

Vergaderjaar 1989-1990

20 381

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, de invoering van de kerndoelen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs en de invoering van het voorbereidend beroepsonderwijs

C

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 13 juli 1990

Bij Kabinetsmissive van 3 juli 1990, no. 90.016389, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de tweede nota van wijziging op het voorstel van wet tot 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, met toelichting.

1. De nota van wijziging brengt verandering in enkele onderdelen van het thans bij de Staten-Generaal liggende voorstel van wet en voegt daarenboven enkele onderdelen toe. De invoering van het voorbereidend beroepsonderwijs wil voorzien in een reeds lang bestaande behoefte het lager beroepsonderwijs beter aan zijn maatschappelijke functie aan te passen. Meer in het algemeen beogen de wijzigingen bij te dragen aan de bevordering van kwaliteit en veelzijdigheid in het voortgezet onderwijs, waaronder het beroeps-

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Zoetermeer, 26 juli 1990

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 juli 1990, nr. 90.016389 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende de bovenvermelde concept-tweede nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Ik heb de eer U dit advies, gedateerd 13 juli 1990, no. W05.90.0268, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, hierbij aan te bieden.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen waarop hieronder ingegaan wordt.

1. In paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State ingegaan op het horen van de Onderwijsraad. Eveneens in paragraaf 2 is, overeenkomstig de wens van de Raad van State, ingegaan op het advies van de SER.

onderwijs, onder meer door de vorming van brede scholengemeenschappen. Die bijdragen komen juist op het moment dat het belang van goed middelbaar beroepsonderwijs steeds meer erkenning vindt. Intussen moet worden beseft dat deze voorstellen worden gedaan in een periode waarin het voortgezet onderwijs en in het bijzonder het middelbaar beroepsonderwijs te maken krijgen met een zeer groot aantal veranderingen in de regelgeving, waaruit bovendien ingrijpende wijzigingen in de organisatiestructuur voortvloeien. Deze omstandigheden vereisen een zeer zorgvuldige uitvoering van de voorstellen. De Raad van State vraagt bijzondere aandacht voor de onderlinge afstemming van de diverse voorstellen, en met name ook voor de tijdige inschakeling van de onderwijswereld bij de voorbereiding van op de wet gebaseerde uitvoeringsregelingen. In dat kader is het de Raad opgevallen dat in de toelichting niet is ingegaan op onderdelen van het advies van de Onderwijsraad waarin wordt gevraagd enkele van die maatregelen aan die raad ter advisering voor te leggen. Die reactie ware alsnog gemotiveerd te geven. Voorts ware in het algemeen in te gaan op het advies van de commissie Onderwijszaken van de Sociaal-Economische Raad van 15 juni 1990 en in het bijzonder op de wenselijkheid van een overgangsregeling als in punt 2 van het advies aanbevolen.

2. Een belangrijk onderdeel van de wijzigingen is het globaler formuleren van de eindtermen met de daarbij behorende naamsverandering in kerndoelen. De Raad gaat ervan uit dat de functie van richtsnoer voor de onderwijsprogramma's wordt behouden en ziet in zoverre geen wezenlijke verandering ten opzichte van de eerdere voorstellen. De voorgestelde wijzigingen hebben wel bij het college enkele vragen doen rijzen. Niet duidelijk is of de in het oorspronkelijke voorstel opgenomen data van 1 april voor bekendmaking respectievelijk 1 augustus voor inwerkingtreding zullen worden gehandhaafd. Ook wanneer de kerndoelen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld komt het de rechtszekerheid ten goede indien die data in de wet zelf zijn vastgelegd. De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien. Zo het

2. Het opnemen van de data 1 april en 1 augustus in de wet of in de toelichting, is gelet op de in de nota van wijziging voorgestelde wijze van totstandkoming van kerndoelen niet langer nodig. De in het oorspronkelijk wetsvoorstel opgenomen procedure waarbij gewijzigde eindtermen opgenomen werden in een ministeriële regeling, indien dringende redenen voor wijziging aanwezig waren, was nodig, omdat niet op korte termijn een wetswijziging waarin de gewijzigde eindtermen waren opgenomen, gerealiseerd kon worden. Nu er voor gekozen is, om geen procedure in het wetsvoorstel op te nemen, waardoor wijzigingen op korte termijn mogelijk zijn vooruitlopend op een regeling bij wet of algemene maatregel van bestuur, is ook de noodzaak van het noemen van data als door de raad vermeld, overbodig.

voorstel zou worden gehandhaafd ware omtrent de voorgenomen data in ieder geval in de toelichting mededeling te doen (onderdeel L, artikel 11a). In onderdeel L wordt (in artikel 11b, derde lid) aan het bevoegd gezag de bevoegdheid gegeven de inrichting van het onderwijs zodanig te kiezen dat de kerndoelen in tenminste twee en ten hoogste vier jaren moeten worden bereikt. De samenhang van die bepaling met het nieuw voorgestelde artikel 11c (eerste lid), waarin de basisvorming wordt geplaatst binnen de eerste drie leerjaren, ware te verduidelijken.

3. In zijn advies van 4 december 1987 (Kamerstukken 1987/88, 20 381, B) is de Raad ingegaan op de wijze van vaststelling van de eindtermen (thans kerndoelen). Nu de Raad, zoals in het vorige punt opgemerkt, geen wezenlijke verandering ziet in de functie en daarmee in de reikwijdte van de kerndoelen ten opzichte van de eerdere voorstellen, adviseert het college de uiteindelijke vaststelling bij wet te handhaven. Zouden de bewindslieden bij het nieuw voorgestelde artikel willen blijven dan ware hiervoor de meer gebruikelijke formulering te kiezen, waarbij voorlegging aan beide Kamers der Staten-Generaal plaatsvindt en voorts wordt bepaald dat indien vanuit de Staten-Generaal de wens te kennen wordt gegeven dat het in de maatregel geregelde onderwerp bij wet wordt geregeld een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk wordt ingediend.

4. Ook bij het voorbereidend beroepsonderwijs is de invoering van de basisvorming gericht op verhoging van de kwaliteit van het onderwijs en bevordering van de doorstromingsmogelijkheden. De Raad heeft zich afgevraagd of er geen risico is dat de aandacht voor de basisvorming ten koste gaat van de op het beroep gerichte vakken (artikel 10a, derde lid), waarvoor

Bij de opdracht aan de Commissie Herziening Eindtermen is gesteld dat de kerndoelen basisvorming zijn bedoeld voor de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs behoudens de vrije ruimte van twintig procent voor het curriculum als geheel en de vrije ruimte van vijftwintig procent per vak. Echter, de verschillen die er tussen leerlingen bestaan, zullen tot gevolg hebben dat niet alle leerlingen evenveel tijd nodig zullen hebben om de kerndoelen te bereiken. Verwacht mag worden dat leerlingen die geschikt zijn voor v.w.o. en h.a.v.o. de kerndoelen in twee jaar zullen kunnen halen; een school voor v.w.o. en h.a.v.o. mag het onderwijs daarop inrichten. Als leerlingen meer tijd nodig blijken te hebben, kan ook daarop het programma worden ingericht. Een leerling kan dan naar het vervolgonderwijs-tweede fase na het volgen van een speciaal op aansluiting gericht doorstroomprogramma.

3. Het verdient naar de mening van ondergetekenden, voor wat betreft de kerndoelen aanbeveling, te blijven bij de vaststelling bij algemene maatregel van bestuur naar analogie van de examenregeling. Overeenkomstig de wens van de Raad is wel de zgn. «voorhangbepaling» redactioneel aangepast en is voorts, hoewel minder gebruikelijk in de onderwijswetgeving, overeenkomstig de wens van de Raad, gekozen voor voorlegging van de algemene maatregel van bestuur aan beide Kamers der Staten-Generaal. Daarnaast is in het vijfde lid de ontheffingsprocedure voor het bevoegd gezag van een bijzondere school aangepast. De nota van toelichting is in dit verband nader aangevuld.

4. Ten aanzien van beide door de Raad van State genoemde punten is paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting aangepast.

immers geen kerndoelen worden vastgesteld. Op dit aspect ware in de toelichting in te gaan. Daarbij ware te verduidelijken of de mededeling in paragraaf 5 van de toelichting, onder b, dat het minimum aantal wekelijkse lessen van de op het beroep gerichte vakken voor alle afdelingen 24 uren wordt, betrekking heeft op de gehele schoolperiode of slechts voor de bovenbouw geldt.

5. Een van de beleidsvoornemens van dit kabinet is het tot stand brengen van brede scholengemeenschappen van enige omvang. De in de voorstellen vervatte uitwerking van dit voornemen geeft de Raad aanleiding tot enkele opmerkingen en vragen. Niet duidelijk is of vooral scholengemeenschappen van een zeer bepaalde structuur worden nagestreefd. De indruk bestaat dat aan de bewindslieden vooral de wenselijkheid voor ogen staat van scholengemeenschappen waarin algemeen vormend én voorbereidend beroepsonderwijs worden verzorgd. Anderzijds is in de afgelopen jaren in het kader van de SVM-operatie (Samenwerking en Vernieuwing in het Middelbaar beroepsonderwijs) juist vooral de totstandkoming van multisectorale scholen voor middelbaar beroepsonderwijs bevorderd. Voorts zijn in die periode verticale scholengemeenschappen tot stand gekomen met name in de sector middenstandsonderwijs (l.m.o./m.m.o.). Bovendien is, indien de Raad goed is geïnformeerd, nog steeds een vrij groot aantal scholen niet tot een bredere samenwerking toegetreden. In het kader van hetgeen de Raad hiervoor opmerkte over de wenselijkheid van samenhang in de diverse voorstellen ware op deze materie meer uitvoerig in te gaan.

5. In de paragraaf 3.3. van het algemeen deel van de toelichting op de nota van wijziging is aangegeven naar welk type scholengemeenschap de voorkeur uitgaat: een zo breed mogelijke scholengemeenschap. Daaronder wordt verstaan een scholengemeenschap voor l.b.o., m.a.v.o., h.a.v.o. en v.w.o. Deze voorkeur is daarbij ook beargumentteerd. Het reëel kunnen uitstellen van de keuze voor het type voortgezet onderwijs tot na in elk geval twee jaar basisvorming geeft de doorslag. Een verticale scholengemeenschap draagt aan deze doelstelling niet bij. Het door de Raad van State genoemde voorbeeld van l.m.o. en m.m.o. vraagt niet alleen dat leerlingen op twaalfjarige leeftijd een keuze maken voor beroepsgericht dan wel algemeen voortgezet onderwijs; ook nog moeten leerlingen direct kiezen welke sector in het beroepsonderwijs zij gaan volgen. Dit nu wordt onwenselijk geacht: enerzijds zijn niet alle leerlingen in staat om direct vanuit het basisonderwijs hun keuze te bepalen uit onbekendheid met de verschillende mogelijkheden. Anderzijds maakt een specifieke keuze het weer moeilijker om zonder verlies aan tijd en motivatie van leerlingen eerdere keuzen te herstellen. Overigens moet worden opgemerkt dat het proces van sectorvorming m.b.o. leidt tot een aanmerkelijke vermindering van het aantal verticale scholengemeenschappen. Afgezien van het landbouwonderwijs beperkt de figuur van de verticale scholengemeenschap zich daarmee overwegend tot sectoren met een specifiek beroepsgericht karakter (zoals nautisch en grafisch onderwijs), welke slechts een zeer beperkt segment van het totale aanbod aan lager beroepsonderwijs uitmaken. Het uitspreken van een eerste voorkeur voor brede scholengemeenschappen zal echter niet tot het opgaan van alle scholen in dergelijke verbanden leiden. Scholengemeenschapsvorming kan

wel worden gestimuleerd maar niet worden afgedwongen. Zowel minder brede scholengemeenschappen als ook categoriale scholen kunnen (blijven) bestaan. Het in stand houden van verticale scholengemeenschappen zal echter niet worden gestimuleerd, een uitgangspunt dat ook in de regelgeving tot uitdrukking komt. Scholen voor middelbaar beroepsonderwijs hebben zich ook feitelijk duidelijk georiënteerd in de breedte om tot sectorale of sectoroverstijgende instellingen te komen.

6. Tot de wijzigingsvoorstellen behoort ook een verhoging van de opheffingsnorm tot 240 leerlingen. In dit verband gaat de toelichting in op het belang van ook naar richting evenwichtig gespreide en bereikbare instellingen, eventueel via nevenvestigingen. De toelichting stelt daarover in paragraaf 2 dat zo nodig via fusies scholen van een bepaalde richting in stand kunnen worden gehouden. «Doorslaggevend hierbij is dat een kleine categorale school van een bepaalde richting kan blijven bestaan in de vorm van een nevenvestiging van een scholengemeenschap.» In paragraaf 7.1 wordt in dat kader gesproken over «brede scholengemeenschappen dan wel samenwerkingsverbanden». Het nieuwe begrip samenwerkingsverband wordt overigens in de nota niet verder toegelicht. Gelet op het gehele betoog en op de nieuw voorgestelde wettekst verstaat de Raad de nieuwe bepalingen aldus, dat een categorale school als hier bedoeld in stand kan blijven als nevenvestiging van hetzij een brede scholengemeenschap, waarin in ieder geval zijn verenigd een school voor voorbereidend beroepsonderwijs, voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, voor hoger algemeen voortgezet onderwijs en voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, hetzij een beperkte scholengemeenschap. In dat laatste geval moeten tussen die beperkte scholengemeenschap en een andere scholengemeenschap van hetzelfde bevoegde gezag zodanige afspraken zijn gemaakt dat een goede aansluiting op het vervolgonderwijs wordt verkregen als ware die meer beperkte scholengemeenschap een brede zoals met de nieuwe voorstellen in beginsel wordt beoogd. De Raad constateert dat in beide situaties tenminste een

6. De opmerkingen van de Raad van State op dit punt hebben geleid tot een aanpassing van paragraaf 7.1 van het algemeen deel van de toelichting.

bestuurlijke fusie moet plaatsvinden waardoor de meer bedoelde categorale school zijn zelfstandigheid verliest. Gezien deze vergaande consequentie adviseert het college de verdubbeling van de opheffingsnorm opnieuw te bezien. Zo de voorgestelde opheffingsnorm van 240 wordt gehandhaafd zou de Raad zich kunnen voorstellen dat een samenwerkingsverband als hier bedoeld ook tot stand zou mogen worden gebracht tussen een brede scholengemeenschap en een categorale school zonder dat een bestuurlijke fusie wordt vereist. Daarmede zou naar het oordeel van de Raad meer recht worden gedaan aan het in de toelichting verwoorde uitgangspunt, dat een kleine categorale school «een bestaan» toekent. Op dit aspect ware in de toelichting in te gaan.

7. In zijn eerdere advies heeft de Raad aangedrongen op een zeer zorgvuldige voorbereiding van de invoering van de voorstellen. Het college heeft er kennis van genomen dat nu de behandeling in de Staten-Generaal is vertraagd de nota van wijziging een verschuiving van de ingangsdata voorstelt. Anderzijds is door de nieuwe voorstellen de invoeringsproblematiek stellig verzaard. Met inachtneming van de in het advies van de Onderwijsraad op dit punt gemaakte opmerkingen dient deze problematiek in de toelichting meer omvattend te worden behandeld dan in de voorgelegde tekst het geval is.

8. Op enkele plaatsen in de toelichting wordt melding gemaakt van notities met betrekking tot personele aspecten, waarover met het georganiseerd overleg wordt gesproken. Over deze aspecten ware meer concreet in de toelichting dan wel tijdig ten behoeve van de behandeling van de voorstellen in de Tweede Kamer der Staten-Generaal informatie te verstrekken.

9. Blijkens paragraaf 9 van de toelichting is omtrent het geheel van uitgaven en dekkingsmiddelen overeenstemming bereikt met de Minister van Financiën. De conclusies van dit overleg dienen in de toelichting ook inhoudelijk te worden vermeld.

10. De Raad beveelt aan in de toelichting informatie te geven over de beoogde wijze van evaluatie.

7 en 8. Naar aanleiding van de hier gemaakte opmerkingen is het algemeen deel van de toelichting in paragraaf 8.2. en 9 aangevuld.

9. De nota van wijziging laat de conclusie van de Minister van Financiën bij het oorspronkelijke wetsvoorstel onverlet. De plausibiliteit van budgettaire neutraliteit blijft onaangetast. Een aanvulling van de toelichting achten ondergetekenden dan ook niet noodzakelijk.

10. Over de beoogde wijze van evaluatie is in de artikelsgewijze toelichting op onderdeel 00 nadere informatie gegeven.

11. Gelet op het veelomvattende karakter van deze nota van wijzigingen – waaronder toevoeging van belangrijke onderdelen aan het bij de Staten-Generaal liggende voorstel van wet – mag een dereguleringsparagraaf niet ontbreken. Hierin ware alsnog te voorzien.

11. Aan het algemeen deel van de toelichting is een dereguleringsparagraaf toegevoegd.

Artikelsgewijs

12. Artikel I, onderdeel J (artikel 10a).

De algemene vakken in het voorbereidend beroepsonderwijs behoeven (uiteraard) niet dezelfde te zijn als de vakken die op grond van artikel 11a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) tot de kernvakken van de basisvorming behoren. Op grond van de naamgeving mogen evenwel geen misverstanden ontstaan met betrekking tot de vraag in hoeverre met vakken als genoemd in artikel 10a wordt voldaan aan het vereiste van artikel 11a. De voorgestelde naamgeving ware aan te passen dan wel in voorkomende gevallen te verklaren. Daarbij ware ook toe te lichten waarom in dit voorstel wordt gesproken over een afdeling commercie terwijl in SVM-verband de term handel wordt gebruikt.

12. Inderdaad is het zo dat er geen misverstanden mogen bestaan over de verhouding tussen de algemene vakken voor de scholen voor v.b.o. en de voor de basisvorming geldende verplichte vakken. Daartoe is het echter niet nodig de naamgeving van de vakken te wijzigen. Overeenkomstig de reeds in het wetsvoorstel voorkomende systematiek is nu in artikel I, onderdeel J van de nota van wijziging in artikel 10a, vierde lid, de passage «voor zover in artikel 11a, tweede lid, niet anders is bepaald,» opgenomen, om daarmee tot uitdrukking te brengen dat in ieder geval de vakken van de basisvorming voor de scholen voor v.b.o. verplichte vakken zijn en dat er daarnaast nog andere vakken zijn die voor het v.b.o. (evenals dat voor de andere schoolsoorten geldt) tot de algemene vakken behoren. Bij het opstellen van het wetsvoorstel voorbereidend beroepsonderwijs (20 859) is destijds gekozen voor de term commercie. In een later stadium zal worden gezien of de term handel, die intussen in SVM-verband wordt gebruikt, ook voor het voorbereidend beroepsonderwijs zal worden gebruikt.

13. Artikel I, onderdeel L (artikel 11a, vijfde lid) en W (artikel 28a, vierde lid).

Blijkens hetgeen in de toelichting over de strekking van deze bepalingen wordt gezegd kan het verzoek gedaan door het bevoegd gezag om kerndoelen niet te laten gelden c.q. zelf opgaven voor het vak geschiedenis en staatsinrichting vast te stellen, uitsluitend kunnen voortkomen uit de grondslag van de school. De Raad adviseert dit criterium met zoveel woorden in de wetteksten op te nemen. Het ontgaat de Raad overigens waarom de bedoelde bezwaren zich slechts bij het genoemde vak zouden voordoen. De bepaling ware zo te formuleren dat zij voor alle vakken kan gelden.

13. De door de Raad aangehaalde artikelleden zijn herzien. In de nota van toelichting is deze herziening toegelicht.

14. Artikel I, onderdeel L (artikelen 11c en 11f).

Met dit onderdeel worden verscheidene wijzigingen aangebracht, waarvan sommige voor zichzelf spreken, maar andere een toelichting behoeven. Mede gezien het advies van de Onderwijsraad ware die toelichting alsnog op te nemen.

15. Artikel I, onderdeel M (artikel 12).

Het vervallen van artikel 12 WVO dient te worden toegelicht.

16. Artikel I, onderdeel S (artikel 22).

Ook dit onderdeel van de voorstellen ware toe te lichten, waarbij wordt ingegaan op de door de Onderwijsraad in het advies gemaakte opmerkingen over het desbetreffende artikel.

17. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

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

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

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W05.90.0268 van de Raad van State van 18 juli 1990.

– Zowel in considerans als in voorkomende teksten van de toelichting ware de uitdrukking «grotere en meer samenhangende eenheden van scholen» te vermijden.

– In onderdeel QQ, B moet in de aanhef c worden vervangen door d.

14. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting aangevuld.

15. Het vervallen van artikel 12 is reeds in de memorie van toelichting op het oorspronkelijke wetsvoorstel (op pagina 31) toegelicht, waarnaar hier korthedshalve wordt verwezen.

16. Na het verder vormgeven van het nieuwe inrichtingsbesluit zal op de genoemde onderwerpen van het nieuwe artikel 22 worden teruggekomen.

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

Ambtshalve is de nota van wijziging (door toevoeging van een nieuw artikel VII) aangepast aan de inmiddels in het Staatsblad verschenen SVM-wet (Stb. 1990, 266). Waar nodig, zijn de hieruit voortvloeiende wijzigingen toegelicht. Tevens zijn er nog enige wijzigingen van wetstechnische aard aangebracht, bij voorbeeld ten aanzien van de inwerkingtreding van de bepalingen met betrekking tot de opheffingsnorm voor het v.b.o.

Ik veroorloof mij U te verzoeken mij te machtigen de concept-tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel 20 381 (Basisvorming en voorbereidend beroepsonderwijs) aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan te bieden.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
J. Wallage