Vergaderjaar 1987–1988

20381

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het basisonderwijs in verband met de invoering van basisvorming in het voortgezet onderwijs en de invoering van eindtermen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 4 december 1987

Bij Kabinetsmissive van 28 juni 1987, no. 7, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen a.i., mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en de Minister van Landbouw en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het basisonderwijs in verband met de invoering van basisvorming in het voortgezet onderwijs en de invoering van eindtermen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.

1. Aan het wetsvoorstel is een lange periode van maatschappelijke discussie voorafgegaan. De Raad van State acht het verheugend dat de voorstellen, zoals vervat in het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) van 22 januari 1986, in brede kring zodanig positief zijn ontvangen, dat zij een goede basis kunnen vormen voor wetgeving op dit zo belangrijke terrein van het onderwijs aan jeugdigen. Totstandkoming van deze wetgeving is mede wenselijk, omdat te lang reeds onzekerheid heeft bestaan omtrent de toekomst van de eerste fase van het voortgezet onderwijs.

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Zoetermeer, 9 december 1987

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 28 juli 1987, nr. 8, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Wij hebben de eer U dit advies, gedateerd 4 december 1987, no. wo 5.87.0336, hierbij aan te bieden. De Raad van State kan zich met het wetsvoorstel verenigen. Het geeft hem aanleiding tot een aantal opmerkingen. Hieronder zal op deze opmerkingen worden ingegaan.

1. De onderschrijving door de Raad van State van de wenselijkheid van wetgeving op het onderhavige terrein is verheugend.

De Raad acht in een aantal gevallen de afwijking van de adviezen van de adviesorganen onvoldoende gemotiveerd. Daarom is in de memorie van toelichting meer aandacht geschonken aan enkele punten uit de adviezen van met name de Onderwijsraad en de SER (paragraaf I.2). Tevens is het advies van de Raad overgenomen om in de toelichting een omschrijving van het begrip basisvorming op te nemen. De definitie is ontleend aan het advies van de WRR.

De gememoreerde positieve ontvangst sluit uiteraard niet uit dat op niet onbelangrijke onderdelen kritisch werd en wordt gereageerd. Daarvan geven ook de adviezen van de in de memorie van toelichting besproken wettelijke adviesorganen blijkt. De Raad heeft er begrip voor dat niet alle adviezen kunnen worden opgevolgd. Het college acht evenwel in enkele gevallen het afwijken van een advies voorshands niet begrijpelijk, terwijl in een aantal andere gevallen die afwijking tenminste onvoldoende is gemotiveerd. De Raad zal hierna op een aantal van de bedoelde punten afzonderlijk nader ingaan.

Begrijpelijkerwijze is het voorstel van wet in hoge mate gebaseerd op het vermelde WRR-advies. Impliciet geldt dit stellig ook voor de beschouwingen in dat advies over het begrip basisvorming en over de doelstellingen van die vorming. Het valt daarom op dat in het wetsvoorstel de basisvorming slechts wordt gedefinieerd als onderwijs in met name genoemde vakken (artikel I, onderdeel A). De Raad adviseert om althans in de memorie van toelichting een omschrijving van dit kernbegrip op te nemen.

2. Nu basisvorming is gedefinieerd als onderwijs in vakken (met centraal vast te stellen eindtermen), wordt de keuze van die vakken een essentieel element in de basisvorming. Ook op dit punt sluit het voorstel van wet aan op het meer vermelde WRR-advies, hoewel daarover van diverse kanten adviezen zijn ontvangen met aanpassingsvoorstellen. In het algemeen kan de Raad billijken dat het WRR-advies is gevolgd. Honorering van bepaalde afwijkende voorstellen brengt naast verrijking ook verschraling met zich, omdat het totaal van de beschikbare uren vastligt (verkleining van de vrije ruimte wordt immers niet bepleit) en een nieuwe bestemming van uren derhalve steeds ten koste van andere bestemmingen zal gaan. Bij een enkel onderdeel zal de Raad hierna echter een kanttekening plaatsen. Meer in het algemeen beveelt de Raad aan de in de memorie opgenomen toelichting per vak nog eens kritisch te bezien. Bij vergelijking tussen de onderdelen maakt de tekst naar aard een weinig evenwichtige indruk en per onderdeel is de tekst niet altijd duidelijk.

2. De Raad beveelt aan de in de memorie opgenomen toelichting per vak nog eens kritisch te bezien en acht bepaalde onderdelen in de tekst weinig evenwichtig en niet altijd duidelijk. Ondergetekenden hebben de Raad hierin gevolgd. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de toelichting op de vakken is deze op enkele onderdelen aangevuld en/of gewijzigd. Het betreft de volgende vakken: moderne vreemde talen, informatiekunde, techniek, beroepenoriëntatie en lichamelijke oefening. Verder is iets uitgebreider aandacht besteed aan de kwestie van onderwijs in afzonderlijke vakken of vakkenintegratie.

Het is de Raad opgevallen dat bij de bespreking van het onderwerp moderne talen noch in de adviezen, noch in het voorstel wordt ingegaan op het onderwijs in de Spaanse taal, ook niet bij de beschouwing gewijd aan de vrije ruimte. Het is niet ondenkbaar dat de verklaring daarvan meer ligt in het in Nederland ontbreken van een Spaanse linguïstische traditie dan in het geringere economische en culturele belang van die taal. Hoe dat ook zij, de Raad meent dat aan een zo belangrijke wereldtaal niet stilzwijgend kan worden voorbijgegaan en adviseert aan de wenselijkheid van onderwijs in Spaans althans een beschouwing te wijden. Voor wat betreft de wel besproken moderne talen acht de Raad het – met de Sociaal-Economische Raad – wenselijk dat een school in elk geval de drie moderne talen aanbiedt.

Vooral voor degenen, die het voornemen hebben een h.a.v.o.- of v.w.o.-opleiding te volgen, zou hiermede een stimulans zijn geschapen meer moderne talen – waaronder de Raad in het bijzonder denkt aan het Frans – in hun keuze te betrekken.

De voor informatiekunde bemeten tijdruimte is ook naar het oordeel van de Raad krap. De toelichting verklaart deze keuze onder meer door de verwijzing naar het streven om informatiekunde ook bij het onderwijs in andere vakken een zekere rol te laten spelen; bij die verwijzing mist de Raad overigens een koppeling met het vak techniek. Ook in die – stellig zeer belangrijke – samenhangen blijft het aantal uren laag in relatie tot andere kernvakken. Bij de verdere ontwikkeling van het beleid ware in het bijzonder het effect van dit vak te evalueren en het vak zo nodig ruimer te bemeten.

Naar de mening van de Raad ware omtrent het evenzeer belangrijke vak techniek meer mede te delen dan een verwijzing naar kamerstukken van twee jaren geleden. Informatiekunde en techniek verdienen enerzijds bijzondere aandacht vanwege hun betekenis voor het functioneren in de beroepenwereld van morgen en anderzijds omdat juist bij deze vakken het emancipatoire aspect van gelijke kansen voor jongens en meisjes als vrucht van basisvorming zo sterk speelt. De toelichting ware op de genoemde punten aan te vullen.

De argumentatie om beroepenoriëntatie niet als apart vak op te nemen acht de Raad niet erg sterk. Afgezet tegen de doelstellingen van de basisvorming zou beroepenoriëntatie juist een centraal vak moeten zijn. Beroepenoriëntatie als een eigen vak in de vrije ruimte is derhalve een weinig logische oplossing. Ongetwijfeld is het denkbaar dat het onderwerp bij een (groot) aantal andere vakken aan de orde komt, maar dat vereist dan wel een vergaande coördinatie die in het algemeen niet specifiek is voor het voortgezet onderwijs. Van alle in de toelichting genoemde mogelijkheden lijkt onderbrenging als vast onderdeel van een ander vak (bijvoorbeeld geschiedenis of economie) nog het meest kansrijk. De gemaakte keuze ware te heroverwegen.

In de toelichting op artikel 11a, vierde lid, wordt slechts summier gemotiveerd waarom voor het vak lichamelijke oefening is gekozen voor eindtermen op één niveau. Een nadere motivering van deze keuze acht de Raad op haar plaats, gelet op het gegeven dat de sportieve kwaliteiten ook van jeugdigden sterk uiteenlopen.

Tenslotte wil de Raad met nadruk een opmerking maken over het belang van het geïntegreerd aanbieden van vakken. Werd in het voorgaande begrip getoond voor het niet meer wezenlijk veranderen van de in het WIR-advies gekozen verdeling, omdat uitbreiding hier inkrimping elders zou betekenen, juist bij geïntegreerd onderwijs kan uit een aan een maximum gebonden aantal uren extra rendement worden verkregen. Zoals eerder bleek zijn er verscheidene vakken in het kerncurriculum die zich voor een zodanige integratie lenen. In de toelichting worden door de eisen van afzonderlijke eindtermen en afzonderlijke bevoegdheden in zekere zin randvoorwaarden geformuleerd, die niet als stimulerend zullen worden ervaren. Gelet op het belang dat de Raad, zoals gesteld, hecht aan geïntegreerd onderwijs adviseert hij bij de verdere beleidsontwikkeling te onderzoeken in hoeverre met name door hierop gerichte eindtermen het bedoelde proces zou kunnen worden bevorderd.

3. Een wezenlijk onderdeel van de basisvorming bestaat uit de zogeheten vrije ruimte, gesteld op 20% van het totale aantal beschikbare uren.

3. De Raad kan zich verenigen met het uitgangspunt dat aan 20% van het beschikbare aantal uren geen verdere bestemming wordt gegeven.

De Raad kan zich verenigen met het uitgangspunt dat aan deze ruimte geen verdere – negatieve of positieve – bestemming wordt gegeven, zulks in afwijking van hetgeen in sommige adviezen wordt voorgesteld. Intussen mag men zich van de omvang van deze vrije ruimte geen al te grote verwachtingen maken. Een antal bestemmingen ligt niet formeel vast, maar is in feite toch bepaald, zoals het nastreven van de eigen doelstellingen, studielessen, extra taalonderricht en onderricht in de eigen taal voor etnische minderheden. De vrije ruimte gezien vanuit de individuele leerling blijft daarna gering; daarmede wordt een belangrijk facet van de basisvorming in te geringe mate gerealiseerd.

In dit verband vraagt de Raad ook aandacht voor de opmerking van de Sociaal-Economische Raad (S.E.R.) met betrekking tot het overwegend cognitieve karakter van het kerncurriculum. Het commentaar op dit onderdeel van het S.E.R.-advies is in de memorie van toelichting wel erg summier. Hetgeen de S.E.R. mist zou in de vrije ruimte aan bod kunnen komen maar dan wreekt zich juist de weinige «echte» vrije ruimte. In de toelichting ware aan de geschetste problematiek aandacht te besteden.

Hij merkt daarbij op dat deze ruimte vanuit de individuele leerling bezien feitelijk echter beperkt is. In dit verband is in de memorie van toelichting nader uiteengezet welke argumenten hebben geleid tot de voorgestelde regeling.

4. De afwijzing van het advies van de Onderwijsraad om de periode van de basisvorming te beperken tot twee jaren met substantiële vrije ruimte dient sterker te worden onderbouwd. Gezien de klemmendheid van het advies kan niet worden volstaan met een verwijzing naar het regeerakkoord en naar een verondersteld uitgangspunt bij de Onderwijsraad. Overwegende bezwaren tegen het voorstel dienen meer materieel te worden geformuleerd. De toelichting ware in deze zin aan te vullen.

4. De afwijzing van het advies van de Onderwijsraad om de periode van de basisvorming te beperken tot twee jaren dient volgens de Raad van State op een meer materiële wijze te worden geformuleerd in de toelichting. In navolging van deze opmerking is op twee plaatsen in de memorie van toelichting een meer materiële motivering gegeven waarom de basisvorming voor vrijwel alle leerlingen tenminste drie jaar zal duren. Ten eerste is bij de bespreking van het advies van de Onderwijsraad (paragraaf I.2) de inhoudelijke argumentatie van de WRR voor een tenminste driejarige basisvorming in het voortgezet onderwijs gegeven. Deze motivering is vervolgens in paragraaf I.6 (verblijfsduur) uitvoeriger weergegeven.

5. Aan de eindtermen wordt in het wetsvoorstel een zeer omvangrijke en veelomvattende betekenis toegekend: toetsingskader voor het schoolwerkplan, toetsingskader voor de afsluitingstoetsen, instrument ten behoeve van een goede aansluiting binnen het onderwijs en zelfs instrument van parlementaire controle. Dit belang zou naar het

5. Gezien de essentiële betekenis van de eindtermen voor het onderhavige voorstel van wet stelt de Raad van State voor, een begripsomschrijving van eindtermen op te nemen in artikel 1 van de WVO en artikel 1 van de WBO.

De essentiële betekenis van eindtermen brengt ons inziens echter niet met zich mee dat artikel 1 van de

oordeel van de Raad plaatsing in artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) respectievelijk artikel 1 van de Wet op het basisonderwijs (WBO) wettigen in stede van de voorziene opneming in artikel 11a, derde lid, van de WVO respectievelijk artikel 9, lid 4a, van de WBO. Deze plaatsing ware te heroverwegen.

Voorts is het de Raad opgevallen dat in de wettekst geen definitie van eindtermen is opgenomen waaruit het normatieve karakter van deze termen blijkt. Hierin ware te voorzien.

Terecht wordt in de memorie van toelichting de relatie tussen het centraal vaststellen van eindtermen en de vrijheid van inrichting aan de orde gesteld. Centrale vaststelling van deugdelijkheidseisen (zoals eindtermen) en vrijheid van inrichting grenzen aan elkaar. Naarmate de vast te stellen norm de inrichting sterker beïnvloedt, wordt de vrijheid van die inrichting uiteraard geringer. Dat een dergelijke inperking zich ook zou voordoen in het onderhavige geval wordt in de toelichting meer weersproken dan weerlegd. De hier aan de orde zijnde problematiek verdient een uitvoeriger beschouwing in de toelichting dan thans gegeven wordt. Het ontkennen van een grensverlegging als gevolg van de voorgestelde bepalingen lijkt de Raad niet goed houdbaar. Daarmede is niet gezegd, dat de voorstellen niet verdedigbaar zouden zijn op grond van zorgvuldige afweging van belangen. De toelichting moet dan wel van die afweging blijk geven. In het voorstel is bewust gekozen voor handhaving van de structuur van het voortgezet onderwijs; naar mag worden aangenomen geldt dat ook voor het basisonderwijs. Binnen die bestaande structuur dient de vrijheid van onderwijs niet in wezen te worden aangetast. Bij de door de Raad gevraagde afweging dient te worden toegelicht op welke gronden dat niet het geval is, ook niet voor bijvoorbeeld bijzondere scholen waar leerplan en schoolwerkplan, alsmede de pedagogisch-didactische uitwerking daarvan stoelen op een levensbeschouwelijke visie.

De Raad gaat er bij het voorgaande overigens van uit dat – zoals in het algemeen gedeelte van de toelichting is aangegeven – de eindtermen inderdaad niet alleen toetsingskader voor het schoolwerkplan, maar ook voor de afsluitende toetsen zullen vormen. De Raad maakt deze opmerking, omdat wel in artikel 31 met betrekking tot het getuigschrift WVO en van de WBO zou moeten worden aangevuld met een begripsomschrijving van eindtermen. De functie van artikel 1 van bovengenoemde wetten is immers niet het opnemen van termen met een essentieel karakter maar het geven van een definitiebepaling van veelvuldig in deze wetten voorkomende termen, ongeacht de essentie van deze termen in de desbetreffende wet. Voorts valt het de Raad op dat geen definitie van eindtermen is opgenomen waaruit het normatieve karakter van deze termen blijkt. Ten aanzien van deze opmerking willen ondergetekenden wijzen op artikel 11 a, vierde lid, en op artikel 116, tweede lid van het wetsvoorstel. Artikel 11 a, vierde lid, bepaalt in de tweede volzin dat het bevoegd gezag de eindtermen als aan het eind van de basisvorming te bereiken doelstellingen dient te hanteren. Deze verplichting, in combinatie met het bepaalde in artikel 116, tweede lid, waarin op het bevoegd gezag de plicht wordt gelegd er voor te zorgen dat de basisvorming in het voortgezet onderwijs zodanig wordt ingericht dat de eindtermen in drie leerjaren kunnen worden bereikt, geven ons inziens op voldoende wijze het normatieve karakter aan van de eindtermen. De toelichting is op dit punt aangescherpt. De Raad vestigt de aandacht op de verhouding tussen de centrale vaststelling van deugdelijkheidseisen, zoals eindtermen, en de vrijheid van inrichting en meent dat hieraan in de toelichting uitgebreider aandacht ware te besteden. Ondergetekenden menen in punt 5.2. van het algemene gedeelte van de memorie van toelichting reeds op uitvoerige wijze in te zijn gegaan op de relatie tussen eindtermen en de vrijheid van inrichting. Met de Raad zijn wij van oordeel dat zowel bij de introductie als bij de vaststelling van de eindtermen een zorgvuldige afweging van belangen dient plaats te vinden. Voor wat betreft de introductie van de eindtermen in het wetsvoorstel is uitgebreid aangegeven welke motieven een rol hebben gespeeld bij de beslissing om tot het formuleren van eindtermen over te gaan. Voorts is een procedure geschetst (zie punt 5.3 van de memorie van toelichting) teneinde een zo breed mogelijke betrokkenheid van belanghebbenden te waarborgen. Daarnaast is aangegeven dat de wetgever de noodzaak van een bepaalde invulling van eindtermen dient af te wegen tegen

wordt gesproken over «op welk niveau de eindtermen zijn behaald», maar in artikel 28a, handelende over de toetsen, het begrip eindtermen niet voorkomt, ook niet in de toelichting. Zo nodig ware de tekst aan te vullen dan wel in de toelichting naar het andere artikel te verwijzen. Mocht de ogenschijnlijke inconsistentie zijn veroorzaakt door een later voornemen om de afsluitende toetsen niet op de eindtermen te laten steunen – de Raad veronderstelt dit niet – dan zou de beschouwing over het spanningsveld met de vrijheid van inrichting in een enigszins ander licht komen te staan. De tekst en de toelichting dienen over dit punt volstrekt duidelijk te zijn.

Het derde lid van artikel 28a verplicht de scholen gebruik te maken van door de minister verstrekt toetsmateriaal. Ook dit voorschrift wordt blijkbaar niet beschouwd als inbreuk op de vrijheid van de school met betrekking tot de eigen inrichting. De Raad is van oordeel dat die stelling moet worden gemotiveerd.

6. Noch aan het standpunt van de Onderwijsraad, noch aan dat van de S.E.R. met betrekking tot de voorgestelde niveaudifferentiatie wordt in de toelichting materiële aandacht gegeven. De Raad meent dat in ieder geval dient te worden ingegaan op de vraag van de Onderwijsraad of de voorgestelde differentiatie, gelet op grote verschillen in leercapaciteit van de leerlingen, wel aan zijn doel zal beantwoorden. Ook ware de vraag te beantwoorden of de differentiatie in formele niveaus zijn schaduw niet vooruit zou kunnen werpen op de eerste jaren van de basisvorming, waardoor toch weer een zekere selectie jaren van de basisvorming, waardoor toch weer een zekere selectie vroeg in de basisvorming in het kader van het voortgezet onderwijs zou kunnen ontstaan. Tenslotte vraagt de Raad zich af of de aanduiding «verrijkt l.b.o. B niveau» een voldoende omlijnd begrip is; zo nodig ware de toelichting aan te vullen.

een mogelijke beperking van de vrijheid van inrichting als gevolg daarvan. Overeenkomstig de suggestie van de Raad is de toelichting bij punt 5.2 in bovenstaande zin nog aangevuld. De Raad gaat er terecht vanuit dat de eindtermen toetsingskader voor het schoolwerkplan c.q. leerplan en de afsluitende toetsen zullen zijn en vraagt op dit punt de tekst dan wel de toelichting van artikel 28 a aan te vullen of te verduidelijken. Wij hebben de toelichting bij artikel 28 a ten aanzien van dit punt verduidelijkt.

6. De Raad vraagt zich in zijn advies af of de differentiatie in formele niveaus zijn schaduw niet vooruit werpt op de eerste jaren van de basisvorming, waardoor toch weer een zekere selectie vroeg in de basisvorming in het kader van het voortgezet onderwijs zou kunnen ontstaan.

Hetgeen de Raad van State opmerkt met betrekking tot de niveaus geeft in al zijn beknoptheid precies de spanning aan tussen de verschillende overwegingen die aan de keuze voor in de regel twee niveaus ten grondslag liggen. Enerzijds verdraagt de idee van gemeenschappelijke basisvorming voor allen zich minder met formele verschillen in niveaus, anderzijds beoogt basisvorming alle leerlingen tot het optimum van hun mogelijkheden te leiden. Differentiatie wordt dan in de periode van het voortgezet onderwijs onontbeerlijk; een zekere feitelijke voorselectie, zij het niet in formele zin, moet dan voor lief worden genomen. Meer dan twee niveaus zijn echter niet nodig, te meer niet daar naast niveau-differentiatie ook differentiatie naar leertijd mogelijk is. Bovendien biedt de vrije ruimte mogelijkheden tot differentiatie. Aan de toelichting bij artikel 11 a, vijfde lid, valt op dit punt weinig toe te voegen. Uitdrukkelijk wordt nog eens gewezen op het drempelkarakter van de niveaus. Voor de aanduiding

van de niveaus van de toekomstige eindtermen is aangesloten bij de huidige niveau-aanduidingen. Dit is natuurlijk slechts een indicatie. Zoveel is echter duidelijk dat het algemeen niveau hoger beoogt te zijn dat het huidige in het LBO gangbare B-niveau doch niet zo hoog als het C-niveau. Deze aanduidingen bieden ons inziens op dit moment voldoende *houvast voor het ontwikkelingsproces.*

7. Blijkens de toelichting dienen eindtermen uiteindelijk bij wet te worden vastgesteld. De Raad wijdde eerder een beschouwing aan dit onderwerp in zijn advies van 10 september 1987, nr. W06.87.04001, over hoofdstuk VIII van de rijksbegroting voor het jaar 1988 en stelde daarbij het zeker niet vanzelfsprekend te achten dat eindtermen bij ministeriële regeling zouden kunnen worden vastgesteld in plaats van bij wet in formele zin. Nu in het voorstel van wet desalniettemin – zij het in een ontwikkelingsperiode – wordt gekozen voor een ministeriële verordening, ware in de toelichting tenminste te motiveren waarom dit zou kunnen. Denkbaar is dat in de bedoelde ontwikkelingsperiode de eindtermen al wel een richtinggevende functie zouden hebben en eerst in de eindfase na vaststelling bij wet formeel toetsingskader zouden vormen. Ook langs die weg zou de gewenste flexibiliteit – blijkens de toelichting het argument om voor een ministeriële verordening te kiezen – kunnen worden bereikt.

In de geadviseerde beschouwing ware, mede in verband met het regeringsstandpunt inzake het eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken «Orde in de regelgeving» (paragraaf 3.2.10), ook in te gaan op de vraag waarom – indien de voorgestelde voorkeur zou worden gehandhaafd – is gekozen voor de ministeriële regeling in plaats van voor een algemene maatregel van bestuur.

7. In zijn advies spreekt de Raad indirect zijn voorkeur uit voor de vaststelling van de eindtermen bij algemene maatregel van bestuur in plaats van bij een ministeriële regeling gedurende de periode tot 1997. Wij zijn bij nader inzien, mede gezien de beschouwingen van de Raad, van mening dat het de voorkeur verdient eindtermen van meet af aan bij wet te regelen, zij het met een korte overgangsperiode. Het ontwerp en de toelichting zijn op dit punt herzien.

8. Het wetsvoorstel regelt ten behoeve van de kwaliteitsverbetering van het onderwijs aan jeugdigen behoudens de invoering van de basisvorming in het voortgezet onderwijs ook de introductie van eindtermen in het basisonderwijs. Dit onderdeel is stellig het meest omstreden onderdeel van het voorstel. De Raad acht de bespreking in de toelichting van de verschillende – vooral negatieve – adviezen op dit punt onvoldoende. Het college deelt

8. Ten aanzien van de introductie van eindtermen in het basisonderwijs acht de Raad de bespreking in de toelichting van de verschillende adviezen op dit punt onvoldoende. De Raad is bovendien niet overtuigd van de noodzaak om thans tot invoering van eindtermen in het basisonderwijs over te gaan. In de toelichting is daarom voorzien in een uitgebreider argumentatie voor de introductie van eindtermen in het basisonderwijs.

de zorg van sommige adviesorganen dat het invoeren van eindtermen de ontplooiing van de individuele leerling zou kunnen bemoeilijken, terwijl – nu niet het voornemen bestaat af te zien van instroomnormen in het voortgezet onderwijs – die invoering weinig zal bijdragen tot een soepeler overgang van basisonderwijs naar vervolgonderwijs. Ook de consequenties met betrekking tot het speciaal onderwijs verdienen bespreking, ook al vanwege de recente beleidsontwikkeling in die sector. Aandacht voor de zwakke leerling mag hierom niet ontbreken bij het maken van belangrijke beleidskeuze, zoals hier aan de orde. Al met al is de Raad nog niet overtuigd van de noodzaak om tot invoering van eindtermen in het – nog volop in beweging zijnde – basisonderwijs over te gaan, zeker nu de voorziene evaluatie van de werking van de (nieuwe) Wet op het basisonderwijs nog niet beschikbaar is.

9. Bij de opmerkingen van de Raad met betrekking tot eindtermen in het basisonderwijs kwam al ter sprake dat – anders dan de Onderwijsraad wellicht veronderstelde – niet de bedoeling voorligt de instroomnormen bij de verschillende vormen van voortgezet onderwijs te doen vervallen. Intussen kan moeilijk worden gezegd dat een dergelijk voornemen zich niet zou verdragen met de uitgangspunten van de basisvorming. Ook de WRR adviseerde per school een bredere, meer gedifferentieerde, heterogene instroom van leerlingen na te streven. De Raad adviseert een afzonderlijke beschouwing aan dit aspect te wijden en daarbij aan te geven waarom geen voorstel in die richting wordt gedaan, anders dan ten behoeve van de experimentele scholen voor basisvorming, waar wel een vrije instroom mogelijk zal zijn.

9. De Raad adviseert een afzonderlijke beschouwing op te nemen over het feit dat niet wordt voorgesteld de instroomnorm te laten vervallen. Het gaat hierbij om het h.a.v.o./v.w.o. In de memorie van toelichting is hierin voorzien.

10. Het nieuw voorgestelde artikel 60a WVO opent de mogelijkheid een door de minister te bepalen aantal dagscholen om te zetten in experimentele dagscholen voor basisvorming. De toelichting bindt het aantal experimenten aan het maximum van veertig; deze keuze ware te motiveren onder vermelding van de criteria waaraan zal worden getoetst bij de honorering van aanvragen.

Het negende lid van bedoeld artikel bepaalt dat een dergelijke school wordt opgeheven, indien de school

10. Artikel 60 a WVO bindt het aantal experimentele dagscholen voor basisvorming aan het maximum van veertig. De Raad vraagt deze keuze nader te motiveren onder vermelding van de criteria waaraan zal worden getoetst bij de honorering van aanvragen om zich om te zetten in dergelijke experimentele scholen. Door toevoeging van nog max. 40 experimenten – dit aantal is bij het Regeerakkoord 1986 overeengekomen – wordt het totaal aantal experimenten met betrekking tot de

gedurende drie achtereenvolgende jaren telkens is bezocht door minder dan gemiddeld veertig leerlingen per leerjaar. Dit aantal van veertig – dat afwijkt van de opheffingsnorm in artikel 1, onderdeel K, van de Wet van 18 juni 1987 (wijziging van de opheffingsnormen in het voortgezet onderwijs) (Stb. 341) – ware in de toelichting, ook uit onderwijskundig oogpunt, te onderbouwen.

eerste fase van het voortgezet onderwijs (73) voldoende geacht voor een goed gefundeerde evaluatie. De criteria voor toekenning van deze experimenten zullen deels inhoudelijk van aard zijn (om er voor te zorgen dat verschillende aspecten worden beproefd, waaronder de door de Raad bepleite vakkenintegratie) deels schoolstructureel (hoe breder de school is qua samenstelling hoe betere voorwaarde voor het experiment). Overigens zal iedere school voor voortgezet onderwijs die aansluit op het basisonderwijs in de gelegenheid worden gesteld zich aan te melden voor een experiment. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de opheffingsnorm van deze experimentele scholen is in de toelichting een nadere motivering voor het aantal leerlingen per leerjaar opgenomen. Deze houdt verband met de mogelijkheid dat de school de experimentele fase verlaat en terugkeert naar het reguliere onderwijs op grond van artikel 60 b.

11. In de toelichting op artikel II, onderdelen F en G, (bladzijde 46) wordt vermeld dat voor de nog resterende zelfstandige school voor l.a.v.o. een passende oplossing zal moeten worden gevonden. Deze mededeling ware aan te vullen met een aanduiding van de richting waarin die oplossing zal worden gezocht.

11. De Raad meent dat nader aangeduid moet worden welke oplossing voor de enig resterende zelfstandige l.a.v.o.-school wordt gezocht. Deze oplossing kan echter nog niet worden gegeven. Het ligt voor de hand eerst met het bevoegd gezag overleg te voeren.

12. Blijkens de tekst van het nieuw voorgestelde artikel 31 WVO wordt het getuigschrift niet bij het afsluiten van de basisvorming, maar eerst bij het verlaten van de school uitgereikt. Deze keuze ware in de toelichting te motiveren.

12. Voorts heeft de Raad opgemerkt dat het voorstel om het getuigschrift niet bij het afsluiten van de basisvorming uit te reiken maar bij het verlaten van de school, nadere motivering behoeft. Hierin is in de memorie van toelichting voorzien.

13. De Raad heeft in de memorie van toelichting een financiële paragraaf gemist. Blijkens het kabinetsstandpunt met betrekking tot het WRR-rapport (Kamerstukken 1985/86, 19551, nr. 2, bladzijde 6) mag de in te voeren basisvorming niet meer kosten dan de bestaande voorzieningen, maar zal wel rekening moeten worden gehouden met «aanvullende ontwikkelings- en invoeringskosten». Naar het oordeel van de Onderwijsraad (advies, bladzijde 3), van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (advies, bladzijde 8) en van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (advies, bladzijde 15) zal gelet op de kosten van leerplannen, lesmateriaal, omscholing

13. De Raad mist een financiële paragraaf. Naar aanleiding hiervan is in de memorie van toelichting aan de algemene toelichting een financiële paragraaf toegevoegd.

De Raad van State heeft voorts gewezen op de mogelijke samenhang die bestaat met het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van het nieuwe vergoedingsstelsel voor het voortgezet onderwijs. Het nieuwe vergoedingsstelsel zal onder meer leiden tot harmonisatie van de bekostigingsregels voor het algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs enerzijds en het lager beroepsonderwijs

en van bouwkundige voorzieningen budgettair-neutrale uitvoering niet in de rede liggen.

Ook de Raad kan zich niet voorstellen dat de nieuwe voornemens niet tot invoeringskosten zullen leiden. Mede gelet op punt 114 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware alsnog in de toelichting in te gaan op de financiële aspecten van de invoering. Daarbij ware te betrekken het voorgestelde nieuwe bekostigingsmodel voor de materiële exploitatie van het voortgezet onderwijs, het zogeheten exploitatietakenmodel.

anderzijds. Met deze harmonisatie worden mogelijke drempels die zouden bestaan in de huidige bekostigingsregels voor scholen voor avo/vwo en lager beroepsonderwijs die in het kader van de invoering van basisvorming besluiten nauwer met elkaar samen te werken, verlaagd.

14. Onder de paragraaf deregulering en in de toelichting op artikel I, onderdeel DD, (artikel 33) wordt gewag gemaakt van het voornemen een personeelsplan basisvorming op te stellen. Blijkens de toelichting zal het plan in het bijzonder voorzien in afwijkingen van de bevoegdheidsregeling. De Raad acht deze benadering te beperkt van opzet. Het verdient aanbeveling met het oog op de organisatorische effecten bij de invoeringsoperatie een sociaal beleidskader op te stellen.

14. Terecht acht de Raad een personeelsplan dat slechts aandacht schenkt aan de mogelijkheid tot afwijking van de bevoegdheidsregeling te beperkt van opzet.

In de toelichting op artikel 33 worden echter naast de bevoegdheidsregeling nog andere elementen genoemd: kwalificerende her- en bijscholing en de mogelijheid van nadere voorzieningen voor specifieke groepen. Met name de her- en bijscholing zal een substantieel onderdeel vormen van het personeelsplan. Dit personeelsplan zal deel uitmaken van het invoeringsplan basisvorming. Dit plan zal in januari 1988 in concept worden uitgebracht en vervolgens in de reguliere organen onderwerp van overleg vormen.

15. Ook meer in het algemeen ontbreekt op basis van wetstekst en toelichting het inzicht in de wijze waarop de invoering in de komende jaren zal worden voorbereid en begeleid. Het welslagen van deze operatie zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de mate waarin de voorwaarden voor een geleidelijke omschakeling kunnen worden geschapen. Hiervoor werd al geconstateerd dat daarvoor behoefte zal zijn aan nieuwe leerplannen, nieuw lesmateriaal, omscholingscursussen en aanvullende bouwkundige voorzieningen; een en ander vereist een zorgvuldig voorbereide invoeringsstrategie. Aan deze aangelegenheid ware een duidelijke beschouwing te wijden die met name ook recht doet aan de uitvoerige passages die in het slot van het advies van de Onderwijsraad over dit onderwerp zijn opgenomen.

15. De wijze waarop de invoering van de basisvorming in de komende jaren zal plaatsvinden is de Raad niet voldoende duidelijk. Hieromtrent merken wij op dat het invoeringsplan uitvoerig zal ingaan op de wijze waarop de invoering zal worden voorbereid en begeleid. Daarin zal ook worden ingegaan op elementen als leerplannen, ontwikkeling van lesmateriaal e.d. Verwezen wordt naar hetgeen hierboven bij de opmerking van de Raad met betrekking tot het personeelsplan is gezegd.

Naast de wijzigingen waartoe het advies van de Raad aanleiding heeft gegeven, hebben voorts op enkele plaatsen aanvullingen van technische aard plaatsgehad. Zo is in artikel I, onderdeel R, artikel 22, derde lid, aangevuld met een nieuw onderdeel C onder verlettering van de volgende onderdelen. Overigens komt de inhoud van dit onderdeel ook al in de WVO voor, namelijk bij artikel 23, tweede lid, onder C. Voorts is een

nieuw artikel V ingevoegd onder vernummering van de daarna volgende artikelen. Artikel V is noodzakelijk in verband met de Wet van 1 maart 1982, houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake de scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs. Deze laatste wet bepaalt dat op een nog nader bij Koninklijk besluit te bepalen tijdstip het ongedeeld v.w.o. zal worden ingevoerd.

16. Voor een aantal redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

16. De redactionele opmerkingen van de Raad van State zijn overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan te Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Wij veroorloven U in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van Wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
W. J. Deetman

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
N. J. Ginjaar-Maas

De Minister van Landbouw en Visserij,
G. J. M. Braks

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W05.87.0336 van de Raad van State van 4 december 1987

– In artikel I, onderdeel H, eerste regel ware in plaats van «5 artikelen» te schrijven: 6 artikelen.
– In artikel 31, derde lid, WVO waren de woorden «de modellen» te vervangen door: het model.
– In artikel 60a, eerste lid, WVO ware punt 12 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek in acht te nemen; de woorden «tussen 31 juli 1989 en 1 augustus 1993» waren te vervangen door: in de periode van 1 augustus 1989 tot en met 31 juli 1993.
– De laatste volzin van artikel 60a, zesde lid, WVO ware tot een apart lid te maken (vergelijk artikel 31, derde lid).
– In artikel II, onderdeel K, ware het woord «tweede» te vervangen door: derde.
– De ondertekening van de memorie van toelichting dient voor

wat betreft de aanduiding van de desbetreffende functies te worden gecorrigeerd;

– Aangezien besluitvorming over wettelijke maatregelen niet plaatsvindt bij het regeerakkoord, ware de eerste zin van punt 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting minder absoluut te redigeren.

– In paragraaf 2 van het Algemeen deel van de memorie van toelichting ware de datum van het advies van de SER te wijzigen in: 24 april 1987.

– In paragraaf 3.4 van het Algemeen deel van de memorie van toelichting ware de volledige titel van de concept-beleidsnota te vermelden.

– In paragraaf 5.1 van het Algemeen deel van de memorie van toelichting ware punt d te herschijven.

– In paragraaf 5.3, onder 3, van het Algemeen deel ware de derde volzin opnieuw te redigeren.

– In paragraaf 2 van hoofdstuk II, Deregulering, van de memorie van toelichting ware de vindplaats van de Experimentenwet onderwijs te vermelden.

– In de toelichting op artikel 11e WVO ware in de eerste volzin «paragraaf 7» te wijzigen in: paragraaf 9. Tevens ware de vindplaats van het Besluit l.b.o./l.a.v.o. te vermelden.

– In de toelichting op de artikelen 60a en 60b WVO ware in de eerste volzin «1991» te wijzigen in: 1993.

– In de toelichting op artikel 9, lid 4a, WBO ware onder het kopje «1. Relatie eindtermen–schoolwerkplan» in de vierde volzin in plaats van «team» te schrijven: schoolteam.

– In de toelichting op artikel V, onderdeel A, ware de eerste volzin te herschrijven.