maar dan voor het vbo;

- artikelen 10, 10b en 10d, WVO, telkens wat het eerste en tweede lid betreft. Deze bepalingen verdelen het vmbo in leerwegen en bepalen voor elke leerweg een doel. Het vmbo kent 4 leerwegen: de theoretische leerweg, twee beroepsgerichte leerwegen en de gemengde leerweg. Voor alle vmbo-leerwegen geldt dat deze een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming ten doel hebben. Het verschil is gelegen in het onderwijs binnen de verschillende leerwegen. De beroepsgerichte leerwegen bereiden de leerlingen alleen voor op opleidingen in het aansluitende beroepsonderwijs. In de theoretische leerweg van het vmbo worden de leerlingen opgeleid voor zowel aansluitend beroepsonderwijs als voor havo.¹⁴ De gemengde leerweg leidt naar verwante opleidingen in het aansluitende beroepsonderwijs.

De werkgroep rekent deze bepalingen tot de vaststaande elementen van de inrichting van het vmbo;

- artikel 17 WVO. Dit artikel schrijft voor dat het onderwijs er mede van uitgaat dat de leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, dat het onderwijs mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en dat het onderwijs er mede op is gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.

3.4. WVO-bepalingen die getoetst worden aan de uitgangspunten

Uit de paragrafen 3.2 en 3.3 volgt dat in dit rapport van de artikelen 1 tot en met 36 van de WVO de volgende zullen worden getoetst aan de uitgangspunten uit Hoofdstuk 2:

14) Het praktijkonderwijs bereidt in principe niet voor op vervolgopleidingen. Het bestaat uit een gedeelte waarin aangepast theoretisch onderwijs, persoonlijkheidsvorming en het aanleren van sociale vaardigheden worden verzorgd, en een gedeelte waarin de leerling wordt voorbereid op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt.

- artikel 4 (kosten van leerlingenvervoer)
- artikel 6d (lichamelijke opvoeding VMBO)
- artikelen 9 tot en met 10e (vmbo)
-
- artikel 22 (overige bepalingen over de inrichting van het onderwijs)
- artikel 23a (kwaliteit van het onderwijs)
- artikel 23b (rapportage over vorderingen van leerlingen)
- artikel 24 (schoolplan)
- artikel 24a (schoolgids)
- artikel 24c (vaststelling schoolplan en schoolgids)
- artikel 24g (leerlingenstatuut)
- artikel 25a (samenwerking VO-BVE)
- artikel 26 (handelingsplan gehandicapte leerlingen)
- artikel 27 (toelating, verwijdering, voorwaardelijke bevordering en verblijfsduur)
- artikel 27b (te verstrekken gegevens bij toelating)
- artikel 29 (eindexamens en diploma; zie ook artikel 60: staatsexamens)
- artikel 31 (schoolverlatersverklaring)
- artikel 36 (bekwaamheidseisen leraren)

3.5. Matrix

Hieronder is voor de overzichtelijkheid een matrix opgenomen die aangeeft welke van de hierboven genoemde WVO-bepalingen zijn verbonden met welke uitgangspunten uit Hoofdstuk 2:

Uitgangspunt uit Hoofdstuk 2:	Daarmee verbonden huidige WVO-bepalingen:
1 Toegankelijkheid onderwijs en toelating leerlingen	Artt. 4, 26, 27, 27b
2. Voorbereiding op vervolgopleiding, vorming	Artt. 6d, 10 (behalve lid 2), 10b algemene (behalve lid 2) t/m 10c, 10d (behalve lid 2) en 10e, 22, 25a
3. Examinering c.a.	Artt. 23b, 29, 31
4. Duur en continuïteit opleiding	Artt. 9, 10a, 10b1, eerste lid, 11c, eerste en tweede lid, 22, tweede lid,
5. Bekwaamheid en zedelijkheid leraren	Art. 36
6. Kwaliteitszorg c.a.	Artt. 23a, 24, 24a, 24c, 24g

Hoofdstuk 4. De minimale wettelijke inrichting van het onderwijs: de WVO-bepalingen die onderwerp van beschouwing zijn

4.1. Inleiding

De werkgroep onderzoekt in dit hoofdstuk de WVO-bepalingen die ingevolge hoofdstuk 3 voorwerp van beschouwing moeten zijn. Zij gaat na of die bepalingen, al dan niet gewijzigd, behouden moeten blijven of vervangen moeten worden door een ander type regels.

In paragraaf 4.8 heeft zij een aparte beschouwing opgenomen over kwetsbare leerlingen.

De werkgroep sluit hoofdstuk 4 af met een overzicht van de gevolgen van haar voorstellen voor de afzonderlijke wettelijke bepalingen over de inrichting van het vmbo.

4.2. Toegankelijkheid van het onderwijs en toelating/ verwijdering van leerlingen

a. wat is er op dit moment geregeld op het terrein van dit uitgangspunt?

a.1. Toegankelijkheid van het onderwijs

Beschikbaarheid van het onderwijs: algemene stelselverantwoordelijkheid van de overheid ingevolge artikel 23 Gw.

Fysieke toegankelijkheid van het onderwijs: stelsel van voorzieningenplanning zoals geregeld in de artikelen 65 e.v. van de WVO.

a.2. Toelating van leerlingen

Artikel 27 bevat bepalingen over o.m. toelating tot en verwijdering van de school.

Artikel 27 regelt ook welke gegevens moeten worden verstrekt bij toelating.

b. wat te doen met de huidige regels in het licht van het uitgangspunt?

b.1. Toegankelijkheid van het onderwijs

Beschikbaarheid: de overheid dient ervoor te zorgen dat er onderwijsvoorzieningen zijn, want zij heeft op grond van artikel 23 Gw de verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel.

Fysieke toegankelijkheid: het onderwijs moet binnen een redelijke afstand van de woonplaats van de leerling beschikbaar zijn, want anders is het niet werkelijk beschikbaar. Dat betekent dat er een voorzieningenmechanisme moet zijn dat (bij voorbeeld regionaal georiënteerd) daarin voorziet, uiteraard met inachtneming van de vrijheid van stichting die uit artikel 23 Gw volgt.

Vanwege het cruciale belang hiervan voor alle leerlingen vereist ook deze voorzieningenkant wettelijke regeling. Nu dit laatste aspect het kader van de werkgroep te

buiten gaat (het gaat hierbij immers niet om de inrichting van het vmbo als zodanig), volstaat de werkgroep met deze constatering.

b.2. Toelating/verwijdering van leerlingen

Geregeld moet zijn dat het bevoegd gezag van de school bevoegd is leerlingen toe te laten. Een expliciete bepaling daarover is overigens ook noodzakelijk vanwege de relaties tussen toelating en “Koppelingswet”, onderwijsnummer, en bekostiging. Complementair aan toelating moet het bevoegd gezag leerlingen ook kunnen verwijderen. Ook dit vraagt om een wettelijke regeling. Daarbij zou het uitgangspunt gehandhaafd moeten blijven dat tot verwijdering pas kan worden overgegaan nadat een passende vervolgplek voor de leerling is gevonden, zolang de leerplicht geldt.

4.3. Voorbereiding op een vervolgopleiding en algemene vorming

a. wat is er op dit moment geregeld op het terrein van dit uitgangspunt?

Het gaat hier om de artt. 6d, 10 (behalve lid 2), 10b (behalve lid 2) t/m 10c, 10d (behalve lid 2), 11a t/m 11f, 22, 25a.

- Artikel 6d heeft betrekking op onderwijs in lichamelijke opvoeding in het VMBO. Omdat dit artikel op 1 augustus 2006 in werking treedt, en een specifieke evaluatiebepaling kent (artikel IIID van de Wet van 29 mei 2006, Stb. 281 Regeling onderbouw VO), betreft de werkgroep artikel 6d niet in haar rapport;
- Het centrale vmbo-cluster van de artikelen 10 (behalve lid 2), 10b (behalve lid 2) t/m 10c, 10d (behalve lid 2) regelt hoe de algemene vorming en de voorbereiding op een vervolgopleiding moeten worden ingericht: volgens sectoren; per sector een gemeenschappelijk deel, een sectordeel, een vrij deel; de verplichte vakken en keuzevakken van elk van die delen; vrijstellingsmogelijkheden; een minimum aantal te volgen vakken;
- Het cluster leer-werktraject: artikelen 10b1 tot en met 10b7. Dit cluster bevat specifieke bepalingen over leer-werktrajecten, als een bijzondere vorm van de basisberoepsgerichte leerweg. Geregeld zijn: een minimale omvang van het praktijkdeel; specifieke gerichtheid op een nivo- 2-vervolgopleiding in het mbo; elke schoolweek in het derde en vierde leerjaar moet ook binnenschools onderricht omvatten; de vakken die het leer-werktraject in elk geval moet omvatten; de mogelijkheid van aanvullende vakken; de organisatie van de leerlingbegeleiding; de invulling van het buitenschoolse praktijkdeel; de verplichting en inhoud van een leerwerkovereenkomst; de wijze waarop de kwaliteit van leerbedrijven wordt beoordeeld; de aanspraak op bekostiging van kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven vanwege hun taken in relatie tot de leerbedrijven; de kwaliteitseisen van leerbedrijven; de verplichting en minimuminhoud van een samenwerkingsovereenkomst met het mbo;
- Het cluster onderbouw (artikelen 11a tot en met 11f) regelt – met ingang van 1

augustus 2006- de onderbouw (voorheen: basisvorming): doorstroming, kerndoelen, ontheffingsmogelijkheden onderwijsprogramma, onderwijstijd. Kern van de regeling is dat veel meer variëteit mogelijk wordt gemaakt en dat de verantwoordelijkheid voor onderwijskundige keuzes op het niveau van de scholen wordt gelegd. Daartoe zijn de artikelen 11a tot en met 11g met ingang van 1 augustus 2006 vervangen door nieuwe artikelen. Er wordt in de wet niet meer gesproken over vakken. In elk geval de in de wet vastgestelde onderwerpen - het gaat om Nederlandse taal, Engelse taal, geschiedenis en staatsinrichting, aardrijkskunde, economie, wiskunde, natuur- en scheikunde, biologie, verzorging, informatiekunde, techniek, lichamelijke opvoeding, en beeldende vorming, muziek, drama en dans - moeten in het onderwijs aan de orde komen. De bij AMvB vastgestelde kerndoelen beschrijven op grond hiervan wat alle leerlingen op alle scholen moeten leren in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Op basis van de kerndoelen dient het bevoegd gezag een samenhangend onderwijsprogramma in te richten, dat minimaal 1040 klokuren per jaar omvat. Daarnaast is er ruimte voor een eigen invulling van het onderwijs, naast het op basis van de kerndoelen verzorgde onderwijs. Het bevoegd gezag mag ontheffing verlenen voor onderdelen van het onderwijsprogramma. Er blijft voor bepaalde leerlingen ontheffing mogelijk van kerndoelen of programmaonderdelen;

- Artikel 22 is de grondslag voor overige voorschriften over de inrichting van het onderwijs, vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Het gaat daarbij wat het vmbo betreft m.n. om de vakantieperiode, de stage en de buitenschoolse praktijkcomponent van leer-werktrajecten;
- Artikel 25a (dat op 1 januari 2006 in werking is getreden) maakt het mogelijk om leerlingen die aan de school zijn ingeschreven, ook onderwijs te laten volgen aan een ROC of AOC, vooral indien dat ertoe kan bijdragen dat de leerling alsnog het VO-diploma behaalt. Het regelt dat vmbo-school en ROC/AOC daartoe een overeenkomst met elkaar sluiten. Ook zijn afwijkingen mogelijk gemaakt van de inrichting van het onderwijs.

b. wat te doen met de huidige regels in het licht van het uitgangspunt?

- Algemeen: de werkgroep is bij haar voorstellen uitgegaan van het doel dat de vmbo-opleiding beoogt te bereiken: het voldoen aan de eindtermen en daarmee het behalen van het wettelijk geregelde diploma. Aan de eisen uit de eindtermen moet na gemiddeld 4 jaren zijn voldaan. Die eindtermen zijn in de huidige regelingen specifiek geformuleerd. Dat brengt mee dat scholen de inrichting van het onderwijs zelf kunnen afstemmen op de daarvoor in de eindtermen neergelegde doelen. Daarnaast bieden de regels over eindtermen een landelijke standaard die de waarde van het getuigschrift bepaalt, ook met het oog op toegang tot vervolgonderwijs. Door vast te houden aan (voldoende specifieke) eindtermen is het volgens de werkgroep niet noodzakelijk om van overheidswege het onderwijs op een zo gedetailleerde wijze te structureren als nu het geval is, want:
 - er zijn eindtermen voor vakken maar ook voor groepen van vakken;

- vakken kunnen in eindtermen ook zichtbaar zijn als aspecten of nivo's; sectoren en opleidingen kunnen daarin ontbreken;
- in de eindtermen is een differentiatie naar leerweg zichtbaar;
- in de eindtermen is een relatie met opleidingen zichtbaar.

De nu bestaande, vérgaande wijze van structurering hangt samen met de wens om de opleidingen af te stemmen op een vervolgopleiding. Zonder afbreuk te willen doen aan het karakter van het vmbo als onderwijs dat primair opleidt voor vervolgonderwijs, meent de werkgroep dat de mate waarin nu van overheidswege de structurering plaatsvindt, te ver doorschiet. Dat de wetgever in zekere mate richting geeft aan bepaalde basiscategorieën onderwijs is zinnig. Indien dit niet wordt gedaan kan de overheid de toegankelijkheid van het onderwijs in verschillende soorten beroepsrichtingen immers niet garanderen. Maar een te gedetailleerde structurering leidt er toe dat de wet onvoldoende ruimte laat voor specifieke en actuele behoeften aan afstemming op bepaalde (nieuwe) opleidingen en beroepen. Momenteel maakt de wetgever ruimte voor intrasectorale en intersectorale programma's en vereenvoudigt zij de procedures waarlangs deze programma's moeten worden aangevraagd en ingericht.¹⁵ De werkgroep is van mening dat de oplossing van de problemen die samenhangen met gedetailleerde en rigide wettelijke structurering niet gelegen is in het uitbreiden van wettelijke categorieën, subcategorieën, mengvormen en combinatiemogelijkheden, maar in het beperken van de sturing van de inhoud van opleidingen door de wetgever.

De artikelen 10b en 10d kunnen tegen deze achtergrond worden gereduceerd tot bepalingen die aangeven dat het onderwijs de leerlingen moet richten op de eindtermen, zonder daarbij aan te geven via welke structuren dat moet gebeuren (het "hoe": sectoren, afdelingen, vakken).

Omdat het VMBO opleidt voor een vervolgopleiding, zullen de eindtermen moeten zijn afgestemd op dat vervolg. Het voldoen aan de eindtermen betekent dan ook het kunnen starten met een vervolgopleiding. Op deze wijze lopen leerlijnen door.

Als voorbeeld wijst de werkgroep hier op artikel 7.1.2, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB): een opleiding is gericht op de verwezenlijking van eindtermen. Ook de artikelen 7.1.3 (Eindtermen) en 7.2.7 (Inrichting opleidingen) van die wet zijn in dit opzicht illustratief.

De werkgroep merkt op, kennis te hebben genomen van een ontwikkeling naar meer globale eindtermen. Zij heeft onderzocht of die ontwikkeling de eindtermen niet of minder geschikt maakt als aangrijpingspunt voor haar dereguleringsvoorstellen. De gesignaleerde ontwikkelingen houden het volgende in:

- de Minister stelt globale eindtermen vast. Daarin worden per vakgebied de 'kerndelen' beschreven waarin onderwijs verzorgd moet worden en waarop wordt getoetst. In de examenprogramma's (per vak zoals genoemd in WVO, dan wel per beroepsgericht programma/afdelingsvak/intrasectoraal programma (ISP) zoals genoemd in WVO) staan de globale eindtermen;

15) Kamerstukken II, 2005-2006, nr. 5, p. 9-10.

- de globale eindtermen die zijn aangewezen voor het centraal examen (c.e.) worden geconcretiseerd in gedetailleerdere specificaties. Deze worden ontwikkeld door de Centrale examencommissie vaststelling opgaven (CEVO) en in de z.g. syllabus gepubliceerd;
- Voor het c.e. vormen de specificaties in de syllabus de verplichte stof;
- De Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) biedt uitwerkingen van de eindtermen van het schoolexamen-deel (s.e.-deel) die scholen kunnen gebruiken bij de uitwerking van/ invulling van schoolexamens. Dit is echter niet verplicht;
- 1/3 van de lesstof wordt centraal geëxamineerd (dat geldt van basisberoepsgerichte leerweg (bbl) tot vwo, zij het dat er hier en daar wel uitzonderingen zijn, zoals economie in 2e fase, waarvan veel meer in het c.e. wordt geëxamineerd dan 1/3 van de leerstof);
- Bij de vaststelling van het eindcijfer telt het s.e. voor 1/2 mee, het c.e. eveneens voor 1/2.
- Uitzondering daarop is de bbl, waar het s.e. 2/3 van het eindcijfer bepaalt en het c.e. 1/3.

De werkgroep leidt hieruit af dat de voorgestelde vereenvoudiging door meer aansluiting bij de eindtermen niet in de weg staat aan de conclusies van de werkgroep.

In dit verband wijst zij ook op de opmerkingen van de Adviesgroep VMBO in de consultatieronde. De Adviesgroep VMBO stelt in haar eigen rapport als ontwikkelingsperspectief voor, te komen tot 5 á 10 landelijk vastgestelde, globaal geformuleerde, beroepsgerichte programma's in het vmbo met veel ruimte voor maatwerk ("globalisering") en daarop als overheid greep te hebben. Verder zouden de scholen in regionale verbanden veel ruimte moeten krijgen als ze gezamenlijke afspraken maken. Scholen zijn dan vrij in het aanbod van sectoren en vakken. Dat betekent dat ze over een vbo-licentie beschikken en mogelijk - op termijn- ook over een vmbo-licentie. De doorstroomfunctie wordt volgens de Adviesgroep VMBO niet goed ingevuld. Scholen denken vaak te beperkt en zijn tevreden wanneer de leerling met een diploma de school verlaat. De scholen worden ook niet specifiek 'afgerekend" op de doorstroomprestaties. Er is een gebrekkige samenwerking tussen vmbo en mbo. Het veld is nog niet stevig, dus de centrale overheid moet -in elk geval vooralsnog- duidelijk aanwezig zijn, kan nog niet veel ruimte geven. Er zijn kennelijk te weinig prikkels voor goede doorstroming. Er zijn doorstroomregels, maar die zijn op dit moment te gedetailleerd en niet altijd functioneel. Wel blijft er behoefte aan een markering van het doorstroommoment. Einddoelen (geformuleerd in eindtermen of bijv. competenties) blijven ook volgens de Adviesgroep VMBO nodig. Ze hebben twee functies: een kwaliteitsgarantie voor de opleiding, en een doorstroomfunctie. Tegelijk moet volgens de Adviesgroep worden bedacht dat het van belang is te komen tot een goede afsluiting van het funderend onderwijs. Zij wijst op de kwetsbaarheid van deze groep en op het gevaar dat scholen te veel "algemeen vormende" zaken als overbodige ballast uit het programma zouden opnemen. Het funderend

onderwijs heeft ook een algemeen vormende functie: denk daarbij aan bijv. bewegingsonderwijs, CKV, maatschappijleer.

De werkgroep stelt vast dat deze visie van de Adviesgroep VMBO goed aansluit bij haar eigen voorstellen: grotere ruimte voor maatwerk, een goede aansluiting en doorstroming, aandacht voor de kwetsbaarheid van de groep.

- Het cluster leer-werktraject:

De regels over leer-werktrajecten in de basisberoepsgerichte leerweg (artikelen 10b1 tot en met 10b7) lijken voor een groot deel niet meer noodzakelijk in een systeem waarbij de school zelf de inrichting van het onderwijs bepaalt en daarbij ook maatwerk voor bijzondere gevallen moet kunnen bieden. Die inrichting van het onderwijs kan dan immers ook bestaan in een relatief groot praktijkgedeelte. Beslissend is of de leerling daarmee kan voldoen aan de eindtermen van het leer-werktraject. Daarover is hierboven al het nodige opgemerkt. De werkgroep stelt voor, te onderzoeken of de aanbevelingen over de inrichting van het vmbo ook kunnen leiden tot het geheel of gedeeltelijk schrappen van de artikelen 10b1 tot en met 10b7. Overwogen kan worden, in de WVO van het leer-werktraject een afzonderlijke leerweg te maken.

- Het cluster onderbouw:

De regels over de onderbouw zijn zoals gezegd van zeer recente datum (1 augustus 2006). Met het gewijzigde wettelijke stelsel moet eerst ervaring kunnen worden opgedaan. De werkgroep acht het daarom niet zinvol, deze nieuwe voorschriften in haar rapport aan beschouwingen te onderwerpen, temeer niet waar de onderbouwvoorschriften ook gelden voor vwo en havo. Zij stelt vast dat met de nieuwe regels veel meer variëteit mogelijk wordt gemaakt en dat de verantwoordelijkheid voor onderwijskundige keuzes op het niveau van de scholen wordt gelegd. Met de nieuwe regeling voor de onderbouw VO krijgen scholen volgens de regering optimaal ruimte om eigen invulling te geven aan de opdracht alle leerlingen te leren wat zij moeten leren ten behoeve van persoonlijke, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren en als voorbereiding op het vervolgonderwijs.

- Artikel 25a:

Gelet op de recente opnemings van artikel 25a in de WVO (per 1 januari 2006) heeft de werkgroep geen standpunt geformuleerd over dit artikel.

4.4. Examinering en bewijs van kennis en vaardigheden.

a. wat is er op dit moment geregeld op het terrein van dit uitgangspunt?

Artikel 23b WVO verplicht het bevoegd gezag om aan ouders enz. te rapporteren over de vorderingen van de leerling.

Artikel 29 is het centrale examenartikel van de WVO. Het legt op scholen de plicht om leerlingen in de gelegenheid te stellen aan de school een eindexamen af te leggen. Het regelt wie dat eindexamen afnemen, en dat de leerling een diploma of getuigschrift ontvangt. De minister stelt de modellen daarvoor vast.

De overige examenbepalingen zijn neergelegd in de algemene maatregel van bestuur die

artikel 29, vierde lid, voorschrijft: het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. De delegatie-opdracht in dit vierde lid is nagenoeg ongeclausuleerd.

Het hart van het examensysteem is het examenprogramma. Dat wordt (o.g.v. een tijdelijke afwijking van het vierde lid) vastgesteld bij ministeriële regeling.

Artikel 60 WVO regelt het z.g. staatsexamen, wat het vmbo betreft alleen voor de theoretische leerweg. Omdat dit examen dezelfde eisen omvat als het eindexamen, wordt artikel 60 hier niet afzonderlijk besproken.

Artikel 31 WVO regelt de z.g. schoolverlatersverklaring: de leerling die zonder diploma de school verlaat, krijgt een verklaring mee waarin in elk geval worden vermeld het tijdstip waarop hij de school verlaat, het leerjaar waartoe hij laatstelijk onvoorwaardelijk was bevorderd, en voor welke vormen van vervolgonderwijs en voor welke leerjaren daarvan hij geschikt wordt geacht.

b. wat te doen met de huidige regels in het licht van het uitgangspunt?

Gelet op de verantwoordelijkheid van ouders voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen en gelet op het belang van de leerling zelf om regelmatig te zien hoe hij er voor staat, acht de werkgroep het gewenst dat de school rapporteert over de vorderingen van de leerling. Een wettelijk voorschrift acht zij daartoe aangewezen. Artikel 23b WVO moet in haar visie dan ook gehandhaafd worden.

Er moet een wettelijke verplichting zijn dat aangetoond wordt dat een leerling voldoet aan het vereiste niveau van kennis en vaardigheden. Hiertoe moet de leerling in de gelegenheid worden gesteld. Daarbij moet ook vaststaan wát de leerling aan kennis, inzicht en vaardigheden behoort te verwerven, hoe dat wordt getoetst en vervolgens beoordeeld.

Voor zover de toetsing tot een landelijk civiel effect moet leiden, dienen de uitkomsten van de beoordeling volgens een landelijke standaard te worden bepaald. De leerling moet een bewijsstuk ontvangen dat betekenis heeft in de samenleving, vooral voor de toelating tot vervolgonderwijs.

Tegen deze achtergrond is de werkgroep van oordeel dat ook artikel 29 (en daarmee artikel 60) gehandhaafd moeten worden.

4.5. Duur en continuïteit van de opleiding

a. wat is er op dit moment geregeld op het terrein van dit uitgangspunt?

De artikelen 9 en 10a WVO bepalen de cursusduur van respectievelijk mavo en vbo op 4 jaren. De werkgroep neemt deze cursusduur als vertrekpunt, zoals zij in het begin van dit hoofdstuk al heeft aangegeven.

De artikelen 10, 10b en 10d WVO bepalen met ingang van 1 augustus 2006 dat het in schooltijd verzorgde samenhangende onderwijsprogramma in het derde leerjaar voor iedere leerling ten minste 1000 en in het vierde leerjaar ten minste 700 uren omvat.

Artikel 10b1, eerste lid, WVO schrijft voor dat een leer/werktraject in de basisberoepsgerichte leerweg ten minste 640 klokuren omvat, verzorgd in 80 dagen, en ten

hoogste 1280 klokuren, verzorgd in 160 dagen, in het derde en vierde leerjaar tezamen. Verder is bepaald dat elke schoolweek in die twee leerjaren ten minste binnenschools onderricht moet omvatten: een schoolweek mag dus niet alleen maar praktijkonderricht omvatten.

Artikel 11c betreft de onderbouw zoals geregeld vanaf 1 augustus 2006, en blijft hier zoals gezegd buiten beschouwing.

Artikel 22, tweede lid, WVO is de basis voor bepalingen over onder meer de vakantieperiode, de stage en de buitenschoolse praktijkcomponent van leer-werktrajecten.

b. wat te doen met de huidige regels in het licht van het uitgangspunt?

De begrenzing van de opleidingsduur (cursusduur) die de werkgroep in hoofdstuk 2 noodzakelijk vertrekpunt neemt, vraagt om een wettelijke regeling. Bij een te lange duur zal de meerwaarde van de lessen op school beperkt zijn, wat zoals gezegd niet in het belang is van leerling en samenleving.

Niet alleen de opleidingsduur (als inrichtingselement) moet worden begrensd, ook moet worden tegengegaan dat de leerling bij voorbeeld door te doubleren, erg lang over zijn opleiding doet. Daarom moet een wettelijke regeling worden getroffen voor de verblijfsduur.

Verder is het zoals gezegd noodzakelijk om te waarborgen dat de onderwijslast evenwichtig over de cursusduur wordt gespreid.

De gedetailleerde regels in artikel 10b1 voor de leer-werktrajecten zijn niet noodzakelijk om te komen tot begrenzing van de opleidingsduur (cursusduur): volstaan kan worden met een algemene opdracht aan de school om de onderwijslast evenwichtig over de cursusduur te spreiden. Daaraan kan vanuit artikel 10b1 worden toegevoegd dat bij opleidingen met buitenschools praktijkonderricht elke schoolweek in elk geval binnenschools onderricht omvat.

4.6. Bekwaamheid en zedelijkheid van de leraren

a. wat is er op dit moment geregeld op het terrein van dit uitgangspunt?

Vanaf 1 augustus 2006 zal sprake zijn van een regime waarbij de bekwaamheidseisen zijn neergelegd in een algemene maatregel van bestuur, op voorstel van een organisatie die representatief wordt geacht voor de beroepsgroep (artikel 36 WVO).

b. wat te doen met de huidige regels in het licht van het uitgangspunt?

Zoals al in hoofdstuk 2 is opgemerkt, moeten bekwaamheids- en zedelijkheidseisen een wettelijke basis krijgen, met respectering van de neutraliteit van het openbaar onderwijs en wat het bijzonder onderwijs betreft de vrijheid van richting. Dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat de overheid de bekwaamheidseisen als zodanig moet ontwikkelen

en vaststellen: zij moet in elk geval waarborgen dat onderwijsgeevenden bekwaam zijn. Daarvoor zijn verschillende instrumenten voorhanden. Nu de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) op 1 augustus 2006 in werking is getreden en binnen 5 jaar moet worden geëvalueerd, ook ten aanzien van artikel 36 WVO, dat de grondslag is voor het vaststellen van bekwaamheidseisen, heeft de werkgroep dit nieuwe artikel 36 niet in haar beschouwingen betrokken.

4.7. Kwaliteitszorg

a. wat is er op dit moment geregeld op het terrein van dit uitgangspunt?

De WVO borgt op dit moment de kwaliteitszorg door een samenstel van instrumenten: bepalingen over leerwegen, sectoren, afdelingen, vakken, een kwaliteitszorgplicht; bekwaamheidseisen voor onderwijspersoneel. Dit geheel van bepalingen moet worden uitgewerkt in het schoolplan, bedoeld in artikel 24 WVO. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat het onderwijskundig beleid in elk geval omvat de uitwerking in een onderwijsprogramma van de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en van de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen eigen opdrachten voor het onderwijs.

Het schoolplan moet ook een beschrijving bevatten van het kwaliteitsbeleid. Het vierde lid van artikel 24 bepaalt dat het kwaliteitsbeleid in elk geval omvat de wijze waarop het bevoegd gezag bewaakt dat de kwaliteit wordt gerealiseerd en vaststelt welke maatregelen ter verbetering van de kwaliteit nodig zijn.

Artikel 23a WVO verbindt de wettelijke inrichtingsbepalingen en het schoolplan met de onderwijspraktijk, door te bepalen dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de kwaliteit van het onderwijs op de school, aangeduid als het uitvoeren van het beleid, neergelegd in het schoolplan, op zodanige wijze dat de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en de door het bevoegd gezag in dat plan opgenomen eigen opdrachten voor het onderwijs worden gerealiseerd.

b. wat te doen met de huidige regels in het licht van het uitgangspunt?

Naarmate de vrijheid tot inrichting van het voortgezet onderwijs groter wordt, worden regels die de zorg voor kwaliteit beogen te waarborgen, belangrijker. Het schoolplan en de schoolgids bevatten onder andere een uitwerking van de inrichting van het onderwijs. Daaruit blijkt wat de school te bieden heeft, hoe zij denkt leerlingen in 4 jaar te kunnen opleiden tot het vereiste niveau, op welke manier zij omgaat met kwetsbare leerlingen, hoe de school denkt de kwaliteit van haar onderwijs te waarborgen. Het schoolplan (de schoolgids) krijgt een belangrijker functie door de ruimte die de voorstellen van de werkgroep aan de scholen bieden. Het belang van een instrument als het schoolplan is zo groot dat de inzet van dit instrument niet aan het oordeel van de scholen mag worden overgelaten. Een wettelijk voorschrift dat scholen verplicht tot het inzetten van een dergelijk instrument mag dan ook niet ontbreken.

4.8. De zorg voor kwetsbare leerlingen

In par. 2.4 heeft de werkgroep al aangegeven dat een wettelijke regeling nodig is van de positie van leerlingen met speciale zorgbehoeften opdat wettelijk de onderwijsbelangen van deze groep worden beschermd. Scholen moeten onderwijs en zorg bieden voor alle leerlingen, ook leerlingen met speciale zorgbehoeften. Indien zij daaraan –deugdelijk gemotiveerd- niet kunnen voldoen, zullen zij voor een passende andere plek moeten zorgen. Praktijkonderwijs is in dit rapport niet in beeld: het is een afzonderlijke schoolsoort naast het vmbo.

De regels over kwetsbare leerlingen zijn divers van aard en zijn neergelegd in uiteenlopende typen van regelgeving:

- a. deels in de WVO zelf (visueel gehandicapte leerlingen; leerwegondersteunend onderwijs);
- b. deels in AMvB's (afwijkende voorschriften in bijv. het Eindexamenbesluit);
- c. deels in ministeriële subsidieregelingen (bijv. over dyslexie).

De werkgroep beveelt aan om meer in het algemeen te bezien of de regels over kwetsbare leerlingen die nogal verspreid voorkomen, kunnen worden geïntegreerd en op elkaar afgestemd. Uitgangspunt kan zijn één overzichtelijk kader dat de wijze bepaalt waarop de aard en omvang van de kwetsbaarheid van de leerling worden vastgesteld. Een dergelijk uitgangspunt sluit aan bij de regeling inzake de leerlinggebonden financiering (LGF). Dit rapport gaat uitsluitend over de bepalingen van de WVO zelf. Daarom is hierna een overzicht opgenomen van WVO-bepalingen met specifieke betekenis voor kwetsbare leerlingen:

Uitgangspunt uit Hoofdstuk 2:	Daarmee verbonden huidige WVO-bepalingen met specifieke betekenis voor kwetsbare leerlingen:
1. Toegankelijkheid onderwijs en toelating leerlingen	Artt. 4, 26
2. Voorbereiding op vervolgopleiding, algemene vorming	Artt. 10e
3. Examinering c.a.	Art. 29
4. Duur en continuïteit opleiding	Art. 27
5. Bekwaamheid en zedelijkheid leraren	Art. 36
6. Kwaliteitszorg c.a.	Artt. 24, 24a

Uitgaande van een wettelijke waarborg waarin de bescherming van de belangen van kwetsbare leerlingen bij voortgezet onderwijs in algemene zin is vastgelegd, rijst de vraag of

en in hoeverre een dergelijke algemene waarborg verdere uitwerking behoeft.

In algemene zin merkt de werkgroep op dat, gelet op de noodzaak van afwijkingen en aanpassingen van bijvoorbeeld eindtermen, cursusduur en aard van het onderwijs voor kwetsbare leerlingen, het nodig is dat de kwetsbaarheid van de leerling inzichtelijk wordt gemaakt. Daarmee worden de noodzakelijke aanpassingen en afwijkingen gerechtvaardigd. Dat is ook van belang voor de bekostiging.

Per uitgangspunt merkt de werkgroep het volgende op:

Ad 1: Fysieke toegankelijkheid van het onderwijs voor kwetsbare leerlingen moet afdoende verzekerd zijn. Een wettelijke regeling van de kosten van leerlingenvervoer (artikel 4 WVO) blijft volgens de werkgroep daarom noodzakelijk.

Ook een planmatige, gestructureerde aanpak zoals beoogd met het instrument van het Handelingsplan (zie artikel 26 WVO) blijft noodzakelijk voor scholen met visueel gehandicapte leerlingen of leerlingen met een leerlinggebonden budget. Zo'n aanpak is een belangrijk en specifiek instrument ook voor de ouders van de leerling; de school moet met de ouders de aanpak bepalen en jaarlijks met hen evalueren. Een expliciete, gerichte aanpak is van belang om de feitelijke toegankelijkheid van het onderwijs voor deze leerlingen te realiseren.

De werkgroep ziet dan ook geen aanleiding om het schrappen van een daartoe strekkende wettelijke verplichting te bepleiten.

Toelating van kwetsbare leerlingen mag in de visie van de werkgroep uitsluitend worden geweigerd indien eerst een passende andere plek voor de leerling is gevonden; verwijzing is eveneens uitsluitend aan de orde indien eerst een passende andere plek voor de leerling is gevonden.

Ad 2: De noodzaak van afzonderlijke voorschriften over het leerwegondersteunend onderwijs (incl. een complex systeem van indicatiestelling; zie artikel 10e WVO) kan wellicht vervallen. Het opnemen van kwetsbare leerlingen op de school is onderdeel van de plicht tot opnemen (of passend verwijzen) van deze leerlingen. Leerlingen moeten goed onderwijs krijgen (een goed programma krijgen aangeboden) met een realistisch uitzicht op een diploma. Ook kwetsbare leerlingen zullen aan de eindtermen moeten voldoen. Die eindtermen moeten zonedig, in het licht van de aard van de kwetsbaarheid van de leerling, kunnen worden aangepast dan wel daarvan moet kunnen worden afgeweken.

Het gaat er daarbij wel om dat de kwetsbaarheid inzichtelijk is gemaakt, zodat objectief de noodzaak tot aanpassingen in het onderwijs of afwijking van de eindtermen komt vast te staan en tegenover derden kan worden aangetoond.

Uit de consultatie van de Adviesgroep VMBO is naar voren gekomen dat het naar het inzicht van de Adviesgroep de vraag is of de specifieke regels over LWOO en LWT verregaand kunnen worden verruimd of afgeschaft. Het onderwijsveld is misschien nog niet rijp voor zo'n stap, moet eerst beter in balans komen, in positie, zo werd opgemerkt. De belangen van jonge, kwetsbare leerlingen kunnen anders in de knel komen. Hierbij moet goed gekeken worden naar de ontwikkelingen in het kader van de "herijking

leerlingenzorg". Bijvoorbeeld moet men voorzichtig zijn met het loslaten van de landelijke indicatiecriteria en de 1:1 - bekostiging van geïndiceerde leerlingen.

De werkgroep kan zich deze voorzichtigheid zeer wel voorstellen, en deelt die ook. Haar eigen voorstellen moeten nadrukkelijk worden gelegd naast de mate waarin het vmbo-veld toe is aan dergelijke veranderingen.

Ad 3: De werkgroep is van mening dat de noodzaak blijft bestaan van voorschriften die een aangepaste wijze van examinering mogelijk maken. Artikel 29 WVO is ruim geformuleerd en bevat de ruimte voor specifieke voorschriften, neer te leggen in het Eindexamenbesluit (voorschriften om te komen tot een aangepaste wijze van examinering en zelf een aangepast programma). Die ruimte moet behouden blijven.

Ad 4: De werkgroep is van mening dat de noodzaak blijft bestaan van voorschriften die een aangepaste verblijfsduur mogelijk maken. Artikel 27, vierde tot en met tiende lid, WVO bevat diverse mogelijkheden tot verlenging van de verblijfsduur van kwetsbare leerlingen. Die mogelijkheden moeten volgens de werkgroep behouden blijven. Verder kan in bepaalde gevallen, met gebruikmaking van artikel 25 van de WVO, ook worden afgeweken van de cursusduur. Het moet dan gaan om de bijzondere inrichting van het onderwijs.

Ad 5: De wettelijke grondslag in artikel 36 WVO voor bekwaamheidseisen van onderwijspersoneel, vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur, zijn ruim genoeg om ook eisen te omvatten in relatie tot onderwijs aan kwetsbare leerlingen. Die ruimte moet behouden blijven volgens de werkgroep.

Ad 6: De kwaliteitszorgbepalingen in de artikelen 24 en 24a WVO geven terecht afzonderlijke aandacht aan de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en aan leerlingen voor wie een leerlinggebonden budget beschikbaar is. Die bepalingen moeten daarom worden gehandhaafd.

4.9. Overzicht van de wettelijke bepalingen over de inrichting van het vmbo volgens de voorstellen van de werkgroep in hoofdstuk 4

De werkgroep concludeert dat deregulering van de inrichtingsvoorschriften van het vmbo tot de mogelijkheden behoort zonder dat daarmee regulering op ander niveau nodig wordt. Deze deregulering spitst zich in het bijzonder toe op de te gedetailleerde voorschriften over de manier waarop scholen op een kwalitatief goede wijze, binnen een aantal randvoorwaarden, de doelstellingen van het vmbo dienen te realiseren. De wetgever zou zich wat wettelijke kaderstelling betreft zoveel mogelijk moeten beperken tot bepalingen ten aanzien van doelstellingen en randvoorwaarden (vooral: onderwijsdoelen, kerndoelen, eindtermen), en zou regulering van de inrichting kunnen overlaten aan scholen en professionals zelf.

Artikel WVO nu:	Artikel WVO voorstel:
4, 18 en 26	Handhaven
9 en 10a	Handhaven
10, eerste en tweede lid, 10b, eerste en tweede lid, 10d, eerste en tweede lid	Handhaven
10, derde tot en met tiende lid, 10b, derde tot en met tiende lid, 10d, derde tot en met tiende lid	Vervangen door de plicht om de leerweg zo in te richten dat de leerling de eindtermen van de opleiding redelijkerwijs kan bereiken binnen de wettelijk bepaalde tijdsduur
10b1 tot en met 10b7	(deels) schrappen
10c	Schrappen
10e	Schrappen
11a tot en met 11f	Buiten beschouwing gelaten
22	Handhaven
23a	Handhaven
23b	Handhaven
24, 24a, 24c, 24g	Handhaven
27	Aanpassen
27b	Handhaven
29 (en 60)	Handhaven
31	Handhaven
36	Buiten beschouwing gelaten

4.10. Conclusie

Schrapping van inrichtingsvoorschriften voor het vmbo betekent dat scholen aanzienlijk meer vrijheid krijgen om invulling te geven aan hun onderwijs. Deze vrijheid kan naar de mening van de werkgroep verantwoord worden verschaft, mits voldoende duidelijk is welk niveau voor welke vakken na een bepaalde cursusduur moet zijn bereikt om het examen te kunnen halen. Dit betekent dat de eindtermen naar opleiding en vakken in voldoende mate moeten zijn gedifferentieerd. Verder zullen scholen intern en extern duidelijk moeten maken op welke wijze het onderwijs op de school wordt ingericht en hoe de kwaliteit van het onderwijs wordt verzekerd.

De vrijheid om het onderwijs zelf in te richten, betekent niet dat scholen genoodzaakt worden om de inrichting op een heel andere wijze vorm te geven dan nu is gedaan. Het feit dat de wet ruimte laat om een andere inrichting te kiezen, betekent ook niet dat de huidige inrichting van het vmbo niet voldoet. Biedt echter de huidige inrichting onvoldoende ruimte voor een gewijzigde inrichting, dan is er de mogelijkheid om daarvan af te wijken.

Bij deregulering bestaat altijd de mogelijkheid dat ofwel de scholen zelf door middel van centrale afspraken, ofwel de overheid via toezichtkaders en beleidsregels, alsnog tot een dwingende invulling komt van de gecreëerde ruimte. De werkgroep staat allerm minst afwijzend tegenover zelfregulering en toezichtkaders zolang deze afwijkingen onverlet laten.

Tot slot benadrukt de werkgroep dat het aanpassen of schrappen van regels op zichzelf nog geen oplossing inhoudt voor vraagstukken als schooluitval. Wettelijke ingrepen nemen barrières weg, maar het is aan het inzicht van de scholen zelf om binnen de vergrote ruimte passende oplossingen vorm te geven.

Bijlage 1: Samenstelling werkgroep

Mw. prof. mr. S.F.M.Wortmann - voorzitter
Lid van de Raad van State
Bijzonder hoogleraar personen- familie- en jeugdrecht Rijksuniversiteit Groningen.

Mr.dr. G.J.M.Evers – secretaris tevens lid (tot 1 april 2006)
Raadadviseur, Ministerie van Justitie

Mr. R.Brussee – secretaris tevens lid
Senior juridisch specialist en Projectleider
Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Mr. G.J.Buijs
Beleidsmedewerker, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Dr. N.A.Florijn
Programmamanager, Academie voor wetgeving (vanaf 1 april 2006)

Mw. mr. A.C.Groenewegen
Raadadviseur , Ministerie van Justitie (tot 1 april 2006)

Drs. G.H. de Rooter
Senior beleidsmedewerker, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Mw. mr. A.A.G.Vink
Senior juridisch beleidsmedewerker, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Mw. mr. J.Visser
Senior beleidsmedewerker, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Agendaleden:

Drs. R. S. van Leent
Senior beleidsmedewerker, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Mw. mr. D.A.Verburg
Jurist, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Drs. P.M.Waasdorp
Beleidsmedewerker, Ministerie van Economische Zaken

Bijlage 2: De huidige inrichtingseisen van de Wet op het voortgezet onderwijs (wettekst 1 augustus 2006)

1 Inleiding

Deze bijlage bevat een feitelijke beschrijving van de inrichtingsvoorschriften van de WVO zoals luidend vanaf 1 augustus 2006.

2 Scholen en soorten voortgezet onderwijs

Er zijn op grond van artikel 1 WVO openbare scholen en bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs. Openbare scholen worden in stand gehouden door een gemeente, een openbaar lichaam, een openbare rechtspersoon of een stichting. Bijzondere scholen worden in stand gehouden door een natuurlijke persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon.

Het bevoegd gezag is krachtens art. 1 WVO voor een openbare school: het college van b en w (voor zover de gemeenteraad niet anders bepaalt), het krachtens de gemeenschappelijke regeling aangewezen orgaan, de openbare rechtspersoon of de stichting. Voor een bijzondere school is het bevoegd gezag het schoolbestuur.

De artikelen 5, 7, 8, 9 10a en 10f WVO bepalen welk onderwijs door de WVO wordt geregeld. Het gaat om voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (VWO, dat wordt onderverdeeld in onderwijs aan gymnasia, athenea en lycea), hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo), middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo), voorbereidend beroepsonderwijs (vbo), en praktijkonderwijs.¹⁶

Scholen die voortgezet onderwijs verzorgen, kunnen op grond van artikel 19 WVO met andere scholen een scholengemeenschap vormen. Tevens kunnen aan de scholen of scholengemeenschappen nevenvestigingen zijn verbonden. Voor verschillende scholengemeenschappen met bijzondere onderdelen of nevenvestigingen kunnen nadere bepalingen gelden die in sommige gevallen mogen afwijken van de bepalingen van de WVO. De mogelijkheid om scholengemeenschappen te vormen, is voortgekomen uit een streven naar schaalvergroting.

Op grond van artikel 10h, eerste lid, WVO is het bevoegd gezag van een school voor mavo of vbo, van een scholengemeenschap waar een school voor mavo en/of vbo deel uitmaakt of van een school voor praktijkonderwijs, met twee of meer andere scholen of scholengemeenschappen aangesloten bij een samenwerkingsverband. Binnen dit samenwerkingsverband wordt zorggedragen voor de organisatie van het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs voor leerlingen met leer- en gedragsstoornissen. Deze samenwerkingsverbanden hebben tot doel om binnen een regio

16) Daarnaast kunnen er blijkens artikel 5 WVO nog 'andere vormen van voortgezet onderwijs' zijn. In de praktijk is dat echter niet het geval.

op efficiënte wijze onderwijs voor achterstandsleerlingen te verzorgen. Voorafgaand aan de verplichte samenwerking was er sprake van versplintering en verkokering in het aanbod van speciale voorzieningen. Toen de regering ervoor koos om een beleid te voeren dat erop is gericht leerlingen met een handicap of een specifieke pedagogisch-didactische behoefte zoveel als mogelijk te integreren in reguliere onderwijsvoorzieningen, is tegelijkertijd ook voor de verplichte samenwerking tussen de scholen gekozen.¹⁷

De scholen voor voortgezet onderwijs zijn op grond van artikel 20 WVO dagscholen. Zij kunnen daarnaast op grond van artikel 20, tweede lid, WVO ook contractactiviteiten verrichten mits de kosten daarvan niet ten laste van het Rijk komen.

3 Doelstellingen van het onderwijs in het vmbo

Elke onderwijssoort heeft een eigen doelstelling. Het mavo is het onderwijs dat is ingericht ter voorbereiding op aansluitend beroepsonderwijs dan wel op hoger algemeen voortgezet onderwijs, en dat mede algemene vorming omvat. Het vbo is onderwijs dat is ingericht op aansluitend beroepsonderwijs - of meer specifiek de basisberoepsopleiding, de vakopleiding en de middenkader opleiding genoemd in artikel 7.2.2, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs - en dat mede algemene vorming omvat. Het praktijkonderwijs bereidt in principe niet voor op vervolgopleidingen. Het praktijkonderwijs is bestemd voor leerlingen voor wie het vmbo eindonderwijs is. Het bestaat uit een gedeelte waarin aangepast theoretisch onderwijs, persoonlijkheidsvorming en het aanleren van sociale vaardigheden worden verzorgd, en een gedeelte waarin de leerling wordt voorbereid op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt.

Artikel 17 van de WVO bepaalt voor alle bekostigde onderwijsvormen dat het onderwijs er mede van uit gaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, dat het mede gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie en er mede op gericht is dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.

4 Onderbouw (tot 1 augustus 2006: basisvorming)

Tot en met het schooljaar 2005-2006 ving het voortgezet onderwijs (dus ook het vmbo) aan met een periode van basisvorming. De achtergrond van de basisvorming was de wenselijkheid tot het geven van een gemeenschappelijke en algemene vorming aan alle leerlingen tot en met de eerste (in principe) drie jaar van het voortgezet onderwijs. Bij de invoering van de basisvorming werd de noodzaak gevoeld om het peil van het jeugdonderwijs te verhogen, verschillen tussen leerlingen als gevolg van sociaal-economische en culturele achtergronden te verkleinen en het moment van de verplichte

17) TK 25410, nr. 3.

studie- en beroepskeuze uit te stellen. Met het oog daarop werd het als gewenst gezien om het onderwijsprogramma in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs gedeeltelijk te harmoniseren tot een basis-vorming voor alle leerlingen, en door middel van kerndoelen de gemeenschappelijke basis te definiëren. Bij de introductie van de basisvorming in 1993 was in principe voor alle leerlingen hetzelfde programma, met 15 vakken en ongeveer 280 kerndoelen, verplicht. Scholen hadden de opdracht dit uit te werken voor de verschillende groepen leerlingen.

Op 23 mei 2006 werd het mede op basis van het eindrapport van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming opgestelde wetsvoorstel, dat een nieuwe regeling voor de onderbouw voortgezet onderwijs omvat, door de Eerste Kamer aanvaard. De nieuwe regeling onderbouw VO is vanaf 1 augustus 2006 van kracht. Kern van de regeling is dat veel meer variëteit mogelijk wordt gemaakt en dat de verantwoordelijkheid voor onderwijskundige keuzes op het niveau van de scholen wordt gelegd. Daartoe zijn de artikelen 11a tot en met 11g vervangen door nieuwe artikelen. Er wordt in de wet niet meer gesproken over vakken. In elk geval de in de wet vastgestelde onderwerpen - het gaat om Nederlandse taal, Engelse taal, geschiedenis en staatsinrichting, aardrijkskunde, economie, wiskunde, natuur- en scheikunde, biologie, verzorging, informatiekunde, techniek, lichamelijke opvoeding, en beeldende vorming, muziek, drama en dans - moeten in het onderwijs aan de orde komen. De bij AMvB vast te stellen kerndoelen (eveneens door beide Kamers aanvaard) beschrijven op grond hiervan wat alle leerlingen op alle scholen moeten leren in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Op basis van de kerndoelen dient het bevoegd gezag een samenhangend onderwijsprogramma in te richten, dat minimaal 1040 klokuren per jaar omvat. Daarnaast is er ruimte voor een eigen invulling van het onderwijs, naast het op basis van de kerndoelen verzorgde onderwijs. Het bevoegd gezag mag ontheffing verlenen voor onderdelen van het onderwijsprogramma. Er blijft voor bepaalde leerlingen ontheffing mogelijk van kerndoelen of programmaonderdelen. Met de nieuwe regeling voor de onderbouw VO krijgen scholen optimaal ruimte om eigen invulling te geven aan de opdracht alle leerlingen te leren wat zij moeten leren ten behoeve van persoonlijke, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren en als voorbereiding op het vervolgonderwijs.

5 Het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

Samen vormen mavo en vbo het vmbo. Het vmbo is zoals gezegd eerste fase-onderwijs: doelstelling is dat leerlingen voor een vervolgopleiding (mbo of havo) worden opgeleid. Het vmbo omvat twee verschillende soorten onderwijs, gegeven op verschillende scholen, die beide zijn gericht op voorbereiding op het middelbaar beroepsonderwijs. Mavo en vbo omvatten verschillende doorstroomprofielen of 'leerwegen'. Het gaat om verschillende programmamogelijkheden binnen het mavo en het vbo die recht doen aan verschillen tussen leerlingen in capaciteiten, leerstijl en motivatie en die gericht zijn op aansluiting op

het secundaire onderwijs. De redenen voor het inbouwen van dit leerwegenstelsel waren een herkenbaar en samenhangend programma-aanbod voor mavo en vbo; een verbeterde oriëntatie en aansluiting van mavo en vbo op het vervolgonderwijs en een ononderbroken leerweg van basisvorming via bovenbouwprogramma's mavo en vbo naar het vervolgonderwijs.¹⁸ Het mavo verzorgt de theoretische leerweg. Het vbo verzorgt de beroepsgerichte leerwegen: een basisberoepsgerichte leerweg en een kaderberoepsgerichte leerweg. Daarnaast bestaat er een gemengde leerweg, gegeven op scholengemeenschappen met scholen voor mavo en vbo, aan een school voor mavo of vbo of aan een AOC.

5.1 Het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo)

De theoretische leerweg omvat overeenkomstig art. 10, tweede lid, WVO een samenhangend onderwijsprogramma, gericht op een algemeen maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming, een voorbereiding op naar inhoud verwante opleidingen in het aansluitende beroepsonderwijs en een voorbereiding op het havo. Het onderwijs in de beroepsgerichte leerweg kan krachtens art. 10, derde lid, WVO met ingang van het derde leerjaar worden gegeven en wordt uiterlijk met ingang van het vierde leerjaar gegeven in een of meer sectoren. Met de indeling in sectoren is beoogd vakken te groeperen die aansluiten op bepaalde vervol- en beroepsopleidingen. Het gaat om de sectoren techniek, zorg en welzijn, economie en landbouw. Het onderwijs in de sector bestaat, krachtens art. 10b, vierde lid, WVO uit een gemeenschappelijk deel dat voor alle sectoren gelijk is, een sectordeel dat kenmerkend is voor de betreffende sector en een vrij deel dat bestaat uit door de leerling te kiezen vakken en andere programmaonderdelen.

Artikel 10, vijfde lid, WVO omschrijft uit welke vakken het gemeenschappelijk deel van de beroepsgerichte leerwegen bestaat. Het zesde lid van artikel 10 WVO geeft aan uit welke vakken de verschillende sectordelen bestaan. Het zevende lid geeft aan welke vakken de leerling in het vrije deel kan kiezen, waarbij deze ruimte deels door het bevoegd gezag vastgestelde vakken en programmaonderdelen kan omvatten. Het bevoegd gezag kan bovendien krachtens artikel 10, achtste lid, WVO de keuzeruimte van de leerling beperken, bijvoorbeeld door te beslissen dat bepaalde vakken door alle leerlingen in het vrije deel moeten worden gevolgd. Op grond van artikel 10, negende lid, WVO kunnen bij AMvB bepalingen worden vastgesteld betreffende de mogelijkheid vrijstelling te verlenen van bepaalde vakken ten behoeve van leerlingen met bijzondere kenmerken. Tevens kan op grond van dit lid worden vastgesteld: het door alle leerlingen in het derde leerjaar te volgen minimum aantal vakken waarin eindexamen kan worden afgelegd, alsmede welke vakken het betreft.

18) TK 25410, nr. 3, p. 3.

5.2 Het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo)

Aan scholen voor VBO wordt krachtens artikel 10b WVO onderwijs in de beroepsgerichte en in de kaderberoepsgerichte leerweg gegeven. De twee leerwegen hebben dezelfde inrichting. Het onderscheid zit in de eindexameneisen (de kaderberoepsgerichte leerweg kent een of meer verrijksdelen) en de inhoud van de examenprogramma's.¹⁹ De inrichting van het vbo-onderwijs is deels gelijk aan die van het mavo, maar kent een paar bijzonderheden. Volgens art. 10b, tweede lid, omvatten de beroepsgerichte leerwegen een samenhangend onderwijsprogramma, gericht op a. een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming, en b. een voorbereiding op naar inhoud verwante opleidingen in het aansluitend beroepsonderwijs. Het onderwijs in de beroepsgerichte leerweg kan krachtens art. 10b, derde lid, met ingang van het derde leerjaar worden gegeven en wordt uiterlijk met ingang van het vierde leerjaar gegeven in een of meer sectoren (wederom techniek, zorg en welzijn, economie en landbouw). Deze sectoren omvatten op grond van artikel 10c WVO elk een of meer afdelingen, die expliciet zijn aangeduid. Zo omvat de sector techniek de afdelingen bouwtechniek, metaaltechniek, elektrotechniek, voertuigtechniek, installatietechniek, grafische techniek, transport en logistiek en andere afdelingen waarvoor de minister op grond van art. 24 WVO toestemming heeft gegeven. Deze afdelingen bereiden de leerlingen voor op een specifieke beroepsvervolgopleiding. Heeft de leerling nog geen beroepskeuze gemaakt dan kan hij of zij een intrasectoraal programma volgen.

Het onderwijs in de sector bestaat krachtens art. 10b, vierde lid, WVO uit een gemeenschappelijk deel, een sectordeel en een vrij deel dat bestaat uit door de leerling te kiezen afdelingsvakken of intrasectoraal te kiezen programmaonderdelen van een of meer afdelingen binnen de desbetreffende sector, mogelijk aangevuld met andere te kiezen programmaonderdelen. Art. 10b, vijfde lid, WVO omschrijft uit welke vakken het gemeenschappelijk deel van de beroepsgerichte leerwegen bestaat. Het zesde lid van art. 10b WVO geeft aan uit welke vakken de verschillende sectoren bestaan en het zevende lid geeft aan dat de leerling in het vrije deel van de beroepsgerichte leerweg bij de sector behorende afdelingsvakken of intrasectorale programmaonderdelen kan kiezen. Tevens kan het bevoegd gezag voor dit vrije deel vakken en programmaonderdelen vaststellen. Het achtste lid bepaalt bovendien dat het bevoegd gezag van de school kan beslissen welke vakken die krachtens de wet ter keuze van de leerling staan, worden aangeboden. Art. 10b, negende lid, WVO bepaalt bovendien dat de minister op aanvraag van het bevoegd gezag van een school toestemming kan verlenen tot het verzorgen van een of meer intrasectorale programma's. De minister kan daarbij ten aanzien van afdelingen die deel uitmaken van een intrasectoraal programma ook toestemming verlenen om af te wijken van de verplichting om in elke afdeling onderwijs in de basisberoepsgerichte leerweg en in de kaderberoepsgerichte leerweg te geven. Op basis van 10b, negende lid, WVO worden bij AMvB bepalingen vastgesteld ten aanzien van de door de leerling te kiezen vakken in het vrije deel van de beroepsgerichte leerweg, bepalingen inzake het verzorgen van intrasectorale programma's, bepalingen over de mogelijkheid voor onderdelen van artikel

19) TK 25410, nr. 8, p. 13.

10b vrijstelling te verlenen ten behoeve van leerlingen met bijzondere kenmerken. Ook kan bij AMvB worden vastgelegd het – onverminderd het bepaalde in het zesde en zevende lid van art. 10b - door alle leerlingen in het derde leerjaar te volgen minimum aantal vakken waarin eindexamen kan worden afgelegd, alsmede welke vakken het betreft.

5.2a. Inrichting van het Groene vmbo

Een specifieke positie wordt ingenomen door het onderwijs op het gebied van de landbouw en de natuurlijke omgeving, hier genoemd: het Groene onderwijs. Het Groene VMBO wordt bekostigd ten laste van de begroting van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Het Groene vmbo is voorbereidend beroepsonderwijs in de afdeling landbouw en natuurlijke omgeving, bedoeld in artikel 10c, onderdeel d, van de WVO. In dat onderdeel d is sprake van de afdeling landbouw en natuurlijke omgeving, verzorgd in de sector landbouw.

Het Groene vmbo wordt voor het overgrote deel verzorgd door de Agrarische opleidingscentra (AOC), geregeld in de WEB; daarnaast wordt het als afdeling binnen enige scholengemeenschappen verzorgd of in een zelfstandige school. In al deze gevallen wordt de inrichting van het Groene vmbo geheel bepaald door de voorschriften van de WVO; de bekostiging van het Groene vmbo binnen de AOC wordt echter bepaald door de WEB.

5.3. Leer-werktraject in de basisberoepsgerichte leerweg

Het bevoegd gezag kan de basisberoepsgerichte leerweg op grond van artikel 10b1 WVO mede inrichten als leer-werktraject. Het gaat om een leerroute binnen de basisberoepsgerichte leerweg met een buitenschools praktijkgedeelte dat een minimaal en maximaal aantal klokuren per periode omvat in de gezamenlijke onderwijstijd van het derde en vierde leerjaar. Het traject is specifiek gericht op het behalen van een startkwalificatie op het niveau van een basisberoepsopleiding. Doelstelling van dit leerwerktraject is om leerlingen die er niet in slagen theoretische vakken tot een goed einde te brengen een meer praktijkgericht alternatief te bieden dat toch aansluiting geeft op het mbo.²⁰ De artikelen 10b2 tot en met 10b7 WVO bevatten bepalingen over de inrichting door het bevoegd gezag van het leerwerktraject, de overeenkomst die daartoe met een bedrijf of organisatie moet worden gesloten, de beoordeling van de betreffende bedrijven en organisaties door de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven en het bevoegde gezag van de scholen, de bekostiging van deze kenniscentra door het Rijk, de kwaliteitseisen waaraan de leerbedrijven aan moeten voldoen alsmede de samenwerkingsovereenkomst met het Regionaal opleidingscentrum (ROC) of Agrarisch Opleidingscentrum (AOC) die de beroepsopleiding verzorgt waarvoor het leerwerk traject de startkwalificatie moet realiseren.

20) TK 28444, nr. 3, p.1.

5.4 Gemengde leerweg

Aan een scholengemeenschap waarvan tenminste mavo en vbo deel uitmaken, of aan een school voor mavo of vbo dan wel een AOC kan onder bepaalde voorwaarden een gemengde leerweg worden gegeven. Het gaat hier om een zelfstandige leerweg met theoretische en beroepsgerichte aspecten. De gemengde leerweg is voor wat betreft de bepalingen van de WVO op vergelijkbare wijze ingericht als het vbo.

5.5. Overige bepalingen met betrekking tot de inrichting van het onderwijs

Artikel 22 WVO bepaalt dat bij of krachtens AMvB voor de scholen voor voortgezet onderwijs voorschriften kunnen worden gegeven betreffende de (verdere) inrichting van het onderwijs. De AMvB bevat tenminste bepalingen over de maximale tijd die voor vakanties mag worden vastgesteld.

Artikel 25 WVO bepaalt dat ten behoeve van de bijzondere inrichting van het onderwijs aan een school de minister kan toestaan dat van de in de WVO geformuleerde inrichtingsvoorschriften kan worden afgeweken.

6 Leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs: samenwerkingsverbanden

Op grond van artikel 10h, eerste lid, WVO is het bevoegd gezag van een school voor mavo, vbo of van een scholengemeenschap waar mavo en/of vbo deel van uitmaakt, met twee of meer andere scholen of scholengemeenschappen, aangesloten bij een samenwerkingsverband. Dit samenwerkingsverband heeft tot doel zo veel mogelijk leerlingen die een op leer- en gedragsproblemen gerichte benadering nodig hebben te laten deelnemen aan de leerwegen van het vbo. Een samenwerkingsverband omvat tenminste één school of afdeling voor praktijkonderwijs en drie scholen voor mavo of vbo (en tenminste één van beide). Op deze regel bestaan een aantal wettelijk omschreven uitzonderingen (10h, eerste en tweede lid, WVO). Het bevoegd gezag kan, tenzij de minister anders beslist, slechts deelnemen aan één samenwerkingsverband. De bevoegde gezagsorganen in een samenwerkingsverband dragen op grond van artikel 10h, derde lid, gezamenlijk zorg voor een toereikende organisatie en deskundige ondersteuning van het onderwijs aan leerlingen voor wie een orthopedagogische en orthodidactische benadering is geboden, alsmede voor overdracht van de deskundigheid op dit gebied tussen de scholen. Zij kunnen gezamenlijk een of meer voorzieningen in het samenwerkingsverband, met het oog op de uitoefening van deze taken, aanduiden als orthopedagogisch-didactisch centrum. De bevoegde gezagsorganen moeten alle zijn aangesloten bij dezelfde centrale dienst. Het gaat daarbij, zo blijkt uit artikel 53b WVO, om een rechtspersoon die zich bezighoudt met werkzaamheden ter verzekering van de goede gang van het onderwijs met

uitzondering van het leiden van de school, het geven van onderwijs en het verrichten van werkzaamheden op het gebied van schoolbegeleiding. De bevoegde gezagsorganen in een samenwerkingsverband stellen op grond van artikel 10h, vierde lid, WVO een permanente commissie leerlingenzorg in. Deze commissie adviseert de scholen over het aanbod en de invulling van het leerwegondersteunend onderwijs en over het aanbieden van dat onderwijs aan leerlingen voor wie is bepaald dat zij toelaatbaar zijn tot praktijkonderwijs. De bevoegde gezagsorganen in een samenwerkingsverband stellen krachtens art. 10h, vijfde lid, WVO jaarlijks gezamenlijk een zorgplan vast en zenden dit voor 1 juli voorafgaand aan het desbetreffende schooljaar aan de inspectie en de minister. Dit zorgplan omvat op grond van artikel 10h, vijfde lid, WVO in ieder geval: de maatregelen die zijn getroffen om zoveel mogelijk achterstandsleerlingen deel te laten nemen aan het onderwijs in een van de leerwegen verzorgd aan de aan het samenwerkingsverband deelnemende scholen, de omschrijving van de organisatie van de samenwerking, de wijze waarop het regionale zorgbudget wordt ingezet, het reglement voor de permanente commissie leerlingenzorg, de wijze van informatieverstrekking aan de ouders en de te verwachten resultaten. Tevens dient op grond van het zesde lid van art. 10h WVO jaarlijks een gezamenlijke voortgangsrapportage te worden vastgesteld. Krachtens artikel 11, eerste lid, WVO kan de minister toestaan dat het bevoegd gezag zijn deelname aan een samenwerkingsverband beëindigt, indien het voldoet aan wettelijke voorwaarden zoals de instemming van andere gezagsorganen, deelname aan een ander samenwerkingsverband, een goede afwikkeling van de financiële en personele consequenties, etc. Krachtens het tweede lid van artikel 11 kunnen bij AMvB nadere voorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de samenwerkingsverbanden.

6.1 Leerwegondersteunend onderwijs

Voor alle leerwegen in het vmbo wordt op grond van artikel 10e WVO leerwegondersteunend onderwijs verzorgd ten behoeve van de leerling voor wie vaststaat dat een op leer- en gedragsproblemen gerichte pedagogische benadering is geboden en voor wie met de 'normale voorzieningen' voor achterstandsleerlingen (art. 24, tweede lid, WVO) niet kan worden volstaan. Het leerwegondersteunende onderwijs is met andere woorden bedoeld voor leerlingen die met kortlopende en incidentele hulp of met langdurige en meer structurele hulp in staat worden geacht het onderwijs in een van de leerwegen met succes af te ronden. Het bevoegd gezag van de school beslist, op grond van art. 10e, derde lid, WVO na overleg met de ouders van de leerling of aan de leerling leerwegondersteunend onderwijs wordt aangeboden. Op grond van art. 10e, vierde lid, WVO, beslist een door de minister erkende regionale verwijzingscommissie op aanvraag van het bevoegd gezag of de leerling op leerwegondersteunend onderwijs is aangewezen (indicatiestelling). Het onderscheid tussen indicatiestelling en toelating is gemaakt om oneigenlijke overwegingen van de school bij de toelating tot het leerwegondersteunend onderwijs uit te sluiten. De indicatiestelling is daarmee van belang voor de vaststelling van

de omvang van de open-einde-bekostiging ten behoeve van de leerlingen die gebruik maken van het leerwegondersteunend onderwijs of het praktijkonderwijs. Ten behoeve van hen die niet geïndiceerd zijn en toch ondersteuning nodig hebben kan door het samenwerkingsverband eventueel het zogenaamde regionaal zorgbudget worden besteed.²² De regionale verwijzingscommissies worden op grond van artikel 10g, achtste lid, WVO door de minister erkend. Zij worden verbonden aan een regionaal werkzame schoolbegeleidingsdienst. Krachtens artikel 10g, tiende lid, WVO zijn in het Besluit regionale verwijzingscommissies, regionaal zorgbudget en praktijkscholen met declaratie bekostiging (Stb 2003, 262) regels gesteld over de taak, samenstelling, werkwijze, beoordelingscriteria en subsidie van de RVC's, de aan de RVC's te verstrekken gegevens en de informatievoorziening aan de ouders.

6.2 Praktijkonderwijs

Voor de leerlingen met leerproblemen die onvoldoende baat hebben bij het leerwegondersteunend onderwijs bestaan krachtens art. 10f WVO scholen voor praktijkonderwijs alsmede afdelingen voor praktijkonderwijs, die zijn verbonden aan scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs. Het praktijkonderwijs is bestemd voor leerlingen voor wie het vmbo eindonderwijs is. De primaire functie is doorgeleiding naar de arbeidsmarkt.²³ Praktijkonderwijs wordt op grond van artikel 10f, derde lid, WVO zodanig ingericht, dat de kerndoelen van de basisvorming zo veel mogelijk kunnen worden bereikt. Het bevoegd gezag kan, indien dat ten behoeve van de leerling noodzakelijk is, bij het aanbieden van onderwijs afwijken van de bepalingen inzake de inrichting van de basisvorming en de eindexamens en diploma's. Op grond van 10f, vijfde lid, WVO worden bij AMvB voorschriften gesteld met betrekking tot de vakken die het praktijkonderwijs omvat, alsmede met betrekking tot het aantal uren dat het onderricht in de praktijk van de uitoefening van een vak of beroep gedurende een schoolweek ten hoogste omvat. Het bevoegd gezag van de school waar de leerling zich aanmeldt of is ingeschreven, kan op grond van artikel 10g, eerste lid, aan de ouders voorstellen de leerling - in plaats van de leerwegen - praktijkonderwijs te laten volgen. Op grond van artikel 10g, tweede lid, WVO beslist het bevoegd gezag van de school of afdeling, in overeenstemming met de andere bevoegde gezagsorganen van een regionaal samenwerkingsverband van scholen en na overleg met de ouder van de leerling over de toelating tot het praktijkonderwijs. Het bevoegd gezag kan een leerling toelaten, mits voor 1 oktober van het desbetreffende schooljaar een aanvraag bij een door de minister erkende regionale verwijzingscommissie is ingediend om vast te stellen of de leerling toelaatbaar is tot het praktijkonderwijs. Indien de regionale verwijzingscommissie heeft bepaald dat de leerling toelaatbaar is tot het praktijkonderwijs, kan deze leerling de toelating tot het praktijkonderwijs binnen het samenwerkingsverband niet meer worden geweigerd. Een aanvraag bij een regionale verwijzingscommissie kan op grond van art 10g, derde lid, WVO in beginsel alleen worden ingediend indien het een leerling betreft die rechtstreeks afkomstig is van een school of

22) TK 25410, nr. 3, p. 14, TK 28135, nr. 3 en Stb. 2003, 262.

23) TK 25410, nr. 3, p. 15.

instelling als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs (WPO) of de Wet op de expertisecentra (WEC) of van het eerste leerjaar van een school voor voortgezet onderwijs. Het bevoegd gezag dient op grond van artikel 10g, zesde lid, WPO een handelingsplan op te zetten. Dit handelingsplan bevat een omschrijving van de wijze waarop voor de desbetreffende leerling het praktijkonderwijs wordt verzorgd. Indien de regionale verwijzingscommissie bepaalt dat de leerling niet tot het praktijkonderwijs toelaatbaar is, brengt zij advies uit aan het bevoegd gezag van de school die de aanvraag heeft gedaan, over de wijze waarop de leerling op de school waar hij is ingeschreven naar het oordeel van de verwijzingscommissie zou moeten worden begeleid. Daarbij kan direct een beslissing worden genomen over de noodzaak van leerwegondersteunend onderwijs.

7 Kwaliteitszorg, informatievoorziening en klachten

Op grond van artikel 23a WVO draagt het bevoegd gezag zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Hiertoe moet een zogenaamd schoolplan worden uitgevoerd op een zodanig wijze dat de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen eigen opdrachten voor het onderwijs worden gerealiseerd. De bepalingen over kwaliteitszorg en verantwoording zijn ingevoerd in het kader van de zich wijzigende bestuurlijke verhoudingen. Scholen hebben in dat kader ook meer bevoegdheden gekregen om eigen beleid op het gebied van personeel, materieel en financiën te voeren met het oog op goed onderwijs.²⁴

Daarnaast zijn er nog een aantal wettelijke bepalingen die nadere invulling te geven aan de kwaliteitszorg en verantwoording. Op grond van art. 23b WVO rapporteert het bevoegd gezag over de vorderingen van de leerlingen aan hun ouders, voogden of verzorgers, of de leerlingen.

Op grond van artikel 24c WVO dient het bevoegd gezag tenminste eenmaal in de vier jaar een schoolplan vast te stellen en - onmiddellijk - naar de inspecteur te zenden. Het schoolplan bevat volgens artikel 24 WVO een omschrijving van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school wordt gevoerd, en omvat in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De gegevens in het schoolplan zijn zowel van belang ter bewaking van de kwaliteit van het onderwijs aan de afzonderlijke school als voor de oordeelsvorming over de kwaliteit van het onderwijs op landelijk niveau.²⁵

Op grond van artikel 24c, tweede lid, WVO stelt het bevoegde gezag jaarlijks de schoolgids vast ten behoeve van het eerstvolgende schooljaar. De schoolgids bevat op grond van artikel 24a voor ouders, voogden, verzorgers en leerlingen informatie over de werkwijze van de school. Het gaat in ieder geval om a) de doelen van het onderwijs en de resultaten die

24) TK 25459, nr. 3.

25) TK 20831, nr. 3.

met het onderwijsleerproces worden bereikt (waaronder slagingspercentages en doorstroompercentages), b) de wijze waarop aan de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en voor leerlingen voor wie een leerlinggebonden budget²⁶ beschikbaar is wordt vormgegeven, c) de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut, d) de wettelijke geldelijke bijdrage die moet worden betaald om te worden toegelaten, e) de rechten en plichten van de ouders, voogden, verzorgers, leerlingen en het bevoegd gezag en f) de wijze waarop het bevoegd gezag omgaat met de bijdragen die niet door ouders of op basis van de onderwijswetgeving aan de scholen zijn verschaft.

Op grond van artikel 24b, tweede lid, WVO treft het bevoegd gezag een regeling voor klachten. Ouders, voogden, verzorgers dan wel leerlingen, en personeelsleden kunnen bij de klachtencommissie een klacht indienen over de gedragingen en beslissingen van het bevoegd gezag of het personeel, waaronder discriminatie, dan wel het nalaten van gedragingen en het niet nemen van beslissingen door het bevoegd gezag of het personeel.

8 Toelating, verwijdering, voorwaardelijke bevordering en verblijfsduur

Op grond van artikel 27 WVO kunnen bij of krachtens AMvB voor elke soort van school of voor afdelingen van die scholen voorwaarden voor de toelating en bepalingen omtrent verwijdering en voorwaardelijke bevordering worden vastgesteld. Deze AMvB moet in elk geval voorschriften met betrekking tot de voorwaarden voor de toelating van scholen voor mavo, havo, vwo en vbo bevatten. (Dit is geregeld in het Inrichtingsbesluit WVO. Het bevoegd gezag beslist over de toelating. De leerling moet een onderzoek hebben ondergaan naar de geschiktheid voor die schooltypen.)

9 Eindexamens

Op grond van artikel 29 WVO wordt aan de leerlingen van de scholen voor het voortgezet onderwijs gelegenheid gegeven aan deze scholen eindexamen af te leggen. Zij die het eindexamen met goed gevolg afleggen ontvangen een diploma. Leerlingen van een school voor vbo die de voor zover het betreft de basisberoepsgerichte leerweg met goed gevolg een gedeelte van het examenprogramma hebben afgelegd, ontvangen een getuigschrift vmbo. Leerlingen die een leer-werktraject met goed gevolg afsluiten, ontvangen een diploma basisberoepsgerichte leerweg/leerwerktraject. De minister stelt de modellen van diploma's en getuigschriften vast.

Op grond van artikel 29, vierde lid, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften gesteld omtrent de bedoelde examens en de programmaonderdelen. De examens behoeven niet voor alle leerlingen van een school dezelfde vakken, deelvakken en andere programmaonderdelen te omvatten. Bij deze algemene maatregel van bestuur (tijdelijk: bij ministeriële regeling) worden tevens de eindexamenprogramma's vastgesteld.

26) Specifiek budget voor leerlingen die als gevolg van een handicap of stoornis belemmeringen ondervinden in het onderwijs.

Voor examens die niet vanwege de school worden afgenomen, kunnen krachtens artikel 29, vijfde lid, WVO bij AMvB voorschriften worden vastgesteld. Op grond van art. 29, zesde lid, WVO kan ten behoeve van de bijzondere inrichting van het onderwijs, de minister van OCW een school toestaan dat wordt afgeweken van het bepaalde bij of krachtens artikel 29 WVO.

De examensystematiek voor het vmbo is op hoofdlijnen als volgt (gebaseerd op artikel 29 WVO).

De minister stelt voor elke leerweg binnen het vmbo en voor elk eindexamenvak daarbinnen bij regeling eindtermen en examenprogramma's vast.

De examenprogramma's per vak zijn opgebouwd uit verschillende onderdelen, onder meer vakoverstijgende onderwerpen en algemene vaardigheden.

Tweederde van de leerstof wordt getoetst in schoolexamens en eenderde in centrale examens. Dit geldt voor bijna alle vakken, zowel de algemeen vormende als de beroepsgerichte vakken. Voor drie vakken geldt een afwijkende situatie: de toetsing vindt daarbij uitsluitend plaats door middel van een schoolexamen.

10 Personeel

Voortgezet onderwijs mag op grond van artikel 2a WVO slechts worden gegeven door degene die daartoe ingevolge de WVO bevoegd is. Artikel 32 WVO geeft een categorisering van het onderwijspersoneel. Aan een school zijn een of meer leraren verbonden. Aan het hoofd van een mavo of vbo staat een directeur die bijgestaan wordt door adjunct-directeuren. Het overige personeel heeft tot taak het onderwijs te ondersteunen. Tenminste één van de leden van het personeel van de school is schooldecaan.

Op grond van artikel 32a kan het bevoegd gezag aan het hoofd van een school, die aan bij algemene maatregel van bestuur te vermelden voorwaarden voldoet, een centrale directie plaatsen van tenminste vijf leden, waaronder een voorzitter. Deze centrale directie heeft in naam van het bevoegd gezag de leiding van de voorbereiding en de uitvoering van het beleid van de school, alsmede de coördinatie van de dagelijkse gang van zaken en van het beheer van de school.

Het bevoegd gezag van een school kan op grond van artikel 32b bepalen dat wettelijke taken en bevoegdheden die dit gezag toebehoren in naam van het bevoegd gezag worden uitgeoefend door de centrale directie. Het bevoegd gezag stelt op grond van artikel 32c WVO een directiestatuut vast.

10.1 Bekwaamheidseisen

Op grond van artikel 36 WVO worden bekwaamheidseisen voor leraren, leidinggevend en onderwijsondersteunende werkzaamheden vastgesteld.²⁷ De eisen die aan leraren worden gesteld, zijn gericht op het handelen in het onderwijsleerproces, het algemeen

27) Hier wordt uitgegaan van de wet zoals die luidt na de inwerkingtreding van de Wet op de beroepen in het onderwijs (Stb. 2004, 344) per 1 augustus 2006.

professioneel handelen en het werken binnen een onderwijsorganisatie. Zij omvatten in elk geval eisen ten aanzien van pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden, en vakbekwaamheid. De eisen kunnen worden onderscheiden naar schoolsoort en naar samenhangende leerjaren, met dien verstande dat zij in elk geval specifiek worden vastgesteld voor de periode van havo en vwo. Deze eisen zijn inmiddels uitgewerkt door het veld en opgenomen in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (een AMvB). Degene die overeenkomstig de eisen van artikel 36 WVO bekwaam is voor een bepaald vak voor de havo-vwo is daarmee krachtens artikel 37 WVO tevens bekwaam voor dat vak in andere perioden van het voortgezet onderwijs. Het bevoegd gezag beschikt op grond van artikel 37a WVO ten aanzien van elk personeelslid dat een functie of werkzaamheden verricht waarvoor bekwaamheidseisen zijn vastgesteld, over geordende gegevens met betrekking tot de bekwaamheid en het onderhouden van bekwaamheid. Ten behoeve van de onderlinge vergelijkbaarheid en herkenbaarheid van de gegevens kunnen bij ministeriële regeling voorschriften worden vastgesteld over de inrichting en wijze van ordening daarvan. Degene die beschikt over een geschiktheidsverklaring zij-instromer, het bevoegd gezag van de school en de instelling die de zij-instromer via opleidingen klaar zal maken voor het bekwaamheidsonderzoek sluiten krachtens artikel 38 WVO een overeenkomst met betrekking tot het uitvoeren van de noodzakelijk geachte scholing en begeleiding.

De vaststelling van bekwaamheidseisen is onderdeel van een nieuw kwaliteitsstelsel voor het onderwijs. Naast de vakbekwaamheidseisen wil de overheid inhoudelijke kwaliteitseisen (leerstandaarden) en algemene beginselen van behoorlijke onderwijskwaliteit gaan vaststellen. Doelstelling van dit beleid is om meer maatwerk voor kinderen mogelijk te maken en de verantwoordelijkheid van de scholen voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs te vergroten. De eisen worden richtinggevend voor de lerarenopleidingen, ze vergroten de toegang tot de beroepsuitoefening en zijn richtinggevend voor de permanente scholing van de beroepsbeoefenaren en het personeelsbeleid van de school.²⁸

10.2 Benoembaarheid leraren, leidinggevend personeel en onderwijsondersteunend personeel

Op grond van artikel 33, eerste lid, WVO worden leraren door het bevoegd gezag benoemd of tewerkgesteld zonder benoeming. Hiervoor dient de betrokkene:

- a) in het bezit te zijn van een verklaring omtrent het gedrag,
- b) in het bezit te zijn van een getuigschrift, afgegeven krachtens de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, waaruit blijkt dat is voldaan aan de bekwaamheidseisen die zijn vastgesteld krachtens artikel 36, eerste lid WVO, een EG-verklaring, of - voor zij-instromers - een geschiktheidsverklaring als bedoeld in art. 118k van de WVO, en
- c) niet krachtens een rechterlijke uitspraak van het geven van onderwijs te zijn uitgesloten. Overeenkomstig het tweede lid van artikel 33 WVO kan de minister in bijzondere gevallen

28) TK 28088, nr. 3.

aan personen die in een bepaald vak of onderdeel van een vak door buitengewone bekwaamheid uitmunten, ontheffing verlenen van het diplomavereiste. Ook kan bij tijdelijke afwezigheid van een leraar of bij een openstaande vacature ten hoogste een jaar van het diplomavereiste worden afgeweken. Op grond van artikel 33, vierde lid, kan degene die benoembaar of tewerkstelbaar is voor enig vak, door het bevoegd gezag gedurende twee jaren (mogelijk te verlengen met nog eens twee jaar) worden belast met werkzaamheden als leraar waarvoor hij niet voldoet aan de bekwaamheidseisen. Wel dienen het bevoegd gezag en de betrokkene schriftelijk te hebben verklaard dat betrokkene verplicht is zich in te spannen om binnen twee jaar alsnog te voldoen aan de bekwaamheidseisen voor die werkzaamheden. Krachtens art. 33, achtste lid, WVO worden bij AMvB ten aanzien van leraren die in vaste dienste zijn verbonden aan een school, regelen gesteld omtrent de gronden waarop en de procedure volgens welke kan worden afgeweken van het in het eerste lid genoemde diplomavereiste. Op grond van artikel 33, dertiende lid, WVO kunnen bij AMvB, zonodig afwijkende, regels worden gesteld met betrekking tot de toepassing van de benoemings- en tewerkstellingseisen ten aanzien van het verzorgen van door het bevoegd gezag vastgestelde vakken en andere programmaonderdelen, behoudens godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs. Op grond van artikel 33, veertiende lid, WVO vindt de benoeming of tewerkstelling zonder benoeming van een zij-instromer plaats voor de perioden van ten hoogste twee aaneengesloten schooljaren. Deze periode kan ten hoogste verlengd worden met twee jaar. Op grond van art. 33, vijftiende lid, WVO kan het bevoegde gezag afwijken van de diplomavereisten, ten aanzien van degene die gelet op de specifieke kennis en bekwaamheden samenhangend met ervaringen en werkzaamheden in andere sectoren van de samenleving en het bedrijfsleven, naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoende bekwaam is om onder verantwoordelijkheid van een daartoe door het bevoegd gezag aan te wijzen leraar voor een beperkte betrekkingssomvang te worden belast met een uitsluitend lesgevende taak voor vakken waar die specifieke kennis en bekwaamheden in het bijzonder betrekking op hebben. Het gaat hier om een lesgevende taak van gemiddeld 4 uur per week. Op grond van artikel 35a WVO kunnen in bijzondere gevallen, volgens bij AMvB te stellen regels, in afwijking van de diplomavereisten, leraren voor zover zij voldoen aan de op grond van artikel 36 gestelde bekwaamheidseisen - niet zijnde bekwaamheidseisen voor de periode van voorbereidend hoger onderwijs - tot een bepaald aantal lessen, tijdelijk tevens onderwijs geven in het desbetreffende vak of de desbetreffende combinatie van vakken aan scholen of leerjaren waarvoor eigenlijk moet worden voldaan aan bekwaamheidseisen voor voorbereidend hoger onderwijs. Dit moet worden gemeld aan de inspectie.

Op grond van artikel 34 WVO is slechts tot directeur of adjunct-directeur benoembaar degene die voldoet aan de benoembaarheidsvereisten voor leraar in een van de vakken die aan de school worden onderwezen, en beschikt over een getuigschrift dat hij aan de op grond van artikel 36 gestelde bekwaamheidseisen voor zijn leidinggevende functie voldoet of dat hij volgens bij AMvB gestelde regels zijn bekwaamheid heeft aangetoond. Voor leden van de centrale directie, alsmede ten hoogste de helft van het aantal (adjunct)directeuren

van een school aan het hoofd waarvan geen centrale directie is geplaatst, kan het bevoegd gezag afwijken van de eis dat de betrokkene over het voor leraren vereiste diploma beschikt.

Op grond van artikel 35 kan een zogenaamde onderwijsondersteunende functionaris worden belast met zogenaamde onderwijsondersteunende werkzaamheden, indien deze voldoet aan de eisen voor leraren, behalve dat het getuigschrift waarover hij dient te beschikken betrekking heeft op het voldoen aan op grond van artikel 36, derde lid, gestelde bekwaamheidseisen voor onderwijsondersteunende werkzaamheden of dat hij volgens bij algemene maatregel van bestuur te geven regels zijn bekwaamheid heeft aangetoond.

11 Nadere bepalingen voortgezet onderwijs

Nadere bepalingen over het onderwijs krachtens de WVO zijn opgenomen in het Inrichtingsbesluit WVO, het Besluit kerndoelen onderbouw VO en het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o.

Vanaf 1 augustus 2006 gelden 58 kerndoelen voor het voortgezet onderwijs . Deze kerndoelen bevatten de basiskennis en -vaardigheden die van belang worden geacht om maatschappelijk te functioneren. Zij geven invulling aan aspecten die in het nieuwe artikel 11b, eerste lid, van de WVO, worden genoemd. Het gaat dan om kennis, inzicht en vaardigheden met betrekking tot Nederlandse taal, Engelse taal, geschiedenis en staatsinrichting, aardrijkskunde, economie, wiskunde, natuur- en scheikunde, biologie, verzorging, informatiekunde, techniek, lichamelijke opvoeding, en beeldende vorming, muziek, drama en dans.

Samenvatting

In deze bijlage zijn de voornaamste inrichtingsvoorschriften van de WVO omschreven. Het vmbo omvat twee van de onderwijssoorten van het voortgezet onderwijs: het mavo en het vbo. Beide onderwijssoorten richten zich op vervolgopleidingen en algemene vorming. De twee onderwijssoorten beslaan gezamenlijk vier leerwegen: een theoretische leerweg, twee beroepsgerichte leerwegen en een gemengde leerweg.

Zoals bij elke opleiding voortgezet onderwijs bestaat het eerste deel van de opleiding uit een onderwijsprogramma van twee leerjaren (onderbouw). De wettelijke bepalingen over de onderbouw zijn uitgewerkt in 58 kerndoelen.

Het vbo leidt uitsluitend op voor beroepsopleidingen uit het mbo, het mavo ook voor het havo. Beide onderwijssoorten zijn op basis van de wet ingedeeld in sectoren, delen en vakken of programmaonderdelen. Het vbo kent daarnaast ook afdelingen die binnen een sector gericht zijn op een specifieke beroepsopleiding. De mate van keuzevrijheid voor de leerling wordt deels bepaald door de wetgever en deels door het bevoegd gezag van de

school. Het vmbo wordt afgesloten met een eindexamen. Degene die daarvoor slaagt, krijgt een diploma. De regels inzake de inhoud en uitslagbepaling van de eindexamens zijn in een AMvB uitgewerkt. Bij AMvB worden de regels inzake de toelating en verwijdering van leerlingen vastgesteld. Ten aanzien van het personeel zijn bekwaamheidseisen en eisen inzake de zedelijke geschiktheid van het personeel vastgesteld. De bekwaamheidseisen zijn vooral functie-eisen. Het bevoegd gezag van een school dient tenslotte voor de kwaliteit zorg te dragen. Dit doet het onder meer door middel van het schoolplan.

Bijlage 3: Consultatie Adviesgroep vmbo

Op 29 september 2006 heeft een delegatie van de Werkgroep gesproken met een delegatie van de Adviesgroep VMBO, in het kader van consultatie van de Adviesgroep over het concept-rapport van de Werkgroep. Daaruit kwam het volgende naar voren:

1. De Adviesgroep herkent het beeld van regelgeving voor het vmbo die keer op keer gewijzigd moet worden om te kunnen blijven voldoen aan de behoeften van de onderwijspraktijk. In haar beleving is het vmbo “dichtgetimmerd”.
2. Een illustratie van het knellende keurslijf is ook dat frequent gebruik moet worden gemaakt van het afwijkingsartikel 25 van de WVO.
3. De wetgever kan de scholen niet goed meer volgen met de regels van de WVO. Den Haag kán niet fine-tunen, dus dat moet gebeuren op een lager, meer flexibel niveau. De wetgever moet zich concentreren op een kwaliteitsopdracht, gericht op de output, en minder regels geven over het “hoe”. De scholen moeten ruimere mogelijkheden krijgen om het eigen onderwijsaanbod te bepalen. In de wetgeving zou moeten worden uitgegaan van ruimte en zou vervolgens alleen nog het werkelijk noodzakelijke moeten worden geregeld.
4. Op dit moment is er sprake van zowel veel regels (weinig ruimte) als veel controle. Aan beide kanten zit het vmbo in feite “dicht”. We moeten toe naar een systeem met zowel ruimte als passende ingreepmogelijkheden.
5. De regeldichtheid is historisch verklaarbaar vanuit de emancipatie van het vbo en de later aangebrachte koppeling tussen vbo en mavo.
6. Een probleem bij een verregaande terugtrek van de wetgever kan zijn dat de herkenbaarheid van het vmbo afneemt. De vraag dan is echter wel: herkenbaarheid voor wie, met welk doel, op welk nivo? En: zal de wetgever zich wel zelfbeperkingen kunnen opleggen? Is de politiek daartoe wel in staat?
7. De Adviesgroep stelt in haar rapport als ontwikkelingsperspectief voor, te komen tot 5 á 10 landelijk vastgestelde, globaal geformuleerde, beroepsgerichte programma's in het vmbo met veel ruimte voor maatwerk (“globalisering”) en daarop als overheid greep te hebben. Verder zouden de scholen in regionale verbanden veel ruimte moeten krijgen als ze gezamenlijke afspraken maken. Scholen zijn dan vrij in het aanbod van sectoren en vakken. Dat betekent dat ze over een vbo-licentie beschikken en mogelijk – op termijn- ook over een vmbo-licentie.
8. De doorstroomfunctie wordt niet goed ingevuld. Scholen denken vaak te beperkt en zijn tevreden wanneer de leerling met een diploma de school verlaat. De scholen worden ook niet specifiek ‘afgerekend’ op de doorstroomprestaties. Er is een gebrekkige samenwerking tussen vmbo en mbo. Het veld is nog niet stevig, dus je moet –in elk geval vooralsnog- als overheid duidelijk aanwezig zijn, kunt nog niet veel ruimte geven. Er zijn kennelijk te weinig prikkels voor goede

doorstroming. Wellicht moet je ervoor kiezen om op de Kwaliteitskaart het doorstromsucces aan te geven. De scholen zouden daarbij misschien afgerekend kunnen worden op de prestaties in leerjaar 1 en 2 mbo.

9. Er zijn doorstroomregels, maar die zijn op dit moment te gedetailleerd en niet altijd functioneel. Wel blijf je behoefte houden aan een markering van het doorstroommoment
10. Einddoelen (geformuleerd in eindtermen of bijv. competenties) blijven nodig. Ze hebben twee functies: een kwaliteitsgarantie voor de opleiding, en een doorstroomfunctie. Tegelijk moet worden bedacht dat het van belang is te komen tot een goede afsluiting van het funderend onderwijs. De nog leerplichtige leerling vergt bijzondere aandacht vanwege de kwetsbaarheid van deze groep en vanwege het gevaar dat scholen te veel “algemeen vormende” zaken als overbodige ballast uit het programma lichten. Het funderend onderwijs heeft ook een algemeen vormende functie. Daarbij doelt de Adviesgroep bijv. op bewegingsonderwijs, CKV, maatschappijleer, etc.
11. Het succes en het falen van leerlingen moeten beter kunnen benoemd en beoordeeld, en daarop moet worden gestuurd. Dan kun wellicht met minder regels worden volstaan. Moeten de toezichtkaders worden uitgebreid? Moet een ander rendementsmoment worden gekozen? Men zou de outputkant beter moeten definiëren, dan kan meer ruimte worden geboden voor de weg daarheen.
12. Het is volgens de Adviesgroep de vraag of de specifieke regels over LWOO en LWT verregaand verruimd/afgeschaft kunnen worden, zoals de Werkgroep bepleit. Het onderwijsveld is misschien nog niet rijp voor zo'n stap, moet eerst beter in balans komen, in positie. De belangen van jonge, kwetsbare leerlingen kunnen anders in de knel komen. Hierbij moet goed gekeken worden naar de ontwikkelingen in het kader van de “herijking leerlingenzorg”. Bijvoorbeeld voorzichtig zijn met het loslaten van de landelijke indicatiecriteria en de 1:1 bekostiging van geïndiceerde leerlingen.

Samenvattend:

- a. de voorstellen van de Werkgroep passen goed bij de gedachten van de Adviesgroep, maar de vraag is of scholen de voorgestelde vrijheid nú al aankunnen. Hoe ondersteunen we de scholen het beste op de weg daarheen? Door aangepast toezicht? Met andere prikkels? We moeten bewaken dat de vrijheid ook inderdaad goed wordt opgepakt.
- b. Het is noodzakelijk om met eindtermen/competenties te blijven werken, maar wel met een andere programmastructuur: een structuur met meer ruimte voor maatwerk
- c. We moeten ons niet uitsluitend richten op de doorstroomfunctie van het vmbo: het gaat hier ook om funderend onderwijs, dus het fundament zelf moet geborgd zijn. (en dan “fundament” in de zin zoals hiervoor opgemerkt)
- d. Zeker voor kwetsbare leerlingen is deze funderende functie van belang; verder is het niet opportuun om de regels voor zorgleerlingen (nu al) verregaand te verruimen of af te schaffen; vastgesteld moet worden of het veld hier klaar voor is. De minister is in dit

kader bezig met een traject samen met de onderwijsorganisaties. Uitgangspunt moet zijn dat dit niet ten koste gaat van toch al kwetsbare leerlingen).

Lijst met uitgaven

Deze publicatie maakt deel uit van de reeks Bruikbare rechtsorde. Tot nu toe zijn uitgekomen:

1. Bruikbare rechtsorde, 2004
2. A practical legal system, 2004
3. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen
4. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Bijlage A: Uitwerking casus
5. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Bijlage B: Overzichten
6. Ruimte voor zorgplichten, 2004
7. Eindrapport doorlichting ministeriële regelingen, 2004
Een interdepartementale analyse van de kwaliteit van ministeriële regelingen
8. Alle regels tellen, 2004
De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland
9. Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs, 2005
10. Wet MOT/WID, 2005
11. De bakens verzet, 2005
Een eigentijdse koers voor de handhaving van de Schepenwet en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen
12. Naar een effectieve borging van dierenwelzijn, 2005
Rapportage vanuit het project welzijn gezelschapsdieren
13. Een hele klui, 2005
De bruikbare ordening van de vleesregelgeving

14. Zorgplichten in milieuwetgeving, 2005
15. Voortgangsnotitie juni 2005 Bruikbare rechtsorde
16. Regelgeving gevaarlijke stoffen
Rapportage
17. Zorgplichtbepalingen in het primair onderwijs
Een rapport van de projectgroep zorgplichten primair onderwijs
18. Open normen en regeldruk
Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg
19. Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!
Een onderzoek naar de wijze waarop participatie van belanghebbenden in het wetgevingsproces leidt tot regeldruk
20. Verdere vereenvoudiging regelgeving biotechnologie
21. Rapport van de projectgroep rechtsvorm maatschappelijke onderneming
22. Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie
22. Minimumvoorschriften voor de inrichting van het vmbo.
Rapport van de werkgroep Bruikbare rechtsorde voortgezet onderwijs