

Vergaderjaar 2011–2012

**31 289**

**Voortgezet Onderwijs**

**Nr. 117**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2012

**Aanleiding**

Op 1 augustus 2006 is de huidige wet- en regelgeving voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs (ook bekend als de regeling onderbouw VO) van kracht geworden. De regeling onderbouw VO beoogt een bestuurlijke vernieuwing te creëren door het vergroten van mogelijkheden voor scholen voor de inrichting van de eerste twee leerjaren.

De regeling biedt scholen meer beleidsruimte voor variëteit, professionaliteit en identiteit bij de vormgeving en organisatie van de onderwijsactiviteiten. Dit met het doel dat scholen maatwerk kunnen bieden aan hun leerlingen. De regeling onderbouw VO bepaalt welbeschouwd de kaders voor het «wat». Het «hoe» wordt aan de scholen overgelaten.

Met de regeling onderbouw VO zijn ook de voorschriften ten aanzien van de bevoegdhedenregeling verruimd. Scholen hebben nu de mogelijkheid om bekwaam onderwijspersoneel optimaal in te zetten, zonder concessies te doen aan de kwaliteit van het onderwijs. Het gaat dan bijvoorbeeld om de optie leraren in te zetten in teams waarvan de leden *gezamenlijk* verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en uitvoering van een vakoverstijgend onderwijsprogramma.

Een ander aspect van de regeling onderbouw VO betreft de voorwaarde dat scholen bij de inrichting van de onderbouw aandacht moeten besteden aan de samenhang tussen de verschillende vakken en programmaonderdelen. Een belangrijk instrument hiervoor zijn de 58 globaal geformuleerde kerndoelen. Op basis van de eigen professionele en identiteitsgerelateerde afwegingen kunnen scholen deze kerndoelen vertalen in concrete coherente onderwijsprogramma's, opdat leerlingen kunnen leren in een doorlopende leerlijn van onderbouw naar bovenbouw in het voortgezet onderwijs.

Bij de behandeling van het wettelijk traject is besloten om vijf jaar na invoering van de regeling onderbouw VO een onafhankelijke evaluatie uit te voeren naar het proces van autonomievergroting bij scholen als gevolg van de bestuurlijke vernieuwing (Kamerstukken 2005–2006, 30 323, nr. 21). Deze evaluatie is uitgevoerd door het Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs (GION). De evaluatiestudie wordt uw Kamer nu (en niet in augustus 2011) aangeboden in verband met het niet eerder beschikbaar hebben van de vergelijkende resultaten van de cohortonderzoeken onderwijsloopbanen van 5 tot 18 jaar (COOL), betrekking hebbende op de schooljaren 2007/2008 (COOL-1) en 2010/2011 (COOL-2).

In deze brief bericht ik uw Kamer op hoofdlijnen over de resultaten van deze evaluatiestudie. Voor een integraal beeld van het onderzoek verwijs ik u naar het bijgevoegde rapport «Evaluatie van de nieuwe wetgeving voor de onderbouw voortgezet onderwijs» van het GION.<sup>1</sup>

## **Conclusies uit het rapport**

### *Beleidsruimte*

De veranderingen in wet- en regelgeving ten aanzien van de nieuwe inrichting van de onderbouw worden door de meeste scholen in de evaluatiestudie *positief* gewaardeerd. Een meerderheid van schoolleiders en bijna de helft van alle docenten is van mening dat de grotere beleidsruimte op school een verbetering is ten opzichte van de oude situatie. Tegelijkertijd constateert een groot deel van de schoolleiders en docenten dat de regeling onderbouw VO tot weinig veranderingen in hun school heeft geleid. Men geeft aan dat hun school geen of slechts in beperkte mate gebruik maakt van de grotere beleidsruimte die de wet- en regelgeving biedt. Geen enkele schoolleider heeft in het onderzoek totaal geen verbetering ervaren. De meeste respondenten vinden het een verbetering, een deel ziet weinig of geen verschil, maar een verslechtering is het zeker niet.

Uit de evaluatiestudie blijkt dat scholen bij een grotere beleidsruimte in de onderbouw kiezen voor het invoeren van nieuwe vakken en leergebieden, het clusteren van vakken, het aanpassen van lessentabellen en het introduceren van keuzewerktijd. Ook het werken met teams, het verbeteren van doorlopende leerlijnen en het verbeteren van samenwerking tussen docenten worden door een beperkt deel van de scholen als belangrijke punten van schoolontwikkeling beschouwd.

GION constateert dat in dit kader is gebleken dat een derde van de onderzochte scholen gebruikt maakt van de verruiming van de bevoegdhedenregeling, en dat het vmbo de mogelijkheden tot de inzet van teambevoegdheid meer benut dan het havo en vwo.

### *Voorwaarden*

Uit de evaluatiestudie is naar voren gekomen dat scholen weinig bewust aan de slag zijn gegaan met het zelf concreet uitwerken van de kerndoelen naar concrete onderwijsprogramma's. De scholen maken gebruik van lesmethodes, die richtinggevend zijn voor het handelen van docenten.

Een meerderheid van de schoolleiders en docenten ervaart geen problemen met het realiseren van samenhang in het onderwijsprogramma op hun school. De meeste scholen combineren traditionele en vernieuwende elementen bij de inrichting van de onderbouw van hun scholen, zoals het aanbieden van onderwijs in vakken maar ook in

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

leergebieden. Ook wordt er professioneler gebruik gemaakt van digitale mogelijkheden en worden vakoverstijgende projecten geprogrammeerd.

Scholen hebben bovendien veel aandacht voor de doorlopende leerlijnen in school. Daarbij hebben scholen vooral oog voor de afstemming van onderwijsinhouden die in de onder- en bovenbouw aan bod komen. Daarnaast geven scholen aandacht aan de afstemming van de moeilijkheidsgraad en, in iets mindere mate aan de wijze van toetsing in de onder- en bovenbouw. Scholen voeren over het algemeen een minder actief beleid ten aanzien van de gehanteerde didactiek, de wijze waarop vakoverstijgende vaardigheden (zoals studievoordigheden) in de verschillende fasen van het voortgezet onderwijs aan bod komen, en het van leerlingen gevraagde werktempo.

Op het terrein van het waarborgen van kwaliteit van het onderwijs maken scholen gebruik van verschillende maatregelen zoals analyses van gegevens van de kwaliteitskaart, opbrengstgegevens, evaluatiemomenten met personeel, leerlingen en ouders. Voor wat betreft verantwoording naar de omgeving van de school blijkt er nog de nodige winst te boeken.

### *Leerlingprestaties*

Ten aanzien van de leerlingprestaties suggereert het vergelijkingsonderzoek tussen COOL-1 en COOL-2 een kleine tot middelgrote achteruitgang in de leerlingprestaties bij de vakken Nederlands, Engels en een kleine achteruitgang bij havo-leerlingen op wiskunde. In de gemengde en de theoretische leerweg van het vmbo was er eveneens een teruggang zichtbaar, maar alleen voor Nederlands en Engels, terwijl de geringere leerprestaties in de basisberoepsgerichte leerweg zich beperkten tot het vak wiskunde. Er zijn geen aanwijzingen dat leerlingen in het vwo minder goed zijn gaan presteren.

GION wijst erop dat deze uitkomsten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. Het aantal leerlingen in het vmbo is de laatste jaren gedaald ten gunste van leerlingen in het havo en vwo. Daardoor zijn er bijvoorbeeld in de populatie havo-leerlingen meer leerlingen gekomen met een relatief lager vaardigheidsniveau op de vakken Nederlands, Engels en wiskunde. Deze opwaartse beweging in de verdeling van leerlingen over de onderwijstypen in de periode 2007–2008 (COOL-1) en 2010–2011 (COOL-2) kan een mogelijke verklaring voor de mindere leerprestaties zijn.

### **Beleidsreactie**

Het hoofddoel van de regeling onderbouw VO is om het beleidsvoerende vermogen van scholen ten aanzien van verschillende vormen van onderwijs, zowel bestaande als nieuwe vormen, te vergroten, opdat scholen – binnen de kaders van de wet – zelf vorm kunnen geven aan het eigen onderwijsprofiel.

Kijkend naar de resultaten van het onderzoek van GION moet ik constateren dat scholen weliswaar positief zijn over de beleidsruimte die de regeling hen biedt, maar dat ze van die ruimte nog *onvoldoende* gebruik maken. Uit de resultaten van de evaluatiestudie blijkt immers dat een groot deel van de schoolleiders en docenten van mening is dat de regeling onderbouw VO – terwijl er zoveel ruimte is geboden – tot weinig veranderingen in hun school heeft geleid.

Ik bemerk tegelijkertijd dat de regeling onderbouw VO niet tot regeldruk en onnodige bureaucratie heeft geleid, en dit doet mij deugd, maar ik ben

van mening dat scholen wel degelijk *meer* gebruik moeten maken van de ruimte in de wet, ook al is dat aan henzelf om te bepalen.

In het verlengde hiervan is mijn tweede aandachtspunt de constatering van het GION over de teruggang in leerprestaties voor de doorstroomrelevante vakken Nederlands, Engels en wiskunde. Deze afname is eveneens naar voren gekomen in het internationaal vergelijkende PISA-onderzoek (Programme for International Student Assessment) uit 2009, welke ik uw Kamer eerder heb gemeld.

Het GION geeft in haar rapport aan dat deze teruggang niet zonder meer aan de regeling onderbouw VO kan worden toegeschreven. De mindere leerprestaties kunnen weliswaar gerelateerd zijn aan veranderingen die zich op scholen in de onderbouw hebben voorgedaan, maar kunnen ook het gevolg zijn van de opwaartse beweging naar hogere onderwijstypen die heeft plaatsgevonden in de leerlingenpopulatie.

De dalende trend van de leerprestaties in Nederland was voor mij eerder aanleiding advies te vragen aan zowel de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO)<sup>1</sup> als de Onderwijsraad<sup>2</sup>.

Uit de geleverde adviezen is naar voren gekomen dat scholen en docenten weinig houvast in het huidige onderwijsprogramma ervaren omdat een gezamenlijk leerplankader met helderheid over te bereiken doelen en kennisinhoud ontbreekt. Geadviseerd is door de SLO en de Onderwijsraad dat meer focus in het kernprogramma moet komen voor enerzijds de doorstroomrelevante vakken en anderzijds voor de andere vakken door het bepalen van een gemeenschappelijke kern.

In het Actieplan Beter Presteren en in het Bestuursakkoord met de VO-raad heb ik een aantal maatregelen opgenomen die de kennisbasis in de onderbouw versterken en scholen de mogelijkheid biedt om actiever te sturen op leerlingprestaties gebruik makend van de beschikbare regelruimte die de regeling onderbouw VO hen biedt.

Zo gaan er voor de doorstroomrelevante vakken (Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen) normstellende referentieniveaus en tussendoelen gelden. Verder zullen aan het eind van de onderbouw de leerprestaties worden getoetst via de diagnostische tussentijdse toets (vanaf schooljaar 2014/2015). Hierdoor krijgen docenten meer inzicht in mogelijke achterstanden van leerlingen en kunnen zij adequate acties inrichten om deze achterstanden weg te werken. Met de aangescherpte exameneisen en de rekentoets aan het einde van de bovenbouw zal tenslotte de uiteindelijke toetsing van de leerprestaties volgen.

Een andere maatregel is de nadere uitwerking van gemeenschappelijke kennisbases in de onderbouw, zoals bijvoorbeeld een natuurwetenschappelijke domein (science), een sociaal-cultureel en maatschappijwetenschappelijk domein en een domein moderne vreemde talen. Door het ontwikkelen van dergelijke gemeenschappelijke kennisbases kan tegemoet worden gekomen aan de behoefte van scholen en docenten om meer grip te krijgen op onderdelen van de kerndoelen en daarmee het onderwijsprogramma in de onderbouw nader in te richten.

---

<sup>1</sup> Leerplankundige analyse van PISA-trends, SLO, 2010.

<sup>2</sup> Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs, Onderwijsraad, 2011.

Met deze maatregelen is in mijn ogen een juiste balans gevonden tussen aan de ene kant de als positief ervaren ruimte van scholen om eigen keuzes te maken, en aan de andere kant de zorg voor de teruglopende leerprestaties.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart