

Vergaderjaar 2007–2008

31 007

Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen

Nr. 8

RAPPORT

Deelonderzoek Parlementaire behandeling Onderwijsvernieuwingen

Deel A Deelonderzoek hogleraren Onderwijsrecht	7
Deel B Chronologische overzichten van Kamerstukken	123
1. Basisvorming	125
2. Tweede fase	135
3. Vmbo	144

Omstreden onderwijsvernieuwingen

De parlementaire besluitvorming inzake de invoering van basisvorming, leerwegen en profielen tweede fase in het voortgezet onderwijs

Prof. mr. P. J. J. Zoontjens (Universiteit van Tilburg)

Prof. mr. dr. D. Mentink (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	7	Hoofdstuk 4 Profielen tweede fase	71
1.1. Analyse parlementaire besluitvorming	7	4.1 Inleiding	71
1.2. De problematische rol van de centrale overheid bij onderwijsvernieuwing	7	4.2 Profielennota's	71
1.3. Probleemstelling	10	4.2.1 Discussienota Profielen tweede fase 1991	71
1.4. Karakter en indeling onderzoek	11	4.2.2 Vervolgnota Profielen tweede fase 1992	73
Hoofdstuk 2 Integratie van het voortgezet onderwijs: historisch overzicht	13	4.3 Op weg naar een wetsvoorstel Profielen tweede fase	75
2.1 De periode 1900–1945: de onmachtige wetgever	13	4.3.1 Accentverlegging	75
2.2 De periode 1945–1952: het nieuwe elan van de nota Rutten	16	4.3.2 Eerste twee adviezen stuurgroep en reacties	77
2.3 De periode 1952–1968: Cals en de Mammoetwet	18	4.3.3 Vervolgstappen	81
2.4 De periode 1968–1986: de middenschooldiscussie	21	4.4. Indiening en behandeling wetsvoorstel Profielen tweede fase	81
2.4.1 Agendavorming (1968–1963)	21	4.4.1 Wetsvoorstel Profielen	81
2.4.2 Innovatie via de middenschool (1973–1977)	23	4.4.2 Behandeling Tweede Kamer	82
2.4.3 Terugblik op de middenschooldiscussie	25	4.4.3 Behandeling Eerste Kamer	85
2.4.4 Tweejarige brugperiode als alternatief (1977–1981)	26	4.5 Kritiek en bezinning	86
2.4.5 Voorstellen inzake Voortgezet Basisonderwijs (1982–1986)	27	4.5.1 Invoeringsperikelen	86
2.5 Overheidsaansturing, innovatie en de rol van het parlement vanaf 1951	28	4.5.2 Inspectierapport 2001	87
2.5.1 Feitelijke ontwikkelingen	28	4.6 Reparatie en herstel	90
2.5.2 De verschuiving van sturingsperspectief	31	4.6.1 Aanloop naar de wettelijke aanpassing van de profielen: profielcommissies	90
Hoofdstuk 3 Basisvorming	34	4.6.2 Het wetsvoorstel Aanpassing profielen en de publiciteit	92
3.1 Inleiding	34	4.6.3 Plenaire behandeling Tweede en Eerste Kamer	94
3.2 Het WRR-advies «Basisvorming in het onderwijs»	34	Hoofdstuk 5 Leerwegen, de vorming van het vmbo	96
3.3 Behandeling van het wetsvoorstel Basisvorming van Deetman	36	5.1 Inleiding	96
3.3.1 Wetsvoorstel en advisering	36	5.2 Het advies van de Commissie Van Veen	96
3.3.2 Reacties uit het veld	37	5.3 Indiening en behandeling wetsvoorstel Leerwegen mavo en vbo	99
3.3.3 Verzanding in het parlement – eindtermen	37	5.3.1 Vliegende start	99
3.4 Behandeling en invoering van de regeling Basisvorming van Wallage	39	5.3.2 Inhoud wetsvoorstel	99
3.4.1 De tweede Nota van Wijziging	39	5.3.3 Behandeling Tweede Kamer	103
3.4.2 Van eindtermen tot kerndoelen	41	5.3.4 Behandeling Eerste Kamer	107
3.4.3 De invoeringstermijn	43	5.3.5 Invoering en monitoring	108
3.4.4 Reacties uit het veld	44	5.4 Kritiek en bezinning	111
3.4.5 Behandeling in de Tweede Kamer	45	5.5 Reparatie en herstel	111
3.4.6 Behandeling in de Eerste Kamer	51	Hoofdstuk 6 Conclusies	114
3.4.7 Geen niveauverschil, maar «gevarieerde differentiatie» in de eindtoets	57	6.1 Tussen «droom» en «daad»	114
3.4.8 Invoering wet, onderzoek en evaluatie: 1993–1999	59	6.2 Rol van het parlement	117
3.5 Kritiek en bezinning	61	6.3 Anders in de toekomst?	118
3.6 Reparatie en herstel	63	6.3.1 Verhouding onderwijswetgeving en onderwijsvernieuwing; een onderbelicht thema	118
3.6.1 Tijdelijke maatregelen	63	6.3.2 Nieuwe instrumenten	120
3.6.2 Regeling onderbouw: Taakgroep Vernieuwing Basisvorming	64		
3.6.3 Reactie minister en Kamer	66		
3.6.4 Regeling onderbouw: wetsvoorstel	67		
3.6.5 Plenaire behandeling Tweede en Eerste Kamer	68		

DEEL A

1. INLEIDING

1.1 Analyse parlementaire besluitvorming

De Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen uit de Tweede Kamer is ingesteld naar aanleiding van de grote maatschappelijke onrust over de – als centralistisch ervaren – onderwijsvernieuwingen van de afgelopen jaren. Naar blijkt is er een groot verschil aanwezig tussen de verwachtingen die leefden bij de overheid met de invoering van de verschillende trajecten op dit vlak en de perceptie daarvan in het onderwijsveld. Waarom mocht de overheid er aanvankelijk bij de start van nieuwe trajecten van uitgaan op een solide maatschappelijk draagvlak te kunnen rekenen en bleek dit achteraf bij sommige grotendeels te ontbreken? De Commissie heeft tot taak te onderzoeken hoe onderwijsvernieuwingen zijn totstandgekomen en ingevoerd, en wat daaruit te leren valt voor de toekomst. Er bestaat behoefte aan inzicht in het waarom en de achtergrond van het verschil in opvattingen die overigens niet alleen de totstandkoming en de invoering, maar ook de resultaten van de onderwijsvernieuwingen aangaan. In het parlementaire onderzoek staat de vraag centraal vanuit welke sturingsprincipes de overheid moet handelen om samen met het onderwijsveld een bijdrage te leveren aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het onderzoek zal worden toegespitst op de invoering van de basisvorming, leerwegen (invoering vmbo) en profielen tweede fase in het voortgezet onderwijs (studiehuis). De Commissie heeft tot ons, hoogleraren onderwijsrecht aan respectievelijk de Universiteit van Tilburg en de Erasmus Universiteit Rotterdam, het verzoek gericht analyserend onderzoek te doen naar de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming inzake de aangegeven onderwerpen. Deze analyse zal aanvullend zijn ten opzichte van onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau naar de feitelijke, maatschappelijke en inhoudelijke factoren die ten grondslag hebben gelegen aan deze vernieuwingen.

1.2 De problematische rol van de centrale overheid bij onderwijsvernieuwing

In haar studie die aanvangt met de vraag waarom vanuit het centrale overheidsgezag ingezette hervormingen van het Amerikaanse onderwijsstelsel gedurende de laatste eeuw goeddeels zijn mislukt, concludeert Diane Ravitch, een zeer vooraanstaand onderwijshistorica in de Verenigde Staten, dat elke vernieuwing die uitvloeisel vormt van een ideologie, «als de pest», zoals de schrijfster het noemt, moet worden vermeden. «Het Amerikaanse onderwijs wordt niet geholpen met wondermiddelen en passies, maar wel met meer aandacht voor fundamentele waarheden die de toets der tijd hebben doorstaan. Zo luidt een fundamentele waarheid dat kinderen goed opgeleide leraren nodig hebben die over een ruim scala van leermethoden beschikken en die bereid zijn om verschillende leerstrategieën te gebruiken, afhankelijk van wat het beste resultaat heeft bij de kinderen. Een andere fundamentele waarheid houdt in dat ouders verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun kinderen en hen moeten helpen om zich te ontwikkelen tot goede personen met waardige idealen.» De schrijfster stelt vast dat omvattende veranderingen op curriculaire en pedagogische vlakken dienen te worden gegrond op degelijk onderzoek en zorgvuldig vergaard empirisch materiaal alvorens ze worden opgelegd.

aan hele schooldistricten en staten. «Er is geen gebrek geweest aan innovatie in het Amerikaanse onderwijs; voordat evenwel tot algemene invoering van enige onderwijsvernieuwing wordt overgegaan is er duidelijk bewijs nodig van haar effectiviteit. De scholen moeten flexibel genoeg zijn om nieuwe leermethoden en organisatorische wijzigingen door te voeren, en intelligent genoeg om het succes op de lange termijn in te schatten bij het verwezenlijken van hun primaire taak: kinderen onderwijzen.»¹

Zonder aan de (grote) verschillen tussen het Amerikaanse en Nederlandse onderwijssysteem voorbij te willen gaan, kan worden gesteld dat de discussie overzee belangrijke trekken van gelijkenis vertoont met waar we nu hier te lande mee bezig zijn. Het verdient aandacht dat noch in de Amerikaanse, noch in de Nederlandse situatie aan het belang van onderwijsvernieuwingen wordt getwijfeld en dat wordt erkend dat de centrale overheid daar een wezenlijke rol in speelt.

We concentreren ons thans op Nederland. Op de achtergrond van de besproken onderwijsvernieuwingen vanaf de basisvorming speelt het fundamentele vraagstuk wat de rol van de overheid moet zijn bij het in overeenstemming brengen van het onderwijs met de eisen van de tijd. In een notitie uit 2001 heeft minister Hermans van OCW getracht de vier kerntaken van de centrale overheid met betrekking tot het onderwijs in algemene termen te vatten:

- De zorg voor het onderwijsbestel (verdeling in onderwijstypen, onderlinge aansluiting, eindkwalificaties);
- De zorg voor toegankelijkheid van openbare en bijzondere instellingen (tegengaan discriminatie, bevordering gelijkheid, volledige bekostiging, aanbod openbaar onderwijs);
- De zorg voor kwaliteit (bevoegdheidsregelingen, erkenning, toezicht, facilitering);
- De zorg voor doelmatigheid (bevordering efficiëntie en effectiviteit onderwijs, verantwoording).²

In de Nederlandse situatie moeten deze kerntaken ten uitvoer worden gebracht tegenover een scholenstelsel dat wezenlijk decentraal is georganiseerd. Daarbij staan drie beginselen centraal. Het bijzonder onderwijs (2/3 van de bekostigde scholen in primair en voortgezet onderwijs) geniet de grondwettelijke vrijheid van richting en inrichting. Vanouds geldt het uitgangspunt in ons rechtssysteem van pedagogische autonomie van de (openbare en bijzondere) scholen, wat vooral de positie van de leraren en de vrije keuze van leermiddelen aangaat. Tenslotte is er de vooral in het internationale recht vastgelegde vrijheid van schoolkeuze van ouders en leerlingen.³

In de beleidsretoriek die met de drie vernieuwingsoperaties gepaard gaat, wordt er – zoals we nog zullen zien – regelmatig rekenschap van gegeven dat de genoemde beginselen worden gerespecteerd en soms zelfs versterkt. Indachtig het luidruchtige déficit van de middenschoolplannen uit de jaren zeventig, die niet in de laatste plaats bij het bijzonder onderwijs op grote tegenstand stuitten, is er tot op de dag van vandaag door opvolgende bewindslieden als uitgangspunt gesteld dat onderwijsvernieuwingen niet tot structuurveranderingen mogen leiden. De ontwikkeling van de vrije schoolkeuze wordt in bepaalde gevallen betreurd maar gerespecteerd. Voor het overige worden de maatregelen verdedigd met argumenten van versterking van de toegang voor (bepaalde) leerlingen: uitstel van selectie in brede schoolgemeenschappen, verhoging van het peil van het onderwijs (Basisvorming), verbetering van de doorstroom naar het hoger onderwijs (Profielen), het

¹ Diane Ravitch, *Left Back. A century of Failed School Reforms*, New York: Simon & Schuster, 2000, p. 453: «What American education most needs is not more nostrums and enthusiasms but more attention to fundamental, time-tested truths. It is a fundamental truth that children need well-educated teachers who are eclectic in their methods and willing to use different strategies depending on what works best for which children. It is another fundamental truth that adults must take responsibility for children and help them develop as good persons with worthy ideals.» «There has been no shortage of innovation in American education; what is needed before broad implementation of any innovation is clear evidence of its effectiveness. Schools must be flexible enough to try new instructional methods and organizational patterns, and intelligent enough to gauge their success over time in accomplishing their primary mission: educating children.»

² Zie Kwaliteit aan de basis, een actieprogramma voor het primair en voortgezet onderwijs, Kamerstuk II 2000/01, 27 400 VIII, nr. 92, p. 5.

³ Zie voor een bespreking van een en ander: Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*, adviesnr. 20020284/674, Den Haag, 2002 en P. J. J. Zoontjens, *Het beweeglijke recht op onderwijs*, oratie UvT, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2003.

leiden van leerlingen naar een startkwalificatie (Leerwegen). Op de pedagogische professionaliteit van de leraar wordt met respect voor zijn autonomie meerdere malen een dringend beroep gedaan (onderwijs op maat in de basisvorming, studiehuis, leerwegondersteuning). Toch zijn, zo lijkt het, juist in de confrontatie van sommige elementaire uitgangspunten van vernieuwingsbeleid met beginselen van decentrale organisatie, serieuze vragen te stellen over de effectiviteit van die beleidsuitgangspunten. Met een paar voorbeelden uit het onderzochte materiaal willen we trachten die vragen toe te lichten. We zien ervan af deze bij de conclusies weer te geven, omdat we die zoveel mogelijk tot de rol van het parlement willen beperken. Niettemin wordt hierbij vooruit gelopen op wat nog moet komen.

Geen structuurverandering

Elke vernieuwingsoperatie vindt plaats in de context van het bestaande systeem, zo luidt sinds enige decennia het adagium. De vraag kan worden gesteld of daarmee op essentiële punten de overheid niet de weg heeft geopend voor effecten die niet waren beoogd. Het lijkt erop dat men reeds door zo sterk vast te houden aan dit politieke uitgangspunt, diep heeft ingegrepen in de organisatie van en activiteiten in scholen. Een verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat daardoor het «natuurlijke» vermogen van (de goede) scholen om het leersysteem aan te passen aan veranderende omstandigheden wordt geblokkeerd. Via uniforme regels afgedwongen stilstand leidt in deze redenering evenzeer tot verandering op de werkvloer, zij het dat die zich moeilijk laat beheersen.

Voor de basisvorming, waarin dit uitgangspunt ongetwijfeld het sterkst speelde, betekende de handhaving van het bestaande systeem van examenvoorschriften bijvoorbeeld dat er een enorme spanning ging ontstaan tussen het principe van uitstel van keuze in de eerste jaren en het principe van aansluiting op de bovenbouw. Uiteindelijk, zo is uit de politieke besluitvorming wel gebleken, had men ook de grootste moeite om leerlingen aan de «onderkant» van het systeem in te passen in een gemeenschappelijk curriculum. Ten aanzien van die groep betekende de invoering van basisvorming wel degelijk een structuurverandering.

Versterking toegankelijkheid van het onderwijs

Een essentieel bestanddeel van de vernieuwingsoperaties vormde het beroep op het organisatorische vermogen van scholen en de pedagogisch-didactische bekwaamheid van het docerend personeel. Inzake de differentiatie in het kader van een gemeenschappelijk curriculum (Basisvorming), de integratie van (individueel) voorbereidend beroeps-onderwijs in het VO (Basisvorming, Leerwegen), de ontwikkeling van leervaardigheden (Basisvorming, Profielen) en het openhouden van opties voor toegang via mavo tot het havo (Leerwegen, Profielen) wordt de oplossing binnen de kaders van globale kerndoelen, voorgeschreven vakkenpakketten en centraal vastgestelde examenvoorschriften, en afgedwongen en gestimuleerde scholenfusies overgelaten aan het veld. Dit lijkt in de gegeven constitutionele verhoudingen een juist standpunt. Toch laat de politiek er langs allerlei wegen in de besluitvorming geen misverstand over bestaan dat het hier om steunpilaren van beleid gaat. Tijdens de parlementaire debatten krijgt men daarom meermalen de indruk dat de wezenlijke vernieuwingen in het «zwarte gat» van het veld worden geplaatst. Waar men bijvoorbeeld in het parlementaire debat twijfelt over ingrijpende vragen of differentiatie in de basisvorming het overstappen door leerlingen naar een andere school niet bemoeilijkt, of de beperktheid van de havo-profielen de doorstroom vanuit het mavo niet afsnijdt, of praktisch ingestelde leerlingen in het beroepsonderwijs het

theoretisch-cognitieve onderwijsprogramma wel aankunnen, en of de invoering van profielen en «studiehuis» niet tot grote belasting van scholen en overladenheid van programma's zal leiden, wordt steeds voor oplossingen naar de werkvloer verwezen.

De scholengemeenschapsvorming, aangeprezen als een middel tot verbetering van allerlei opties van individuele instroom en doorstroom, is in vele gevallen gebotst op de voorkeur van ouders voor een homogeen, veilig schoolklimaat dat men vooral in de Randstad op kleine, categorale scholen meent aan te treffen. Vanaf de jaren negentig is reeds bekend dat ouders hun keuzegedrag in belangrijke mate laten afhangen van het schoolklimaat.⁴

Anders in de toekomst

Er zijn kortom voldoende aanwijzingen dat het besproken onderwijs- vernieuwingsbeleid vanuit de centrale overheid onvoldoende in balans was met de decentrale beginselen van onderwijsvrijheid, pedagogische autonomie en schoolkeuzevrijheid. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor systematische doordenking van het proces van beleidsvoorbereiding, -vorming en -uitvoering in de toekomst.

1.3 Probleemstelling

De bevoegdheden die het parlement in staatsrechtelijke zin bezit staan in het teken van twee taken: medewetgeving en controle van de regering. De medewetgevende taak spitst zich bij de te onderzoeken onderwerpen vrijwel uitsluitend toe op wetsvoorstellen afkomstig van de regering. De controlerende taak – die uiteraard ook bij medewetgeving wordt geactiveerd, maar ook los daarvan kan worden gezien – komt tot uitdrukking in een diversiteit aan werkzaamheden en bevoegdheden, zoals commissie-overleg, begrotingsoverleg en -vaststelling, vragenrecht, interpellaties en moties. Hoewel men zou kunnen menen dat de controlerende taak naar de letter genomen het parlement in een «achteraf positie» plaatst, omdat het pas initiatieven en voorstellen van de regering beoordeelt, nadat zij zijn bekend geworden of ingediend, is de werkelijkheid veel complexer. Het gaat bij de basisvorming, leerwegen en profielen tweede fase om langdurige trajecten die over een periode van 15 tot 20 jaar zijn uitgesmeerd. De besluitvorming geschiedde daarbij noodzakelijkerwijs in stappen, waarbij keuzen werden gemaakt en beslissingen genomen die nader bepalend waren voor vervolgstappen. Hierbij heeft het parlement evengoed zichzelf als de regering gebonden. Parlementaire controle werd zodoende evengoed proactief mee bepalen en meebeslissen, zoals dat bij menig ander beleidstraject ook de praktijk is. Stellig is met deze opstelling de effectiviteit van de controletaak gediend, maar zij verhoogt ook de kwetsbaarheid van het parlement. Immers, als (het spraakmakend deel van) de buitenwereld, die zich vertegenwoordigd acht in het parlement, vanaf een bepaald moment onvoldoende mogelijkheden ziet om in het web van opeenvolgende Haagse keuzen en beslissingen te interveniëren, kan dat op het functioneren van het parlement als zodanig terugslaan. De interne effectiviteit van besluitvorming kan dan worden geconfronteerd met een gebrekkige effectiviteit van uitvoering, wat maatschappelijke gevoelens van onvrede over het democratisch functioneren van onze staatsinstellingen in de hand kan werken.

Overigens, het beeld dat nu zou kunnen oprijzen, dat het bij het neerzetten van basisvorming, leerwegen en profielen om een voortdurend «weg bewegen» van de maatschappelijke werkelijkheid is gegaan, verdient om twee redenen correctie. In de eerste plaats lijkt het traject leerwegen ten

⁴ Zie Zoontjens, a.w., p. 26–29.

opzichte van de twee andere trajecten een aparte positie in te nemen. Als vernieuwing lijkt het over het algemeen instemmend te zijn begroet. Verder heeft men gaandeweg van de «fouten» geleerd en is de besluitvorming daarop aangepast.

Er zijn bij alle trajecten – in meer of mindere mate – drie fasen te onderscheiden in de te onderzoeken periode: van besluitvorming en invoering, van kritiek en bezinning, en van reparatie of herstel. Al deze fasen krijgen in het onderzoek een plaats. Het onderzoek zal zich derhalve niet bewegen rond de fundamentele kwestie van het democratisch functioneren van het parlement in deze zaken, maar vooral betrekking hebben op de vraag wat er fout is gegaan, hoe men daarmee is omgegaan en in welke zin daaruit elementen zijn te destilleren die lering verschaffen voor de toekomst. Een zakelijke, feitelijke benadering staat voorop.

De volgende algemene, tweeledige onderzoeksvraag wordt tot uitgangspunt genomen:

Had het parlement tijdig zicht op de effecten van de totstandkoming en invoering van de basisvorming, leerwegen en profielen tweede fase in het voortgezet onderwijs? In welke mate had het zich vooraf van de ernst van de kritiek uit het onderwijsveld bewust moeten of kunnen zijn en heeft het mogelijkheden benut er rekening mee te houden?

Bij de uitwerking van deze onderzoeksvraag kan worden gedacht aan de volgende deelvragen:

- Wat was de rol van de Tweede Kamer bij de voorbereiding van het beleid inzake basisvorming, leerwegen en profielen tweede fase? Welke interventies zijn gepleegd om met de regering tot basale consensus te komen over nota's en voorontwerpen en hoe heeft men daarbij standpunten en adviezen «van buiten» betrokken?
- Hoe hebben beide kamers zich opgesteld bij de totstandkoming van cruciale wetgeving voor de invoering van deze trajecten, in hoeverre zijn daarbij eerder ingenomen posities verschoven en welke meerderheids- en minderheidsstandpunten zijn uiteindelijk ingenomen? Was er een verschil aanwezig in de benadering van Eerste en Tweede Kamer?
- Was men vanaf de aanvang in de Tweede en Eerste Kamer op de hoogte van kritiek die later aanleiding heeft gegeven tot bijstelling of bezinning, en hoe ging men daar aanvankelijk mee om?
- Welke factoren hebben nadat de cruciale wetgeving was ingevoerd aanleiding gegeven tot latere bezinning, hoe werd er geëvalueerd en welke reparatiemaatregelen zijn daaruit voortgevloeid?
- Op welke wijze is men bij de conceptie van reparatiemaatregelen omgegaan met maatschappelijke geluiden en oordelen van adviesorganen en welke verschillen zijn daarbij te constateren met de oordeels- en besluitvorming in de aanvangsfase?
- Hoe zijn globaal de verschillende fasen in de parlementaire oordeels- en besluitvorming beoordeeld door adviesorganen, maatschappelijke organisaties en vakschrijvers?

1.4 Karakter en indeling onderzoek

Het onderzoek heeft een beschrijvend en analytisch karakter. Hierbij zal expertise op het terrein van het onderwijsrecht en algemeen publiekrecht worden gecombineerd met inzichten in bestuurlijke en onderwijskundige concepten. Het is uitgevoerd aan de hand van de studie van Kamerstukken, beleidsdocumenten, adviezen en commentaren, een uitstap naar

juridische, onderwijskundige en/of bestuurskundige literatuur en een gedegen analyse van de wetgeving.

Het denken over onderwijsvernieuwing is niet alleen van deze tijd. In Nederland bestaat er een lange historie op dit vlak, juist met betrekking tot het voortgezet onderwijs. In hoofdstuk 2 zal hierop nader worden ingegaan. Daarin wordt de periode 1900 tot en met de discussie over het voortgezet basisonderwijs in de jaren tachtig besproken. De plannen inzake het voortgezet basisonderwijs zijn de directe voorloper geweest van de conceptualisering en invoering van de basisvorming. In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan de basisvorming. De analyse van dit hoofdstuk omvat de periode vanaf medio jaren tachtig (WRR-advies 1986) tot de wet van 2006 (Stb. 2006, 281), waarbij de basisvorming werd vervangen door een regeling van de onderbouw. Wat betreft profielen tweede fase, het onderwerp van hoofdstuk 4, gaan we terug tot de voorbereiding en verschijning van de Profielennota (1991) en bestrijken we de periode tot en met de wetswijziging van 2006 (Stb. 2006, 251) omtrent aanpassing van de profielen, die per 1 augustus 2007 in werking is getreden. Voor de plannen inzake de invoering van leerwegen en het vmbo, hoofdstuk 5, starten we met het in 1994 verschenen rapport «Recht doen aan verscheidenheid» van de commissie Van Veen en de kabinetsreactie uit 1995 daarop. De discussie hierover loopt nog volop. Als voorlopig eindpunt kan worden gewezen op de wijziging van onder meer de Leerplichtwet met betrekking tot de invoering van een kwalificatieplicht (Stb. 2007, 203). Hoofdstuk 6 bevat de conclusies.

2. INTEGRATIE VAN HET VOORTGEZET ONDERWIJS: HISTORISCH OVERZICHT

2.1 De periode 1900–1945: de onmachtige wetgever

Het denken over de vernieuwing van de structuur en inhoud van het voortgezet onderwijs kent een indrukwekkend en tegelijk problematisch verleden. Dat had allereerst te maken met de opbouw van een tamelijk versnipperd en daardoor complex geheel in de vroegste wetgeving. Rond 1900 zijn er drie wetten die het onderwijs in de fase na de lagere school regelen. Ook mag niet onvermeld blijven dat bij de wet van 1901 de leerplicht werd ingevoerd. Er is dan bepaald nog geen sprake van een omvattend regime.

Bij de Wet op het middelbaar onderwijs van Thorbecke (1863) was de hogere burgerschool (HBS) en middelbare meisjesschool (MMS), elk met drie, respectievelijk vijfjarige cursus ingevoerd.⁵ Verder regelde sinds 1876 de Hoger-Onderwijswet het zesjarige gymnasium. Het gebruik van het begrip middelbaar onderwijs dateert van een ruim geformuleerd overgangsartikel in de Wet op het lager onderwijs van 1857: «In afwachting der wettelijke regeling van het middelbaar onderwijs, zijn de voorschriften dezer wet mede van toepassing op alles wat betreft het verder voortgezet onderwijs in de levende talen en in de wis- en natuurkunde».⁶ Deze algemene bepaling sloeg mede een wettelijke basis onder het zelfstandig bestaan van het in de praktijk ontwikkelde meer uitgebreid lager onderwijs: een lagere school met in de jaren 1900–1920 meestal negen en soms tien leerjaren, waarvoor de landelijke verenigingen voor het mulo-onderwijs in 1907 het eerste gemeenschappelijke mulo-examen «in eigen kring», zonder overheidsbemoeienis, tot stand brachten. Vanaf de Lageronderwijswet 1920 werd deze bovenbouw van het lager onderwijs ondergebracht in de drie- of vierjarige afzonderlijke ulo-school.⁷ Het beroepsonderwijs was voor de wetgever in 1900 nog lang niet in zicht als aparte tak van voortgezet onderwijs. In de tweede helft van de negentiende eeuw was er sprake van een sterke opkomst van ambachtsscholen. Deze verdrongen gaandeweg de bij de wet van Thorbecke voorziene burgerdagscholen en -avondscholen, maar ontbeerden aanvankelijk zelf een wettelijke status.⁸ Het zou tot 1919 duren, alvorens het beroepsonderwijs in de Nijverheidsonderwijswet een plaats kreeg. Hoewel deze wet in haar openingsartikel aangaf dat het nijverheidsonderwijs diende op te leiden «op grondslag en met voortzetting van het algemeen vormend onderwijs», kreeg hiermee de scheiding tussen «Bildung» (algemeen vormend onderwijs) en «Ausbildung» (vak- of beroepsonderwijs) een formeel sluitstuk. Deze scheiding was allesbehalve van tijdelijke aard, maar kenmerkte de opzet van het Nederlandse categorale onderwijssysteem tot en met de eerste helft van de twintigste eeuw.⁹ Volgens sommigen is dat overigens nog steeds het geval.¹⁰ In dit verband mag niet onvermeld blijven dat de grondwetgever voor dit in 1919 wettelijk geregelde tweestromenland in het Nederlandse onderwijs al twee jaar eerder, bij de onderwijspacificatie van 1917, de basis had gelegd door stelselmatig te spreken van «algemeen vormend (lager, middelbaar en voorbereidend hoger) onderwijs» ter onderscheiding van het vakonderwijs «bij regeling van welke de wetgever vrij is».¹¹ In de loop van de twintigste eeuw ontwikkelden zich ook de handelsdagscholen en -avondscholen met drie- of vierjarige cursus, die eerst in 1937 – bij wijziging van de Wet op het middelbaar onderwijs – geregeld werden.¹²

⁵ Het leerprogramma van de driejarige HBS was bedoeld hetzelfde te zijn als de eerste drie jaren van de school met vijfjarige cursus. Bij de MMS correspondeerde de driejarige variant evenwel met de laatste drie klassen van de vijfjarige school; zij bouwde voort op het ULO. Vgl. A. Bartels, *Een eeuw middelbaar onderwijs 1863–1963*, Groningen: J. B. Wolters 1963, p. 16, resp. p. 35.

⁶ Vgl. A. Bartels, *a.w.*, p. 19.

⁷ H. Drop, *Algemene inleiding onderwijsrecht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1985, p. 359; J. Tigchelaar, *Meer uitgebreid lager onderwijs*, in: J. W. van Hulst e.a. (red.), *Vernieuwingsstreven binnen het Nederlands onderwijs in de periode 1900–1945*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1970, p. 164–165 en 171–172.

⁸ *Nijverheidsonderwijswet*, bewerkt door H. J. de Groot, inspecteur-generaal van het Nijverheidsonderwijs, Alphen aan den Rijn: N. Samsom 1921, p. IX e.v.

⁹ WRR, *Basisvorming in het onderwijs*, Rapporten aan de Regering, nr. 27, Den Haag 1986, p. 66.

¹⁰ Zie bv. Ed Schüssler, *Weg van de middenschool*, in: Ed Schüssler (red.), *Weg van de middenschool. Dertig jaar na het middenschool experiment*, Antwerpen-Apeldoorn: Garant 2006, p. 52.

¹¹ Zie de leden 4, 6 en 7 van artikel 23 Grondwet. Verder de Memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van het grondwetsartikel, in: J. B. Kan, *Handelingen over de herziening der Grondwet*. Eerste Deel, Den Haag: Boekhandel Belinfante 1916, p. 480c.

¹² Wet van 22 april 1937, Staatsblad 320. Zie verder Bartels, *a.w.*, p. 50–54.

De Wet op het middelbaar onderwijs was alras geen rustig bezit meer. In de laatste twee decennia van de negentiende eeuw woedden in het parlement en daarbuiten, zoals Bartels aangeeft, soms felle discussies over noodzaak en aard van de herziening ervan. Een reeks van argumenten passeerde daarbij de revue. «Het gaat dan over de onderlinge verhouding van klassiek en modern onderricht en hun al- of niet-gelijkstelling bij de voorbereiding tot het hoger onderwijs; over de «tweeslachtigheid» der hogere burgerschool in zoverre, dat zij aan twee geheel uiteenlopende eisen moet voldoen: het geven van algemene ontwikkeling en tevens voorbereiding op de Polytechnische School en de studie voor arts; over de keus op te jonge leeftijd tussen gymnasium en hogere burgerschool; over de overlading der schoolprogramma's en de vraag, of niet enkele vakken moeten worden opgeofferd, om tijd te winnen voor meer grondige behandeling van de overige; over de regeling van het huiswerk in verband met de kwestie der overlading; over de vereenvoudiging van het eindexamenprogramma; over de opleiding van de leraren, vooral over de praktische voorbereiding.» De schrijver trekt anno 1963 uit deze opsomming niet ten onrechte de ook nu nog actuele conclusie «dat de klachten die onze generatie over het middelbaar onderwijs heeft horen uiten, in geen enkel opzicht de glans van het nieuwe meer bezitten».¹³

De eerste pogingen na 1900 tot vernieuwing van het voortgezet onderwijs hadden voornamelijk het oogmerk om de verschillende typen van algemeen vormend onderwijs goed op elkaar af te stemmen. In 1903 stelde Abraham Kuyper de Ineenschakelingscommissie in, die tot doel had het gehele onderwijs van de grond af opnieuw op te bouwen, «om te komen tot een betere ineenschakeling van de onderscheidene delen ervan».¹⁴ De aandacht van deze staatscommissie bleef niet beperkt tot het middelbaar onderwijs maar betrof – om met Idenburg in zijn standaardwerk over het Nederlandse schoolwezen uit 1964 te spreken – de complete pedagogische structuur van het Nederlandse onderwijs, dat wil zeggen de «wijze waarop de opvoedkundige taken van het onderwijsstelsel verdeeld zijn over scholen van uiteenlopend niveau en karakter, en de tussen deze scholen bestaande samenhang».¹⁵

Het in 1910 verschenen lijvig rapport van deze commissie bevatte ontwerpregelingen voor lager tot en met hoger onderwijs, en alles wat zich daartussen bevond. De commissie stelde een gewone middelbare school met driejarige cursus en een middelbare school voor meisjes met drie- en vijfjarige cursus voor, en een zesjarig lyceum met tweejarige onderbouw, en drie afdelingen in de bovenbouw, waarin HBS en gymnasium zouden zijn geïntegreerd. De commissie had verder een regeling voor het vakonderwijs ontworpen dat vrijwel geheel los stond van de regeling van het middelbaar onderwijs. In een aparte wet, de Nijverheidsonderwijswet van 1919, zou uiteindelijk het lager en middelbaar beroepsonderwijs, alsmede het leerlingwezen worden geregeld. De voorstellen van de commissie met betrekking tot het algemeen vormend onderwijs ontmoetten scherpe kritiek in en buiten het parlement. Belangrijke bezwaren waren dat het historisch gegroeide stelsel werd weggecijferd en dat er een scherp onderscheid was aangebracht tussen middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs (lycea). In plaats daarvan werd bijvoorbeeld door de «Vereeniging van Leeraren bij het Middelbaar Onderwijs» in 1911 voorgesteld om een algemene middelbare school met driejarige cursus in te voeren die ook als onderbouw voor het voorbereidend hoger onderwijs zou kunnen dienen.¹⁶ Op basis van de voorstellen van de Ineenschakelingscommissie diende minister Heemskerk in 1913 een aantal wetsvoorstellen met betrekking tot

¹³ Bartels, *a.w.*, p. 246.

¹⁴ Idem, p. 247.

¹⁵ Ph. J. Idenburg, *Schets van het Nederlandse schoolwezen*, Groningen: Wolters 1964, p. 322.

¹⁶ Bartels, p. 248–249.

het algemeen vormend onderwijs in. Tot behandeling daarvan kwam het niet, omdat het kabinet-Heemskerk (1909–1913) kort na de indiening aftrad. Het na de verkiezing gevormde vrijzinnige kabinet-Cort van der Linden (1913–1918) nam de voorstellen wel over, maar een parlementaire behandeling bleef uit. De belangrijkste reden was ongetwijfeld dat minister Cort van der Linden zich op het standpunt stelde dat eerst de politieke schoolstrijd betreffende het gezag over het onderwijs¹⁷ diende te worden beslecht voordat kon worden overgegaan tot reorganisatie van enige tak van onderwijs.¹⁸ Pas onder minister De Visser – de eerste minister van Onderwijs – kwam het tot parlementaire behandeling van een door hem nieuw opgesteld en in oktober 1921 ingediend wetsvoorstel inzake het middelbaar onderwijs. Daarbij werd er in belangrijke mate afgeweken van de voorstellen van Heemskerk. Op deze regeling kwam stormachtige kritiek van buiten het parlement, en dan nog wel op een onderdeel dat al uitdrukkelijk in de plannen van de Ineensschakelingscommissie en de voorstellen van Heemskerk was voorzien. De kritiek richtte zich op de vestiging van een B-afdeling aan het lyceum, met Latijn, maar zonder Grieks en met natuurwetenschappen. Algemeen was het gevoelen dat hierdoor de klassieke opvoeding in haar bestaan werd bedreigd.¹⁹ Ook in het parlement liep het niet op rolletjes. Toen De Visser in 1925 aftrad was de wetgeving op het gebied van middelbaar onderwijs geen stap verder gekomen.²⁰

In 1928, tijdens het kabinet-De Geer I (1926–1929), deed minister Waszink een nieuwe poging. Maar zijn wetsvoorstel leverde zelfs geen voorlopig verslag op. Zijn opvolger Terpstra in het kabinet-Ruys de Beerenbrouck III (1929–1933), die in 1932 met een Nota van Wijziging het wetsvoorstel-Waszink aanpaste, kwam ook niet verder. En over zijn opvolger, minister Marchant in het kabinet-Colijn II (1933–1935), valt niet meer te zeggen dan dat zijn poging om met een zogenaamd «grondslagenontwerp» te komen – een omvattende beginselenwet voor het onderwijs – niet eens het parlement bereikte door zijn ontijdig gedwongen heengaan als minister. Daarmee was aan de onmacht van de wetgever in de periode tot de Tweede Wereldoorlog nog geen einde gekomen. Toen Slotemaker de Bruïne (1935–1939) een volledig nieuw wetsvoorstel in 1939 indiende, kwam het wederom niet tot behandeling, omdat de minister kort daarna verdween. En ten slotte was er de in 1939 ingediende (ingrijpende) Nota van Wijziging van minister Bolkestein, die eveneens in het parlementaire archief verdween omdat in mei 1940 de oorlog uitbrak.²¹ Bolkestein deed overigens nog van zich spreken toen van zijn hand in het najaar van 1946 het «Schema van de organisatie van het onderwijs» verscheen. Hij deed dat in zijn hoedanigheid van adviseur van minister Gielen. Het was echter geen «schema» voor onderwijsvernieuwing, maar wederom een ontwerp van een nieuwe samenhangende opbouw van de pedagogische structuur van het schoolwezen, om met Idenburg te spreken.²²

Samenvattend kan worden gesteld dat in de periode 1900–1945 acht opeenvolgende bewindslieden vruchteloze pogingen hebben ondernomen het algemeen vormend onderwijs te herstructureren. Veel mislukkingen kunnen worden toegeschreven aan een gebrek aan politieke timing bij de agendering van het wetsvoorstel. Maar dat is niet het hele verhaal. Met uitzondering van Kuyper (die niet tot indiening van een wetsvoorstel kwam) en Cort van der Linden (die de voorstellen van zijn voorganger overnam) heeft elke bewindspersoon gemeend zijn eigen stempel op een ontwerperegeling te moeten zetten. Dit duidt erop dat gedurende de hele periode de wenselijke structuur en inhoud van het algemeen vormend voortgezet onderwijs permanent omstreden waren. Daarbij vallen twee constanten in de beleidsmatige en politieke

¹⁷ Idenburg spreekt in dit verband over de *administratieve structuur* van het schoolwezen: de verdeling van het beheer en bestuur van het schoolwezen over personen en instellingen met uiteenlopende bevoegdheden en op de tussen deze personen en instellingen bestaande samenhang. *A.w.*, p. 243.

¹⁸ A. la Fleur, Voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs, in: J. W. van Hulst e.a. (red.), *Vernieuwingsstreven binnen het Nederlandse onderwijs in de periode 1900–1940*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1970, p. 257; Bartels, p. 252.

¹⁹ Bartels, *a.w.*

²⁰ Idem, p. 261.

²¹ Idem, p. 261–266.

²² Idenburg, *a.w.*, p. 323. Bartels, p. 267.

benadering op. Ten eerste werd er gaandeweg groot belang gehecht aan de maatschappelijk bijzondere positie van het voorbereidend hoger onderwijs, wat in de wetsvoorstellen na die van Heemskerk alleen maar leidde tot een sterker wordend semantisch en normatief onderscheid met middelbaar onderwijs. In de tweede plaats ging zeker in christelijke kring vrijwel alle aandacht uit naar de bescherming van de vrijheid van onderwijs van de eigen bijzondere scholen en seminaries. Voor het overige kan waarschijnlijk worden gesteld, dat er gedurende de Eerste en (de aanloop naar) de Tweede Wereldoorlog onvoldoende animo en politieke stabiliteit aanwezig waren om aan de voorstellen volwaardige aandacht te besteden.

2.2 De periode 1945–1952: het nieuwe elan van de nota Rutten

Direct na de bevrijding kwam er een ingrijpend hervormingsstreven op gang dat zich richtte op welhaast alle terreinen van het maatschappelijk en geestelijk leven. Toch zou het nog tot 1951 duren, voordat minister Rutten (1948–1952) met een nota kwam, waarin de toekomst van het onderwijs aan de orde werd gesteld. Aanleiding daarvoor was een in 1949 aangenomen motie Peters (KVP)-Van Sleen (PvdA). Dat gebeurde bij de behandeling van het wetsontwerp tot herstel van de achtjarige leerplicht die door de bezetter was ingevoerd maar na de oorlog was opgeschort. In die motie werd de minister verzocht, met inachtneming van de vrijheid van onderwijs, «een wetenschappelijk verantwoord plan van onderwijsvoorzieningen» op te stellen. De Kamer meende dat «een sluitend geheel van onderwijsvoorzieningen ter uitvoering van de achtjarige leerplicht noodzakelijk is».²³

In zijn *Nota betreffende onderwijsvoorzieningen* stelde minister Rutten dat het onderwijs de leerlingen diende voor te bereiden op hun maatschappelijk functioneren en dat daaraan de inhoud en de structuur van het scholenstelsel diende te worden aangepast. Daarmee kwam onder meer de weg vrij om het beroepsonderwijs met algemeen vormend onderwijs in één stelsel te integreren. En dat was een novum. Het hart van de nota werd gevormd door de plannen met betrekking tot het voortgezet onderwijs. Daarbij werd ook op onderdelen uit het «schema» van Bolkestein geput.

In structurele zin werd voorgesteld²⁴ om na het ongedifferentieerde, zesjarige basisonderwijs twee hoofdrichtingen te vormen, respectievelijk voor leerlingen met een overwegend praktische intelligentie en voor de meer theoretisch begaafden. Overgang binnen, maar ook tussen de hoofdrichtingen, zou zo min mogelijk belemmerd moeten worden. Direct komend van de basisschool zou instroom kunnen plaatsvinden in eenvoudig voortgezet onderwijs (EVO) voor de «practici» aan de ene kant, en in voortgezet onderwijs voor algemene doeleinden of voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) voor de «theoretici» aan de andere kant. EVO werd voorgesteld als een zelfstandige opleiding, respectievelijk als de eerste twee algemeen vormende jaren voor typen van beroepsgericht vierjarig *eindonderwijs*, zoals huishoudonderwijs en voortgezet onderwijs voor eenvoudige administratieve werkkringen (EAW; een uitsplitsing van het ulo voor praktisch georiënteerden) en *vervolg*onderwijs, zoals het lager technisch onderwijs. Het EVO diende een eenjarige brugklas te krijgen. Het voortgezet onderwijs voor algemene doeleinden zou gaan bestaan uit een vierjarige algemene middelbare school (AMS, een uitsplitsing van de ulo voor theoretisch georiënteerden) en een vijfjarige MMS. De MMS werd als eindonderwijs beschouwd, maar tussentijdse overstap naar het AMS – dat niet als eindonderwijs werd beschouwd – zou tevens mogelijk moeten worden gemaakt. Het

²³ Peter van der Heiden, *In de schaduw van de Mammoet; het onderwijsbeleid van minister F. J. Th. Rutten (1948–1952)*, diss. UU, Zutphen: Walberg Pers 2004, p. 83.

²⁴ Het navolgende is rechtstreeks ontleend aan Van der Heiden, *a.w.*, p. 92–97. Zie evenwel ook, maar dan beduidend summierder, Bartels, *a.w.*, p. 268–269.

gymnasium, de HBS en het lyceum dienden voortaan te worden gerekend tot het vwo.

Doorstroming van het LTS, dat de plaats van de ambachtsschool zou moeten innemen, naar naasthogere vormen van voortgezet technisch onderwijs, en van daaruit naar het technisch hoger onderwijs zou mogelijk moeten worden gemaakt. Verder zou er een gemeenschappelijke onderbouw van twee jaar voor de vierjarige AMS en het zesjarige vwo dienen te worden ingesteld, waarbij in een latere fase via de AMS weer zou kunnen worden ingestroomd in het vwo.

Inhoudelijk stond minister Rutten voor het starre klassikale systeem te vervangen door een systeem waarin rond een kerncurriculum leervakken facultatief gevolgd konden worden. «Het algemeen vormend onderwijs legt in te sterke eenzijdigheid de nadruk op feitenkennis, te weinig op harmonische ontwikkeling van de vermogens der leerlingen». Dat vraagt meer inspanningen van de scholen zelf. De opbouw van het onderwijs zou ook naar steeds meer differentiatie moeten toegroeien.²⁵

De nota werd om de nieuwe, integrale en onderwijskundige aanpak geroemd. Zij kan gezien worden als het begin van de periode van een constructieve onderwijspolitiek, een politiek waarbij de overheid bij haar bemoeiingen met het schoolwezen door uitgesproken doeleinden wordt geleid en waarbij de innovatie een wezenlijke plaats inneemt.²⁶ Deze nota vormde de opstap voor de twaalf jaar later tot stand gekomen Mammoetwet.²⁷ Hoewel de Kamer er zelf om gevraagd had, werd de Nota nauwelijks door haar besproken. Daarbuiten was het precies omgekeerd. Vanuit katholieke kring werd van verschillende zijden betreurd dat in de nota de toekomstige werkring van de leerling centraal werd gesteld en niet «de leerling als kind». Dit zou de te grote afstand tussen gezin en school kunnen bestendigen. Het meest uitgesproken was Gielen, de voorganger van Rutten op het ministerie en intussen hoogleraar Pedagogiek te Nijmegen, die het gebrek aan wetenschappelijkheid van de nota hekelde en er een schadelijke werking aan toeschreef.²⁸ Verder werd er vooral door belangenorganisaties van onderwijsgevendens gemengd gereageerd op de vervanging van ulo door AMS. De onderwijsvernieuwer Kees Boeke, die grote waardering voor de nota kon opbrengen, zag liever dat verschillende scholen voor voortgezet onderwijs één school voor alle leerlingen vormden met alle opleidingen onder één dak; een soort middenschool dus.²⁹

Na een eerste en vrij summiere reactie van de verschillende woordvoerders in de Tweede Kamer, een half jaar na het verschijnen van de nota, vond de inhoudelijke behandeling ervan pas tweeëneenhalf jaar later plaats. De vaste Kamercommissie voor Onderwijs produceerde een verslag van welgeteld zes pagina's. Rutten was toen al lang geen minister meer. Een verklaring voor de vertraagde en beperkte reactie van de Kamer zou kunnen zijn dat inmiddels op de nota wetsvoorstellen waren gevolgd. Kortom, mosterd na de maaltijd. Maar waarschijnlijk was er tevens een dieper liggend politiek probleem aan de orde. Rutten werd ook in zijn eigen fractie (KVP) als een doorbraakfiguur gezien, een type politicus waartegen in die kring zeker sinds de hervormingsideeën van Van der Leeuw (PvdA; 1945–1946) – de eerste minister van Onderwijs na de bevrijding – sterke afkeer was gegroeid. Het feit dat in het kabinet-Drees–Van Schaik (1948–1951) minister Gielen (KVP; 1946–1948) niet terugkeerde, maar Rutten verscheen, werd dan ook vooral door die fractie met teleurstelling begroet.³⁰ Het beeld bij de KVP moet er niet rooskleuriger op zijn geworden, toen tijdens de eerste reactie in de Kamer de woordvoerder van de PvdA het plan van Rutten bestempelde als een doortrekking van de lijn van Van der Leeuw.³¹ De voornaamste inhoudelijke kritiek

²⁵ Van der Heiden, *a.w.*, p. 91.

²⁶ Ph. J. Idenburg, Naar een constructieve onderwijspolitiek, *Pedagogische Studiën*, 1970, p. 1–18. Drop, *a.w.*, p. 25.

²⁷ Van der Heiden, *a.w.*, p. 108.

²⁸ Van der Heiden, *a.w.*, p. 98.

²⁹ Idem, p. 98–99.

³⁰ Van der Heiden, *a.w.*, p. 30 e.v. Rutten zou overigens ook nog deel uitmaken van het daarop volgende rooms-rode kabinet Drees I (1951–1952).

³¹ Idem, p. 101.

betrof het ontbreken van een beschouwing over de financiële gelijkstelling. Ook het verdwijnen van het ulo werd bekritiseerd. Voor het overige waren de reacties verdeeld, de grote lijnen van de nota werden óf ondersteund óf genegeerd.³²

In 1952 diende minister Rutten verschillende wetsvoorstellen in. In afwijking van de Nota werd de naam HBS omgedoopt in atheneum en werd een eenjarige brugperiode voor het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs geregeld, met de optie daarvan een tweejarige te maken. Ook bleef in de voorstellen het ulo bestaan en werd de AMS daarnaast als zelfstandige vorm geprojecteerd. Omdat de indiening van de wetsvoorstellen een week voor de Kamerverkiezingen geschiedde en het kabinet-Drees I kort daarop ten einde liep, (inderdaad: een frappante overeenkomst met het lot van Heemskerk in 1913) vond geen parlementaire behandeling meer plaats. Rutten kwam niet meer terug in een volgend kabinet.³³

2.3 De periode 1952–1968: Cals en de Mammoetwet

Ruttens opvolger, KVP-minister Cals (1952–1963), werd in 1963 de eerste onderwijsminister die een belangrijke structuurwijziging van het voortgezet onderwijs in wetgeving wist vast te leggen. In 1955 brachten hij en staatssecretaris De Waal de *Tweede Onderwijsnota* uit, die niet alleen door de naamgeving verwantschap met het gedachtegoed van Rutten uitstraalde: hierin werd het plan aangekondigd het gehele onderwijs tussen de lagere school en de universiteit in één wet te regelen. In 1958 volgde op de leest van deze nota het voorstel van Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), waarvan de considerans luidde: «alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is ter verkrijging van een samenhangend geheel van onderwijsvoorzieningen het voortgezet onderwijs in één wet te regelen». Zij kreeg de constructie van een raamwet, bedoeld om «voldoende ruimte te laten voor een vrije ontplooiing van het onderwijs».³⁴ Na vijf jaar kwam de WVO in het Staatsblad; na 1963 duurde het nog weer vijf jaar voordat de wet in werking treedt.

Het wetsvoorstel van Cals was een bescheiden stuk: nog geen vijftien pagina's wettekst, en hooguit vijftientwintig pagina's toelichting. Daarop kwam een lawine van beschouwingen los in de dag- en weekbladen en vooral de onderwijspers. Het ministerie verzamelde deze in een speciale bijlage van zijn «Knipselkrant», die in totaal over de hele periode van behandeling van de wet bijna 3400 bladzijden besloeg.³⁵ Verder werden er alleen al bij de schriftelijke en mondelinge gedachtewisseling met de Tweede Kamer rond zeshonderd bladzijden bedrukt. In een kritisch betoog over de plannen om het gehele voortgezet onderwijs onder één wettelijke regeling te brengen sprak het antirevolutionaire Kamerlid Roosjen op 28 april 1955 over een «mammouthwet», en die naam is nadien in gemoderniseerde spelling een eigen leven gaan leiden.³⁶

Helemaal in de geest van Rutten, steunt de regeling van de WVO op een viertal uitgangspunten:³⁷

- Iedere leerling krijgt in het voortgezet onderwijs de kans zijn capaciteiten te ontwikkelen in overeenstemming met zijn begaafdheid en aanleg, rekening houdend met de mogelijke maatschappelijke bestemming;
- Iedere leerling kan, indien hij dat wenst, zowel een algemene als een

³² Idem, p. 103.

³³ Bartels, *a.w.*, p. 268.

³⁴ Bartels, *a.w.*, p. 269.

³⁵ Ton Elias, *Van Mammoet tot wet*, Den Haag: Uitgeversmaatschappij PAX 1963, p. 230.

³⁶ Elias, *a.w.*, p. 7 en 8.

³⁷ Vgl. Drop, *a.w.*, p. 360.

op het beroep gerichte opleiding ontvangen, in overeenstemming met zijn aanleg en capaciteiten;

- Het tijdstip van de keuze voor een beroepsopleiding zal later liggen, afhankelijk van zijn begaafdheid;
- Binnen de structuur van het voortgezet onderwijs zullen zoveel mogelijk verticale en horizontale doorstroommogelijkheden worden gecreëerd.

De uitgangspunten duiden op een streven naar samenhang in het stelsel en naar emancipatie van de leerling. In de laatste zin diende aferekend te worden met de standenhiërarchie, waarop de wet van Thorbecke nog was gebaseerd. In de nieuwe wet wordt voortgezet onderwijs gedefinieerd als onderwijs, «dat wordt gegeven na het basisonderwijs, met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs».

Krachtens de WVO (in de tekst van het Staatsblad 1963) werd het voortgezet onderwijs verdeeld over:

- Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), te geven op een gymnasium, het atheneum of het lyceum, met een cursusduur van zes jaar;
- Hoger, middelbaar en lager algemeen voortgezet onderwijs (havo, mavo en lavo). Het havo is een vijfjarige opleiding, dan wel een top van twee jaar op de eerste drie jaren atheneum of lyceum of op vier jaren mavo. Het mavo kent een drie- of vierjarige cursusduur en is een zelfstandige school. Ook het lavo heeft een zelfstandige status van twee jaar, maar kan in plaats daarvan worden opgezet als de eerste twee jaren van het lager beroepsonderwijs;
- Het hoger, middelbaar en lager beroepsonderwijs (hbo, mbo, lbo). Dit wordt gegeven aan acht soorten van scholen voor beroepsonderwijs, waarvan de wet slechts in het algemeen aangeeft tot welke soort van beroepen deze scholen een voorbereiding geven. De drie niveaus van beroepsonderwijs worden gegeven aan afzonderlijke scholen met een cursusduur van elk ten hoogste vier jaar;
- Andere vormen van voortgezet onderwijs. Bij algemene maatregel van bestuur kan telkens worden besloten een school van deze niet nader omschreven categorie geheel of gedeeltelijk te bekostigen.

Een korte beschrijving van de verdere inhoud.³⁸ Het atheneum is gecreëerd ter vervanging van de HBS, voor zover deze een voorbereiding op het wetenschappelijk onderwijs geeft. Het havo treedt in de plaats van de MMS en de HBS, voor zover deze laatste tot taak had het geven van algemene vorming ter voorbereiding op de intrede in de maatschappij. Het mavo treedt in de plaats van het ulo. Vwo geeft toegang tot het wetenschappelijk onderwijs en havo tot het vwo of het hoger beroepsonderwijs. Eveneens kan vanuit het middelbaar beroepsonderwijs instroom in het hoger beroepsonderwijs plaatsvinden. Vanuit het mavo kan men weer instromen in het middelbaar beroepsonderwijs. Uiteraard is voor de meer begaafden doorstroming mogelijk binnen de verschillende kolommen: lavo-mavo-havo en lbo-mbo-hbo, maar hier kan op de verschillende niveaus ook van eindonderwijs worden gesproken. Voor scholen voor lavo en lbo, respectievelijk voor vwo, havo en mavo wordt een gemeenschappelijk brugjaar voorgeschreven. In beide typen brugjaren is een studieles verplicht, bestemd voor het leren leren en nadere oriëntatie op de schoolkeuze. Binnen het brugjaar vwo kan worden gedifferentieerd met of zonder Latijn. In de hogere leerjaren van mavo, havo, mbo en vwo wordt differentiatie van vakken via keuzepakketten mogelijk gemaakt. Het onderwijs aan de dagscholen wordt afgesloten met een schoolexamen.

³⁸ Zie Drop, *a.w.*, p. 360 e.v.; Bartels, *a.w.*, p. 270 e.v.

De nieuwe wet maakte de vorming van scholengemeenschappen mogelijk. Ook geheel nieuw was de invoering van een planprocedure (art. 65 e.v.) met als doel te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen.

De totstandkoming van de WVO is met uitgebreide discussie in en buiten het parlement gepaard gegaan. Er waren vele opmerkingen, bezwaren en tegenwerpingen waarin werd verwezen naar de grondwettelijke onderwijsvrijheid, bijvoorbeeld in verband met de pretentie een het hele voortgezet onderwijs omvattende wet tot stand te brengen, de afwijkende terminologie van de wet, de miskenning van de eigen aard van openbaar en bijzonder onderwijs, de financiële gelijkstelling, de dreiging van staatspedagogiek of het karakter van de wet als raamwet.³⁹ Het verzet tegen de nieuwe visie op een actieve overheid, de uitleg van de vrijheid van onderwijs en het primaat van de wetgever kwam voornamelijk uit protestants-christelijke kring (ARP en CHU). Samen met de VVD stemden zij als regeringspartijen in het kabinet-De Quay (1959–1963) tegen het wetsvoorstel, dat over de eindstreep werd getrokken door de KVP en de PvdA als oppositiepartij.

De totstandkoming van de Mammoetwet is een belangrijke fase geweest in de interpretatie van artikel 23 Grondwet.⁴⁰ Dat hoeft niet te verbazen daar het hier voor de eerste keer was dat de wetgever de pacificatienormen integraal toepaste op het voortgezet onderwijs. Minister Cals sprak niet voor niets over «*het doortrekken van de pacificatie*», respectievelijk van de financiële gelijkstelling voor het gehele voortgezet onderwijs.⁴¹ Op dat moment is onder meer opnieuw bevestigd dat regelgevende bevoegdheid van de wetgever op het terrein van onderwijs aan de regering kan worden gedelegeerd. Sindsdien is horizontale delegatie van regelgeving steeds meer gemeengoed geworden,⁴² hoewel daar meteen bij opgemerkt moet worden dat horizontale delegatie – in de vorm van een algemene maatregel van bestuur – al vanaf de Lager-onderwijswet van 1878 om praktische redenen werd toegepast!⁴³

In het parlement ging het er verder voor een belangrijk deel om goed zicht te krijgen op de consequenties van de verschillende veranderingen voor bestaande structuren, instituties en belangen. Voorbeelden zijn de discussies over de introductie van structurele «nieuwkomers» in het stelsel, zoals het basale lavo en de tussenfiguur van het havo. Wat is hun toegevoegde waarde, indien afgezet tegen het in 1942 ingevoerde tweejarige voortgezet gewoon lager onderwijs voor de minst begaafden of gespiegeld aan de voor velen vertrouwde verhouding tussen de oude HBS en het ulo?⁴⁴ Later is gebleken dat het lavo in de verhouding tot het lager of voorbereidend beroepsonderwijs geen lang leven was beschoren. Het havo heeft evenwel tot nu toe de ontwikkelingen overleefd. Ook hier weer was opvallend de grote tegenstand buiten het parlement – net als in de tijden van De Visser – tegen de mogelijkheid (als optie) van het vervallen van Grieks als vak in de B-afdeling van het gymnasium. Voor velen was hier een vaderlands cultuurgood in het geding. Het wetsvoorstel is er echter niet op aangepast.⁴⁵

Instructief⁴⁶ voor wat in latere jaren aan onderwijsvernieuwingen is geagendeerd betrof het omgaan met twee structuurwijzigingen: de invoering van het gemeenschappelijke brugjaar en de optie tot vorming van scholengemeenschappen. In weerwil van studies en rapporten die al langer bekend waren en waarin werd gepleit voor één, twee en zelfs drie gelijke leerjaren aan het begin van het voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs, beperkte het wetsvoorstel zich tot één brugjaar

³⁹ Elias, *a.w.*, p. 144 e.v.

⁴⁰ Zie voor de constitutionele aspecten en de discussie in het licht van de onderwijspacificatie: D. Mentink, *Orde in onderwijsbeleid. De wettelijke regeling van deugdelijkheidseisen als grondwettelijk probleem* (proefschrift EUR), Deventer: Kluwer 1989, p. 117–125 en p. 154 (over de kwestie van horizontale delegatie).

⁴¹ Zie Handelingen II 1961/62, p. 2573, 2583 en 2588.

⁴² Vgl. Drop, *a.w.*, p. 87 e.v. en 89 e.v.

⁴³ Zie voor 1878 en de parlementaire discussie bij de WVO: D. Mentink, *Omstreden gemeentelijk onderwijsbeleid. Over grondwetsuitleg en het primaat van de wetgever, in het bijzonder met betrekking tot de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid en de huisvestingsvoorzieningen*, Den Haag: Elsevier overheid 2004, p. 33–37.

⁴⁴ Zie hierover uitgebreid: Elias, *a.w.*, p. 33–40, resp. 56–68.

⁴⁵ Elias, *a.w.*, p. 98–112.

⁴⁶ Het direct onderstaande is vooral ontleend aan Elias, *a.w.*, p. 69–77.

voor respectievelijk lavo en lager beroepsonderwijs enerzijds, en mavo, havo en vwo anderzijds.

Doel ervan was een betere overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs te bewerkstelligen en in het voortgezet onderwijs zelf door selectie via determinatie van de mogelijkheden van elke leerling, de overgang van de ene schoolsoort naar de andere te vergemakkelijken. De woordvoerder van de VVD sprak van «consumptiedwang». Niettemin ging het wetsvoorstel uit van een aantal niveauverschillen in het brugjaar. Erkend werd dat er een te grote afstand bestond tussen vwo enerzijds en lavo en lbo anderzijds om een gemeenschappelijke basis voor te schrijven. Daarbij was ook niet uit te sluiten dat dezelfde vakken in het brugjaar van mavo, havo en vwo in de praktijk op verschillend niveau zouden worden gegeven. Verder werd er in het voorstel toegestaan dat in de eerste klas van het gymnasium Latijn zou worden gegeven, om tegemoet te komen aan de vele bezwaren die in het land waren gerezen. Tijdens de parlementaire behandeling van de wet is een verschillend vakkenpakket vastgesteld voor de brugklas lavo/lbo en die voor mavo/havo/vwo, zodat de mogelijkheid om door te stromen feitelijk werd geblokkeerd.⁴⁷ Daardoor was er uiteindelijk totaal geen sprake van een uniforme brugklas. Wel werd er perspectief geboden op een echt uniform brugjaar voor verschillende of alle schooltypen, namelijk als men in het veld mocht besluiten tot de vorming van een (minder of meer brede) scholengemeenschap over te gaan.

Voor de PvdA-fractie in de Tweede Kamer was, bij monde van het lid Tans, de scholengemeenschap een «kardinaal element» in de wet.⁴⁸ Daarin zouden goede voorwaarden zijn gelegen om de jeugd te helpen het schooltype te vinden dat haar het meest ligt en zich daarin overeenkomstig haar talenten te ontwikkelen. Volgens Tans werden leerlingen te vroeg maatschappelijk geklasseerd, ze werden belemmerd in het corrigeren van een verkeerde keuze en gehandicapt in hun persoonlijke ontplooiing omdat de onderwijsorganisatie te weinig soepel was en te weinig verscheidenheid bood. Tans verwacht eigenlijk veel meer van een «comprehensive school». Een scholengemeenschap onder één onderwijskundige en bestuurlijke leiding zag hij als een opstap daartoe, zij biedt de mogelijkheid om meer samenhang te brengen tussen de verschillende schooltypen. Ondanks dat er vraagtekens werden gesteld bij de wenselijkheid van omvangrijke instituten als scholengemeenschappen bleken de andere fracties zich tegenover hun eventuele komst redelijk neutraal en afwachtend op te stellen.

2.4 De periode 1968–1986: de middenschooldiscussie

2.4.1 Agendavorming (1968–1973)

Het jaar 1968, waarin de Wet op het voortgezet onderwijs in werking trad, is het hart van een periode die een groeiende belangstelling liet zien voor de bestrijding van ongelijkheid (in de verdeling) van kansen in de samenleving. Protesterende studenten en provo's in en buiten Nederland deden van zich spreken en zetten de hervorming van de maatschappij in al haar geledingen op de publieke agenda. Ook de gevestigde onderwijsorde kwam onder vuur te liggen. In Nederland uitte zich dit onder meer in de roep om democratisering van de universiteiten, die met de komst van de Wet Universitaire Bestuurshervorming in 1971 beantwoord werd. Ook groeide in de publieke opinie en de onderwijswetenschappen een vrij brede belangstelling voor de oude «Reformpädagogik», voor project- en Jenaplanonderwijs, voor antiautoritaire onderwijsvormen en de school-

⁴⁷ Elias, *a.w.*, p. 34.

⁴⁸ Zie Elias, *a.w.*, p. 71–72.

is-dood beweging. De effecten ervan op het nationale onderwijsbeleid hadden het karakter van een trendbreuk, die de overgang markeerde van strevingen om eenheid in het onderwijscurriculum te bewerkstelligen ten behoeve van een verscheidenheid aan ideologische groeperingen en individuele kenmerken, naar individualisering en naar belangstelling voor de leerweg van de leerling.⁴⁹ Bij deze ingrijpende ontwikkelingen ontsnapte ook het voortgezet onderwijs niet aan de aandacht. Zoals Schüssler het uitdrukt: «middenschool is *in the air*».⁵⁰

In 1968 was onderwijsminister Veringa (KVP) van opvatting dat de Wet op het voortgezet onderwijs op een aantal belangrijke punten anders zou luiden als deze in 1968 tot stand was gebracht. Hij achtte het de beste oplossing «dat door middel van een nieuwe experimentenwet en eventueel ook door een verruiming van de experimenteerartikelen in de Wet op het voortgezet onderwijs de mogelijkheden voor proefnemingen met nieuwe ideeën worden verruimd».⁵¹ In de «Nota inzake onderwijs- en arbeidsmaatregelen voor werkende jongeren» uit 1970 van staatssecretaris Grosheide (AR) van OK&W en minister Roolvink (AR) van Sociale Zaken werd gesteld «dat in het tot stand brengen van een nieuw type geïntegreerd voortgezet onderwijs voor 11/12 tot 14/15 jarigen, veelal aangeduid als middenschool, in beginsel de oplossing van een aantal fundamentele onderwijsproblemen ligt». Als voordelen zag men het «langer bij elkaar houden van de jongeren van dezelfde leeftijdsgeneraties, het verschuiven naar een later tijdstip van de beroepskeuze en het bevorderen van de ontplooiing van ieders talenten. Tevens wordt daarmee de mogelijkheid geopend de jeugd beter voor te bereiden op een bredere vormingssituatie op latere leeftijd.» In de nota wordt aangekondigd dat studies en experimenten met spoed zullen worden uitgevoerd.⁵² In 1970 kwam de Experimentenwet onderwijs tot stand (Stb. 1970, 370). Onder minister Van Veen (CHU) en staatssecretaris Schelfhout (KVP), die deel uitmaakten van het kabinet-Biesheuvel (1971–1973), werd het thema van de middenschool verder onder de aandacht gebracht. Zij deden dat in hun «Nota over het Onderwijsbeleid», waarin de bewindslieden een nieuwe samenhangende visie op het onderwijs schetsten en als uitgangspunt werd geformuleerd dat «van de overheid in toenemende mate een actief, meedenkend en – waar nodig – sturend beleid» gevraagd wordt.⁵³ Hierin nam de integratie van het onderwijs aan ca. 12- tot 15-jarigen een belangrijke plaats in. Beide bewindslieden waren daar een groot voorstander van. Geïntegreerd voortgezet onderwijs zou de «algemene persoonlijkheidsontwikkeling bevorderen, educatieve achterstanden helpen opheffen en ook – door individualisering en socialisering – voor allen de kansen op een zo groot mogelijke ontplooiing kunnen vergroten. Maar voor invoering moeten eerst de nodige personele en materiële voorwaarden worden vervuld (voorbereiding en bijscholing docenten; aanpassing gebouwen en leermiddelen). Daarbij zal door wetenschappelijk voorbereide experimenten een onderwijskundige vormgeving moeten worden ontwikkeld, die een redelijke mate van zekerheid biedt, dat de gewenste doelen inderdaad zullen worden bereikt».⁵⁴ Voor de opzet van de experimenten werd de duur van de middenschool voorlopig bepaald op drie jaar. «Structuurdoorbrekende» experimenten konden alleen op verantwoorde wijze in brede scholengemeenschappen worden ondernomen.⁵⁵ Karstanje⁵⁶ typeert de periode van 1968 tot 1973 als de fase van agendavorming inzake de middenschool-discussie. Vanuit het parlement werd in deze periode per saldo gematigd positief, althans niet negatief tegen de plannen aangekeken. Dat lag daarbuiten al anders. Organisaties die zich richtten op de belangen van werknemers (vakcentrales, PvdA) waren vóór, organisaties die letten op de belangen van eerstegraads leraren waren evenwel tegen.⁵⁷

⁴⁹ WRR, *Basisvorming*, a.w., p. 71–73.

⁵⁰ Schüssler, a.w., p. 20.

⁵¹ Kamerstuk II 1968/69, 9 800, VIII, nr. 2, p. 6.

⁵² Kamerstuk II 1969/70, 10 904, p. 4–5.

⁵³ Bijlage IV van de Memorie van toelichting bij de Onderwijsbegroting 1973, Kamerstuk II 1973/74, 12 000 VIII, p. 4.

⁵⁴ Ibidem, p. 10.

⁵⁵ P. N. Karstanje, *Beleidsvaluatie bij contro-versiële onderwijsvernieuwing. Een vergelijkende gevalstudie naar de toegeschreven en feitelijke functies van evaluatie voor beleidsvorming in de multi-actorcontext van drie grootschalige vernieuwingsprojecten voortgezet onderwijs in de periode 1970–1986*, diss. UU, Amsterdam: SCO-rapport 170, 1980, p. 89.

⁵⁶ A.w., p. 78.

⁵⁷ Karstanje, a.w., p. 81 e.v.; p. 89.

2.4.2 Innovatie via de middenschool (1973–1977)

Onder Van Kemenade (PvdA), minister van O&W in het kabinet-Den Uyl (1973–1977), bereikte de middenschooldiscussie haar hoogtepunt. Het reeds door zijn voorganger Van Veen opgestelde Sectorexperimenteerplan uit 1973 werd door Van Kemenade onder de titel «Experimenten Middenschool» overgenomen. Dit plan, waarin de uitgangspunten voor het doen van experimenten werden verwoord, kwam uit de koker van de Commissie Onderwijskundige Experimenten (COE) – een werkverband van het ministerie en de (voormalige) Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO) aangevuld met waarnemers uit de Onderwijsraad en de landelijke pedagogische centra. Deze commissie was ook belast met de beoordeling van de experimenteerplannen.⁵⁸ De commissie verloor haar plaats toen door minister Van Kemenade op 20 december 1973 een Innovatie Commissie Middenschool (ICM) werd ingesteld (zie verder paragraaf 2.5 over dit initiatief en andere, die met elkaar blijk geven van een gewijzigde opvatting bij regering en parlement over hoe het voortgezet onderwijs bestuurlijk dient te worden aangestuurd).

In de in juni 1975 gepubliceerde Nota «Contouren van een toekomstig onderwijsbestel» werden de al gemelde uitgangspunten inzake de middenschool herhaald en werd er één toegevoegd. Dit nieuwe uitgangspunt is het eerste in de opsomming van uitgangspunten, die zo dadelijk zal volgen. De Contourennota beoogde een toekomstbeeld te schetsen van het onderwijs in zijn geheel en werd uitdrukkelijk gepresenteerd als een verzameling van ideeën die open voor discussie zijn. Een belangrijk onderdeel betreft de middenschool. Er golden vijf uitgangspunten:

- Het gezamenlijk volgen van algemeen en beroepsoriënterend onderwijs door een volledige jaargroep van leerlingen, ongeacht aanleg, milieu, sekse of geleverde leerprestatie;
- Uitstel van de beroeps- en studiekeuze naar een later tijdstip: niet op 12-jarige maar 16-jarige leeftijd;
- Het aanbieden van gelijke en optimale kansen op ontplooiing, waarbij achterstanden veroorzaakt door milieugebondenheid en door traditionele rolbeperking van meisjes worden opgeheven;
- Verbreding van het inhoudelijke onderwijs- en vormingsaanbod voor deze leeftijdsgroep door een grotere spreiding van vakken en het bieden van mogelijkheden tot evenwichtiger en veelzijdiger ontplooiing van alle aanwezige bekwaamheden;
- Het aanbieden van passende onderwijsleersituaties voor individuele ontplooiing en sociale bewustwording.⁵⁹

In de middenschool, aldus de Nota, ligt het accent in het driejarige curriculum op het ontwikkelen van kennis en vaardigheden die allen nodig hebben. Alle leerlingen worden ongeacht capaciteit en milieu van herkomst ingedeeld in niet-voorgeselecteerde leeftijdsgroepen («heterogene leeftijdsgroepen»). Van daaruit kunnen zij uitzwermen naar wisselende groepen van bezigheid en studieniveau (zg. «homogene groepen»), waarin zij zich naar aanleg en belangstelling kunnen oriënteren en bekwamen. Het afwisselend systeem van hetero- en homogene groepen wordt «interne differentiatie» genoemd. Het is dus niet zo, aldus de Nota, dat met de middenschool een eenheidsschool bedoeld wordt. Niet alle leerlingen van een jaargroep krijgen alle programmaonderdelen op gelijk niveau aangeboden. «Er moet integendeel een nieuwe vorm van onderwijs uit voortkomen waarin elke individuele leerling zijn unieke persoonlijkheid naar aanleg, belangstelling en bekwaamheid optimaal kan ontplooiën».⁶⁰ Een en ander veronderstelt dat selectie in het kader van

⁵⁸ Nota over het Onderwijsbeleid, a.w., p. 32. Karstanje, a.w., p. 97 e.v.

⁵⁹ *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel; discussienota*, publicatie van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Den Haag 1975, 3e druk, 1976, p. 46.

⁶⁰ Idem, p. 45/46.

een systeem dat uitgaat van de karakteristieken van schoolsoorten zoveel mogelijk moet worden vermeden. Het principe van zittenblijven en algemener: dat van de binding tussen de verwerking van leerinhoud en een bepaalde daarvoor gestelde tijd, moet worden doorbroken. Daarvoor in de plaats treedt het uitgangspunt van begeleiding van de individuele ontplooiing.⁶¹ Uiteraard is er dan een probleem met de exameneisen die op de verschillende niveaus in het onderwijs ná de middenschool zullen worden gesteld. «Deze indeling naar niveaus van programma's in het vervolgonderwijs zal licht tot «voorafschaduwning» in de middenschool kunnen leiden: een leerling moet ongeveer dit of dat niveau in dit of dat vakkenpakket gehaald hebben om een bepaald programma in het vervolgonderwijs te kunnen en te mogen volgen».⁶² Als waarborg tegen deze tendens van voortijdige «streaming» acht men de reële mogelijkheid om nog in het eerste jaar van het vervolgonderwijs te switchen van groot belang. Verder zal via vele en veelsoortige experimenten moeten worden uitgewezen in hoeverre het «ideaal van interne differentiatie» in de praktijk haalbaar is.⁶³ In een latere fase werd door de bewindslieden voorzien dat tien jaar na het verschijnen van de Contourennota op basis van de experimenten een beslissing kan worden genomen over het bestaansrecht van de middenschool.⁶⁴ De Nota beschouwt onder meer scholengemeenschapsvorming als een stap die de middenschool dichterbij kan brengen.⁶⁵

De Contourennota leverde 338 commentaren uit het onderwijsveld op. De reacties waren diep verdeeld. Mede op basis van deze commentaren publiceerden de bewindslieden op 19 maart 1977 een vervolgnota – Contourennota 2 –, waarop weer 95 commentaren verschenen. Bij de publicatie van de tweede groep van commentaren was er inmiddels een nieuw kabinet aangetreden.⁶⁶ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateert dat toen in 1977 de herziene versie van de nota verscheen, de discussie rondom de middenschool «volslagen» was «gepolariseerd», mede vanwege de ideologisch-politieke presentatie ervan.⁶⁷

Karstanje laat zien dat in de commentaren de scheidslijnen tussen organisaties die een relatie hebben tot de belangen van eerste graads leraren enerzijds (tegen) en organisaties die werknemersbelangen hoog in het vaandel hebben staan anderzijds (vóór), alleen maar scherper zijn geworden.⁶⁸ In het algemeen onderscheidt hij, naar de aard van de reacties die er binnen en buiten het parlement op de plannen zijn losgekomen, drie groepen van betrokkenen: voorstanders, twijfelaars en tegenstanders. Dat is goed te zien aan de wijze waarop tegen het belang van experimenten wordt aangekeken. «Voorstanders van de vernieuwing wensen eerst een besluit over de invoering van de vernieuwing alvorens tot experimenten mag worden overgegaan. Twijfelaars bepleiten het opzetten van experimenten of projecten om zicht te krijgen op de onderwijskundige invulling dan wel effecten, neveneffecten en randvoorwaarden. Tegenstanders willen – indien er experimenten moeten komen – uit de experimenten bewijsmateriaal ten behoeve van besluitvorming verkrijgen.»⁶⁹

In het parlement was goed te zien dat de kampen van de twijfelaars, tegenstanders en voorstanders verdeeld waren over respectievelijk de christelijke fracties, de VVD, en de PvdA en kleinere linkse fracties. Alle confessionele fracties schrokken terug voor het element van «staats-pedagogiek» dat aan de plannen kleefde. «Als de bemoeienis van de overheid zich zou uitstrekken tot zaken die te maken hadden met persoonlijke ontplooiing en met de maatschappelijke voorbereiding van

⁶¹ Idem, p. 48/49.

⁶² Idem, p. 52.

⁶³ Idem, p. 53.

⁶⁴ Karstanje, *a.w.*, p. 106.

⁶⁵ Contourennota, *a.w.*, p. 47.

⁶⁶ Karstanje, *a.w.*, p. 108.

⁶⁷ Basisvorming, *a.w.*, p. 73.

⁶⁸ *A.w.*, p. 109–118.

⁶⁹ *A.w.*, p. 278.

jongeren die veel verder ging dan de beroepsuitoefening alleen, zou daarmee, zo werd gevreesd, de vrijheid van onderwijs in de knel komen».⁷⁰ Daarnaast vreesden de confessionelen voor hun eigen scholen, nu invoering van de middenschool tot een grote herschikking van het bestand zou dienen te leiden.⁷¹ De KVP, daarin gesteund door de AR, pleitte voor de beproeving van een gemeenschappelijke leerweg voor alternatieve leeftijdscategorieën: voor 11- tot 14-jarigen, voor 10- tot 13-jarigen of 11- tot 13-jarigen als school tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De VVD verzette zich tegen structurele veranderingen, eerst de inhoud moet worden besproken. Deze fractie pleitte ook voor onafhankelijke evaluatie van de Mammoetwet en wilde wel instemmen met experimenten, maar dan om te laten uitwijzen dat een middenschool wel of geen bestaansrecht heeft. Een VVD-motie in de Eerste Kamer, die luidde dat de middenschool een aantasting van de vrijheid van onderwijs oplevert, haalde het niet. Voor de PvdA waren de experimenten van groot belang om de opbrengst optimaal te doen zijn. Er werd op aangedrongen om de relevante informatie op zo systematisch en eenduidig mogelijke wijze via experimenten te verkrijgen.⁷²

2.4.3 Terugblik op de middenschooldiscussie

De literatuur waarin in latere jaren is teruggekeken op de middenschool-discussie is overvloedig en divers. Er kan in dit bestek maar op beperkte schaal aandacht aan worden besteed. Twee elementen worden hier kort belicht. In de eerste plaats het commentaar op de (inhoudelijke en structurele) uitgangspunten van de operatie en in de tweede plaats de waardering van de experimenten. Immers, juist door de experimenten hebben er daadwerkelijk middenscholen bestaan in Nederland. Eerst de uitgangspunten. Elf jaar na het verschijnen van de (eerste) Contourennota beschouwt de WRR het als een fundamenteel probleem dat in de plannen werd gekozen voor een middenschoolmodel dat gelijke kansen en emancipatie trachtte te verwezenlijken door de nadruk te leggen op de vrijheid van ontplooiing. De afwezigheid van gemeenschappelijke eindtermen, van objectieve normen tot afsluiting van de middenschool, is – zo lijkt de Raad te zeggen – een essentiële weeffout. Verwezen wordt onder meer naar de oratie van J. F. Vos (Vrije Universiteit Amsterdam) uit 1982, getiteld: «De middenschool in de jaren tachtig». Daarin wordt betoogd dat aan de hand van onder meer een gezaghebbende studie van Kienitz over de Amerikaanse high school overtuigend is komen vast te staan hoezeer de nadruk op emancipatie door individuele zelfontplooiing een negatieve uitwerking heeft op de gelijkheid van kansen. Leerlingen uit kansarme milieus blijken, onder de paraplu van een quasi-progressieve pedagogiek vooral pakketten te kiezen waardoor hun achterstand opnieuw wordt bevestigd. Het probleem van de relatie tussen gemeenschappelijke eindtermen («Einheitlichkeit») en de hierbij aansluitende didactische differentiatie («Differenzierung») is hiermee, aldus Vos, blootgelegd. Ook door anderen werd, zoals de WRR laat zien, de «ideologie der zelfontplooiing» scherp bekritiseerd.⁷³ Deze ideologie, die door opvattingen over differentiatie van het vakkenpakket ook al in de Mammoetwet aanwezig was, heeft Nederland, aldus de WRR, onderwijskundig bezien in een isolement gebracht. Noch in Engeland, noch in Duitsland werden respectievelijk de «comprehensive school» en de «Gesamtschule» vanuit een dergelijke onderwijsideologische invalshoek ontwikkeld. «De academische en culturele gerichtheid van het onderwijs in deze landen en de noodzaak van overdracht van een hoogwaardig instrumentarium van kennis, inzicht en attitudes aan alle leerlingen, werden bewaakt».⁷⁴

⁷⁰ Leo Prick, *Drammen Dreigen Draaien. Hoe het onderwijs twintig jaar lang vernieuwd werd*, Amsterdam: Mets & Schilt 2006, p. 27.

⁷¹ Prick, *a.w.*, p. 28.

⁷² Karstanje, *a.w.*, p. 103–104.

⁷³ Basisvorming, *a.w.*, p. 72–74. Het citaat staat op p. 73/74. Zie ook J. F. Vos, Voorbij de droomschool. Over eenheid en verscheidenheid in het onderwijs in Nederland, in: WRR, *Onderwijs op de tweesprong*, Voorstudies en achtergronden, nr. V45, Amsterdam, juni 1985, p. 13–53.

⁷⁴ Basisvorming, *a.w.*, p. 76.

Prick, onderwijscolumnist en -adviseur, meent daarnaast dat er ook in structureel opzicht nauwelijks argumenten waren om de middenschool te bepleiten. Reeds de mavo beantwoordde adequaat aan de centrale doelstelling van uitstel van keuze voor bijna 40% van de leerlingen. Hier zaten de leerlingen van wie nog niet duidelijk was of zij voor het middelbaar beroepsonderwijs of de havo zouden kiezen. Dankzij de mavo was er in Nederland in vergelijking met andere landen geen sprake van een sterk gedifferentieerd stelsel.⁷⁵

Over de rol van de experimenten concludeert de WRR in 1986, de hele periode overziend: «De experimenten met de middenschool zijn met vage doelstellingen gestart. Een uitwerking van die doelstellingen heeft niet plaatsgevonden. Het beleid met betrekking tot de ondersteuning van de experimenten en de uitbouw van de verzorgingsstructuur wijzigde voortdurend met de wisseling van kabinetten. Bovendien startte de rijksoverheid diverse ontwikkelingsprojecten. Uitwisseling van opgedane ervaringen tussen verschillende projecten vond te weinig plaats. Ook binnen de projecten liet de overdracht van ervaringen in veel gevallen te wensen over. De aan het middenschoolexperiment deelnemende scholen hielden zich bezig met het uitwerken en realiseren van hun eigen doelstellingen. In het project is veel tijd geïnvesteerd, terwijl de evaluatie van het experiment er niet gemakkelijker noch overtuigender op wordt. Het verbaast dan ook niet dat de kreet «de middenschool bestaat niet» steeds vaker wordt gehoord.»⁷⁶ Karstanje concludeert uit onder meer de middenschooldiscussie, dat de evaluatie van uit experimenten verkregen gegevens al snel werd geblokkeerd door ingenomen politieke stellingnames. Daarbij is ook de rol van het parlement te herkennen. «Evaluatievragen (..) worden in het algemeen door beleidsvoerders vrij getrouw opgenomen in het onderzoeksprogramma. Opvallend is echter dat naar de resultaten van onderzoek, als ze eenmaal beschikbaar zijn, door de beleidsactoren die daarom gevraagd hebben, niet meer wordt gerefereerd. In tegendeel, wat ooit als onderzoeksvraag werd geformuleerd, blijkt in een latere fase van het project te zijn omgezet in een standpunt. Een standpunt dat onafhankelijk is van de resultaten van het onderzoek. Onderzoek dat inspeelt op de vragen van afwijzende beleidsactoren blijkt dus nauwelijks te worden benut door de vraagstellers. Bewindspersonen blijken in geval van een controversiële situatie ook nauwelijks iets met onderzoeksresultaten te doen. Dit hangt mogelijk samen met de behoefte om geen positie in te nemen voor of tegen de voor bepaalde beleidsactoren meer of minder welgevallige onderzoeksgegevens.»⁷⁷

2.4.4 Tweejarige brugperiode als alternatief (1977–1981)

Na het vertrek van het kabinet-Den Uyl en van Van Kemenade op O&W, werd door het eerste kabinet-Van Agt (1977–1981) afstand genomen van de plannen uit de beide Contourennota's. Men leek zich daarbij bewust van de kleine meerderheid die het kabinet in de Tweede Kamer had. Volgens het regeerakkoord zou «naast de experimenten middenschool» worden gestart met alternatieve experimenten inzake onderwijs aan 11- tot 14-jarigen. Verder werd gesteld dat de evaluatie van de experimenten moest geschieden door onafhankelijke wetenschappelijke instituten en dat op de uitkomsten van de experimenten niet in het beleid mag worden vooruitgelopen. Ten slotte werd opgemerkt dat de ontwikkeling van het voortgezet onderwijs met kracht zou worden bevorderd binnen de bestaande structuren.⁷⁸ In 1979 werd vervolgens door minister Pais (VVD) en staatssecretaris De Jong Ozn (CDA) een «Ontwikkelingsplan Voortgezet Onderwijs» (OPVO) gepubliceerd, waarin een tweejarige brugperiode werd voorgesteld met behoud van de categorale structuur. De doelen van

⁷⁵ Prick, *a.w.*, p. 39–40.

⁷⁶ WRR, *Basisvorming*, *a.w.*, p. 13/14.

⁷⁷ Karstanje, *a.w.*, p. 278.

⁷⁸ Kamerstuk II 1977/78, 14 600, nr. 4, p. 88.

het OPVO leken erg veel op die van de Contourennota. Afwijkend in het OPVO was echter het uitgangspunt dat een uitstel van school- en beroepskeuze voor sommigen wel, maar voor anderen niet goed is. In plaats van een experimentele benadering werd een verspreidingsstrategie aangegeven, waaraan scholen een bijdrage kunnen leveren. De verspreiding diende in 1990 voltooid te zijn.⁷⁹

Karstanje wijst erop dat met het OPVO het middenschoolbeleid niet is opgeheven. «Weliswaar is middenschool niet meer de kern van het beleid, maar slechts één van de projecten die mogen blijven doorgaan en mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan de vormgeving en verspreiding van de tweejarige brugperiode. Anderzijds blijft toch de beslissing omtrent het bestaansrecht van middenscholen in 1985 genoemd. Dit zou dus betekenen dat een tweesporige situatie wordt voorzien, te weten een situatie die overeenkomt met de opvattingen van tegenstanders van middenschool in het Contourennotadebat, waarvan een aantal aangaven dat als de middenschool móet, dan in een duaal systeem.»⁸⁰

Over het OPVO is het onderwijsveld niet geraadpleegd. Dit werd niet gedaan gezien de status van de nota, zijnde een document waarin de hoofdlijnen van beleid zijn neergelegd, die door het parlement moeten worden vastgesteld.⁸¹ In de Tweede Kamer wees de PvdA de «smalle middenschool» van het OPVO af. De christen-democraten gaven voorzichtig aan dat de consequentie van uitstel van keuze geïntegreerd onderwijs kan zijn dat in een eensporig stelsel moet worden gerealiseerd. De VVD leek daarentegen weer een tweesporig stelsel voor te staan, maar stelde tegelijkertijd vast dat aan een nieuw wettelijk kader geen behoefte is, omdat de WVO voldoet. D'66 koos nu voor een eensporige, driejarige structuur waarvan de eerste twee jaar selectievrij zijn. In het debat erover werd een VVD-motie aangenomen waarin om een evaluatie van de WVO in het midden van de jaren tachtig werd gevraagd. Karstanje concludeert: «(b)lijkbaar is een Kamermeerderheid te vinden voor deze motie die niet alleen kan leiden tot een onderbouwing van de besluitvorming, maar tevens mogelijk als middel kan dienen voor het uitstellen van besluitvorming tot de evaluatie gereed is. Het feit dat de PvdA-, D'66- en PPR-fractie tegenstemmen, kan dit vermoeden versterken.»⁸² In wezen was daarmee het OPVO door het parlement afgewezen.⁸³ In de periode volgend op het OPVO werd een structuurwijziging van de agenda gevoerd, in plaats daarvan was «evaluatie» nu het centrale item.⁸⁴

2.4.5 Voorstellen inzake Voortgezet Basisonderwijs (1982–1986)

In het tweede kabinet-Van Agt van CDA, D'66 en PvdA (sept. 1981–mei 1982), keerde Van Kemenade kortstondig als minister terug op O&W. Samen met staatssecretaris Deetman (CDA) publiceerde hij op 28 januari 1982 de nota «Verder na de Basisschool». Daarin wordt een zelfstandig, driejarig schooltype van «voortgezet basisonderwijs» voorgesteld, waarin het onderwijs moet zijn gericht op het behalen van minimumeindtermen en een zo hoog mogelijk niveau. Een concept-bekostigingswet moest dienen om bestaande projecten en experimenten een wettelijk onderdak te bieden. Verder werd er een speciaal overleg met het onderwijsveld ingesteld: de Centrale Werkgroep voor Bijzonder Overleg. Daarin waren leraren- en vakorganisaties, besturenorganisaties en ouderorganisaties vertegenwoordigd. Alleen de VVD was over het plan zeer kritisch. Zij richtte zich tegen het principe van eensporigheid, het afschaffen van zittenblijven, een uniforme lessentabel en tegen het derdegraads karakter van het nieuwe schooltype. Zij vond dat met de concept-bekostigingswet werd vooruitgelopen op de evaluatie van de middenschool experimenten,

⁷⁹ Karstanje, *a.w.*, p. 119.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Karstanje, *a.w.*, p. 126/127.

⁸² Karstanje, *a.w.*, p. 120.

⁸³ Idem, 127.

⁸⁴ Idem, p. 121.

die eerst nog het bestaansrecht van zo'n nieuwe structuur zou moeten aantonen.

In 1982 trad het derde kabinet-Van Agt aan, dat slechts een zeer kortstondig karakter bleek te hebben. Minister Deetman en staatssecretaris Hermes (beiden CDA) voerden de concept-bekostigingswet van de agenda. Tijdens het in 1982 aangetreden kabinet-Lubbers I (1982–1986) werd vervolgens gas teruggenomen. Het is de periode waarin Deetman als minister van O&W terugkeerde en Ginjaar-Maas (VVD) staatssecretaris werd. Een keuze voor de toekomstige structuur van het voortgezet onderwijs werd door hen niet gemaakt. Op 23 december 1983 werd er een evaluatieplan gepubliceerd. Twee dagen daarvoor hadden de bewindslieden een adviesaanvraag gericht tot de WRR over de wenselijke inhoud, duur en structuur van de basisvorming. Medio 1985 werd een voorstel voor een Ontwikkelingswet Voortgezet Onderwijs bij de Tweede Kamer ingediend.⁸⁵

Geen van deze initiatieven leidde tot een echt inhoudelijk debat met de Tweede Kamer. Van 1982 tot 1984 werd er gewacht op de resultaten van het overleg met het veld over «Verder na de Basisschool». Dan had inmiddels de adviesaanvraag aan de WRR het parlement opnieuw in een afwachtende positie gebracht. Alleen vanuit het CDA (Hermes) werd aangedrongen op uitbreiding van het aantal experimenten, om stilstand van beleid te voorkomen. De VVD (Franssen), die daarvan vooral versluierde invoering van structuurverandering vreesde, was er tegen.⁸⁶ Bij de onderwijsorganisaties, die zich over «Verder na de Basisschool» konden uitspreken, ontstond discussie over de nieuwe structuur. Vooral de confessionele organisaties groeiden naar elkaar toe in hun opvatting dat één schooltype gewenst is en een tweesporenbeleid diende te worden afgewezen.⁸⁷

2.5 Overheidsaansturing, innovatie en de rol van het parlement vanaf 1951

2.5.1 Feitelijke ontwikkelingen

Een beschrijving van de periode 1951–1986 zou niet compleet zijn, als niet wordt stilgestaan bij de ingrijpende verschuiving die in de achterliggende decennia is opgetreden in de wijze van aansturing door de overheid van het onderwijs en in de opvattingen van de overheid over onderwijssectorale vernieuwingen. Natuurlijk zijn daarvoor allerlei maatschappelijke ontwikkelingen als oorzaak aan te wijzen, maar we beperken ons hier tot de kwestie dat dit ingrijpende consequenties heeft gehad voor de rol van het parlement en de wetgever. Daarop zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan. Als term voor deze verschuiving van perspectief wordt in de regel gesproken over «de overgang van distributief naar constructief onderwijsbeleid». De nota van Rutten uit 1951 vormt in die overgang een belangrijk moment als het gaat om een activerend onderwijsbeleid ten aanzien van het realiseren van een samenhangend geheel van onderwijsvoorzieningen of, om met Idenburg te spreken, van een evenwichtige pedagogische structuur van het schoolstelsel. Maar die omslag in beleid heeft zich vooral vanaf de inwerkingtreding van de Mammoetwet doorgezet. Voor een goed begrip ervan is het nodig zicht te hebben op de context waarin de dynamiek van het bestuurlijke en politieke overleg en de daarmee verbonden besluitvorming zich ging afspelen. Daarover kort het navolgende, waarbij we beginnen met het vermelden van enkele feiten.

⁸⁵ Karstanje, *a.w.*, p. 127–128.

⁸⁶ Karstanje, *a.w.*, p. 128.

⁸⁷ Idem, p. 131.

Allereerst valt op dat er naast de sinds 1919 fungerende Onderwijsraad een variëteit aan adviesorganen groeit, die zich richten op de afzonderlijke sectoren in het onderwijs.⁸⁸ Specifiek voor het voortgezet onderwijs kan worden gewezen op de Commissie Onderwijskundige Experimenten die in 1973 het eerste sector-experimenteerplan GVO opstelde en vervolgens de ICM die tot taak had de experimenten met de middenschool te analyseren en te begeleiden en daarover adviezen uit te brengen aan de minister. De ICM, die in 1973 werd ingesteld en die een reeks van adviezen uitbracht, is per augustus 1982 opgeheven.⁸⁹ In 1983 werden nieuwe adviesorganen ingesteld, te weten de Adviesgroep projecten eerste fase voortgezet onderwijs (APVO-1), de Adviesgroep projecten tweede fase voortgezet onderwijs (APVO-2), de Adviesraad voor de eerste fase van het voortgezet onderwijs (ARVO-1), alsmede de Adviesraad voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs (ARVO-2).⁹⁰ Met de sanering van het overleg- en adviesstelsel medio jaren negentig (de «Woestijnwet») zijn deze organen weer opgeheven.

Ook het gestructureerde overleg met het veld krijgt in deze periode zijn beslag. Door minister Van Veen werd in 1972 het belangrijkste overleg-orgaan, de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO), ingesteld waaraan de vier landelijke koepelorganisaties deelnamen. In de zuilair gestructureerde koepelorganisaties zijn de belangen van leraren- en vakverenigingen, besturenorganisaties en ouderorganisaties verenigd. De CCOO had als opdracht het voeren van overleg over problemen in het kleuteronderwijs, het lager onderwijs en het voortgezet onderwijs; doel was het bereiken van gemeenschappelijke standpunten. Deze overlegvorm kwam niet uit de lucht vallen, want in de periode daarvoor waren al door initiatieven in het veld landelijke koepelorganisaties ontstaan, of anders gezegd: werden de zuilgebonden belangen op nationaal niveau gearticuleerd. Het Contactcentrum bevordering Openbaar Onderwijs (CBOO) was in 1963 opgericht; later vormt het een koepel met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSr) werd in 1966 opgericht, terwijl de Nederlandse Protestants-Christelijke Schoolraad (NPCS) in 1970 het licht zag. In 1979 kan de Nederlandse Algemene Bond van Scholen (NABS) in de CCOO deelnemen en ontstond een nieuwe koepelorganisatie. In 1995 is het CCOO afgeschaft.⁹¹

In 1981 werd door de minister van O&W de Overleggroep Voortgezet Onderwijs ingesteld, later omgedoopt tot Overlegorgaan Voortgezet Onderwijs (OOVO). Hierin waren werknemers- en werkgeversorganisaties, besturenorganisaties, lerarenorganisaties en ouderorganisaties vertegenwoordigd.⁹² Ook de OOVO heeft de sanering in de jaren negentig van het overleg- en adviesstelsel op rijksniveau niet overleefd.

Vanaf de bewindsperiode van minister Rutten nam de beleidsvorming in het onderwijs met behulp van nota's een hoge vlucht. In zijn dissidentie vermeldt van der Heiden dat CHU-fractie leider Tilanus in de Tweede Kamer in reactie op Ruttens beleidsplan bezwaren had tegen de nota als bestuurlijk verschijnsel. «Wetsvoorstellen wilde de éminence grise van de christelijk-historischen hebben, geen plannetjes. Aftasten van de mening van de Kamer en dan pas met wetsvoorstellen komen, ondermijnde het dualisme».⁹³ Toch heeft sindsdien vrijwel elke bewindspersoon op Onderwijs gebruik gemaakt van nota's. Er ontstonden ook verschillen in juridisch-politieke status tussen nota's: beleidsnota's die primair voor het verkeer tussen regering en parlement bestemd zijn, wetgevingsvoorbereidende nota's, informatieve nota's en nota's die waren bedoeld om een discussie in het veld of in de samenleving als geheel op gang te brengen.

⁸⁸ Daarnaast zijn er altijd adviesorganen op terreinen actief geweest, die aanpalend zijn voor het onderwijsbeleid en waarmee de minister rekening dient te houden. Te wijzen valt op de SER, die een eigen commissie onderwijszaken heeft.

⁸⁹ Karstanje, *a.w.*, p. 129.

⁹⁰ Zie J. M. G. Leune, Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel, in: J. A. van Kemenade, N. A. J. Lagerweij, J. M. G. Leune en J. M. M. Ritzen (red.), *Onderwijs bestel en beleid 2, Onderwijs en samenleving B*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1987, p. 325.

⁹¹ Vgl. A. M. L. van Wieringen, Hoofdpijnen van onderwijsbeleid, in: N.L. Dodde, J. M. G. Leune (red.), *Het Nederlandse schoolstelsel*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1995, p. 200.

⁹² Leune, *a.w.*, p. 366.

⁹³ Van der Heiden, *a.w.*, p. 101.

De meest voorkomende vorm in het door de overheid gevoerde onderwijsbeleid is zonder twijfel de beleidsnota. Beleidsnota's hebben in de regel de functie om de complexiteit van de relatie tussen het «veld» of het «bestel» en het daarvoor beoogde beleid tot aanvaardbare proporties te reduceren. De maatregelen en besluiten die de bestuurlijke overheid daarbij wil nemen, staan vaak niet los van elkaar. Veel maatregelen waaronder wetgeving, maar ook bestuurshandelingen – moeten op elkaar worden afgestemd om het beoogde resultaat te bereiken. De beleidsnota bevat een samenstel van onderwijspolitieke voornemens, zonder dat de minister en/of staatssecretaris die de nota heeft uitgebracht zich er geheel op vastlegt of hij of zij inderdaad (helemaal) volgens dat plan zal handelen.⁹⁴ In deze zin hebben deze nota's, als vorm van parlementaire controle ex ante, soms een functie die voorheen aan wetgeving werd toegedacht: zij vormen een kader voor het overheidshandelen.⁹⁵ Het spreekt daarnaast voor zich dat wanneer een bepaalde beleidsnota in de Tweede Kamer een positief onthaal heeft gekregen (d.w.z. er sprake is van een politiek «commitment»), schoolbesturen, directies en andere direct belanghebbenden in het onderwijs verwachtingen aan de uitkomsten van het parlementaire debat in kwestie verbinden en met de inhoud ervan rekening houden bij hun werkzaamheden in de school. Er zijn immers in dit quasi-wettelijk overleg normatieve verwachtingen over het optreden van de wetgever geschapen.⁹⁶ Om het beeldend te zeggen: het parlement hoeft als het ware alleen nog maar zijn «zondagse jas» als wetgever aan te trekken om een en ander in juridische regels vast te leggen.

Sinds de periode van de bewindspersonen Van Veen en Van Kemenade deed op reguliere schaal het experiment, als schakel tussen onderzoek, ontwikkeling en overdracht, zijn intrede.⁹⁷ Een formele, wettelijke basis daarvoor was verschaft in de Mammoetwet (thans art. 25 WVO) en de in 1970 tot stand gekomen Experimentenwet onderwijs (EWO), die het mogelijk maakten onderwijskundige experimenten op te zetten die buiten de kaders van de afzonderlijke onderwijswetten vallen. Voor het eerst gebeurde dat bij de nieuwe lerarenopleiding, later ook bij de middenschoolexperimenten. Opvallend in deze wettelijke regelingen is dat er enkel een open grondslag wordt geformuleerd (art. 25 WVO) en hooguit een procedure wordt voorgeschreven (EWO). De inhoudelijke initiëring, inkadering en aansturing van experimenten is hiermee volledig aan de minister overgedragen. Hoewel reeds langer in zwang, zijn eerst inzake de middenschool op redelijk grote schaal experimenten uitgezet. Deze gingen gepaard met vooraf per experimenteerschool afgesproken doelstellingen van innovatie en overdraagbaarheid van informatie, met facilitering en met onafhankelijke begeleiding en evaluatie. De Kamer controleerde achteraf, en alleen op hoofdlijnen. In de politieke discussie over de middenschool is veel aandacht besteed aan het karakter van de experimenten. Experimenten zouden niet alleen gegevens moeten verschaffen over hoe middenschoolen kunnen functioneren (de «hoe»-vraag), maar ook of ze principieel bestaansrecht hebben (de «dat»-vraag).⁹⁸ Er liggen dus in potentie een heel tegenstrijdig verwachtingspatroon en een conflicterende vraagstelling aan ten grondslag. Zo zal het duidelijk zijn dat voorstanders van een vernieuwing een heel andere functie aan experimenten geven, dan bijvoorbeeld twijfelaars die de effecten eerst willen afwachten om een besluit tot invoering te willen nemen. In dit verband leert evaluatie-onderzoek dat bewindslieden in geval van een controversiële situatie nauwelijks iets met onderzoeksresultaten doen.⁹⁹ Uiteindelijk – zo moet worden vastgesteld – zijn de experimenten met de middenschool een zachte dood gestorven.

⁹⁴ Vgl. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 13e druk, Den Haag: Elsevier juridisch 2005, p. 238.

⁹⁵ Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 12e druk, Den Haag: Elsevier juridisch 2002, p. 240.

⁹⁶ D. Mentink, *Algemene aspecten van onderwijswetgeving*, in: H. G. W. Münstermann e.a., *Onderwijsrecht en -regelgeving*, Heerlen: Open Universiteit 1993, p. 58.

⁹⁷ Voor een overzicht van typen vernieuwingsvormen, zie D. Mentink, *Ordering in onderwijswetgeving en onderwijsvernieuwing*, in: P. W. C. Akkermans (red.), *Zorg voor onderwijs*. Serie Bestuur in beweging van de Raad voor het binnenlands bestuur, Den Haag: SDU uitgeverij 1989, p. 43 e.v.

⁹⁸ Vgl. Karstanje, a.w., p. 103–104.

⁹⁹ Idem, p. 278. Zie reeds paragraaf 2.4.3.

Ten slotte moet worden gewezen op de rol van de wetenschap ter ondersteuning van het onderwijsbeleid.¹⁰⁰ Groot was het vertrouwen in de bijdrage die van hieruit aan het innovatiebeleid kon worden geleverd, wat paste in het tijdsbeeld van de maakbare samenleving¹⁰¹ met verreikende ideeën over «planning for change»¹⁰² en coördinatie van alle instituties die betrokken waren bij onderzoeks-, ontwikkelings- en overdrachtsactiviteiten in een landelijk Contactraad voor de Onderwijsvernieuwing,¹⁰³ die er overigens vanwege onderlinge professionele concurrentie niet kwam.

Hier slechts enkele feiten. In 1965 werd op het terrein van het onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO) in het leven geroepen. De stichting had tot taak het onderzoek ten behoeve van het onderwijs te bevorderen en te coördineren en daarvoor bestemd overheidsgeld te verdelen. Het bestuur van de SVO bestond uit deskundigen en vertegenwoordigers van het ministerie van O&W en Landbouw en de koepelorganisaties. Met het vervallen van de Wet op de onderwijsverzorging, medio jaren negentig, is de SVO opgeheven. In 1968 werd het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO), een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan, opgericht. Het CITO heeft tot taak het bevorderen van de objectieve beoordeling van leerlingen, in het bijzonder door de ontwikkeling van centrale toetsen, en school- en studietoetsen. In 1975 ontstond vervolgens de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO). Zij heeft tot taak op verzoek van het onderwijs, dan wel de minister, modellen voor leerplannen of schoolplannen te ontwerpen.

2.5.2 De verschuiving van sturingsperspectief

Op grond van bovenstaande kon worden vastgesteld dat er vanaf 1900 bij de opvolgende regeringen sprake is van een grote veranderingsgezindheid in het beleid ten aanzien van de opzet en inrichting van het voortgezet onderwijs in Nederland. Tot na de Tweede Wereldoorlog heeft het parlement daarin niet mee willen gaan. En daarvoor gelden principiële en praktische redenen, zoals we hebben gezien. De vraag is dan waarom het thema onderwijsvernieuwing in de periode na 1950 de belangrijke en algemene rol is gaan spelen, die het voorheen niet had. Voor het antwoord op die vraag kan ongetwijfeld worden gewezen op het klimaat van verandering dat na de bevrijding ontstond. Er lag een andere samenleving in het verschiet, nieuwe problemen dienden zich aan, oude problemen voor de oplossing waarvan men zich te lang had schuilgehouden kregen hernieuwde urgentie en aandacht. Toch is de verandering van intentie, waarop dit argument doelt, niet genoeg. Er moeten zich ook mogelijkheden tot realisering hebben aangediend, die er tot dan niet waren.

Om het belangrijkste verschil met de voorgaande periode in enkele woorden samen te vatten zou kunnen worden gesproken van «vertrouwen in het sturend vermogen van de overheid» en «rationalisatie van onderwijsbeleid». Beide aspecten vormen de twee kernelementen van het begrip «constructieve onderwijspolitiek», als term geïntroduceerd door Idenburg in 1970 en als tegenhanger bedoeld van een «distributieve onderwijspolitiek», gericht op het beleidsarm beheren van het onderwijsbestel. Het vernieuwingsstreven in het onderwijs kreeg een beslissende impuls, doordat er een groot vertrouwen ontstond in de ondersteunende rol van de wetenschap voor vooral de vorming van het onderwijsbeleid, en doordat het proces van (deskundigen)advisering en van overleg met belanghebbenden ter legitimering van dit beleid gaandeweg werd gestructureerd. Vastgesteld kan worden dat al deze ontwikkelingen alleen

¹⁰⁰ Zie daarover J. A. van Kemenade, *Onderwijs: bestel en beleid*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1981, p. 85 e.v.

¹⁰¹ Vgl. het hoofdstuk «De maakbare samenleving» in: H. Knippenberg en W. van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg: 75 jaar ministerie van Onderwijs, (Kunsten) en Wetenschappen 1918–1993*, Assen: Van Gorcum 1994.

¹⁰² Vgl. de Nota «Problemen van onderwijsplanning», in februari 1971 door minister Veringa aan de Tweede Kamer aangeboden, Kamerstuk II 1969/70, 10 300 VIII, nr. 128.

¹⁰³ Door minister Van Veen en staatssecretaris Schelfhout in 1972 voorgesteld in hun *Prioriteitennota*. Zie Kamerstuk II 1973/74, 12 000 VIII, bijlage IV van de memorie van toelichting, p. 36.

maar tot versterking van de handelingsmogelijkheden van de executieve, de bestuurlijke macht, hebben geleid. We kunnen zeggen dat in de voorgaande decennia het parlement een duidelijke (hinder)macht vormde tegenover hem onwelgevallige initiatieven van de regering, nadien neemt de regering de touwtjes stevig in handen. Het beleid «activeert», «vertechniseert» en wordt op de grote lijnen gedepolitiseerd – in de zin dat een meningsverschil op rationele gronden steeds moeilijker lijkt te worden, en de kenniskloof tussen regering en parlement groeit. In het parlement lijkt daardoor een beweging in gang gezet, om zich voor het vinden van nieuw politiek houvast in sterkere mate dan voorheen te vereenzelvigen met geprofileerde belangen van groepen in de samenleving. De algemene constatering van Karstanje bij het middenschooldebat dat zowel in het veld, als in het parlement groepen van voorstanders, tegenstanders en twijfelaars zijn te onderscheiden, sluit hierop aan. Door de verandering van sturingswijze en het toenemend gewicht van de executieve in het onderwijsbeleid treedt er in de naoorlogse periode ook een zichtbare verandering op in het karakter van onderwijswetgeving. Mentink wijst erop dat het klassieke model van de onderwijswetgeving, dat tot medio jaren tachtig dominant was, een ontwikkeling heeft doorgemaakt naar steeds verdere detaillering. Het klassieke model kenmerkte zich door een viertal elementen:

- In het algemeen een compromis tussen niet-parallel lopende belangen van de overheid aan de ene kant, die zorg heeft voor de deugdelijkheid van het onderwijs, en de rechten op richtingsvrijheid en financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs aan de andere kant;
- Een dominante positie van de rijksoverheid ter waarborging van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid bij de scholen;
- Een sterke nadruk op bekostigingsregels en op de garantie van materiële en personele voorzieningen;
- Het stellen van herkenbare en meetbare deugdelijkheidseisen, zoals het aantal vakken, het aantal leerlingen en het aantal lesuren.

Het klassieke wetsmodel bood in de eerste periode na de pacificatie nog redelijk veel ruimte voor initiatief bij de scholen en gemeenten. Het principe van de verdelende rechtvaardigheid, dat hierin is besloten, bleek echter in de naoorlogse jaren in toenemende mate contraproductief. Het «werkte als een soort aanjaagmotor op de behoefte aan verdere centralisering en nadere detaillering van wettelijke voorschriften. Langzaam maar zeker slibde de beleidsruimte voor schoolbesturen en gemeenten dicht.»¹⁰⁴ Hoewel bij de WVO bewust werd gekozen voor het model van een raamwet, bedoeld om voldoende ruimte te laten voor een vrije ontplooiing van het onderwijs, was zij nog een uitwerking van het klassieke model wat hier met zich meebracht dat door de uitdijning van onder de wet hangende besluiten (algemene maatregelen van bestuur) en uitvoeringsregels (ministeriële regelingen, beleidsregels, circulaires) de beleidsruimte van de scholen steeds verder afnam. De executieve, het bestuur, stelde in toenemende mate de regels. De wet veranderde langzaam aan van compromis en waarborg in een kader voor *instrumenteel beleid*. Het bestuur werd, om het met Scheltema te zeggen, «wetgever in eigen zaak».¹⁰⁵ De consequentie van deze functieverandering van de wet is door minister Deetman als eerste onderkend. Hij diende op 31 juli 1985 bij de Tweede Kamer de Ontwikkelingswet VO in. «Dit voorstel beoogde een wettelijke grondslag te bieden voor het ontwikkelingsbeleid voor het gehele voortgezet onderwijs. Maar over het voorgenomen ontwikkelingsbeleid is in dit voorstel nauwelijks iets te lezen. Het is minimumwetgeving, «lege wetgeving» in optima forma waar het primaat van de wetgever zoals bedoeld in de Aanwijzingen voor de regelgeving – ver te zoeken is.

¹⁰⁴ Mentink, Algemene aspecten van onderwijswetgeving, a.w., p. 68 e.v.

¹⁰⁵ M. Scheltema, Bestuursrecht: Is het bestuur wetgever in eigen zaak?, in: W. F. de Gaay Fortman (red.), *Problemen van wetgeving*, Deventer: Uitgeverij Kluwer BV 1982, p. 131–143.

Art. F.14 van de Ontwikkelingwet bepaalt dat de minister jaarlijks een ontwikkelingsplan vaststelt, nadat er overleg is gevoerd met de onderwijsorganisaties en de Tweede Kamer.»¹⁰⁶ Zoals we weten, haalde het voorstel de eindstreep niet.

¹⁰⁶ Mentink, *Algemene aspecten van onderwijswetgeving*, a.w., p. 66.

3. BASISVORMING

3.1 Inleiding

Op 22 januari 1986 verschijnt het advies «Basisvorming in het onderwijs» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Het is een 266 pagina's omvattend, breed opgezet en uitgebreid beargumenteerd betoog geworden dat een nieuwe fase heeft ingeluid in het publiek debat en overheidsbeleid inzake de integratie van de onderbouw het voortgezet onderwijs. Stellig is daarmee een doorbraak bereikt in de discussie over de middenschool, die de gemoederen zo verhit en verdeeld had. Toch hebben uiteindelijk ook de plannen omtrent de basisvorming de jaren niet overleefd, maar dan lopen we al vooruit op wat gaat komen. In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de besluitvorming tot en met de totstandkoming van de Wet Regeling onderbouw VO van 2006. Formeel en materieel is daarmee de basisvorming afgeschaft. De vraag luidt: wat was de rol van de politiek, in het bijzonder het parlement, bij de besluitvorming omtrent de inrichting van de onderbouw van het voortgezet onderwijs?

3.2 Het WRR-advies «Basisvorming in het onderwijs»

De WRR stelt in zijn advies centraal de vraag wat de inhoud moet zijn van de basisvorming in verband met de te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen. Daaraan wordt de duur van de basisvorming direct gekoppeld. «Het is opvallend dat in de politieke en maatschappelijke discussie over het voortgezet onderwijs in Nederland de inhoud van dit onderwijs weinig aan de orde wordt gesteld. Meestal beperkt de discussie zich tot het ontwerpen van een toekomstig onderwijsbestel, waarvan de inhoudelijke invulling buiten beschouwing lijkt te blijven. De Raad ziet deze *inhoudelijke invulling* van de algemene basisvorming als een van de voornaamste doelstellingen van zijn rapport. Pas op basis van de inhoud kan over de *duur* en over de *structuur* een gefundeerd oordeel gegeven worden.»¹⁰⁷ De invoering van basisvorming zal dus in de optiek van de Raad geschieden in de bestaande schooltypen, een nieuwe structuur wordt – althans voorlopig – niet beoogd.

De Raad stelt voor om in de eerste drie jaar van het voortgezet onderwijs voor alle leerlingen op alle scholen basisvorming met een kerncurriculum van 14 vakken in te voeren.¹⁰⁸ Basisvorming wordt gedefinieerd als: «het geven van gemeenschappelijke en algemene vorming op intellectueel, cultureel en sociaal gebied, die als grondslag dient voor een verdere ontwikkeling van de persoonlijkheid, voor het zinvol functioneren als lid van de samenleving en voor een verantwoorde keuze van een verdere scholing en van een beroep».¹⁰⁹

De volgende kernvakken worden onderscheiden: Nederlands, Engels, Frans of Duits, Wiskunde, Biologie of Gezondheidskunde, Natuurkunde, Informatiekunde, Geschiedenis inclusief Staatsinrichting, Aardrijkskunde, Economie of Huishoudeconomie, Techniek, Beeldende vorming, Lichamelijke oefening, Muziek.¹¹⁰ Daarnaast moet er voor 20% van de tijd vrije ruimte zijn voor verbreding en/of verdieping van het aanbod.

De duur van drie jaar is het algemene uitgangspunt. Ten behoeve van verschillende leerlingen kan evenwel de optie van een vierjarige duur aangewezen zijn. De basisvorming dient formeel te worden afgesloten met een examen. Er dienen verder eindtermen te komen, die per vak afzonderlijk de vereiste kennis, vaardigheden en inzichten beschrijven. Ook voor het basisonderwijs dienen er eindtermen te komen. Zowel de examens als eindtermen behoren door een onafhankelijke instantie vanuit

¹⁰⁷ Basisvorming, a.w., p. 20. Cursivering in oorspronkelijke tekst.

¹⁰⁸ Zie de samenvatting op a.w., p. 215–222.

¹⁰⁹ Basisvorming, a.w., p. 8.

¹¹⁰ A.w., p. 149.

de centrale overheid geregeld te worden. Onderwijsaanbod en examen-eisen bij de basisvorming worden gedifferentieerd, waarbij een algemeen streefniveau en een hoger niveau worden onderscheiden, om aan te sluiten bij de feitelijke verschillen in aanleg tussen leerlingen. Verder dient er een mogelijkheid van differentiatie te zijn ten behoeve van leerlingen voor wie een lange basisvorming met uitstel van de beroepsvoorbereiding niet wenselijk is. Het betreft hier onderwijs voor leerlingen aan de onderkant, die aangewezen zijn op een individueel leertraject (i-leerlingen). Daarbij wordt gedacht aan een combinatievariant die elementen van (tweejarige) basisvorming combineert met een (twee- of driejarige) lagere beroepsopleiding.

De Raad geeft aan dat de opzet en inrichting van de basisvorming een grote differentiatie in instructiewijzen en groepsvormen (heterogeen of homogeen) veronderstelt. Dit is evenwel de verantwoordelijkheid van de scholen, de overheid kan hier niet voorschrijven. De Regering wordt aangeraden de basisvorming via een ontwikkelingsproces te realiseren en daarvoor een periode van tien jaar te nemen. Hij concludeert: «Voorafgaande aan eventuele keuzen voor bepaalde vormen van differentiatie, is de *principiële politieke wil* om tot de introductie van basisvorming te komen, van doorslaggevend belang. Het willen invoeren van de basisvorming is belangrijker dan de structuurvraag. *Een dergelijke wil, die op nationaal niveau door regering en parlement, en op schoolniveau door schoolleiding en leraren moet worden uitgesproken*, zal richting kunnen geven aan het ingewikkelde proces van invoering en structurering van de basisvorming.»¹¹¹

Het advies krijgt alom een positief onthaal. Zowel in als buiten «Den Haag» wordt algemeen de intentie onderschreven om het nu vooral over de inhoud van het onderwijs te gaan hebben. Velen spreken dan ook over een «doorbraak» in de discussie over de integratie van de onderbouw van het voortgezet onderwijs. De eerste kritische commentaren vanuit het veld zullen pas verschijnen als meer bekend is over het wetsvoorstel dat op het moment van publicatie van het WRR-rapport al wordt voorbereid. In zijn reactie die in mei 1986, vier maanden na het advies, bekend wordt gemaakt volgt het kabinet-Lubbers-II (CDA-VVD) het advies op vrijwel alle onderdelen. Als gevolg van het compromis dat hierover in het regeerakkoord is vastgelegd¹¹² wordt evenwel strikt uitgegaan van inpassing van basisvorming in de bestaande structuur van het voortgezet onderwijs. «Dit impliceert dat de wet- en regelgeving met betrekking tot de bestaande scholenstructuur niet wordt gewijzigd». Verder wordt de instelling van een Procesmanagement Basisvorming aangekondigd. Dat Procesmanagement zal als specifiek «beheersinstrument» van de overheid contacten moeten leggen met organisaties en belangengroepen en zal in het algemeen worden belast met de voorbereiding en implementatie van de basisvorming.¹¹³ Pas met ingang van 1 januari 1991 zal er een Procesmanagement, onder voorzitterschap van de onderwijssocioloog professor Ruud de Moor, van start gaan.¹¹⁴

In februari 1987 volgt in de vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen uit de Tweede Kamer een kort mondeling overleg over het advies en het kabinetsstandpunt, dat sterk wordt gekleurd door een afwachtende houding bij de regeringsfracties ten aanzien van het wetsvoorstel. De woordvoerder van D'66 (Nuis) uit kritiek op het strikte uitgangspunt om basisvorming slechts binnen de bestaande structuur in te voeren. Hij constateert dat daarmee wordt afgeweken van het WRR-advies, dat weliswaar de nadruk legt op verandering van de inhoud en niet de structuur, maar ook niet wil uitsluiten dat de nieuwe inhoud op termijn kan leiden tot nieuwe structuren.¹¹⁵

¹¹¹ A.w., p. 215. Cursivering in oorspronkelijke tekst.

¹¹² Zie Regeerakkoord kabinet-Lubbers-II, Kamerstuk II 1985/86, 19 555, nr. 3, p. 70.

¹¹³ Basisvorming in het Onderwijs, Kabinetsstandpunt, Kamerstuk II 1985/86, 19 551, nrs. 1-2, p. 3-7.

¹¹⁴ Zie Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 20.

¹¹⁵ Zie Kamerstuk II 1985/86, 19 555, nr. 3.

3.3 Behandeling van het wetsvoorstel Basisvorming van Deetman

3.3.1 Wetsvoorstel en advisering

Op 11 december 1987 dienen minister Deetman en staatssecretaris Ginjaar-Maas een wetsvoorstel in dat in belangrijke mate een uitwerking biedt van het WRR-advies¹¹⁶ en dat invoering van basisvorming beoogt zonder iets af te doen aan het bestaande stelsel. Door het kiezen van dit strikte uitgangspunt in het regeerakkoord, moesten in het wetsvoorstel vele vragen worden beantwoord over hoe die integratie dan concreet gestalte kan krijgen. Verder moesten er nog enige open einden van het WRR-advies nader worden ingevuld.

Een consequentie van inpassing in het bestaande stelsel is dat het wetsvoorstel ruimte laat voor verschillende routes in de afstemming van basisvorming op het vervolgonderwijs.¹¹⁷ Bij het onderwijsprogramma van het lager beroepsonderwijs wordt ervan uitgegaan dat het gros van de leerlingen de vakken van de basisvorming na drie jaar heeft afgesloten op ten minste het algemene niveau. De vrije ruimte in de basisvorming kan dan dienen om al in de eerste jaren op het beroep gerichte vakken aan te bieden.

Ook voorafgaand aan de mavo wordt afsluiting na drie jaar van de verplichte vakken van de basisvorming op het algemene niveau verondersteld. De vrije ruimte kan ook hier dienen om het aantal voor examen-vakken beschikbare uren op peil te houden. In het vierde jaar kan dan het mavo-diploma worden behaald.

Voor havo en vwo wordt de toelatingsregeling voor het eerste jaar gehandhaafd, waardoor scholen homogene groepen kunnen vormen. Niettemin acht men een heterogene instroom, met leerlingen voor Ibo en mavo mogelijk als de scholen deel uitmaken van een scholengemeenschap. Daartoe worden stimuleringsmaatregelen in het vooruitzicht gesteld. De leerlingen voor havo en vwo zullen na drie jaar de verplichte vakken op het hogere niveau dienen te hebben afgesloten. Via de vrije ruimte kan op verschillende wijzen aan de eisen voor havo en vwo worden voldaan. Te denken valt daarbij aan het vak Grieks of Latijn voor het gymnasium.

De combinatievariant basisvorming/beroepsonderwijs wordt als een zelfstandige, individuele leerweg gepresenteerd. Deze leerweg kent in ieder geval één verplicht vak van de basisvorming minder. Dit betekent dan dat er altijd nog één vreemde taal op het programma staat. Afhankelijk van de individuele leermogelijkheden en -behoeften van het kind, kan verder met betrekking tot meer vakken of delen van vakken afwijking plaatsvinden.

Aangekondigd wordt dat de eindtermen in de wet zullen worden opgenomen. Zij leiden tot een nadere inperking van de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs, maar niet op zodanige wijze dat daarmee strijd ontstaat met artikel 23 Grondwet.¹¹⁸ Voor de verplichte invoering van basisvorming wordt als datum 1 augustus 1994 gesteld. Het wetsvoorstel bevat ten slotte een grondslag voor de aanwijzing en bekostiging van experimentele dagscholen voor basisvorming.

Voorafgaand aan het indienen van het wetsvoorstel werd geadviseerd door onder meer de Onderwijsraad, de SER en de Raad van State. De kwestie van eindtermen krijgt dan al volop de aandacht. Zowel Raad van State als Onderwijsraad wijzen op de gevoeligheid van centraal vastgestelde eindtermen in het licht van de onderwijsvrijheid, in het bijzonder de vrijheid van inrichting van scholen in het bijzonder onderwijs. De

¹¹⁶ 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, Kamerstuk II 1987/88, 20 381, nrs. 1–3.

¹¹⁷ Geput is uit de toelichting: Kamerstuk II 1987/88, 20 381, nr. 3, p. 14–21.

¹¹⁸ Idem, p. 11 e.v.

Onderwijsraad pleit daarnaast voor eindtermen op één niveau. Daarentegen meent de SER dat een onderscheid naar twee niveaus voor alle vakken in de basisvorming te star is en dat moet worden gestreefd naar een aantal niveaus dat variabel is per vak. Tenslotte wijst de Onderwijsraad de invoering van eindtermen voor het basisonderwijs af. De Onderwijsraad bepleit verder geen driemaal tweejarige basisvorming. Ook pleit hij voor een substantiële vrije ruimte. De SER ten slotte, dringt aan op het stimuleren van de vorming van scholengemeenschappen.

3.3.2 *Reacties uit het veld*

Al in de fase dat de contouren van het wetsvoorstel gedurende het jaar 1987 bekend worden, maar vooral na de indiening ervan, komen er – zoals verwacht mag worden – vele en uiteenlopende commentaren uit het veld los. Er kan slechts een beperkte selectie worden gemaakt.¹¹⁹

Vele commentaren hebben betrekking op de differentiatie via verschillende onderwijsroutes, twee niveaus van eindtermen en de regeling van de combinatievariant. Bij de fundamentele critici die vooral in kringen van de werknemersorganisaties en de lagere overheid gezocht moeten worden – leeft het algemene gevoel dat er door de diversiteit van onderwijsroutes en leerwegen en door het onderscheiden van twee niveaus van eindtermen een tweedeling tussen het lager beroepsonderwijs en het avo/vwo blijft bestaan. Verschillende organisaties wijzen daarbij op het feit dat ouders voor een zo hoog mogelijk niveau van onderwijs voor hun kind plegen te kiezen, hetgeen vooral ten koste zal gaan van het lbo, en het mavo op zijn minst een onduidelijke positie verleent. Volgens de VNG leiden de ingezette maatregelen van het kabinet-Lubbers II om te komen tot «smalle» scholengemeenschappen van mavo en lbo tot een verscherping van de tweedeling in het onderwijs. Het NGL bepleit daarentegen terughoudend te zijn met het fusiebeleid in het voortgezet onderwijs.

Volgens het NGL en de AVS zijn bij de eindtermen meer dan twee niveaus wenselijk, omdat het verschil in capaciteiten tussen leerlingen ook veel diverser is. Anderen willen juist terug naar één niveau. Door vooral de christelijke organisaties worden eindtermen voor het basisonderwijs afgewezen. Het KOV vindt daarnaast dat de naar hun aard te selectieve eindtermen moeten worden omgezet in streefdoelen.

Vrijwel algemeen wordt in de reacties het vakkenpakket voor lbo-ers als te theoretisch en cognitief ervaren. Een groot deel van de commentaren die hier niet zijn geselecteerd en verantwoord bevat pleidooien voor meer of andere vakken in het pakket: Maatschappijleer, Verzorging, een derde vreemde taal, Friese taal, Verkeerskunde, Europa, Dans en Drama, etc. Vooral de eerste twee vakken mochten op een stevig draagvlak rekenen. Er is tenslotte ook een probleem met de vrije ruimte. Deze wordt volgens velen op onwenselijk grote schaal geclaimd door centrale exameneisen. En daarvoor leek die niet bedoeld in de plannen van de WRR. Zoals de Besturenraad het uitdrukt: «het schooleigene verwordt tot schoolsoort-eigene». De Bond AVO-VWO pleit voor een verruiming van de vrije ruimte ten behoeve van Latijn en Grieks in de eerste jaren.

3.3.3 *Verzanding in het parlement – eindtermen*

Op 16 juni 1988 verschijnt er een uitgebreid Voorlopig Verslag,¹²⁰ waarop reeds 12 dagen later een Memorie van Antwoord¹²¹ volgt. In december 1988 wordt door de vaste Kamercommissie een uitvoerige, aanvullende lijst van vragen¹²² vastgesteld, waarop uiteindelijk een officiële reactie is uitgebleven. Op 3 mei 1989 valt het kabinet-Lubbers II als gevolg van het

¹¹⁹ Geraadpleegd zijn de meer algemeen (niet slechts tot een bepaald deelbelang) geredigeerde, en aan de vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen uit de Tweede Kamer gerichte reacties van: Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties d.d. 12 maart 1987, KOV d.d. 12 februari 1988, ABB d.d. 12 februari 1988, ABOP d.d. 15 februari 1988, Bond VWO-AVO d.d. 12 februari 1988, BKKB d.d. 15 februari 1988, Besturenraad d.d. 18 februari 1988, NGL d.d. 18 februari 1988, Vereniging voor beroepsonderwijs Amsterdam d.d. 3 maart 1988, Gemeente Amsterdam d.d. 30 maart 1988, VNG d.d. 30 maart 1988 en AVS d.d. april 1988.

¹²⁰ Kamerstuk II 1987/88, 20 381, nr. 7.

¹²¹ Kamerstuk II 1987/88, 20 381, nr. 8.

¹²² Kamerstuk II 1987/88, 20 381, nr. 12.

debat met de Tweede Kamer over afschaffing van het reiskostenforfait. Na een langdurige formatie, en geschraagd door een uitvoerig en gedetailleerd regeerakkoord, treedt op 7 november 1989 het derde kabinet-Lubbers (CDA-PvdA) aan, waarover zo meteen meer.

Veel vragen vanuit de Kamer hadden betrekking op verduidelijking en verklaring. Afgetekende, politieke standpunten werden in het parlement vooralsnog niet ingenomen. Dat betekent niet dat de gemoederen niet hoog opliepen. In een interview in *Trouw* van 14 april 1989 meent het Kamerlid Hermes (CDA) dat de invoering van de basisvorming niet aan minister Deetman kan worden toevertrouwd. Hij zou er, aldus Hermes, maar beter mee op kunnen houden: «Wij laten het niet aankomen op een kamerbehandeling. De narigheid willen we daarvoor al op tafel hebben. Daar hebben we bij deze minister leergeld voor betaald». Fractie leider De Vries (CDA) geeft daarop aan Deetman te kennen dat er twijfel en kritiek is rondom het wetsvoorstel.¹²³ Achteraf is duidelijk geworden waarom het wetsvoorstel «vast liep» bij Deetmans eigen CDA in de Tweede Kamer. Daar had men problemen met de gedetailleerde eindtermen en met het feit dat er geen onderscheid gold in functie tussen de eindtermen voor het basisonderwijs en de basisvorming. Ook had men moeite met het nog te structurele karakter van de basisvorming, met het omgaan met de lessentabellen en de vrije ruimte, en met de bedreigde positie van het mavo en lbo.¹²⁴ Eveneens achteraf, kan worden vastgesteld dat er bij de VVD de principebereidheid bestond om het wetsvoorstel naar het Staatsblad te leiden. Door toedoen van het CDA is dat evenwel niet doorgedaan.¹²⁵

Als door druk vanuit de Kamer minister Deetman in januari 1989 de adviezen voor de voorlopige eindtermen basisonderwijs en basisvorming publiceert, wordt er vanuit het land en in de verschillende media zeer kritisch gereageerd. Volgens velen waren de eindtermen niet alleen te gedetailleerd, maar ook te uitgebreid en onderling onsamenhangend. Verder hadden velen twijfels over de gemaakte inhoudelijke keuzes.¹²⁶

In de notitie van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (commissie Hirsch Ballin) «Verantwoordelijkheid voor Onderwijs», die in juli 1989 op verzoek van Deetman uitkwam, wordt principieel stelling genomen tegen het verschijnsel van centraal vastgestelde, gedetailleerde eindtermen. Zij dreigen de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs en de eerbiediging van ieders vrijheid van godsdienst of levensovertuiging in het openbaar onderwijs aan te tasten. Het is niet aanvaardbaar, aldus de Commissie, dat eindtermen gewenste attitudes of opinies bepalen dan wel in feite het gebruik van bepaalde leermiddelen voorschrijven. Bovendien kunnen zij verstarrend werken op de ontwikkeling van het onderwijs en op de professionele onderwijskundige verantwoordelijkheid van scholen. In plaats daarvan wordt gepleit voor deugdelijkheidseisen die onder meer betrekking hebben op een globale typering van het onderwijs, de aanwijzing van verplichte vakken, bevoegdheidseisen en globale eisen ten aanzien van door scholen zelf vastgestelde eindtermen.¹²⁷

Met het aantreden van het kabinet-Lubbers III van CDA en PvdA deed zich een ingrijpende beleidsverandering voor, vastgelegd in het regeerakkoord. Deze beleidsverandering culmineerde in een tussentijdse Nota van Wijziging van 18 pagina's, waarbij een toelichting van 31 pagina's was gevoegd.¹²⁸ Het wetsvoorstel ging nu een heel nieuwe fase van behandeling in.

¹²³ Zie verslag van mondeling vragenruiter, Handelingen II, 18 april 1989, TK 68, p. 68–5829 tot en met 5831.

¹²⁴ Zie het kamerlid Hermes in een terugblik, Handelingen II, 29 mei 1991, TK 85, p. 85–4713.

¹²⁵ Zie het kamerlid Franssen in een terugblik, Handelingen II, 29 mei 1991, TK 85, p. 85–4750.

¹²⁶ Zie voor een enkel voorbeeld het thema-nummer van *School en Wet*, december 1989, nr. 12. Zie ook Prick, *a.w.*, p. 32.

¹²⁷ CTW, *Verantwoordelijkheid voor Onderwijs*, Den Haag, juli 1989; zie ook E. M. H. Hirsch Ballin, *Grondslagen van verantwoordelijkheid voor Onderwijs*, *School en Wet*, nr. 12, december 1989, p. 229.

¹²⁸ Tweede Nota van Wijziging d.d. 29 augustus 1990, Kamerstuk II 1989/90, 20 381, nr. 17. Zie voor het door de Nota gewijzigde voorstel van wet: Kamerstuk II 1989/90, 20 381, nr. 18.

3.4 Behandeling en invoering van de regeling Basisvorming van Wallage

3.4.1 De tweede Nota van Wijziging

Het regeerakkoord van het derde kabinet-Lubbers is een stapeling van compromissen tussen de partijen in de nieuwe regeringscombinatie. Ook hier geldt als centraal uitgangspunt dat de bestaande structuur van het voortgezet onderwijs, inclusief de eindexameneisen, wordt gehandhaafd. Ongetwijfeld onder druk van het CDA wordt van het idee van eindtermen voor het basisonderwijs afgestapt. Er zullen van overheidswege «minimale leerdoelen» worden vastgesteld, waaraan het onderwijsaanbod van de basisscholen wordt getoetst. De PvdA heeft vermoedelijk kunnen bereiken dat in de basisvorming meer integratie van onderwijsaanbod plaatsvindt. De basisvorming zal nu immers worden opgezet als een uniform minimumpakket dat voor alle scholen geldt en waarvan het getuigschrift op zich geen garantie biedt voor doorstroming naar het vervolgonderwijs. Meer een compromis is er gelegen in het uitgangspunt dat de «minimale leerdoelen» slechts op één niveau zullen worden omschreven en dat zij ook minder gedetailleerd en meer samenhangend zullen worden dan de onder Deetman gepubliceerde concept-eindtermen. Evenzeer lijkt er een compromis aan de orde bij de geformuleerde noodzaak dat scholen in verband met de invoering van de basisvorming een minimale omvang moeten hebben. Daarbij zullen echter zowel brede scholengemeenschappen van lbo, mavo, havo en/of vwo met nevenvestigingen – een PvdA-wens – als smalle scholengemeenschappen van lbo en mavo – een CDA-wens – worden mogelijk gemaakt. Bij de vorming van de laatste combinatie wordt uitgegaan van een minimum van 360 leerlingen. Scholen met minder dan 240 leerlingen zullen niet kunnen voortbestaan als categorale school, wel als nevenvestiging in een groter verband. De positie van scholen tussen 240 en 360 leerlingen zal nader worden gezien. Invoering van de basisvorming zal nu per 1 augustus 1991 plaatsvinden.¹²⁹

In de tweede Nota van Wijziging wordt aan het regeerakkoord uitwerking gegeven. Men heeft daarbij besloten om drie trajecten te combineren, namelijk een regeling van de basisvorming, van voorbereidend beroeps-onderwijs (vbo) en van scholengemeenschapsvorming. Voor zover dat al niet uit het regeerakkoord mocht worden afgeleid, treedt er in de regeling een duidelijke keuze naar voren voor het integrale karakter van de basisvorming, hoewel ook het bestaande stelsel als kader blijft fungeren. Op een aantal onderdelen waarop het voorstel van Deetman vanuit dat oogpunt inhoudelijk werd bekritiseerd zijn er veranderingen aangebracht. Die betreffen niet alleen de eindtermen, maar ook de benutting van de vrije ruimte, de plaats van het (voorbereidend) beroepsonderwijs en het optimaliseren van onbelemmerde doorstroming na de basisvorming. In de voorwaardelijke sfeer, in het bijzonder door het aantal lesuren op weekbasis uit te breiden en de vorming van brede scholengemeenschappen te structureren, worden voorts nadere stappen gezet. Hoewel opgebouwd uit drie te onderscheiden onderdelen, moet de nieuwe regeling daardoor vooral in haar samenhang worden beoordeeld. Intussen is de afwijking van het advies van de WRR nogal aanzienlijk, wat aan de geestelijke vader van dat advies, C. J. M. Schuyt, in latere instantie de uitspraak ontlokt dat staatssecretaris Wallage zijn plannen maar beter kan bijzetten «in het grote Onderwijsmuseum van mislukte beleids-opties».¹³⁰

¹²⁹ Regeerakkoord derde kabinet-Lubbers, Kamerstuk II 1989/90, 21 132, nr. 8, p. 27–28.

¹³⁰ Zie Prick, a.w., p. 34.

In vergelijking met de door de WRR bepleite 10-jaren-termijn, geldt er een zeer krappe invoeringsperiode: per 1 augustus 1992 vangt het startjaar aan, op 1 augustus 1994 moet de basisvorming in alle drie leerjaren op alle scholen worden aangeboden. De risico's van deze korte termijn worden groter, als men bedenkt dat er nogal wat op de middelbare scholen afkomt. Niet alleen de invoering van basisvorming, maar ook de omzetting van lager naar voorbereidend beroepsonderwijs per 1 augustus 1991, het proces van schaalvergroting en verder nog eens de invoering van het formatiebudgetsysteem zijn dan aan de orde. Bij de start van de parlementaire behandeling zal de regering hier tamelijk laconiek over opmerken dat «omdat het per school zal verschillen waar het accent komt te liggen in de invoeringsstrategie» er niet voor is gekozen «om vanuit de landelijke overheid een nadere fasering aan te brengen».¹³¹

Volgens de nieuwe plannen kan de driejarige basisvorming¹³² in ten minste twee en ten hoogste vier leerjaren worden doorlopen. Zij kan al na 2 jaar worden afgesloten met een toets, waarvoor de school opgaven moet gebruiken, die onder verantwoordelijkheid van de minister zijn vastgesteld. In ieder geval dient er aan iedereen na 2 jaar een advies te worden verstrekt inzake het verloop van zijn of haar basisvorming. Het advies is geen afsluitende toets, maar heeft vooral de functie te onderstrepen dat de eerste twee jaren van de basisvorming een funderend karakter hebben, waarin 80% van de tijd aan basisvormingsvakken wordt besteed. Daarna immers, in het derde en vierde jaar, is er ruimte voor differentiatie en voor afstemming van de resterende basisvormingsvakken met andere vakken, bijvoorbeeld in het kader van de combinatievariant basisvorming – voorbereidend beroepsonderwijs.¹³³ Tijdens de periode van basisvorming mag geen selectie plaatsvinden. Daarom kunnen scholen pas ná de basisvorming (doorstroom)programma's aanbieden voor een goede aansluiting op het vervolgonderwijs. De benutting van de vrije ruimte tijdens de basisvorming mag in dat verband voorts niet zodanig specifiek plaatsvinden dat het palet aan doorstromingsmogelijkheden voor leerlingen wordt ingeperkt.

Ter verhoging van de werkbaarheid en kwaliteit wordt de voorgeschreven lesweek uitgebreid met twee uren. In plaats van eindtermen wordt er nu gesproken van «kerndoelen» voor het basisonderwijs en de basisvorming. Zij zullen nu niet bij wet, maar bij voorhang-amvb worden vastgesteld. Net als eindtermen beschrijven zij een niveau van kennis, inzicht en vaardigheden dat na verloop van tijd moet zijn bereikt. Het verschil is echter dat de kerndoelen op een algemener niveau dan de eindtermen zullen worden geformuleerd en dat het bijzonder onderwijs eigen kerndoelen in de plaats kan stellen van de wettelijke, mits zij een zelfde niveau van kwaliteit garanderen. De kerndoelen worden slechts op één niveau voorgeschreven. Zij beschrijven het minimum dat voor elke leerling haalbaar moet zijn. De keuze voor één niveau, aldus de toelichting bij de Nota van Wijziging, sluit intussen niet uit dat leerlingen boven het niveau van de kerndoelen mogen uitstijgen, er blijft de mogelijkheid om het onderwijs af te stemmen op de aanwezige leerlingen.

De mogelijkheden voor scholen van een geïntegreerde benadering van (onderdelen van) vakken zullen worden verruimd, maar het blijft een keuze van de scholen zelf. De vrije ruimte van 20% moet voor ten minste de helft worden ingevuld «ten dienste van de basisvorming». Hierbij wordt gedacht aan zaken als leren leren, oriëntatie op studie- of beroepskeuze en mentor- of klasse-uren. De invulling van de andere helft wordt geheel aan het inzicht van de school overgelaten, zij het met de restrictie, zoals opgemerkt, dat de omvang van de mogelijkheden tot doorstroming voor leerlingen niet mag worden beperkt. Bij de parlementaire behan-

¹³¹ Antwoord op een vraag van de leden van de GPV, nadere memorie van antwoord, Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 23, p. 3. Zie ook p. 12, in reactie op vragen van de VVD.

¹³² Zie voor de toelichting hierover: Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 17, p. 24–25, resp. 27–33.

¹³³ Zie over het advies met name Nota nav verslag, Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 25, p. 12.

deling zal er in dit verband worden gesproken over «het schot in de vrije ruimte».

De combinatievariant van basisvorming en voorbereidend beroepsonderwijs (voorheen lager beroepsonderwijs) keert niet terug als zelfstandige leerweg. Men ziet voldoende mogelijkheden om de noodzakelijke differentiatie ten behoeve van leerlingen aan de onderkant te bereiken in de tijd (maximaal vier leerjaren basisvorming), via individuele vrijstellingen van vakken, via integratie van beroepsgerichte vakken in de basisvorming en via het op maat snijden van doorstroomprogramma's. Een gericht financieel fusiestimuleringsbeleid moet de vorming van brede (vbo, avo, vwo) én smalle scholengemeenschappen (vbo, mavo) mogelijk maken. Maar ook via regelgeving wil men het bestaan van de (kleinere) categorale school ontmoedigen. Scholen met minder dan 240 leerlingen (een verdubbeling van de dan geldende wettelijke opheffingsnorm) kunnen niet langer zelfstandig voortbestaan. Er is één uitzondering op de regel: ook een smalle scholengemeenschap (lbo/mavo) mag een nevenvestiging in stand houden, mits onder hetzelfde bevoegd gezag een school voor havo/vwo staat. Door fusie kan alleen een scholengemeenschap ontstaan als die daardoor ten minste 360 leerlingen telt. Verder zal elke scholengemeenschap eigen rechten gaan bezitten. Alleen in dat verband immers, mag er een aanbod van doorstroomprogramma's plaatsvinden. En verder wordt het in aanleg alleen de brede scholengemeenschap in plattelandsgebieden toegestaan een nevenvestiging te hebben. Deze is dan primair bedoeld voor het aanbod van basisvorming.

Juist op het punt van scholengemeenschapsvorming is het advies van de Onderwijsraad zeer kritisch en principieel. Dit advies werd net als dat van onder meer de SER uitgebracht bij de voorbereiding van de Nota van Wijziging in het kader van de zogenaamde artikel 3 procedure.¹³⁴ De Onderwijsraad constateert dat de verhoging van de wettelijke opheffingsnorm voor categorale scholen, van 120 naar 240 leerlingen, onevenredig is aan het doel dat wordt nagestreefd. De kleinere categorale scholen voor mavo en lager beroepsonderwijs die hier feitelijk in het geding zijn,¹³⁵ zijn immers in grote meerderheid bijzondere scholen. In plaats daarvan pleit de Raad voor een lagere opheffingsnorm van 180 leerlingen. Verder zou de Raad het nevenvestigingsbeleid niet willen beperken tot plattelandsgebieden. In het algemeen vindt de Raad dat er bij dit beleid sprake is van ontoelaatbare fusiedwang en strijd aanwezig is met de vrijheid van onderwijs.

De SER¹³⁶ heeft bedenkingen tegen de verruiming van mogelijkheden tot vakkenintegratie. Daarmee komt volgens hem de relatie tot doorstroming op gespannen voet te staan. Voorts vreest de SER dat van een gemeenschappelijke basisvorming niets terecht zal komen als categorale scholen en scholengemeenschappen naast elkaar mogen blijven bestaan.

3.4.2 Van eindtermen tot kerndoelen

Begin 1990 wordt een Commissie Herziening Eindtermen (CHE) ingesteld, die van de onder Deetman gepubliceerde voorlopige eindtermen kerndoelen moet maken. De opdracht aan de Commissie lag in de lijn van de nieuwe plannen: reductie van de omvang, inhoudelijk globaler maken, terugbrengen tot één niveau en het verbeteren van de vakoverstijgende samenhang. In juni 1990 – dus al vóór publicatie van de tweede Nota van Wijziging – brengt de CHE haar advies uit: «Kerndoelen voor de basisvorming in basisonderwijs en voortgezet onderwijs». Daarbij worden de ongeveer duizend eindtermen basisvorming teruggebracht naar tweehonderd kerndoelen. Volgens de commissie kan 80% van de leerlingen het

¹³⁴ Zie de weergave daarvan in Kamerstuk II 1989/90, 20 381, nr. 17, p. 19 e.v.

¹³⁵ Zie daarvoor ook het staatje in de nadere memorie van antwoord, Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 23, p. 55, waaruit blijkt dat per 1990 door de opheffingsnorm van 240 leerlingen 266 categorale mavo-scholen op een totaal van 525, en 101 categorale lbo-scholen op een totaal van 250 in hun voortbestaan bedreigd worden.

¹³⁶ Zie Kamerstuk II 1989/90, 20 381, nr. 17, p. 22 e.v.

niveau van de nieuwe kerndoelen in de beschikbare tijd halen. Zij acht echter de vaststelling van deze globaal geformuleerde kerndoelen alleen verantwoord, als zij gepaard gaat met voorschriften omtrent een wettelijk verplicht schoolwerkplan en met maatregelen in de sfeer van het beschikbaar stellen van voorbeeldmateriaal, uitwerkingsvarianten en dergelijke.

In het regeringsstandpunt over deze ontwerpkerndoelen, stelt staatssecretaris Wallage begin 1991 dat de globale aard van de kerndoelen scholen in staat moet stellen deze in hun schoolwerkplan te interpreteren, uit te werken, aan te vullen en te ordenen.¹³⁷ Dat lijkt in lijn te zijn met het CTW-advies van de commissie Hirsch Ballin. De notitie van de CHE wordt door Wallage vrijwel ongewijzigd omgezet in ontwerpbesluiten kerndoelen die hij begin 1991 voor advies naar de CCOO en de Onderwijsraad stuurt. Volgens de Onderwijsraad, in zijn advies van 23 april 1991, zijn er problemen te voorzien bij de invoering van de kerndoelen in de scholen, die niet zonder extra materiële en financiële ondersteuning kunnen worden opgelost. De Raad betwijfelt of vbo- en ibo-leerlingen het algemene niveau van de kerndoelen kunnen bereiken. Bovendien, aldus de Raad, is een aantal kerndoelen onduidelijk. Ze bieden daardoor te weinig houvast voor de onderwijspraktijk.¹³⁸

In feite is hier sprake van een fundamenteel dilemma: kerndoelen zijn alleen functioneel als ze concreet zijn, maar slechts legitiem vanwege de vrijheid van onderwijs als ze globaal zijn. In het verslag van een mondelinge overleg van Wallage met de vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen uit de Tweede Kamer van 21 mei 1991 komt dit dilemma goed tot uitdrukking.¹³⁹ De PvdA, de kleine linkse fracties en Wallage zelf achten de globale kerndoelen aanvaardbaar, omdat zij een zeker gemeenschappelijk niveau van basisvorming garanderen. Differentiatie is mogelijk, maar binnen grenzen. Voor de PvdA (Netelenbos) is dan ook de mogelijkheid voor het bijzonder onderwijs om van de officiële kerndoelen nog eens af te wijken, de zogenaamde substitutie, moeilijk verteerbaar. Voor het Kamerlid Nuis (D66) is het van belang dat de kerndoelen klemmend zijn, een toets vormen, en dus niet te globaal zijn. Wel pleit hij voor uitzonderingen ten behoeve van bijzondere religieuze of levensbeschouwelijke maar ook pedagogisch-didactische opvattingen in het onderwijs. Er moet dus niet alleen substitutie voor het bijzonder, maar ook het openbaar onderwijs komen. Het CDA (Hermes) en de kleine christelijke fracties achten het globale karakter per saldo aanvaardbaar, voor zover daarmee een bijdrage wordt geleverd aan de onderwijskwaliteit en uitdrukking wordt gegeven aan respect voor de inrichtingsvrijheid van de (bijzondere) school en de professionele onderwijskundige autonomie van de leraren. Het is van belang dat de basisvorming met globale kerndoelen onderscheiden niveaus zal hebben van ibo, vbo, mavo, havo en vwo. SGP (Van der Vlies) en GPV (Schutte) vinden echter de vaststelling van kerndoelen voor het basisonderwijs te ingrijpend.¹⁴⁰ Tevens willen zij de kerndoelen in de basisvorming beperkt zien tot het openbaar onderwijs.¹⁴¹ De minder ver gaande variant van substitutie van de kerndoelen door het bijzonder onderwijs blijkt voor de kleine christelijke fracties hoogstens een «second best» oplossing te zijn.¹⁴² Voor de VVD (Franssen) is het de vraag hoe globale kerndoelen kunnen bijdragen aan de centrale doelstelling die deze fractie stevast aan onderwijsvernieuwingen verbindt: de verhoging van het peil van het jeugdonderwijs. Vanuit dat oogpunt acht de VVD gedetailleerdere kerndoelen of eindtermen beter voorstelbaar en aanvaardbaar. Op deze lijn lijkt ook Groen Links (Lankhorst) te zitten. De fractie vraagt zich in latere instantie af hoe met behulp van globale kerndoelen een onderwijsinhoudelijk minimumniveau kan worden gegarandeerd.¹⁴³

¹³⁷ Kamerstuk II 1991/92, 21 635, nr. 3.

¹³⁸ Advies Onderwijsraad inzake Ontwerpbesluiten kerndoelen basisonderwijs en basisvorming, kenmerk OR 91000086/S en OR 91000085/P, d.d. 25 april 1991.

¹³⁹ Kamerstuk II 1990/91, 30 381, nr. 40.

¹⁴⁰ Zie uiteindelijk het amendement van de leden Schutte (GPV) en Van der Vlies (SGP), waarbij men de invoering van kerndoelen voor het basisonderwijs op gespannen voet acht staan met de vrijheid van onderwijs, in het bijzonder de vrijheid van richting en inrichting, Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 31. Dit amendement is niet aanvaard.

¹⁴¹ Zie amendement Schutte en Van der Vlies, Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 32. Ook dit amendement is niet aanvaard.

¹⁴² Vgl. de opmerkingen van Van Middelkoop (GPV) in het plenair debat dienaangaande, Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4654.

¹⁴³ Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4649.

Het verdient opmerking dat er, ondanks de introductie van globale kerndoelen, geen afstand wordt genomen van het voornemen de opgaven voor de afsluitende toetsen basisvorming centraal – door de minister of onder verantwoordelijkheid van de minister – te laten vaststellen. Stellig wordt met het laatstbedoelde voornemen het WRR-rapport gevolgd, maar dat ging nog uit van (preciezer) eindtermen. Nu zou toch op zijn minst de vraag kunnen worden gesteld in hoeverre de scholen kunnen differentiëren naar opleiding en niveau bij het bereiken van de kerndoelen, als de overheid bij de vaststelling van elke opgave kerndoelen concretiseert en – dat is nu eenmaal het uitgangspunt van het wetsvoorstel – uniform voorschrijft. Er heeft over dit punt noch in de Eerste, noch in de Tweede Kamer een gedachtewisseling plaatsgevonden. In § 3.2.7 komen we op de problematiek van de toetsen terug.

De algemeen onderschreven optie om de kerndoelen niet in de wet, maar in een algemene maatregel van bestuur te regelen, die gedurende 30 dagen zal worden voorgehangen in beide Kamers, leidt ertoe dat de voorbereidende en plenaire behandeling van het bijgestelde wetsvoorstel en de vaststelling van de kerndoelen worden ontkoppeld. Beide Kamers oordelen dus over de wettelijke regeling zonder dat zij precies zicht hebben op de specifieke aard van de kerndoelen. Door sommige fracties, zoals de VVD (Franssen)¹⁴⁴ en de PvdA (Netelenbos)¹⁴⁵ wordt daar ook expliciet op gewezen. In mei 1993 worden de kerndoelen dan in een algemene maatregel van bestuur voor een periode van vijf jaar vastgesteld. Dan is er inmiddels sprake van vijftien verplichte vakken in de basisvorming.

3.4.3 De invoeringstermijn

In de nadere memorie van antwoord van eind januari 1991 gaat staatssecretaris Wallage in op vragen met betrekking tot de invoering. Vooruitlopend op de in het bijgestelde wetsvoorstel geregelde invoering van de basisvorming per 1 augustus 1992 zullen met ingang van 1 augustus 1991 aan scholen faciliteiten worden verstrekt om zich op die invoering voor te bereiden. Deze faciliteiten betreffen voornamelijk een verruiming van de formatie op basis van meer lesuren op weekbasis, om zaken als her- en bijscholing en bestudering van het curriculum ter hand te nemen.¹⁴⁶ Intussen wordt er ook een aanzienlijke stijging van het aantal aanvragen voor de vorming van brede scholengemeenschappen op het ministerie geconstateerd,¹⁴⁷ de daarvoor bestemde extra financiële stimuleringsmaatregelen worden eveneens in 1991 van kracht.¹⁴⁸ Ten slotte is er het per 1 april 1991 operationeel geworden Procesmanagement Basisvorming dat vanaf zijn ontstaan voorlichting geeft en druk in de weer gaat met advisering aan onderwijsorganisaties en afzonderlijke scholen over het invoeringsproces.¹⁴⁹

Het levert de vraag op in hoeverre in de sfeer van het uitvoerend beleid niet al voldongen feiten worden gepresenteerd die de wetgever – lees: het parlement – gaan beperken in zijn handelingsruimte. Deze kwestie kwam ten principale aan de orde in het debat over de Onderwijsbegroting in maart 1991 in de Eerste Kamer. Daarbij stelt de woordvoerder van de VVD (Van Boven) dat het ernaar uitziet dat het wetsvoorstel ondanks alle medewerking van de Eerste Kamer niet vóór 1992 het Staatsblad zal bereiken. «Het is derhalve volstrekt onverantwoord en staatsrechtelijk aanvechtbaar om het voorbereidingsjaar reeds op 1 augustus 1991 in te laten gaan.»¹⁵⁰ De woordvoester van het CDA (Grol-Overling) vindt zelfs dat Wallage hiermee handelt in strijd met de Grondwet.¹⁵¹ Toch laat de Eerste Kamer zich vooralsnog overtuigen. Wallage stelt dat de stimuleringsactiviteiten niet strijdig zijn met het recht. Verder worden er volgens

¹⁴⁴ Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4667 en 29 mei 1991, TK 85, p. 4765 (Franssen).

¹⁴⁵ Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4666 (Netelenbos).

¹⁴⁶ Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 23, p. 74–75.

¹⁴⁷ Vgl. Jos Ahlers, Onprofijtelijk om geen lbo/mavo in je school te hebben; interview met Jacques Wallage, School, september 1990, p. 29–31.

¹⁴⁸ Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 23, p. 76.

¹⁴⁹ Vgl. Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 20.

¹⁵⁰ Handelingen I, 5 maart 1991, EK 18, p. 486.

¹⁵¹ Handelingen I, 5 maart 1991, EK 18, p. 488.

hem geen onomkeerbare processen in gang gezet. «Willen wij de scholen al dit jaar wat ruimte geven om zich op dat proces voor te bereiden of willen wij de scholen die faciliteiten onthouden? De regering heeft er met nadruk, juist omdat het om een voorbereidingsfase gaat, voor gekozen om de scholen alvast wat ruimer te faciliteren, zonder dat daarvan de verplichting uitgaat om wat dan ook te doen in termen van de feitelijke invoering van de basisvorming op 1 augustus 1992».¹⁵² Een jaar later, bij de behandeling van Wallages wetsvoorstel, zullen verschillende fracties uit deze Kamer nog uitvoerig op kwesties van invoering terug komen. Uiteindelijk wordt de invoering toch verschoven naar 1 augustus 1993. Drie dagen nadat Wallage zijn woorden uitsprak in de Eerste Kamer, bereikt het CDA in de Tweede Kamer dit uitstel. Zij doet dat niet door te stellen dat ze een jaar extra termijn wil voor de invoering van de wet, maar gebruikt in de lijn van Wallages betoog in de Eerste Kamer het argument dat scholen niet één maar twee voorbereidingsjaren behoeven. In de typering van Prick: «Een typisch polderlands voorstel dat dan ook door beide partijen wordt omarmd: iedereen zijn zin, niemand lijdt gezichtsverlies.»¹⁵³

3.4.4 Reacties uit het veld

Hoewel de plannen van staatssecretaris Wallage de leraren bij uitstek aangaan, is er geen massaal protest van hun kant te horen. Prick¹⁵⁴ meldt dat er op een scholengemeenschap in Enschede een lerarenactie tegen de basisvorming plaatsvond. Door de actievoerders wordt erop gewezen dat het programma onuitvoerbaar is en dat daarmee verhoging van het peil van het onderwijs niet wordt bereikt.¹⁵⁵ Op 22 april organiseerde de Katholieke onderwijs vakorganisatie (KOV) een congres, waarbij aan deelnemers een enquête werd voorgelegd over de basisvorming. Op de vraag aan welke typering bij de invoering van basisvorming werd gedacht (er mocht slechts één antwoord worden aangekruist), antwoordde 5%: «verhoging van de onderwijskwaliteit», 17%: «fusie» respectievelijk «inhoudelijke onderwijsvernieuwing», 22%: «taakverzwaring» en 38%: «ellende».

Veel kritische brieven, waarvan er een aantal niet in de selectie is verantwoord, gaan in op de effecten van het ontwerpbesluit Kerndoelen voor specifieke vakken. De Natuurbeschermingsraad mist voldoende aandacht voor «algemene ecologische vorming» in het pakket. Het SOVO vindt het vakkenpakket van de basisvorming te eenzijdig en traditioneel, omdat het een uitsluitende gerichtheid op kennis en vaardigheden en niet op attitudevorming verraadt. Vanuit die optiek bepleit het SOVO de introductie van het vak Verzorging en is het voorstander van een brede opvatting ten aanzien van de kunstzinnige vakken. Andere organisaties wijzen erop dat de kerndoelen ten aanzien van de beeldende vakken juist te breed zijn en relevante aspecten van bepaalde vormen van beeldende vorming onderbelicht laten. De VBKO en Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren wijzen op het belang van een langzame(re) invoering van de kerndoelen. Leraren en scholen dienen voldoende tijd te krijgen zich daarop in hun onderwijs voor te bereiden.

De Theologische Universiteit van de Gereformeerde Kerken wijst op de benauwde ruimte in de eerste jaren van de basisvorming voor het geven van klassieke talen en godsdienst, terwijl de Federatie Goud en Zilver op hetzelfde probleem wijst voor het handhaven van het hoge niveau van het lbo-vakonderwijs in zijn branche. Een aantal gemeenten vreest de gevolgen van het toepassen van de criteria voor het nevenvestigings-

¹⁵² Handelingen I, 12 maart 1991, EK 19, p. 526.

¹⁵³ Prick, *a.w.*, p. 44.

¹⁵⁴ Prick, *a.w.*, p. 45.

¹⁵⁵ Zie voor een soortgelijk geluid het Manifest van docenten in het voortgezet onderwijs, docenten van het Johan de Witt-gymnasium, d.d. 27 maart 1991. Deze en de andere, hieronder vermelde brieven zijn indertijd toegestuurd aan de vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen uit de Tweede Kamer. Hoewel het om een getalsmatig veel beperkter respons gaat dan bij vorige gelegenheden is er wederom een selectie gemaakt. De algemene reacties zijn nu schaars. Als zodanig kunnen min of meer gelden de brieven van: het Samenwerkingsverband Organisaties voor Onderwijsvernieuwing (SOVO) d.d. 10 april 1991, de Katholieke Onderwijs Vakorganisatie (KOV) d.d. 26 april 1991 en de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) d.d. 22 mei 1991. Een aantal andere betreft de kerndoelen: Vereniging van Besturenorganisaties van Katholieke Onderwijsorganisaties (VBKO) d.d. 4 april 1991, Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren d.d. 7 maart 1991, Natuurbeschermingsraad d.d. 5 maart 1991 en Theologische Universiteit van de Gereformeerde Kerken in Nederland d.d. 11 februari 1991. Tenslotte is er een aantal brieven van besturen van gemeenten waarin zorg over of kritiek op het voorzieningen nevenvestigingsbeleid voor het voortbestaan van lbo-scholen wordt uitgedrukt: Zevenaar d.d. 22 april 1991, Renkum d.d. 2 mei 1991, Papendrecht d.d. 18 april 1991 en Den Haag d.d. 10 april 1991. Ook de brieven van de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKS) d.d. 6 juni 1991 en de Federatie Goud en Zilver d.d. 4 maart 1991 hebben betrekking op dat beleid.

beleid voor het voortbestaan van bepaalde scholen. Den Haag geeft aan dat er ook nevenvestigingen in stedelijk gebied moeten worden toegestaan.

Hoewel vanuit het lbo inhoudelijke kritiek klinkt, wordt de basisvorming voor de lbo-scholen tegelijkertijd als een redding begroet. Op 23 april 1991 doet het NRC-Handelsblad verslag van het reeds vermelde congres van de KOV. De journalist beschrijft de discussie: «Weer duurt het langer voordat er redding komt voor het zieltogend lager beroepsonderwijs was de teneur. Want als er één schoolsoort is waarvoor de basisvorming uitkomst moet brengen, dan is het het lbo wel. Gezien het snel dalend leerlingental hier is deze schoolsoort gedoemd tot uitsterven.»¹⁵⁶ Het imagoprobleem van het lbo wordt gezien als een consequentie van het individuele keuzerecht tegen de achtergrond van de algemene, demografische trend van daling van het leerlingental. Het WRR-rapport wijst uit dat in de periode 1970–1984 het aantal geboortes met ruim 30 procent is gedaald, wat heeft geleid tot een vermindering van instroom in alle schooltypen. Niettemin lijkt die vermindering zich vooral in het lbo te voltrekken, de consequenties voor het vwo zijn bijvoorbeeld veel minder ernstig.¹⁵⁷ In het gehele lbo wordt over de periode 1980–1986 een teruggang geconstateerd van 450 800 naar 373 500 ingeschreven leerlingen, een afname dus van ruim 17%. Bij gelijkblijvend beleid, aldus de WRR, zou de dalende trend in het lbo tot 2000 zelfs doorzetten naar 44% en dat is behoorlijk afwijkend van de andere schooltypen. De lts werd in 1980 bezocht door 163 400 leerlingen, in 1986 door 158 600. De ontwikkeling in het lno over dezelfde periode verliep van 110 500 naar 78 400 leerlingen. En in het leao was er een daling van 38 500 naar 29 500 leerlingen. Ook de eerste twee jaren van het mavo laten overigens in dezelfde periode een daling zien: van 12%, respectievelijk 7%.¹⁵⁸

Prick verbaast zich erover dat het algemene gegeven van de demografische trend van dalende instroom hoegenaamd geen rol heeft gespeeld bij de discussie over het lbo en de basisvorming. Van het minder aantal kinderen hadden natuurlijk alle scholen last, «maar uiteraard het minst de scholen die door de ouders het meest aantrekkelijk worden gevonden. (...) De terugloop van de leerlingenaantallen in het lbo was dus niet het gevolg van wat het lbo inhoudelijk te bieden had, maar werd veroorzaakt door het feit dat ouders, die hun kinderen nu eenmaal het liefst een zo hoog mogelijke opleiding zien volgen, *overal terecht konden*» (onze cursivering, PZ/DM).¹⁵⁹ Hier wordt gesuggereerd dat de benarde situatie van het lbo mede het gevolg was van het ruimhartige toelatingsbeleid in de andere schooltypen, die immers ook een strijd om de leerling moesten voeren, en dat ingeval het totale aanbod van leerlingen weer zou toenemen de situatie vanzelf zou normaliseren. Later heeft er inderdaad een zekere normalisatie als gevolg van de toename van het aantal leerlingen plaatsgevonden. Vanaf medio jaren negentig horen we niets meer over «afsterving» van het v(m)bo. In ieder geval kan over het laatste decennium (1995–2005) worden vastgesteld dat de instroom van leerlingen in het voortgezet onderwijs alleen maar is toegenomen.¹⁶⁰ Toch is de zorg omtrent het imagoprobleem van het lbo, later vbo geheten en nog later aangeduid als vmbo, bij de schoolkeuze tot op de dag van vandaag aanwezig. Zie ook de discussie omtrent de invoering van leerwegen in hoofdstuk 5.

In de aanloop naar het plenair debat over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer komen er geluiden op om nu eindelijk maar eens een einde te maken aan de vele jaren lange discussie over integratie van de onderbouw. Men is het wachten moe. De secretaris van het VNO, een rector van een scholengemeenschap en de bestuursvoorzitter van de Nijmeegse

¹⁵⁶ Geciteerd bij Prick, *a.w.*, p. 46.

¹⁵⁷ Basisvorming, *a.w.*, p. 26–27.

¹⁵⁸ Zie het schema in WRR, Basisvorming, *a.w.*, p. 28.

¹⁵⁹ Prick, *a.w.*, p. 46/47.

¹⁶⁰ CBS, Jaarboek Onderwijs in cijfers 2006, Voorburg/Heerlen 2005, p. 29–30.

universiteit vinden elk los van elkaar dat de basisvorming nu maar snel moet worden ingevoerd.¹⁶¹

3.4.5 Behandeling in de Tweede Kamer

De Tweede Kamer benutte zeven dagen voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.¹⁶² Wie de rond 200 pagina's van het verslag doorleest zal merken dat het een indrukwekkend en scherp, maar zo nu en dan ook verwarrend debat was, dat een zeer breed spectrum aan beleidsmatige, organisatietechnische en curriculaire aspecten van het onderwijs omvatte. Daarbij was men soms bereid zeer in detail te treden, bijvoorbeeld als het ging om de urenverdeling over de vakken of over de invulling van de kerndoelen. De toon was constructief. Algemeen achtte men na meer dan 20 jaar discussie over de inrichting van de onderbouw van het voortgezet onderwijs het moment gekomen om op basis van het voorliggende wetsvoorstel tot een besluit te komen. Zoals het lid Franssen (VVD) het samenvatte: «vluchten kan niet meer!»¹⁶³ Daarbij was men ervan op de hoogte dat juist in die dagen een onderzoek van de Erasmusuniversiteit te Rotterdam had uitgewezen dat er weinig enthousiasme voor invoering van de basisvorming bestond bij 52% van de geënquêteerde leraren in het voortgezet onderwijs. Niemand van de betrokken politici zag dat echter als een serieus obstakel. Verschillende kamerleden vonden in eerste termijn weliswaar dat de demotivatatie onder de docenten een probleem zou kunnen opleveren voor het welslagen van de basisvorming, terwijl anderen – waaronder de staatssecretaris – meenden dat het wel goed zou komen, maar daarmee was de kous dan ook af. In het verdere verloop van het debat werd er niet meer op terug gekomen. Van kritisch doorvragen op dit thema was geen sprake.¹⁶⁴

Net als bij eerdere gelegenheden, bleken ook bij dit wetsvoorstel de opvattingen sterk uiteen te lopen. Doelend op de inschikkelijkheid die staatssecretaris Wallage naar alle kanten toe betoonde vóór en tijdens het debat, typeerde het lid Van der Vlies (SGP) deze verschillen als volgt: «geef het CDA het bestaande scholenbestand, geef de VVD het gymnasium via de vrije ruimte, geef de kleine christelijke fracties de kerndoelen, geef D66 en Groen Links ook nog wat, en de Partij van de Arbeid heeft haar troetelkind: de basisvorming in het voortgezet onderwijs. Het vervelende is dat dat niet allemaal kan en zeker niet tegelijk.»¹⁶⁵

Uiteraard geeft Van der Vlies slechts een heel grove schets. Voor verbreding, nuanceren en verdieping van het beeld moet nader op de in het debat gewisselde standpunten worden ingegaan. Meer dan een selectie kan het evenwel niet zijn. In het onderstaande zal de discussie worden weergegeven aan de hand van de drieslag: inhoud, duur en structuur van de basisvorming. De rode draad in de weergave van de discussie is het spanningsveld tussen gemeenschappelijkheid en diversiteit (of differentiatie) in de basisvorming, omdat daarover de principiële uitwisseling van standpunten in wezen gaat. Dit spanningsveld openbaart zich in een aantal onderwerpen uit het wetsvoorstel: het vakkenpakket, doorstroming naar de verschillende onderwijstypen, de functie van de vrije ruimte, de positie van het vbo en ibo, de (feitelijke) duur van de basisvorming en de vorming van scholengemeenschappen. Op de eindtermen/kerndoelen is al in het voorgaande (§ 3.2.2) ingegaan.

Inhoud van de basisvorming

Net als bij Deetman, is uitgangspunt van het voorstel van Wallage dat basisvorming enkel op de inhoud ingrijpt, niet op de structuur. Aan de hand hiervan hebben de verschillende fracties in algemene zin hun positie

¹⁶¹ Vgl. Prick, a.w., p. 47 en 49/50.

¹⁶² Op respectievelijk 28, 29 en 30 mei en op 4, 5, 11 en 19 juni 1991. Het verdient opmerking dat er, om de plenaire behandeling te ontlasten, ook nog mondelinge overleggen zijn belegd over deelonderwerpen. Op 16 mei 1991 vond een overleg plaats over de kerndoelen, zie Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 40. Op 13 juni 1991 vond een overleg plaats in het kader van de artikelsgewijze behandeling, zie Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 124. Op 24 juni vonden uiteindelijk de stemmingen plaats.

¹⁶³ Handelingen II, 29 mei 1991, TK 85, p. 4747.

¹⁶⁴ Vgl. Wallage: «Eén belangrijke oorzaak voor de demotivatatie van docenten, is naar het oordeel van de ondergetekenden gelegen in het feit dat de fase voorafgaande aan die van besluitvorming te lang heeft geduurd», Nota nav verslag, Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 25, p. 4; Van Middelkoop (GPV): «wie weet, komt dit (enthousiasme, PZ/DM) er nog», Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4653; Netelenbos (PvdA): «De eerste stap is het in het Staatsblad zetten van de wet. Daarnaast dienen tal van motiverende programma's te worden ontwikkeld die de veranderingsprocessen ondersteunen», idem, p. 84–4659; Leerling (RPF): «Ik vraag de staatssecretaris met nadruk of hij mijn mening deelt dat demotivatatie van het docentencorps fnuikend zou zijn voor het slagen van de basisvorming als zodanig en daarmee ook fnuikend voor de leerlingen die zich in de eerste jaren te onderwerpen hebben aan het regime van de basisvorming», idem, p. 84–4682; Franssen (VVD): «De reactie van de staatssecretaris (op het onderzoek onder leraren, PZ/DM) kwam erop neer, dat het wel mee zou vallen als er eerst maar politieke duidelijkheid zou bestaan. Ik zie dit als een vlucht naar voren en als een miskenning – geen ontkenning, maar een miskenning – van de ernst van het probleem», Handelingen II, 29 mei 1991, TK 85, p. 4748.

¹⁶⁵ Handelingen II, 4 juni 1991, TK 87, p. 4867.

bepaald. Volgens de SGP (Van der Vlies) en de RPF (Leerling) ligt er nog steeds een gelijkheidsstreven onder het wetsvoorstel, dat zij afwijzen. Voor deze fracties is de vrijheid van de school, de diversiteit en pluriformiteit van opvattingen en richtingen leidraad.¹⁶⁶ Voor de GPV (Van Middelkoop) dient de belangrijkste afweging bij de behandeling van het wetsvoorstel te zijn of daarmee voldoende waarborgen worden gegeven voor een algehele verhoging van het peil van het jeugdonderwijs. Er bestaat in dat verband twijfel aan de functionaliteit van de kerndoelen voor de basisvorming.¹⁶⁷ De PvdA-fractie (Netelenbos) stelt dat de besluitvorming over het wetsvoorstel uitdrukkelijk moet worden geplaatst in een voortgaand ontwikkelingsproces. Het is slechts een eerste stap naar verdere institutionele integratie, omdat basisvorming onvermijdelijk daartoe zal leiden. «Het innovatieproces wordt door middel van het voorliggende wetsvoorstel in gang gezet.» Daarbij gaat de fractie ervan uit dat de overheid principieel geëigend is forse inspanningen te vragen van het docerend personeel en het schoolmanagement, om de veranderingen door te voeren.¹⁶⁸ Groen Links (Lankhorst) betwijfelt of met de insteek van het wetsvoorstel een voortijdige en eenzijdige selectie van leerlingen wordt tegengegaan. Voor die fractie staat structuurverandering voorop, omdat alleen daardoor de tweedeling in de samenleving, die zich nu vooral langs etnische lijnen dreigt te voltrekken, kan worden vermindert.¹⁶⁹ Voor het CDA (Hermes) is van belang dat basisvorming geen institutioneel karakter zal krijgen, maar slechts een onderdeel vormt van het totale curriculum binnen de onderscheidene soorten van VO. Basisvorming wordt dan ook niet gezien als een onderwijssoort maar als een inhoudelijk onderwijsproces. In de opvatting van het CDA dient de overheid geen structuur op te leggen, de autonomie van de scholen staat voorop.¹⁷⁰ De VVD (Franssen) bestrijdt iedere vorm van «geïntegreerd voortgezet onderwijs», omdat de fractie de projectie van maatschappelijke gelijkheid op individuele verschillen in aanleg en toewijding afwijst. Van de basisvorming wordt voldoende garantie verwacht dat ieder kind zich overeenkomstig aanleg en toewijding kan ontplooiën. Daarbij moet ook de wens leidend zijn om alle leerlingen op een zo hoog mogelijk onderwijspeil te brengen.¹⁷¹

In het wetsvoorstel en in de Kamer wordt het door de WRR voorgestelde vakkenpakket overgenomen. Men beoordeelt de veertien vakken als relevant en voldoende zwaar. Hoewel men erkent dat buiten het parlement het gevoel leeft dat dit pakket te cognitief en theoretisch is voor vooral het vbo en ibo,¹⁷² gaan de woordvoerders in de Tweede Kamer ervan uit dat de vakken in beginsel voor elke leerling relevant en doenlijk moeten worden geacht, behoudens ontheffing voor individuele gevallen. Dit hangt enerzijds samen met het algemeen in de Tweede Kamer onderschreven uitgangspunt van het wetsvoorstel dat vooral via tempodifferentiatie individuele verschillen in aanleg kunnen worden gehonoreerd.¹⁷³ Anderzijds vindt men dat het aanbod van basisvorming op scholen de verantwoordelijkheid legt om echte pedagogisch-didactische vernieuwingen door te voeren. Zoals het lid Netelenbos het uitdrukt is het van belang dat een aangepaste manier van lesgeven en verbeterde leermiddelen ervoor zorgdragen dat het niveau van de vakken aansluit op de vermogens van alle leerlingen.¹⁷⁴

Door de leden Netelenbos (PvdA),¹⁷⁵ Nuis (D66)¹⁷⁶ en Lankhorst (Groen Links)¹⁷⁷ wordt warm gepleit voor nog een vijftiende vak: Verzorging. Men tracht hiermee tegemoet te komen aan een brede maatschappelijke lobby die door de vrouwenbeweging, maar ook de vakbonden wordt gevoerd. Netelenbos en Lankhorst verbinden er ook principiële gedachten aan, nu

¹⁶⁶ Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4639 en 4640 (Van der Vlies); p. 4678 (Leerling).

¹⁶⁷ Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4653/54.

¹⁶⁸ Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4664 en 4665 (Netelenbos).

¹⁶⁹ Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4648.

¹⁷⁰ Handelingen II, 31 mei 1991, TK 85, p. 4714 en 4715.

¹⁷¹ Handelingen II, 31 mei 1991, TK 85, p. 4746.

¹⁷² Zie onder meer de reacties in § 3.1.2 en het advies van de Onderwijsraad, besproken in § 3.2.2.

¹⁷³ Daarop wordt hieronder onder het kopje «duur» nader ingegaan.

¹⁷⁴ Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4674 (Netelenbos). Zie ook de instemmende reactie van Franssen (VVD), t.a.p. Door andere fracties wordt Netelenbos op dit punt niet tegengesproken; gezien hun benadering van verschillende andere onderwerpen in het debat, kan niet anders worden geconcludeerd dan dat zij op zijn minst impliciet haar uitspraak onderschrijven.

¹⁷⁵ Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4667/68.

¹⁷⁶ Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4688.

¹⁷⁷ Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4651.

zij als belangrijke doelstelling van de basisvorming zien de voorbereiding op sociale redzaamheid en dit nieuwe vak daarbij niet kan worden gemist.¹⁷⁸ Uiteindelijk wordt hierover een door vier fracties voorgesteld amendement aangenomen, waarbij slechts de leden van de VVD, SGP en RPF tegen stemden.¹⁷⁹ Het amendement behelst een principebesluit tot invoering. De tegenstanders van dit vak, die menen dat je koken ook thuis kunt leren,¹⁸⁰ krijgen uiteindelijk ook een beetje hun zin. De Kamer komt erop uit dat Verzorging geen praktische kookles zal omvatten. Er zijn nu eenmaal onvoldoende kooklokalen, en men schrikt terug voor de kosten die met de inrichting van extra kooklokalen gepaard zullen gaan. Bij invoering van Verzorging zullen de kerndoelen moeten worden aangepast. Deels wordt er een aantal ontleend en onttrokken aan de vakken biologie en economie. De extra-uren die voor dit vak benodigd zijn (een uur per week), worden geput uit de vrije ruimte.¹⁸¹

¹⁷⁸ Zie Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4651 (Lankhorst) en idem, p. 4668 (Netelenbos).

¹⁷⁹ Vgl. het amendement Netelenbos/Nuis/Hermes/Lankhorst, Kamerstuk II 1990/92, 20 381, nr. 139. Zie voor de stemming, Handelingen II, 24 juni 1991, TK 96, p. 5530.

¹⁸⁰ Ook de WRR meende dat Verzorging niet tot het officiële vakkenpakket hoefde te worden gerekend, omdat men dat net zo goed thuis kon leren, vgl. Basisvorming, a.w., p. 140.

¹⁸¹ Vgl. amendement Hermes/Netelenbos, Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 125. Dit amendement is aanvaard, alleen de VVD en Groen Links stemden tegen, Handelingen II, 24 juni 1991, TK 96, p. 5531.

¹⁸² Het wetsvoorstel regelt dat na de periode van basisvorming aan de scholen een doorstroomprogramma kan worden verzorgd. Omdat juist ook in die dagen de nota «Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs» verschijnt, en de discussie daarover nog gevoerd moet worden, wordt evenwel besloten om de betreffende bepaling voorlopig nog niet voor havo en vwo te laten gelden. Vgl. Vierde nota van Wijziging, Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 113.

¹⁸³ Zoals gezegd, de regel dat ten minste de helft van de vrije ruimte moet worden ingevuld met vakken «ten dienste van de basisvorming». Het schot is verwijderd bij amendement Hermes/Netelenbos, Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 125.

¹⁸⁴ Zie daarvoor de brief van staatssecretaris Wallage, waarin de lessentabellen voor de verschillende onderwijstypen cijfermatig worden vergeleken met de beoogde urenverdeling in de eerste drie jaar basisvorming, Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 29.

¹⁸⁵ Zie de berekeningen van Hermes in Handelingen II, 29 mei 1991, TK 85, p. 4720 tot en met 4726. Hij concludeert: «Eerst nu, op 16 mei, is volstrekt duidelijk geworden dat er geen vrije ruimte meer zou kunnen zijn, althans in de geest zoals wij hadden bedoeld».

¹⁸⁶ Zie Handelingen II, 4 juni 1991, TK 87, p. 4912.

¹⁸⁷ Handelingen II, 29 mei 1991, TK 85, p. 4723.

¹⁸⁸ Zie nogmaals het aanvaarde amendement, Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 125.

Hoe vrij is de vrije ruimte? Veel aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden, om na voltooiing van de basisvorming, soepel door te stromen in het vervolgonderwijs.¹⁸² Men komt al snel tot het inzicht dat de voorwaarden daarvoor in de vrije ruimte van de basisvorming dienen te worden veiliggesteld. Daarmee kunnen ook al in de eerste jaren beroepsgerichte vakken, vooruitlopend op het vbo, of Grieks en Latijn, vooruitlopend op het gymnasium worden gegeven. Ten aanzien van de benutting van de vrije ruimte worden door de Kamer twee benaderingen gevolgd. Enerzijds komt zij tot de conclusie dat «het schot in de vrije ruimte» dient te worden verwijderd.¹⁸³ Anderzijds worden vooral op aandring van het lid Hermes (CDA) op tamelijk gedetailleerd niveau liggende rekenexercities verricht om inzichtelijk te krijgen dat de omvang van de vrije ruimte voldoende garanties biedt om op verantwoorde wijze vakken voor het vervolgonderwijs vroegtijdig aan te bieden.¹⁸⁴ Een en ander blijkt uiteindelijk tot tevredenheid van de Kamer te worden opgelost. Het resultaat voor de afzonderlijke scholen is dat gedurende de eerste twee jaar van de basisvorming nog slechts een klein deel van de vrije ruimte voor eigen invulling beschikbaar is, maar dat vindt men geen probleem.¹⁸⁵ Het eventuele beeld dat bij de scholen mocht leven dat de totale vrije ruimte echt vrij beschikbaar is, wat hen ook in het WRR-rapport in het belang van verdieping en verbreding was voorgespiegeld, wordt – met uitzondering van het CDA (Hermes)¹⁸⁶ – niet in de Kamer onderschreven. Zoals Franssen (VVD) uitlegt, heeft de vrije ruimte een karakterverandering ondergaan vanwege het gegeven dat de basisvorming wordt ingevoerd in de bestaande schoolstructuur. Zij heeft nu de functie om ten minste aan de minimumlessentabel te kunnen voldoen.¹⁸⁷ De Kamer meent uiteindelijk dat de vakken van de vrije ruimte niet los mogen gezien van de basisvorming. Besloten wordt daarom dat de school bij het aanbod in de vrije ruimte doelstellingen moet hanteren, die overeenstemmen met de kerndoelen van de basisvorming.¹⁸⁸

Duur van de basisvorming

Hoe lang duurt de basisvorming? Het wetsvoorstel spreekt van een driejarige periode die in ten minste twee en ten hoogste vier jaren kan worden doorlopen. Omdat eerst echter na twee jaar de toets mag worden afgenomen en na twee jaar het advies moet worden verstrekt over het verloop van iemands basisvorming, is er verwarring. Velen in het land gaan ervan uit dat daardoor de basisvorming feitelijk twee jaren duurt, en ook in de Tweede Kamer ontstaat er discussie over. Wallage stelt zich op het standpunt dat in de optiek van het wetsvoorstel de basisvorming in beginsel drie jaren duurt, dat havo/vwo-scholen de vrijheid hebben deze in twee jaren aan te bieden, en dat er ten behoeve van individuele

leerlingen kan worden besloten de basisvorming over vier jaren te spreiden. Het gemeenschappelijke karakter van de basisvorming wordt aldus getemperd door het principe van tempodifferentiatie. Zoals Wallage opmerkt: «In dit wetsvoorstel is er niet voor gekozen om dit (lees: het studietempo, PZ/DM) als het ware bij wet te harmoniseren. Integendeel: er is van uitgegaan dat de scholen zelf een afweging maken».¹⁸⁹

Leerlingen mogen dus, behoudens individuele uitzonderingen, twee of drie jaar over hun basisvorming doen. Maar Hermes (CDA) vindt dit ten aanzien van de groep van leerlingen in het vbo te krap bemeten. Tezamen met Van de Camp (CDA) heeft hij daarom een amendement ingediend om «de autonome scholen» de vrijheid te geven de basisvorming en de organisatie daarvan in ten hoogste vier jaren te laten plaatsvinden.¹⁹⁰ Dit amendement stuit echter door zijn algemene formulering op grote problemen bij de coalitiepartner, die daarmee het fundament onder de basisvorming acht weggeslagen en ook strijd met het regeerakkoord constateert. Netelenbos (PvdA) karakteriseert het als een destructief amendement,¹⁹¹ woorden die de staatssecretaris niet in de mond neemt maar die wel tot effect hebben dat Hermes het amendement intrekt.¹⁹² Uiteindelijk wordt er door hem een compromis gesloten met Netelenbos, waarbij de duur van de basisvorming op drie jaar wordt gesteld en waarbij het verplicht aandacht schenken aan de vakken van de basisvorming niet langer in een vast percentage (80%–20%) wordt uitgedrukt, maar in het aantal van 1000 lesuren per leerjaar.¹⁹³

Structuur van de basisvorming

Of het uitgangspunt van drie jaar basisvorming realistisch is voor de kwetsbare groep van leerlingen in het ibo, is voor velen een vraag in de Tweede Kamer. Men constateert dat de opmerking van de Commissie Herziening Eindtermen (CHE), namelijk dat het niveau van de door haar opgestelde kerndoelen door 20% van de leerlingen niet in drie jaar kan worden bereikt,¹⁹⁴ vooral betrekking op hen zal hebben. Niettemin wordt – zoals we zagen het in dit geval toch wel structureel te noemen aspect van een driejarige basisvorming ook voor het ibo als een gegeven aanvaard. Voor een deel berust dat op de overweging dat de groep van ibo-leerlingen dermate heterogeen is dat voor sommigen alleen een maatwerktraject via individuele uitzonderingen kan worden geboden. Een algemene, curriculaire oplossing ligt dan niet in de rede.¹⁹⁵ Voor het overige concentreert men zich op de vraag onder welke voorwaarden de basisvorming voor deze groep kan worden ingevoerd. In een breed ondersteunde motie wordt van de regering gevraagd uiterlijk op 1 januari 1993 aan te tonen – het jaar van inwerkingtreding van de wet – dat invoering ten aanzien van de ibo-leerlingen op een verantwoorde manier kan plaatsvinden.¹⁹⁶ Wallage zegt toe de motie te zullen uitvoeren. Volgens hem klinken er geluiden «uit de kring van de experimenten met basisvorming in het primair beroepsonderwijs» dat basisvorming voor ibo-leerlingen wel degelijk mogelijk is. Niettemin erkent hij ook dat er vanuit de ibo-scholen tegengestelde geluiden klinken. Er wordt volgens Wallage voor de ibo-leerlingen nieuw leermateriaal ontwikkeld. Verder zal de CHE worden gevraagd of de kerndoelen voor deze groep aanpassing behoeven. Ten slotte is besloten door het Procesmanagement Basisvorming om prioriteit te geven aan het ibo.¹⁹⁷

Bij een kamermeerderheid bestaat er overeenstemming over het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de vorming van scholengemeenschappen niet moet worden verplicht, maar hooguit gestimuleerd. Ook hier weer zijn de onderliggende standpunten divers. RPF en SGP spreken

¹⁸⁹ Zie de discussie in Handelingen II, 30 mei 1991, TK 86, p. 4815 tot en met 4818, in het bijzonder p. 4817.

¹⁹⁰ Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 76.

¹⁹¹ Handelingen II, 4 juni 1991, TK 87, p. 4880.

¹⁹² Vgl. Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 124, p. 12.

¹⁹³ Amendement, Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 141.

¹⁹⁴ Zie ook § 3.2.2.

¹⁹⁵ Zie de opmerkingen dienaangaande van staatssecretaris Wallage, Handelingen II, 30 mei 1991, TK 86, p. 4853.

¹⁹⁶ Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 96. De motie wordt aangenomen, met tegenstemmen van de VVD (die eigenlijk een verder gaande maatregel van uitstel van invoering voor deze groep voorstond) en de Centrumdemocraten, Handelingen II, 24 juni 1991, TK 96, p. 5534.

¹⁹⁷ Handelingen II, 11 juni 1991, TK 90, p. 5109.

hun bedenkingen uit over de brede scholengemeenschap. Leidt de massaliteit van dit soort instituties niet tot nadelen voor zwakkere leerlingen, nu daardoor de voorwaarden voor adequate persoonlijke begeleiding afnemen?¹⁹⁸ Wallage houdt voor dat het beeld dat brede scholengemeenschappen fabrieken zijn, nuancerend heeft. Er is onderscheid nodig tussen de organisatorische en onderwijskundige schaal. Op organisatorisch vlak zullen er naar verwachting instituten komen voor 1000 à 1500 leerlingen. Maar ook in dat grotere organisatorische verband is een goede persoonlijke begeleiding van leerlingen mogelijk en gewenst.¹⁹⁹ De meest overtuigende voorstanders van brede scholengemeenschapsvorming bevinden zich bij GroenLinks, PvdA en D66.²⁰⁰ Zij illustreren de meerwaarde met drie argumenten. Met brede scholengemeenschappen worden voorwaarden gecreëerd voor: (a) uitstel van keuze, (b) vernieuwing van het onderwijs en (c) het voorkomen van tweedeling in onderwijs tussen havo/vwo enerzijds en mavo/vbo anderzijds.²⁰¹ De VVD is net als het CDA niet principieel tegen het verschijnsel, maar verwacht er ook niet alle heil van. Voor de VVD is het belang van een scholengemeenschap gelegen in de mogelijkheid van verzameling en spreiding van deskundigheid bij het docerend personeel.²⁰²

De discussie spitst zich toe op het nevenvestigingsbeleid. Zoals reeds gemeld (zie § 3.2.1) wordt volgens het wetsvoorstel aan scholen op het platteland, die onder de opheffingsnorm van 240 leerlingen verkeren, de mogelijkheid geboden om na fusie als nevenvestiging van een scholengemeenschap te blijven voortbestaan. De beperking tot het platteland komt vooral voort uit financiële motieven. Ook na enige aandrang vanuit de Kamer is Wallage daarom niet bereid om het beleid uit de breiden naar het stedelijke gebied.²⁰³ Door het CDA wordt een amendement ingediend waarbij wordt geprobeerd de scherpe kantjes van het beleid voor kleine scholen af te slijpen. Dit amendement komt erop neer dat kleine scholen met 180 leerlingen onder bepaalde wettelijke voorwaarden bestuurlijk moeten kunnen aanhaken bij een grotere school of scholengemeenschap, onder handhaving van de eigen schoolorganisatie.²⁰⁴ Nadere toetsing of goedkeuring van de zijde van de minister of een ander bestuursorgaan wordt in deze constructie uitgesloten. Dit als «de aanhaakvariant» bekend geworden voorstel wordt door Wallage beoordeeld als een poging om onder de opheffingsnorm van 240 uit te komen. Hij acht het dan ook in strijd met de afspraken van het regeerakkoord. Uiteindelijk trekt Van de Camp (CDA) het amendement in.²⁰⁵

Eindstemming wetsvoorstel in Tweede Kamer

Wallage slaagt er uiteindelijk in een solide meerderheid in de Tweede Kamer achter zijn wetsvoorstel te krijgen. Het wordt aanvaard met alleen de stemmen van VVD en Centrumdemocraten tegen. Opmerkelijk is dat de SGP en de nog kritischer RPF zich hebben laten overtuigen. Door VVD, RPF en Groen Links worden stemverklaringen afgelegd. Wie reeds kennisneemt van de schriftelijke parlementaire stukken zal wellicht verrast zijn over de houding van de VVD. Immers, het Kamerlid Franssen wekte door zijn de dialoog zoekende houding en door zijn wel kritische maar zeker niet onwelwillende benadering inzake een reeks van onderwerpen, meermalen de indruk dat hij positief naar een resultaat toe wilde werken.²⁰⁶ Tijdens het debat is van onoverkomelijkheden voor de VVD ook nooit gebleken. Wel hield Franssen steeds de kaarten op de borst en zei hij meermalen dat de VVD nog een afzonderlijke eindafweging over het wetsvoorstel zou maken. In zijn stemverklaring merkt Franssen op dat er in het uiteindelijke resultaat voor zijn fractie onvoldoende zichtbaar is dat rekening wordt gehouden met het verschil in capaciteiten tussen

¹⁹⁸ Zie Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4643 (Van der Vlies), en idem, p. 4681 (Leerling).

¹⁹⁹ Handelingen II, 30 mei 1991, TK 86, p. 4856.

²⁰⁰ Zie Handelingen II, 28 mei 1991, TK 84, p. 4648 (Lankhorst), idem, p. 4675 (Netelenbos) en idem, p. 4689 (Nuis).

²⁰¹ Zie vooral Netelenbos in de vorige noot.

²⁰² Handelingen II, 29 mei 1991, TK 85, p. 4753 (Franssen).

²⁰³ Handelingen II, 19 juni 1991, TK 94, p. 5396.

²⁰⁴ Zie Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 86, later gewijzigd in stuk nr. 109.

²⁰⁵ Handelingen II, 19 juni 1991, TK 94, p. 5391.

²⁰⁶ Te denken valt aan diens in het plenair debat geventileerde opvattingen over onder meer de kerndoelen, het gemeenschappelijk karakter van de basisvorming, de positie van vbo en ibo, en de vorming van scholengemeenschappen, waaruit in het algemeen viel af te leiden dat hij de basisvorming in ieder geval als een serieus te nemen vernieuwing van het onderwijs beschouwde, waarbij hij op onderdelen minder sturing, maar soms ook juist meer sturing wenste dan het wetsvoorstel.

leerlingen. «Met wijzigingsvoorstellen beoogde de VVD-fractie bepaalde leerlingen en bepaalde schoolsoorten meer ruimte en flexibiliteit te geven bij de invoering van basisvorming. Bovendien deed zij een beroep op het kabinet, niet alle heil van brede schoolgemeenschappen te verwachten en meer ruimte voor andere vormen van samenwerking van scholen te bieden. Staatssecretaris Wallage deed een dringend beroep op de Tweede Kamer, ten behoeve van het onderwijs te zorgen voor een breed draagvlak. Hij was echter in onze visie niet bereid, die oproep vergezeld te doen gaan van wezenlijke tegemoetkomingen aan de VVD. (...) Ook de regeringspartijen, die na veel hangen en wurgen een compromis bedachten waarmee de scholen nog meer dwang en te weinig vrijheid wordt opgelegd, waren volgens ons meer met zichzelf bezig dan met het streven, een breed draagvlak in de Kamer te realiseren.»²⁰⁷ Een kleine vier jaar later zal het Kamerlid Cornielje (VVD) verklaren dat de tegenstem van de VVD op dat moment vooral was ingegeven door zorg voor de zwakste groepen leerlingen in het ivbo en het vbo/mavo.²⁰⁸

3.4.6 Behandeling in de Eerste Kamer

Vanaf 1 augustus 1991 zetten de scholen in het land zich aan de invoering van de basisvorming. Het eerste van de twee voorbereidingsjaren voor de beoogde inwerkingtreding van de wet is dan begonnen. Er komen nu middelen vrij voor verruiming van de formatie en ook het financiële stimuleringsbeleid voor de vorming van brede scholengemeenschappen neemt zijn aanvang. Het Procesmanagement Basisvorming kan aan de slag, zo is de verwachting.

In de luwte waarin de Eerste Kamer tot januari 1992 werkt, worden door sommigen de messen geslepen. Het NRC Handelsblad van 18 oktober 1991 bevat een interview met de fractieleider van het CDA in de senaat, Kaland, die zich kan voorstellen dat de basisvorming een kwestie is waarop het kabinet kan vallen in de Eerste Kamer.²⁰⁹ Staatssecretaris Wallage is gewaarschuwd voor de coalitiepartner. Maar het CDA blijkt niet alleen te staan. Vanaf de aanvang is de algemene toon in de stukken zeer kritisch. En die van het plenair debat doet er niet voor onder. Buiten het CDA, hebben ook de VVD, D66 en de SGP/RPF grote moeite met onderdelen van het wetsvoorstel. Wat betreft het aspect van invoering vindt Wallage de hele Kamer tegenover zich, maar dan lopen we al vooruit op wat komen gaat.

Tegen het eind ontwikkelt zich tussen Eerste Kamer en kabinet een heuse crisissfeer. Op 23 mei 1992, een aantal dagen voor het plenaire debat in tweede termijn, pleiten de PvdA-bewindslieden van het kabinet in het dagblad Trouw openlijk voor ontbinding van de Eerste Kamer, als zij de druk op de staatssecretaris voortzet om haar zin te krijgen of als zij het wetsvoorstel verwierpt. Als de Eerste Kamer het wetsvoorstel verwierpt moet Wallage ook, zo vinden de betreffende bewindslieden, daaruit de consequentie trekken en zijn ontslag indienen.²¹⁰ De politieke druk op de Eerste Kamer wordt op de laatste dag van behandeling van het wetsvoorstel tot het maximum opgevoerd. Op de middag van 26 mei, voorafgaand aan het plenair debat in tweede termijn, heeft Wallage urenlang overleg met premier Lubbers in het Torentje, ook vice-premier Kok, en de fractieleiders uit de Tweede Kamer van PvdA (Wöltgens) en Brinkman (CDA) voegen zich bij hen. Intussen proberen de Tweede Kamerleden Nuis (D66) en Van der Vlies (SGP) hun politieke geestverwanten in de Eerste Kamer op andere gedachten te brengen. Brinkman doet later hetzelfde bij Kaland. Uiteindelijk zal blijken dat de dreigende crisis met de Eerste Kamer nog net op tijd kan worden bezworen.²¹¹

²⁰⁷ Handelingen II, 24 juni 1991, TK 99, p. 5876 (Franssen). Zie voor de eindstemming: idem, p. 5877.

²⁰⁸ Verslag algemeen overleg d.d. 2 februari 1995, Kamerstuk II 1994/95, 23 085, nr. 9, p. 2.

²⁰⁹ Vgl. Prick, a.w., p. 55.

²¹⁰ Zie de weergave van Van Boven (VVD) in Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1203.

²¹¹ Vgl. Prick, a.w., p. 66–68.

Er is geen norm die de Eerste Kamer verplicht zich terughoudend op te stellen ten aanzien van wetsvoorstellen. Niettemin is dat vaak wel de praktijk. Dat is te verklaren uit het feit dat zij niet betrokken is bij de kabinetsformatie, niet rechtstreeks is gekozen en beperkter bevoegdheden bezit dan de Tweede Kamer.²¹² Ook bij de basisvorming achten verschillende woordvoerders de taak van de Eerste Kamer beperkt tot de beoordeling van de zuiverheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.²¹³ Hoewel kan worden betwijfeld of sommige van die woordvoerders zich aan de eigen richtlijn hebben gehouden, ligt het bij het CDA in die dagen, zoals we zagen, een hele slag anders. Door Kortmann wordt fractievoorzitter Kaland ten tonele gevoerd, om een principieel andere opvatting over het optreden van de Eerste Kamer te illustreren. Het NRC-Handelsblad van 16 oktober 1991 bericht dat Kaland de leden van de CDA- en PvdA-fractie in de Tweede Kamer kwalificeerde als stemvee. Kortmann stelt: «In een dergelijke optiek ligt een meer actieve rol van de Eerste Kamer voor de hand, en wel als tegenwicht tegen het politieke overwicht van het kabinet op de Tweede Kamer.»²¹⁴ Uiteindelijk kan hierdoor niet worden gezegd dat de Eerste Kamer consistent terughoudend is of zal zijn bij de benadering van wetsvoorstellen. Uit onderzoek blijkt ook niet dat er in de Eerste Kamer stelselmatige aandacht is voor alleen de kwaliteit van wetsvoorstellen, ook (partij-)politieke afwegingen spelen daar op gezette tijden een dominante rol.²¹⁵ Bij de basisvorming wordt vooral door de leden Grol-Overling (CDA) en Schuyer (D66) aangedrongen op novellen, om vermeende onvolkomenheden in het wetsvoorstel te repareren. Hun opstelling leidt tot staatsrechtelijke kritiek bij het lid De Boer (Groen Links): «De kernvraag is (...) of de wijze waarop een meerderheid hier onder dreiging van tegenstemmen ingrijpende inhoudelijke wijzigingen afdwingt, niet in feite betekent, dat de Eerste Kamer de regering dwingt tot de overname van wezenlijke amenderingen. Dat recht hebben wij niet, althans tot nu toe.»²¹⁶

In wezen cirkelt het debat in de Eerste Kamer rond drie kwesties: de invoeringspraktijk, het beleid inzake scholengemeenschapsvorming (structuur basisvorming) en de positie van leerlingen in het vbo en ibo (inhoud en duur basisvorming). Anders dan bij de indeling van de weergave van de discussie in de Tweede Kamer gaan we volgens een indeling naar beleidsmatige onderwerpen te werk. Dat heeft vooral te maken met het feit dat in de Eerste Kamer niet een omvattende discussie is gevoerd, maar slechts een beperkt aantal zaken aan bod is gekomen. Daarbij zijn de accenten ook vaak anders gelegd. Het vasthouden aan de eerdere indeling zou dan geforceerd aan doen. Om niettemin enige vergelijkbaarheid overeind te houden is hier in de eerste regels van deze alinea per onderwerp aangegeven op welke aspecten (inhoud, duur of structuur) die betrekking hebben. Achtereenvolgens gaan we op een en ander in.

Invoeringspraktijk

De eerdere confrontatie in maart 1991 over het met invoeringsmaatregelen vooruitlopen op de toekomstige wet krijgt een klein jaar later een ingrijpend vervolg. Volgens de tekst van het wetsvoorstel, zoals dat in de Eerste Kamer ligt, worden kleine scholen pas opgeheven of verliezen zij hun bekostiging als zij drie jaren achtereenvolgens onder de norm van 240 leerlingen hebben verkeerd. Opheffing of verlies van bekostiging vindt plaats met ingang van 1 augustus 1994. Daartoe is in het wetsvoorstel geregeld dat de telling van de driejaren-periode op 1 augustus 1991 aanvangt, dus al voordat het zal zijn aangenomen en in werking getreden.

²¹² C. A. J. M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, 4e druk, Deventer: Kluwer 2001, p. 296.

²¹³ Zie Handelingen I, 19 mei 1992, EK 27, p. 1163 (Van Boven, VVD), idem: p. 1172 (Jaarsma-Buijsers, PvdA) en Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1246 (Schuyer, D66).

²¹⁴ Ibidem.

²¹⁵ Vgl. Ph. Eijlander, *Wetgeving, constitutie en politiek. Over de betekenis van de Eerste Kamer voor de kwaliteitsbewaking van de wetgeving*, in: E. M. H. Hirsch Ballin e.a., *Getuigend staatsrecht. Liber amicorum A. K. Koekoek*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 104.

²¹⁶ Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1211.

Tegelijkertijd heeft Wallage in verband daarmee besloten dat de scholen tot 1 augustus 1993 de tijd krijgen om te fuseren, terwijl dan de driejarenperiode nog loopt. Het laatste besluit heeft weer als feitelijke consequentie dat de scholen een jaar eerder nog, op uiterlijk 1 oktober 1992 een aanvraag voor fusie bij het ministerie moeten hebben ingediend. De Kamer leidt daaruit af dat de scholen wel heel weinig tijd krijgen om zich te bezinnen op hun toekomstige situatie. Zij worden door de overheid als het ware met spoed het fusiegat ingedrongen, en dat verklaart ook de grote onrust die er op dat moment waarneembaar is in het veld.²¹⁷ Wallage verdedigt de noodzaak van de volgtijdelijkheid van de verschillende stappen die hier moeten worden gezet en beroept zich uiteindelijk op het argument dat het bij de vorming van scholengemeenschappen om een ingrijpend proces gaat, dat om verschillende redenen qua tijdsduur beperkt zou moeten zijn.²¹⁸ De Kamer houdt evenwel voet bij stuk. Door alle fracties wordt de teldatum van 1 augustus 1991 afgewezen.²¹⁹ Daarop zegt Wallage toe, ook al omdat er inmiddels uitvoeringstechnische problemen zijn gerezen, om een voorstel van een novelle te zullen indienen waarbij de vervaldatum in verband met opheffing of stopzetting van bekostiging met één jaar wordt opgeschoven. Uiteraard schuiven daarmee de vervaldatum voor de aanvraag van fusie en van feitelijke fusie ook met één jaar op.²²⁰

De Eerste Kamer wenst meer helderheid over de activiteiten en de rol van het Procesmanagement Basisvorming (PMB), dat sinds april 1991 operationeel is. Men ziet het als een probleem dat het PMB op afstand van de bewindsman is geplaatst en daardoor moeilijk door het parlement kan worden gecontroleerd, terwijl het feitelijk wel optreedt als een «change agent» in de richting van de scholen.²²¹ Wallage verzekert evenwel dat het PMB geen «change agent» is. Het is vooral bezig met de voorbereiding van de ondersteuning en met voorlichting aan het veld over de inhoud van het wetsvoorstel.²²² Gezien het belang en de complexiteit van het invoeringsproces is er voor gekozen een onafhankelijk PMB in het leven te roepen.²²³ Hoewel inmiddels bekend is dat er vanwege verstoorde verhoudingen in het PMB een wisseling van de wacht heeft plaatsgevonden,²²⁴ krijgt de Eerste Kamer de verzekering dat de moeilijkheden voorbij zijn en dat alles weer goed loopt.²²⁵ Drie maanden later legt Wallage in de Tweede Kamer nog eens omstandig uit dat er langdurige startproblemen waren bij het PMB, die niet alleen met botsende karakters te maken hadden, maar ook met een verschil in taakopvatting tussen de verschillende mensen. Zo was er intern een dispuut over de vraag of het PMB de intermediaire organisaties zou gaan benaderen of een rechtstreekse lijn naar de scholen zou leggen. Door Wallage is daarop duidelijk gemaakt dat het absoluut niet de bedoeling is dat het PMB zich met de afzonderlijke scholen inlaat. Nadat voorzitter De Moor medio 1992 officieel wegens tijdsgebrek vertrok, Zunderdorp hem opvolgde en er ook andere persoonlijke wisselingen waren doorgevoerd, heeft het nog enige tijd geduurd voordat het PMB zijn definitieve koers koos.²²⁶ Op 22 november 1992, anderhalf jaar na de officiële start van het PMB, bereikt de Tweede Kamer dan het plan van aanpak. Daarbij worden vier kernactiviteiten onderscheiden: (1) het opstellen van plannen en het adviseren van de minister en derden, (2) het geven van voorlichting en informatie, (3) het coördineren en stimuleren van de onderwijsondersteuning door onder meer de verzorgingsinstellingen, en (4) het bewaken van de voortgang van het invoeringsproces.²²⁷ Uit dit plan spreekt nog eens duidelijk de intentie dat het PMB geen sturende, maar vooral faciliterende overheidsinstantie moet zijn. Vanaf augustus 1996 is het PMB samengevoegd met de stuurgroep Tweede Fase tot het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs.²²⁸

²¹⁷ Zie voorlopig verslag, Kamerstuk I 1991/93, 20 381, nr. 175, p. 6 (vragen van CDA, VVD, D66 en GPV).

²¹⁸ Memorie van antwoord, Kamerstuk I 1991/92, 20 381, nr. 175a, p. 15.

²¹⁹ Nader voorlopig verslag, Kamerstuk I 1991/92, 20 381, nr. 175b, p. 1–2.

²²⁰ Nadere memorie van antwoord, Kamerstuk I 1991/92, 20 381, nr. 175d, p. 3.

²²¹ Kamerstuk I 1991/92, 20 381, 175b, p. 17 (vragen VVD).

²²² Kamerstuk I 1991/92, 20 381, nr. 175d, p. 37.

²²³ Kamerstuk I 1991/92, 20 381, nr. 175f, p. 11.

²²⁴ Zie kamervragen Franssen (VVD) en brief van de staatssecretaris d.d. 13 mei 1992, Kamerstuk II 1991/92, 20 381, nr. 145, p. 1–6.

²²⁵ Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1242.

²²⁶ Verslag mondeling overleg d.d. 26 augustus 1992, Kamerstuk II 1991/92, 20 381, nr. 147.

²²⁷ Kamerstuk II 1991/92, 20 381, nr. 150.

²²⁸ Vgl. Kamerstuk II 1994/95, 23 900 VIII, nr. 74.

Scholengemeenschapsvorming

Het meest heikele politieke punt in de confrontatie met de Eerste Kamer was ongetwijfeld de in het regeerakkoord afgesproken opheffingsnorm. In de schriftelijke stukken verwoordt het CDA de vrees dat de hoogte van de opheffingsnorm van 240 leerlingen zal leiden tot kaalslag in het scholenbestand. Er zijn feitelijk vele scholen die zich rond deze norm bevinden. Daardoor zal de toekomstige bereikbaarheid van het onderwijs in met name dunbevolkte gebieden bemoeilijkt kunnen worden. Uiteindelijk leidt deze argumentatie tot het verzoek, mede ondersteund door VVD, D66 en GPV, om de wettelijke 240-norm onvoorwaardelijk te verlagen naar 180. Wallage houdt evenwel vast aan het getal van 240 en wijst erop dat een lagere norm contra-productief zou zijn ten aanzien van de doelstellingen van de basisvorming en het proces van scholengemeenschapsvorming. Op de vraag welke effecten de hantering van een 180-norm zou hebben op de omvang van het scholenbestand antwoordt Wallage dat er dan 100 à 120 scholen meer zullen blijven voortbestaan.²²⁹ Het CDA is niet tevreden. De fractie geeft aan, dat zonder tegemoetkoming op dit punt «het hen nauwelijks mogelijk (zal) zijn het onderhavige voorstel te steunen». Ook D66 vindt dat hierdoor een positieve beoordeling van het wetsvoorstel zwaar zo niet onmogelijk wordt gemaakt.²³⁰

Tijdens de plenaire behandeling spitst het probleem zich toe op de positie van scholen die niet tot fusie kunnen komen, omdat er geen partner van de eigen denominatie is of omdat men onderling niet tot overeenstemming komt. Wallage doet met betrekking tot deze «muurbloempjes» een toezegging. Als deze scholen in de directe omgeving geen fusiepartner kunnen vinden, waarbij wordt uitgegaan van een afstand van 12 kilometer, kunnen zij in aanmerking komen voor een individuele ontheffing van de opheffingsnorm voor vijf jaar. En wanneer na vijf jaar nog blijkt dat de betreffende school in dezelfde positie verkeert, is de staatssecretaris bereid opnieuw ontheffing te verlenen. Voor de ontheffing geldt als eis dat de school minimaal 180 leerlingen moet hebben. Ook moet er dan een positief advies door het provinciebestuur en de onderwijsbesturen-organisaties zijn afgegeven.²³¹ De toezegging wordt door de op dit punt kritische fracties met instemming begroet. Men betwijfelt evenwel of het probleem met een individueel ontheffingenbeleid kan worden benaderd. Eigenlijk blijft men vinden dat het recht op voortbestaan van de betreffende scholen in de wet zelf verankerd moet worden door algemene verlaging van 240 naar 180.²³² Voor de PvdA en Groen Links gaat evenwel de door Wallage gedane toezegging al te ver. Men voorziet een sterfhuiskonstructie voor kansloze scholen, terwijl het doel van de vorming van brede scholengemeenschappen verder naar de horizon verdwijnt.²³³ Laverend tussen deze uitersten, houdt Wallage voet bij stuk. Er is immers een regeerakkoord waarin de nieuwe norm van 240 uitgangspunt is. Er komt een ontheffingenbeleid, zoals dat al lang bij plattelandschooltjes in het basisonderwijs bekend is. Dit beleid zal volgens de geschetste uitgangspunten worden neergelegd in een beleidsregel.²³⁴ Het CDA dringt daarop politiek niet meer aan.

De discussie over de «aanhaakvariant» die uitmondde in het op het laatste moment ingetrokken CDA-amendement in de Tweede Kamer, en die was bedoeld om mavo- en lbo-scholen met 180 leerlingen onder bepaalde voorwaarden zelfstandig te laten voortbestaan, keert in de senaat terug. Wat is de dwingende reden, zo vraagt het CDA, om nevenvestigingen uitsluitend toe te staan aan scholengemeenschappen waarin in elk geval een lbo-school is opgenomen? Gedoeld wordt hier op de regel dat er alleen een nevenvestiging in stand mag worden gehouden als een zelfstandige school óf volledig in een brede scholengemeenschap is

²²⁹ Nadere memorie van antwoord, Kamerstuk I 1991/92, 20 381, nr. 175d, p. 3–6. In het plenair debat legt staatssecretaris Wallage de voor dat moment geldende cijfermatige gevolgen van de 240-norm uit. Per saldo 250 scholen van mavo of lbo vallen onder de nieuwe norm, 70 daarvan bevinden zich in een fusieproces, dus voor 180 scholen is de positie onzeker, Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1239.

²³⁰ Vgl. Verslag, Kamerstuk I 1991/92, 20 381, nr. 175e, p. 1–2.

²³¹ Handelingen I, 19 mei 1992, EK 27, p. 1186.

²³² Zie Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1201 (Schuyer, D66), p. 1203 (Van Boven, VVD, p. 1205 (Grol-Overling, CDA) en p. 1210 (Holdijk, SGP).

²³³ Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1206 (Jaarsma-Buijsers, PvdA) en p. 1207/08 (Van Wijngaarden, Groen Links).

²³⁴ Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1236–1237.

opgegaan (institutionele variant) óf als de smalle scholengemeenschap van lbo/mavo, waarvan de school onderdeel uitmaakt, onder een bevoegd gezag staat dat ook een school voor havo/vwo instandhoudt (bestuurlijke fusie of bestuurlijke variant). De redenering is dat ook de bestuurlijke variant zich soms niet zo makkelijk laat realiseren, bijvoorbeeld omdat in het schoolbestuur van havo/vwo de notaris en in dat van lbo/mavo de slager zit, en beiden niet tot elkaar kunnen komen.²³⁵ Wallage verklaart daarop dat hij bereid is om in plattelandsregio's waar smalle scholengemeenschappen nog niet direct tot een bestuurlijke fusie kunnen komen, de mogelijkheid te openen dat deze een dislocatie vormen van een school in een grotere kern, mits de «opnemende» school de intentie uitspreekt op termijn tot een bestuurlijke fusie met de smalle scholengemeenschap te komen. Hij verwierpt evenwel de suggestie van het CDA om ook aan een scholengemeenschap die slechts drie schoolcomponenten (bijvoorbeeld mavo, havo en vwo) omvat een nevenvestiging toe te staan. Het onherroepelijke gevolg daarvan zal immers zijn dat lbo-scholen in een isolement terechtkomen, omdat die dan geen aantrekkelijke partner voor de andere zullen zijn.²³⁶

Waarom alleen brede scholengemeenschappen gestimuleerd en niet ook verticale scholengemeenschappen van lbo en mbo? Deze vraag, die reeds door Franssen (VVD) in de Tweede Kamer naar voren werd gebracht, komt op initiatief van VVD, CDA en PvdA opnieuw maar nu indringender aan de orde. Wallage geeft aan dat de wet ook verticale samenwerking mogelijk maakt. Hij is er evenwel geen voorstander van en zal in die richting dan ook geen beleid voeren. Het belangrijkste bezwaar is dat de clusters van mbo een te forse schaal hebben. «Ik vind het niet voor de hand liggend dat die kleine lbo-school, waar wij ons inzake de aanhaking zo»n zorgen over maken, kan aanhaken bij een school met duizenden leerlingen. Dat zal organisatorisch noch inhoudelijk gemakkelijk zijn. Het kan, maar het is niet voor de hand liggend. In de afgelopen jaren heeft zich in Nederland de omgekeerde beweging voorgedaan. Tal van verticale scholengemeenschappen zijn juist door de SVM-wet ontkoppeld.»²³⁷

De positie van leerlingen in vbo en ibo

De vele geluiden vanuit de samenleving dat het vakkenpakket van de basisvorming te theoretisch en cognitief van karakter is voor leerlingen in het vbo en ibo, worden door verschillende fracties (CDA, VVD, D66) ter harte genomen. De vragen richten zich specifiek op de mate waarin ten behoeve van individuele leerlingen vrijstellingen van het verplichte vakkenpakket mogelijk zijn. Deze komen niet uit de lucht vallen, want de Kamerleden zijn inmiddels op de hoogte van het concept-Inrichtingsbesluit dat nadere invulling moet geven aan de basisvorming. Wallage legt uit dat de regeling van het wetsvoorstel een tweeledige systematiek kent. Alle scholen kunnen op basis een specifieke wetsbepaling voor één vak individuele vrijstelling geven. Een andere bepaling stelt hen in staat om onder voorwaarden het aantal te bereiken kerndoelen van vakken te limiteren of zelfs te elimineren. Dit kan feitelijk resulteren in een gehele of gedeeltelijke individuele vrijstelling voor ook andere vakken. Bij zoveel vrijheid op schoolniveau ligt het, aldus Wallage, uiteraard voor de hand dat het gemeenschappelijke programma onder druk kan komen te staan, maar de regeling is in dit opzicht dan ook duidelijk een compromis tussen pleitbezorgers voor meer of minder differentiatie. Waar vrijstelling geldt, zo is de strekking van het betoog, kan de daardoor vrijgekomen ruimte worden ingevuld met beroepsgerichte vakken voor leerlingen in het vbo en ibo.²³⁸

²³⁵ Kamerstuk I 1991/92, 20 381, nr. 175a, p. 19.

²³⁶ Handelingen I, 19 mei 1992, EK 27, p. 1187. Zie ook Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1240.

²³⁷ Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1241.

²³⁸ Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1233–1235.

Vooral door het CDA was in de Tweede Kamer bezwaar gemaakt tegen de feitelijke verblijfsduurbepanking voor leerlingen in het mavo en vbo (vijf jaar; in totaal één jaar extra) ten opzichte van leerlingen in het havo en vwo, die één jaar extra in zowel de onderbouw als bovenbouw (dus in totaal twee jaar extra) krijgen. Men drong er toen vergeefs op aan deze voor de verschillende groepen gelijk te trekken. Onder aanvoering van D66, en met ondersteuning van CDA, VVD en SGP, keert deze discussie weer terug. Juist leerlingen in het vbo en ibo worden door dit aspect van «overdreven dirigisme» benadeeld in hun pogingen een beroepskwalificatie te bereiken, was de gedachte. Juist voor de in deze sectoren veel voorkomende leerling van allochtone herkomst, die vaak een leerachterstand met zich draagt, is een langere verblijfsduur belangrijk.²³⁹ Wallage bestrijdt dit. Hoewel de cijfers ook laten zien dat de leerlingen een gemiddelde verblijfsduur van onder de vijf jaar in mavo en vbo hebben, is het meten van de verblijfsduur op zichzelf niet relevant. Waar het om gaat is dat een structureel langere verblijfsduur niet in het belang is van de leerling.²⁴⁰ Het is bovendien een hard gegeven dat een primaire beroepskwalificatie eerst in het mbo wordt behaald. «Het gaat erom dat een leerling die kennelijk zoveel moeite heeft in de eerste fase dat hij na vijf jaar nog geen diploma heeft behaald, hoogstwaarschijnlijk zo is gedemotiveerd dat het moeite zal kosten om hem of haar na zes jaar of langer (..) nog ertoe te brengen een nieuwe opleiding, leidend tot een primaire beroepskwalificatie, te beginnen.»²⁴¹ Niettemin bestaat er bij Wallage de bereidheid om specifiek voor de belemmeringen die allochtone leerlingen in het leerproces mochten ondervinden, nadere rapportages van de Onderwijsinspectie te vragen²⁴² en een systeem van monitoring te laten ontwikkelen.²⁴³

Eindstemming in de Eerste Kamer

Eindelijk wordt het wetsvoorstel op 26 mei 1992 met 41 stemmen voor en 26 tegen aanvaard. Tegen waren de leden van VVD, SGP en D66. Toen het Wallage aan het einde van de tweede termijn van het plenair debat duidelijk werd dat het wetsvoorstel zou worden aanvaard, zei hij: «Ik weet dat in het Nederlandse onderwijs met tal van soorten gevoelens naar de innovatie wordt gekeken, maar één ding is zeker: vandaag heeft de Nederlandse politiek, in elk geval de Nederlandse onderwijspolitiek haar bereidheid getoond om duidelijkheid voor de middellange en de lange termijn te scheppen.»²⁴⁴ Inderdaad kan worden gezegd dat het tot stand komen van de wet duidelijkheid schept. Maar een aantal problemen is op dat moment nog in de schoot van de toekomst verborgen. De Wet op de basisvorming verschijnt op 27 mei in het Staatsblad (Stb. 1992, 270). In de considerans van de wet worden als doelen van basisvorming genoemd:

- een algehele verhoging van het peil van het jeugdonderwijs;
- uitstel van het moment van de verplichte studie- en beroepskeuze;
- modernisering en harmonisering van het onderwijsprogramma in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs;
- versterking van het beroepsvoorbereidend karakter van het lager beroepsonderwijs;
- bevordering van de komst van breder samengestelde en grotere scholen.

De wet bepaalt dat de invoering van de basisvorming en de kerndoelen moeten worden geëvalueerd voor 1 augustus 1999.

²³⁹ Zie bijvoorbeeld de opmerkingen van Van Boven (VVD), Handelingen I, 19 mei 1992, EK 27, p. 1190.

²⁴⁰ Hier geldt ook en niet in de laatste plaats het argument, dat een langere verblijfsduur haaks staat op de ingevolge de SVM-wet gecreëerde structuur. De SVM-wet heeft betrekking op de afronding van het beroeps-onderwijs in de tweede fase, vgl. Kamerstuk I 1991/92, 20 381, nr. 175d, p. 11.

²⁴¹ Kamerstuk I 1991/92, 20 381, nr. 175f, p. 9 (Wallage).

²⁴² Handelingen I, 19 mei 1992, EK 27, p. 1190.

²⁴³ Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1235.

²⁴⁴ Handelingen I, 26 mei 1992, EK 28, p. 1246.

3.4.7 Geen niveauverschil, maar «gevarieerde differentiatie» in de eindtoets

De basisvorming mag niet leiden tot een eindkwalificatie, zie ook § 3.2.1. Toch moet zij worden afgesloten met een toets. De vraag ligt dan ook voor de hand welke betekenis de toets in dit geval heeft. Daarover brengt Wallage in september 1992 op verzoek van de Tweede Kamer een notitie uit. De afsluitende toets heeft volgens deze notitie betekenis voor respectievelijk de leerling, de school en de overheid. De toets stelt vast hoe ver een individuele leerling in de basisvorming is gekomen. Voor de school kunnen hieraan gegevens worden ontleend over de mate van realisering van de basisvorming. De verzamelde toetsgegevens van alle scholen kunnen ten slotte de overheid op stelselniveau de informatie verschaffen over hoe het met de basisvorming in Nederland is gesteld. De toets bestaat in ieder geval uit de opgaven die de minister aan de scholen ter beschikking stelt; daarnaast kan het bevoegd gezag besluiten ook eigen opgaven te gebruiken. Het algemene doel van de toets is «het vaststellen van de effecten van het gemeenschappelijk onderwijsaanbod». Voor de leerling is zij geen examen, maar een instrument voor het bepalen van het niveau van diens vervolgonderwijs. Dat dient op niet-selectieve wijze vorm te worden gegeven: er mag geen afbreuk worden gedaan aan de bij de leerling aanwezige voorkeur voor bepaald vervolgonderwijs. Het resultaat van de toetsing leidt in dit verband tot twee mogelijke kwalificaties: «de leerling heeft de basisvorming afgerond», of «de leerling dient nog bepaalde extra activiteiten te verrichten, niet zijnde het overdoen van een leerjaar.»²⁴⁵ Juist vanwege het karakter van de toets, die aldus goed vergelijkbaar is met de functie van de Cito-toets in het basisonderwijs, zou men kunnen betogen dat de basisvorming niet zozeer leidt tot uitstel van studie- en beroepskeuze, als wel tot tussentijdse correctie van eerdere door de leerling gemaakte keuzes.²⁴⁶

In het algemeen overleg dat over Wallages notitie plaatsvindt in de vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen uit de Tweede Kamer, wordt grosso modo positief gereageerd op de grondgedachten. Het lid Hermes (CDA) maant evenwel bij de ontwikkeling van de toetsen aandacht te besteden aan niveauverschillen tussen leerlingen.²⁴⁷ Het lid Netelenbos (PvdA) vreest dat de eindtoets er net als de Cito-toets in het basisonderwijs voor zal zorgdragen dat deze in de praktijk als een examenachtig iets zal worden ervaren door ouders en leerlingen.²⁴⁸ Als dan in het schooljaar 1995/96 het ministerie de opgaven verstrekt voor de afsluitende toets basisvorming, ontstaat er grote commotie op de scholen. Het gaat om opgaven die voor alle onderwijstypen gelden en op één niveau zijn geformuleerd. Prick beschrijft de reacties uit het veld: «schandalig simpel, belachelijk tijdrovend om leerlingen allemaal mondeling te moeten toetsen terwijl je weet dat ze dat allang kunnen, of, integendeel, terwijl je weet dat je ze alleen maar frustreert want ze zijn veel en veel te moeilijk.»²⁴⁹ In een later verrichte analyse wordt een viertal problemen onderscheiden: (1) er zijn te veel toetsen, gesproken wordt over een tiental per leerling; (2) leerlingen in het (i) vbo en relatief veel allochtone leerlingen hebben problemen met het niveau; (3) de kosten voor en organisatie van de toetsen zijn belastend voor de scholen; (4) de toetsen sluiten niet goed aan op de verschillende leerstijlen en methoden die scholen gebruiken.²⁵⁰

De met het eerste kabinet Kok (1994–1998) aangetreden staatssecretaris Netelenbos besluit snel in te grijpen. Het eerste jaar waarin de eindtoets wordt afgenomen (1995/96) roept zij uit tot experimenteerjaar. Aan de hand van de ervaringen die de scholen in dit jaar opdoen kunnen de

²⁴⁵ Kamerstuk II 1992/93, 20 381, nr. 149, p. 2–5.

²⁴⁶ Onderwijsraad 2000, p. 12.

²⁴⁷ Kamerstuk II 1992/93, 20 381, nr. 151, p. 1.

²⁴⁸ Idem, p. 8.

²⁴⁹ Prick, *a.w.*, p. 89.

²⁵⁰ Kamerstuk II 1994/95, 23 085, nr. 11, p. 2/3.

opgaven dan worden bijgesteld. Netelenbos is niet bereid om van het uitgangspunt dat de toetsen van een voor alle onderwijstypen in de basisvorming uniform niveau moeten zijn, afstand te nemen.²⁵¹ Elke tegemoetkoming op dit punt treft ook in zekere zin het hart van de basisvorming. Immers, de gemeenschappelijkheid van de kerndoelen, waarmee de toetsopgaven uiteraard een nauwe relatie dienen te onderhouden, zou erdoor worden ondergraven. De argumenten van tweedeling in de leerlingenpopulatie en van voortijdige selectie van leerlingen zouden dan weer aan kracht winnen.²⁵² Anno 1996 ziet men de problemen met de toetsen vooral als kinderziektes. Veel problemen zullen verdwijnen, zo meent men, als scholen onderwijskundige veranderingen doorvoeren die bijvoorbeeld betere integratie van beroepsgerichte vakken en basisvorming in het (i) vbo tot gevolg zullen hebben.²⁵³ Wanneer CDA, D66, RPF, SGP en GPV tijdens een algemeen overleg in de Vaste Kamercommissie ervoor pleiten het uitgangspunt van een uniform niveau van toetsing los te laten, preciseert de staatssecretaris haar opvatting. In wezen is het onderscheid tussen leerlingen in (i) vbo/mavo (en allochtone leerlingen) enerzijds, en andere leerlingen anderzijds, gebaseerd op verschillen in leerstijlen. Het gaat er daarbij dus om, om uitgaande van het ene, inhoudelijk ongedifferentieerde niveau van basisvorming, zo goed mogelijk in de toetsing aan te sluiten bij de verschillen in leerstijlen.²⁵⁴ In de beleidsreactie op het rapport «De toets der kritiek» van de Commissie Toetsing Basisvorming – die op het moment dat de reeds gememoreerde problemen bij de scholen rezen om advies werd gevraagd – wordt geconcludeerd dat het toetsaanbod volgens het stramien van «gevarieerde differentiatie» zal worden ontwikkeld. Het voorstel van de Commissie om in de toetsing een onderscheid naar twee niveaus te maken, wordt daarbij afgewezen.²⁵⁵ Wat «gevarieerde differentiatie» precies inhoudt lijkt evenwel de staatssecretaris ook niet helemaal helder voor ogen te staan. Het gaat daarbij volgens haar niet alleen om differentiatie naar leerstijlen, maar ook naar taalvaardigheid en abstractievermogen van leerlingen. «Zo hebben allochtone leerlingen soms een mindere taalvaardigheid in het Nederlands en daar zou bij de toetsen rekening mee gehouden kunnen worden. Het CITO is ook al eerder gevraagd om bij bijvoorbeeld de rekentoetsen (...) wat minder taal te gebruiken, omdat er nu het gevaar is dat bij rekentoetsen in feite vooral de taalvaardigheid wordt getoetst. Verder wees zij (Netelenbos, PZ/DM) er ter illustratie op dat kinderen die van huis uit Berbers spreken, veel moeite hebben met abstracties, omdat de Berberse taal zelf geen abstracties kent. Met al dat soorten zaken dient bij de toetsen rekening te worden gehouden.»²⁵⁶ Een dergelijke uitleg maakt de stelling dat er met differentiatie niet wordt ingespeeld op niveauverschillen wel erg academisch, zeker als ook nog wordt bedacht dat zich met het globale karakter van de kerndoelen moeilijk één uniform niveau laat bepalen. Op zijn minst is daarom het vermoeden gewettigd dat de scholen er in de praktijk van alledag weinig van zullen snappen. Een meerderheid van de Vaste Kamercommissie kan zich evenwel in de conclusie vinden, al vraagt het lid Stellingwerf (RPF) zich nog af of «gevarieerde differentiatie» feitelijk niet een stap op weg is naar meer inhoudelijke niveaus van toetsing.²⁵⁷ In het kader van «gevarieerde differentiatie» zal er per vak één toets ter beschikking worden gesteld, waarbij binnen die toets sprake kan zijn van deelttoetsen of andere vormen van differentiatie. Voor het eerst in het schooljaar 1998/1999 zal hiermee worden gewerkt. Na het experimenteerjaar 1995/1996 zijn daarom de volgende twee schooljaren voor de toetsproblematiek als overgangsjaren te bestempelen.²⁵⁸

Bij de evaluatie van de basisvorming in 1999 doet de Onderwijsinspectie vervolgens de aanbeveling om de verplichte eindtoets af te schaffen. In

²⁵¹ Verslag algemeen overleg d.d. 2 februari 1995, Kamerstuk II 1994/95, 23 085, nr. 9, p. 11.

²⁵² Zie principieel, brief staatssecretaris Netelenbos d.d. 3 oktober 1996, Kamerstuk II 1996/97, 23 085, nr. 13, p. 7.

²⁵³ Kamerstuk II 1996/97, 23 085, nr. 13, p. 8.

²⁵⁴ Verslag algemeen overleg d.d. 7 september 1995, Kamerstuk II 1995/96, 23 085, nr. 12, p. 5.

²⁵⁵ Kamerstuk II 1996/97, 23 085, nr. 13, p. 12.

²⁵⁶ Verslag algemeen overleg d.d. 22 mei 1997, Kamerstuk II 1996/97, 23 085, nr. 16, p. 13.

²⁵⁷ Idem, p. 15 e.v.

²⁵⁸ Zie brief staatssecretaris Netelenbos d.d. 16 juni 1998, Kamerstuk II 1997/98, 23 085, nr. 17, p. 1.

het kader van kwaliteitsbewaking zou deze de scholen wel kunnen worden aanbevolen.²⁵⁹

3.4.8 Invoering wet, onderzoek en evaluatie: 1993–1999

In augustus 1993 starten de scholen officieel met de basisvorming. Zij zijn op dat moment vooral afwachting. Omdat de kerndoelen pas in mei 1993 definitief zijn vastgesteld, kunnen de uitgevers in de nieuwe leerboeken onvoldoende aandacht besteden aan het aspect van vaardigheden.²⁶⁰ Al na het eerste jaar constateert de Onderwijsinspectie dat de invoering van basisvorming in het (i)vbo moeizaam verloopt. Een belangrijk knelpunt vormt de voorgeschreven tweede moderne taal, waarvoor wettelijk individuele ontheffingen kunnen worden verleend. Het blijkt echter zo te zijn dat de tweede moderne taal in veel vbo- en ivbo-scholen gewoon niet wordt gegeven. De helft van de ivbo-scholen (voormalige ibo-scholen) heeft daarnaast moeite met de differentiatie binnen het programma.²⁶¹ Bij de evaluatie van de basisvorming in 1999 stelt de Inspectie uiteindelijk over de hele periode van de eerste vijf jaren vast dat leerlingen in het (i)vbo beduidend minder elementen uit het verplichte vakkenpakket van de basisvorming tot zich hebben kunnen nemen dan andere leerlingen. Bij ivbo-leerlingen is dat te verklaren door de leerachterstand waarmee ze in het voortgezet onderwijs binnenkomen. Voor vbo-leerlingen ligt de oorzaak in de druk van het examen waardoor al met veel beroepsgerichte vakken in het derde jaar moet worden gestart.²⁶² Anders gezegd: de vbo-scholen voeren de wet niet uit, zij hebben feitelijk geen boodschap aan de basisvorming en de kerndoelen.²⁶³ De Inspectie stelt in 1999 verder vast dat een leerling op een gemiddelde school (van [i]vbo, mavo, havo, vwo of gymnasium) 88% van de kerndoelen krijgt voorgeschoteld. Slechts 64% – nog geen tweederde van het totale volume – wordt de leerling evenwel zo aangeboden dat hij ze ook echt leert beheersen.²⁶⁴ Een en ander leidt daarom tot de aanbeveling om een onderscheid tussen verplichte en facultatieve kerndoelen aan te brengen, en ook om kerndoelen voor (ruimere) leergebieden en vakkenclusters te ontwikkelen.²⁶⁵

Zeker vanaf 1993 komen er vele fusies op gang. Het aantal zelfstandige scholen daalt van 1454 in 1992 naar 691 in 1997.²⁶⁶ In de periode 1991–1996 verrijzen er 522 nevenvestigingen. De gemiddelde schoolomvang is van 525 leerlingen in 1987 omhoog gegaan naar 1211 leerlingen in 1997. In 1997 tellen de brede scholengemeenschappen gemiddeld 2000 leerlingen. In het schooljaar 1995/96 zijn er 517 schoolbesturen, waarvan 82% slechts één school onder beheer heeft.²⁶⁷ Het ouderlijk keuzegedrag past zich aan deze ontwikkelingen aan. In de periode 1991–1995 neemt het aantal leerlingen vanaf klas 3 in de zelfstandige gymnasia met ruim 8% toe, terwijl het totaal aantal vwo-leerlingen vanaf klas 3 met bijna 7% terugloopt. Ook vbo-leerlingen blijken liever op een kleine categorale school te zitten dan op een brede scholengemeenschap. Als gevolg van dit schoolkeuzegedrag van ouders en leerlingen is er vooral in stedelijke gebieden met een ruim scholenaanbod sprake van homogenisering en segregatie. «Ouders houden bij hun keuze vermoedelijk ook rekening met het gegeven dat vrienden in de leeftijdsfase van het voortgezet onderwijs steeds belangrijker worden. Verkeerde vrienden hebben een slechte invloed op de schoolloopbaan.»²⁶⁸

De belangrijkste kritiek in het evaluatieonderzoek van de Onderwijsinspectie luidt, dat er van de zo gewenste inhoudelijke onderwijsvernieuwing op de scholen nog maar weinig is terecht gekomen. Anno 1999

²⁵⁹ Inspectie van het Onderwijs, *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*, Algemeen rapport, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 1999 (voortaan: Inspectie 1999a), p. 126.

²⁶⁰ Vgl. Inspectie van het Onderwijs, *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar. Publieksversie*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 1999 (voortaan: Inspectie 1999), p. 17.

²⁶¹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 1993*, Den Haag: SDU 1994, p. 46–47.

²⁶² Inspectie 1999, p. 25. Zie ook Onderwijsraad, Agenda voor herijking van de basisvorming, adviesnr. 20000636/477, Den Haag: 14 november 2000 (voortaan: Onderwijsraad 2000), p. 13, die spreekt van overladenheid van het programma in samenhang met de beperkte verblijfsduur in het vbo.

²⁶³ Prick, a.w., p. 97.

²⁶⁴ Inspectie 1999a, p. 20.

²⁶⁵ Inspectie 1999a, p. 125.

²⁶⁶ Inspectie 1999a, p. 17.

²⁶⁷ H. M. Bronneman-Helmerts, m.m.v. C. G. J. Taes, *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*, Sociale en Culturele Studies – 28, Den Haag: SCP, 1999, p. 69 en 71.

²⁶⁸ Bronneman-Helmerts, a.w., p. 74.

staan weliswaar alle 15 vakken op het lesrooster, maar nieuwe vaardigheidseisen en aspecten van «actief leren» zijn nog maar mondjesmaat in het onderwijs van de scholen doorgedrongen. De Inspectie heeft voor de haperende onderwijsvernieuwing een aantal verklaringen. In de eerste plaats slorpte de schaalvergroting veel tijd en energie op. Door personeelwisselingen als gevolg van de fusies, ontbrak het op veel scholen aan continuïteit in de lerarenteams en schoolleiding. In dezelfde periode kregen scholen ook meer verantwoordelijkheden. Zij gingen zelf hun budget beheren en nieuwe taken kwamen op hen af, wat ertoe leidde dat schoolleiders zich vooral op beheerstaken toelegden. Zij bemoeiden zich veel minder met de onderwijskwaliteit, welke daarom terecht kwam in het domein van de vaksecties. Vanaf medio jaren negentig werden ook plannen tot wettelijke vernieuwing van de bovenbouw (tweede fase) ontwikkeld. «Dit alles heeft er toe geleid dat scholen de basisvorming vooral technisch hebben ingevoerd: de vijftien vakken zijn op het rooster gezet, fusies uitgevoerd. Maar basisvorming leeft in didactische zin niet echt. Bovendien hebben leraren in Nederland in vergelijking met hun collega's al een hoge werkdruk: zij hebben grotere klassen en geven meer lessen dan in andere landen gebruikelijk is. Volgens organisatieonderzoek zijn scholen maar in staat om ongeveer vijftien procent van hun tijd te besteden aan het vernieuwen van taken. Basisvorming was slechts een van de taken waar de scholen voor stonden.»²⁶⁹

In haar eindoordeel over de vraag of de belangrijkste doelen die de wetgever voor ogen stond bij de basisvorming zijn bereikt is de Inspectie evenwel niet louter negatief. Op grond van cijfers over de resultaten voor exacte vakken en over doorstroming naar havo en vwo wordt geconstateerd dat het peil van het jeugdonderwijs is gestegen. Verder is er voor een flinke groep leerlingen sprake van uitstel van studie- en beroepskeuze. Tenslotte is het onderwijsprogramma, met uitzondering van het (i)vbo, goed ingevoerd.²⁷⁰

Op 2 september 1999 publiceren onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Twente een grootscheepse studie naar veranderingen in het voortgezet onderwijs. Zij concluderen dat de leerprestaties door toedoen van de basisvorming nauwelijks zijn veranderd; op het vwo zijn ze zelfs iets afgenomen. Gelijke kansen zijn verder nog niet voor alle leerlingen gerealiseerd. Bovendien laten de algemene vaardigheden in het vbo veel te wensen over. Tenslotte lijkt met de basisvorming geen uitstel te worden bereikt van studie- en beroepskeuze. Het eerste leerjaar in het voortgezet onderwijs bestaat of uit homogene groepen voor vbo, mavo, havo of vwo of uit «dakpanklassen» met twee schooltypen, bijvoorbeeld mavo en havo. Leerlingen stappen vaker dan vóór invoering van de basisvorming over naar een lager schooltype. Oud-staatssecretaris Wallage, die op Radio 1 om een reactie op het onderzoek wordt gevraagd, stelt dat de basisvorming «te liberaal is ingevoerd».²⁷¹

De Onderwijsraad komt in 2000 met zijn advies «Agenda voor een herijking van de basisvorming». Daarin geeft hij aan negatiever dan de Onderwijsinspectie te oordelen over de mate waarin de (in de considerans van de wet vermelde) doelstellingen van de basisvorming tot dan toe zijn bereikt, met name als het gaat om harmonisering, en uitstel van studie- en beroepskeuze. De Raad constateert dat van harmonisering van het onderwijsprogramma slechts in beperkte mate sprake is. Dat kan worden verklaard door de ruimte die scholen hebben gekregen om de basisvorming een eigen invulling te geven. Zowel qua niveau, omvang als duur ziet de basisvorming er per school anders uit. Ook de mate van uitstel van

²⁶⁹ Inspectie 1999a, p. 18.

²⁷⁰ Inspectie 1999, p. 15.

²⁷¹ NRC-Handelsblad, «Basisvorming scholieren schiet tekort», 2 september 1999.

keuze is beperkt, er is sprake van tendensen in de richting van meer selectiviteit. Met de Inspectie stelt de Raad tenslotte vast dat het proces van modernisering van het onderwijs op gang begint te komen. Het ontbreken van tijd voor schoolontwikkeling en de overladenheid van het programma vormen hierbij echter ernstige belemmeringen.²⁷²

3.5 Kritiek en bezinning

In de nasleep van de publicatie van het onderzoek van de twee universiteiten en het evaluatierapport van de Inspectie begint in de media het beeld te ontstaan dat de basisvorming is mislukt. In een hoofdredactioneel commentaar van NRC-Handelsblad van 3 september 1999 en van De Volkskrant een dag later, wordt benadrukt dat het echte werk in de klas gebeurt en niet in Den Haag of Zoetermeer. De negatieve geluiden worden zo sterk dat staatssecretaris Adelmund van OCenW (kabinet-Kok II, 1998–2002) zich genoodzaakt ziet te verklaren dat de basisvorming niet is mislukt. «We moeten niet met deze kritiek de wens om iedereen gelijke kansen te bieden, overboord gooien. En ook niet doen alsof het pas een succes is wanneer iedere leerling de havo haalt.»²⁷³ Zij lijken in de minderheid, maar ook sommige politici, wetenschappers en vertegenwoordigers uit het veld wijzen er op dat het nog te vroeg is om met de invoering van de basisvorming nog vers in het geheugen al te snelle en te ver gaande conclusies voor de toekomst te trekken.²⁷⁴

In een brief aan de Tweede Kamer, die haar eerste reactie op het evaluatieonderzoek van de Inspectie bevat, stelt staatssecretaris Adelmund dat zij de basisvorming wil verbeteren. De staatssecretaris onderscheidt drie kernonderwerpen met dilemma's en oplossingsrichtingen die zij voor de dan komende tijd in discussie wil brengen. Dat zijn de overladenheid van het programma van de basisvorming, de afstemming van het onderwijsaanbod op de verschillen tussen leerlingen en het pleidooi van de Inspectie om scholen meer ruimte te geven voor schoolontwikkeling.²⁷⁵ Men kan de aandacht voor deze thema's interpreteren als een noodzakelijke correctie op het geconstateerde falen van de basisvorming, maar net zo goed als pogingen om de oorspronkelijke uitgangspunten van de basisvorming (uitstel van keuze, gemeenschappelijkheid van het onderwijsprogramma) ten grave te dragen. Wat moet er dan voor in de plaats komen? Het is onder deze omstandigheden voorstelbaar dat de bewindsvrouw – en later ook de Kamer – behoedzaam met deze beleidswijziging omgaan.

Eerst op 29 september 2000, na uitvoerig overleg met het veld, komt Adelmund met haar definitieve beleidsreactie op het evaluatierapport van de Inspectie. Voor de verbetering van de basisvorming stelt zij concrete maatregelen op de korte termijn in het vooruitzicht. Die hebben vooral tot doel iets te doen aan de overladenheid van het programma. Scholen zullen een keuze mogen gaan maken uit het geheel van de kerndoelen. Daarbij zullen zij worden verplicht ruim 70% van de beschikbare lesuren in de eerste drie jaar aan basisvorming te besteden. Voor het (i)vbo, thans aangeduid als de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg en het leerwegondersteunende onderwijs, geldt een beperktere verplichting. De genoemde maatregelen worden als tijdelijk gezien. Voor de langere termijn wordt gedacht aan:

- een bijzonder régime voor het (i)vbo, inhoudende dat met behoud van een algemene individuele vrijstellingsregeling de verplichting tot het aanbieden van basisvorming slechts voor de eerste twee jaar geldt. Deze omvat dan ten minste 75% van de beschikbare lesuren, voor de inrichting waarvan de scholen veel vrijheid wordt gelaten;

²⁷² Onderwijsraad 2000, p. 19.

²⁷³ Trouw, 10 september 1999.

²⁷⁴ Zie bijvoorbeeld de ingezonden bijdrage van oud-rector J. W. H. de Vries, De basisvorming in het onderwijs is niet mislukt, NRC-Handelsblad 14 september 1999; zie ook «Basisvorming niet mislukt. PvdA-Kamerlid Barth noemt kritiek prematuur en onjuist, Trouw 15 september 1999, alsmede de ingezonden bijdrage van Aart Mosterd (CDA), Geef onderwijs de kans vernieuwingen in te voeren, AD 16 september 1999; zie tenslotte Nijs Lagerweij, Blunder bij basisvorming, Het Onderwijsblad, 25 september 1999, nr. 9, p. 24–25.

²⁷⁵ Brief staatssecretaris Adelmund d.d. 15 september 1999, Kamerstuk II 1998/99, 26 733, nr. 1.

- speciale programma's voor allochtone leerlingen, waarbij veel aandacht wordt besteed aan taal en wordt gestreefd naar optimale aansluiting bij het mbo of de arbeidsmarkt;
- verbetering van de aansluiting tussen basisvorming en bovenbouw havo/vwo door de ontwikkeling van programmaonderdelen die een bredere oriëntatie op het curriculum van de bovenbouw mogelijk maken;
- bieden van handreikingen voor de clustering van vakken;
- afschaffing van de verplichte eindtoets basisvorming;
- invoering van leerstandaarden: duidelijke doelen die leerlingen aan het eind van een onderwijsfase moeten beheersen, willen zij met succes deelnemen aan vervolgonderwijs. Deze zijn met name gericht op de situatie in het vmbo (voorheen: [i]vbo) aan het eind van het tweede jaar.²⁷⁶

In het algemeen overleg naar aanleiding van het Inspectierapport en de beleidsreactie worden de uitgangspunten van meer ruimte voor de scholen en betere aansluiting in het onderwijs bij niveaus van leerlingen door vrijwel alle fracties onderschreven.²⁷⁷ Staatssecretaris Adelmund weet te melden dat in het veld de korte en lange termijn voorstellen unaniem worden onderschreven. Over de laatste moet eerst advies door de Onderwijsraad worden uitgebracht.²⁷⁸

Dat advies komt er in oktober 2001.²⁷⁹ De Onderwijsraad stelt voor om de vraag naar wat leerlingen aan het einde van de leerplicht moeten kennen en kunnen opnieuw aan de orde te stellen. Deze vraag zal moeten leiden tot een grondige herziening van de basisvorming. Zij raakt niet alleen de inhoud van het curriculum van de basisvorming maar ook de organisatie en didactiek van het onderwijs.

Voor de lange termijn (met implementatie vanaf 2010) moet een beleids- en ontwikkeltraject op gang worden gebracht, waarin een afweging plaats kan vinden over vernieuwing van de basisvorming. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan de volgende elementen: de mogelijke indeling van het curriculum via competenties, de impact van ICT en de informatisering op de samenleving, de stuwende rol van de overheid, en de noodzaak van een bredere maatschappelijke betrokkenheid bij het denken over het onderwijs.

De Raad stelt voor de korte termijn maatregelen voor die in 2004 geïmplementeerd kunnen zijn. De periode van basisvorming nieuwe stijl omvat twee jaar. Voorgesteld wordt de basisvorming te verdelen in een kerncurriculum en een differentieel curriculum. Het kerncurriculum is een gemeenschappelijk minimumpakket en is verplichtend. Het differentieel curriculum komt tegemoet aan de behoeften en keuzevrijheid van de leerlingen, in relatie tot de mogelijkheden van de school. Het kerncurriculum beslaat vijfachtste, het differentieel curriculum drieachtste van de onderwijstijd. Van het *kerncurriculum* maken deel uit:

- een cluster basisvakken bestaande uit Nederlands, Engels en wiskunde;
- een cluster natuurwetenschappelijke vakken in het leergebied Science (natuurkunde, scheikunde, biologie en techniek);
- een cluster sociaal-culturele vakken bestaande uit geschiedenis/staatsinrichting en aardrijkskunde alsmede kunstvakken;
- lichamelijke opvoeding.

Het *differentieel curriculum* heeft betrekking op de vakken Duits, Frans en Fries; Verzorging en economie; godsdienst en levensbeschouwelijke vorming; klassieke talen; nieuwe moderne vreemde talen, zoals Arabisch en Turks, en leeractiviteiten gericht op oriëntatie op studie en beroep. De

²⁷⁶ Brief Adelmund d.d. 29 september 2000, Kamerstuk II 2000/01, 26 733, nr. 2.

²⁷⁷ Hierbij blijkt voor het eerst dat de «nieuwe-ling» in het debat over basisvorming, de SP, zich tegenstander betoont van het hele idee achter basisvorming. Volgens het verslag zou het Kamerlid Van Bommel (SP) hebben opgemerkt, dat men de moed op moet brengen «om te aanvaarden dat na de basisschool de grote verschillen in aanleg en capaciteit tussen leerlingen weinig homogeniteit toelaten. Dat betekent dat de opbouw van het voortgezet onderwijs op die verschillen moet zijn gebaseerd.», vgl. Kamerstuk II 2000/01, 26 733, nr. 5, p. 12.

²⁷⁸ Verslag algemeen overleg d.d. 7 december 2000, Kamerstuk II 2000/01, 26 733, nr. 5.

²⁷⁹ Onderwijsraad, *De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld. Voorstellen voor de korte termijn en een verkenning voor de lange termijn*, Adviesnr. OR 20010428/592, Den Haag oktober 2001.

Raad pleit voor het formuleren van kerndoelen op drie niveaus. Er dient expliciete toetsing plaats te vinden, hetzij via de examenprogramma's, hetzij via schooltoetsen.

Het advies van de Onderwijsraad schetst een nieuw, samenhangend perspectief. In de kabinetsreactie van december 2001 worden de meeste aanbevelingen overgenomen.²⁸⁰ De benadering van het kabinet wordt in belangrijke mate ingegeven door het streven om de aanpassingen zoveel mogelijk inhoudelijk en qua tempo van invoering van onderop in het scholenveld te laten plaatsvinden. Bij de aanpassingen in de basisvorming zal substantiële ruimte worden geboden aan de scholen om hun programmering af te stemmen op de leerlingenpopulatie in de school. Niet alleen de ervaringen van invoering van de basisvorming in het verleden pleiten daarvoor, maar ook het gegeven dat op de scholen inmiddels ook vernieuwingen in de bovenbouw van havo/vwo en vmbo zijn ingevoerd. «Het programma moet mogelijkheden bieden voor grotere differentiatie. Scholen moeten de tijd en ruimte krijgen om de vernieuwingen in de bovenbouw havo/vwo en in de leerwegen vmbo terug te vertalen naar de eerste leerjaren.»²⁸¹

Slechts op een paar onderdelen wordt door het kabinet afstand genomen van het advies van de Onderwijsraad. Er komt geen verplicht, centraal programma voor toetsing. Met de testen en toetsen die de scholen zelf ontwikkelen, kan de vooruitgang van de leerlingen immers al goed worden getoetst. Verder neemt het kabinet het voorstel niet over om te streven naar de invoering van competenties en de leergebieden «Science» en «Mens en maatschappij» binnen het door de Onderwijsraad aangegeven tijdpad. Er wordt daarentegen voor een langer en geleidelijker invoeringstraject gekozen dat recht doet aan het uitgangspunt om de scholen meer tijd en ruimte te bieden. Het kabinet stelt uiteindelijk voor een commissie van deskundigen te vormen, die een en ander gaat voorbereiden en begeleiden en daarbij aansluiting zoekt bij de ontwikkelingen in de scholen.²⁸² De Kamercommissie stemt in grote lijnen in met de kabinetsreactie en de instelling van een commissie van deskundigen.²⁸³ De bedoelde commissie, die er in 2002 komt, krijgt de naam «Taakgroep vernieuwing Basisvorming». Hierop wordt in § 3.4.2 nader ingegaan.

3.6 Reparatie en herstel

3.6.1 Tijdelijke maatregelen

Reeds voordat het advies van de Onderwijsraad is verschenen ligt er een wetsvoorstel tot de invoering van tijdelijke maatregelen bij de Tweede Kamer. De voorgestelde maatregelen komen erop neer dat de totale lestijd van 3000 uren basisvorming wordt teruggebracht naar 2800 uren. Verder wordt de scholen de mogelijkheid geboden om uit de kerndoelen een keuze te maken, onder de voorwaarde dat minimaal 80 uren in de periode van basisvorming per vak moeten worden besteed.²⁸⁴ De behandeling verloopt voorspoedig. De meeste fracties begroeten het wetsvoorstel met instemming. Voor VVD en SP gaat het evenwel niet ver genoeg.²⁸⁵ Bij de stemming in de Tweede Kamer zijn PvdA, SP, GroenLinks, CDA, Christen-Unie en SGP vóór. Onder meer de VVD is tegen. Cornielje (VVD) merkt ter toelichting op dat het wetsvoorstel te weinig differentieert naar niveau, duur en vakkenaanbod. «Met haar voorstel om de scholen de komende twee à drie jaar een volledig vrije keuze te bieden uit het basisvormingsprogramma, miskent de staatssecretaris haar verantwoordelijkheid voor het handhaven van de kwaliteit van het onderwijs.»²⁸⁶ De Eerste Kamer

²⁸⁰ Variëteit in de basis van het voortgezet onderwijs, Kamerstuk II 2001/02, 26 733, nr. 13.

²⁸¹ A.w., p. 3.

²⁸² A.w., p. 8.

²⁸³ Zie Algemeen overleg van 13 maart 2002, Kamerstuk II 2001/02, 26 733, nr. 15.

²⁸⁴ Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in de basisvorming, Kamerstuk II 2000/01, 27 641, nrs. 1–3. Het voorstel werd op 21 maart 2001 bij de Tweede Kamer ingediend.

²⁸⁵ Zie Nota nav Verslag, Kamerstuk II 2000/01, 27 641, nr. 6.

²⁸⁶ Handelingen II, 6 juni 2001, TK 83, p. 5258.

verlangt een toezegging van staatssecretaris Adelmund dat in het wetsvoorstel een horizonbepaling wordt opgenomen. Zij zegt toe om de regeling zodanig te wijzigen dat zij op 1 augustus 2004 vervalt.²⁸⁷ Zoals beoogd, kan de voorgestelde regeling per 1 augustus 2001 – nog geen vijf maanden na indiening bij de Tweede Kamer – in werking treden (Stb. 2001, 340). In 2004 wordt de regeling vervolgens verlengd tot 1 augustus 2006 (Stb. 2004, 244).

3.6.2 Regeling onderbouw: Taakgroep Vernieuwing Basisvorming

Voor de ontwikkeling en de invoering van de basisvorming nieuwe stijl stelt minister Van der Hoeven (kabinet-Balkenende I, 22 juli–16 oktober 2002) op 9 oktober 2002 de Taakgroep vernieuwing Basisvorming in. Voorzitter daarvan wordt Heim Meijerink, hoofdinspecteur voor het voortgezet onderwijs. De overige 14 leden van de commissie zijn op één na gerekruteerd uit het scholenveld. De Taakgroep krijgt als opdrachten mee het:

- formuleren van kerndoelen voor het verplichte kerncurriculum;
- ontwikkelen van leergebieden «natuur», «mens en maatschappij» en «kunst»;
- bieden van handreikingen voor doorlopende leerlijnen basisonderwijs-basisvorming en basisvorming-bovenbouw vmbo, havo en vwo;
- onderzoeken van de mogelijkheid om een tweede moderne vreemde taal naast Engels in het kerncurriculum op te nemen;
- stimuleren van pedagogisch-didactische vernieuwing op de scholen.²⁸⁸

Het is de bedoeling dat de Taakgroep in nauwe samenwerking met scholen tot een integraal advies komt voor vernieuwing in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. «Door uit te gaan van een interactieve aanpak, waarin scholen onderwijsvernieuwing binnen globale kaders vanuit de praktijk vormgeven, ontstaat breed draagvlak voor die vernieuwing in het onderwijsveld. De waardering voor deze aanpak blijkt wel uit het grote aantal scholen (meer dan 400) dat zich heeft aangemeld voor gespreksronden met de Taakgroep over kerndoelen en scenario's voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Ook veldorganisaties hebben zich positief uitgelaten over de aanpak.»²⁸⁹

Op 10 juni 2004 brengt de Taakgroep haar eindrapport uit aan de minister.²⁹⁰ Het is tot stand gekomen op basis van anderhalf jaar intensieve communicatie met leraren, schoolleiders en deskundigen en belanghebbenden buiten de school, en wordt derhalve geacht een groot draagvlak in het veld te hebben. De kern van het eindrapport behelst een boodschap aan de overheid. Die komt erop neer dat scholen in staat moeten worden gesteld om zelf een eigen gezicht aan de onderbouw te geven. Er is, zoals de Taakgroep aangeeft, veel ambitie om het onderwijs in de eerste twee jaar in te richten als schakel tussen primair onderwijs en de bovenbouwtrajecten in vmbo en havo/vwo. «Dat vraagt om maatwerk, passend bij de kenmerken van de leeftijdsgroep tussen 12 en 14 jaar, bij de grote verschillen tussen leerlingen en bij de specifieke situatie van de school.» De overheid dient in het algemeen af te zien van gedetailleerde regelgeving. «Laat scholen vrij in de ordening van de kerndoelen (in vakken, leergebieden, projecten en/of combinaties daarvan) en in de toekenning van tijd voor de verschillende onderdelen. Bepaal dat het geheel van het onderwijsaanbod zo moet worden ingericht en georganiseerd dat:

- een doorlopende leerlijn voor de leerling mogelijk is en wordt

²⁸⁷ Kamerstuk I 2000/01, 27 641, nr. 299b, p. 4.

²⁸⁸ Zie brief staatssecretaris Adelmund d.d. 12 april 2002, Kamerstuk II 2002/02, 26 733, nr. 16.

²⁸⁹ Minister Van der Hoeven (kabinet Balkenende II, 2002–2006) in het verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 16 mei 2003, Kamerstuk II 2002/03, 26 733, nr. 19, p. 5/6.

²⁹⁰ *Beweging in de onderbouw. Voorstellen voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs*. Hoofdrapport, zonder plaats, zonder datum. Tenzij anders aangegeven is voor de hierna volgende beschrijving geput uit de samenvatting, p. 6–7.

gegarandeerd, ook bij doorstroom naar een naastliggende leerweg of schoolsoort (en)

- na de eerste twee leerjaren vmbo alle sectorkeuzes en voor het havo/vwo na de eerste drie leerjaren alle profielkeuzes nog mogelijk zijn.»²⁹¹

Verder moet het wettelijk kader worden verruimd op het vlak van de inhoud en de verplichte onderwijstijd. Die moet van een uniforme norm van 1067 klokuren op jaarbasis worden geplaatst binnen een bandbreedte van 950 en 1150 klokuren. Voorgesteld wordt ook om de huidige 280 kerndoelen te vervangen door 58 richtinggevende doelen voor een kernprogramma in de onderbouw, dat ten minste tweederde van twee jaar beslaat. Volgens de Taakgroep blijven kerndoelen om twee redenen naast exameneisen noodzakelijk: ze leggen een door de overheid te bepalen basis aan kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het algemeen maatschappelijk functioneren, verder bieden ze een oriëntatie in de breedte die keuzes voor specifieke sectoren of profielen open laten en mogelijk maken.²⁹² Scholen moeten zelf aangeven hoe ze de kerndoelen in het onderwijsaanbod ordenen, tevens moeten ze die keuze verantwoorden.²⁹³ Alleen leerlingen die naar verwachting de basisberoepsgerichte leerweg zullen volgen en leerlingen met een indicatie voor leerweg-ondersteuning dienen te worden vrijgesteld van de verplichting van een tweede moderne vreemde taal. De kerndoelen blijven beperkt tot het kerncurriculum. In het differentieel deel moet er ruimte zijn ook andere doelen na te streven dan de kerndoelen. «Scholen moeten in het differentiële deel in ieder geval voldoen aan de vereisten voor de verschillende schoolsoorten en zorgen voor doorlopende leerlijnen.»²⁹⁴ Verder wordt eraan gedacht helder in de wet vast te leggen dat scholen een taak hebben in de ontwikkeling van actief burgerschap en het bevorderen van sociale cohesie en integratie. «Maar het is niet nodig en ook niet gewenst om nieuwe voorschriften te geven voor de uitvoering van die opdracht door de scholen. Bestaande regels bieden voldoende aangrijpingspunten.»²⁹⁵

De Taakgroep voorziet directe gevolgen voor de positie van de leraren. Er wordt gepleit voor de opstelling van specifieke bekwaamheidseisen voor de onderbouw. Verder wordt er nadruk gelegd op de teamverantwoordelijkheid van de leraren. Daarbij kan ook creatiever worden omgegaan met het als rigide ervaren wettelijke bevoegdheidssysteem. «Binnen de school kan de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs in bredere leergebieden door de schoolleiding worden gelegd bij een groep leraren die tezamen beschikken over alle bevoegdheden voor de in het leergebied betrokken vakken. Het onderwijs kan dan onder verantwoordelijkheid van dit lerarenteam worden gegeven door bijvoorbeeld een leraar met een bevoegdheid voor een van de betrokken vakken. Op deze manier kan de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs worden gewaarborgd. Bovendien is de aantrekkelijke kant van de teamgedachte dat diepte en breedte in de groep gecombineerd kunnen worden.»²⁹⁶ Tenslotte worden er ook kansen gezien om in de tweedegraadsopleiding het profiel van de beginnende leraar beter dan nu op de specifieke situatie van de onderbouw toe te snijden.²⁹⁷

Uiteraard ontstaat door een en ander een andere bestuurlijke verhouding tussen overheid en scholen. Doordat de scholen zelf ingrijpende keuzes kunnen gaan maken voor het ordenen van het programma in verschillende leer- en instructiemethoden en binnen grenzen zelf de pedagogisch-didactische aanpak en de gewenste niveaus voor verschillende doelgroepen van leerlingen kunnen bepalen zullen de verschillen tussen scholen toenemen. «In deze situatie moet de overheid alert zijn op het bewaken

²⁹¹ A.w., p. 27.

²⁹² A.w., p. 19.

²⁹³ A.w., p. 20.

²⁹⁴ A.w., p. 22.

²⁹⁵ Ibidem.

²⁹⁶ A.w., p. 37.

²⁹⁷ Ibidem.

van de kwaliteit. De Taakgroep adviseert de overheid in eerste instantie krachtig in te zetten op versterking van de interne kwaliteitszorg en daaraan gekoppeld de externe verantwoording van de school aan direct belanghebbenden. Dit moet een belangrijk punt van toezicht worden.» Voor de scholen verandert er veel, maar ook voor de overheid. «In de huidige overgangssituatie moet iedereen leren: de school moet wennen aan veel meer beleidsruimte, de overheid moet leren wanneer afstand en wanneer nabijheid nodig is. Op het punt van de kwaliteitsbewaking zal de overheid zeer actief moeten blijven. De Taakgroep adviseert om op dit moment geen leerstandaarden in te voeren, maar wel ontwikkelingen te entameren rond competentiegericht toetsen en alternatieven voor centrale examinering. Ook kan de overheid niet te lang zelf regie blijven voeren: de nieuwe situatie vraagt om een sector- of brancheorganisatie voor het gehele voortgezet onderwijs.»

3.6.3 Reactie minister en Kamer

Acht dagen na openbaarmaking van het eindrapport van de Taakgroep verschijnt de beleidsreactie van minister Van der Hoeven van OCW. Op vrijwel alle onderdelen worden de aanbevelingen opgevolgd. Volgens de minister is het de taak van de scholen – in het bijzonder de professionals in de scholen – de verschillen tussen leerlingen te identificeren en passende onderwijsprogramma's en zorgprogramma's te realiseren.²⁹⁸ Twee zaken van het systeem van basisvorming moeten in haar ogen en die van de Kamer overeind worden gehouden. «Ten eerste moet er een gemeenschappelijke voorbereiding op maatschappelijk burgerschap plaatsvinden. Dat is belangrijk, want dat heeft te maken met het delen van waarden, met respect, met kennis van verschillende culturen in een multiculturele samenleving als de Nederlandse. Ten tweede moet het voor leerlingen mogelijk blijven om de keuze voor profielen en sectoren uit te stellen tot de leeftijd van 14 jaar, zodat de leerling niet in een fuik terechtkomt door een verkeerde keuze op jonge leeftijd.»²⁹⁹ Op sommige punten bevat de beleidsreactie een concretisering van de aanbevelingen van de Taakgroep. Zo dienen scholen in het schoolplan te verantwoorden welke keuzes bij de concretisering van de kerndoelen zijn gemaakt en welke uitgangspunten daarbij gelden.³⁰⁰ Ingestemd wordt voorts met de aanbeveling om voor leerlingen die zich voorbereiden op de kaderberoepsgerichte, theoretische of gemengde leerweg een tweede moderne vreemde taal verplicht te stellen. De minister stelt vast dat daarbij goed wordt aangesloten op de praktijk. Voor individuele leerlingen die in bijzondere omstandigheden verkeren blijft er de mogelijkheid van een ontheffing. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan leerlingen met specifieke taalstoornissen, zoals dyslexie, en leerlingen met een moedertaal anders dan de Nederlandse.³⁰¹ Ook het voorstel om een bandbreedte in de verplichte onderwijstijd aan te brengen wordt onderschreven. De minister legt deze echter tussen 1000 en 1134 klokuren, uitgaande van 38 weken op jaarbasis. Uitgangspunt is en blijft de norm van 1067 uur. Scholen krijgen de ruimte om per jaar maximaal 67 uur boven of onder de norm onderwijs aan te bieden.³⁰² Wat betreft de aanbeveling om de verantwoordelijkheid voor de inzet van onderwijspersoneel primair bij de school te leggen en daarbij bevoegdheidseisen in teamverband te bezien, kondigt de minister een verkenning aan.³⁰³ De minister stelt voor om ter opvolging van de Taakgroep, vanaf 2004 een «slagvaardige» projectgroep in het leven te roepen die scholen zal kunnen ondersteunen bij hun schoolontwikkeling in de onderbouw en bovendien zorg zou kunnen dragen voor een aantal randvoorwaardelijke ontwikkelin-

²⁹⁸ Brief van minister van OCW d.d. 18 juni 2004, Kamerstuk II 2003/04, 26 733, nr. 21, p. 2.

²⁹⁹ Vgl. Verslag algemeen overleg d.d. 13 en 14 oktober 2004, Kamerstuk II 2004/05, 26 733, nr. 25, p. 9.

³⁰⁰ Kamerstuk II 2003/04, 26 733, nr. 21, p. 4.

³⁰¹ A.w., p. 5.

³⁰² A.w., p. 7.

³⁰³ A.w., p. 12.

gen.³⁰⁴ Per 1 januari 2005 gaat de Projectgroep Onderbouw VO van start.³⁰⁵

De meerderheid van de Vaste Kamercommissie steunt de aanbevelingen van de Taakgroep en de beleidsreactie van de minister. Van diverse zijden wordt benadrukt dat in het nieuwe stelsel de aandacht voor vaardigheden in het onderwijs niet exclusieve aandacht mag krijgen, het kennisaspect moet gewaarborgd zijn.³⁰⁶ Vrijwel alle fracties vinden ook dat de verschillen tussen de scholen niet te groot mogen worden. Men wijst in dat verband op het belang van een goed systeem van examinering en wenst over het algemeen meer duidelijkheid over de aard van het voorgestelde proportionele inspectietoezicht.

3.6.4 Regeling onderbouw: wetsvoorstel

Op 8 oktober 2005 wordt het wetsvoorstel Regeling onderbouw VO bij de Tweede Kamer ingediend.³⁰⁷ Het bevat tamelijk getrouw de elementen die voorheen al naar aanleiding van de voorstellen van de Taakgroep besproken zijn. Dat nodigt uit om er slechts op algemeen niveau, goeddeels in confrontatie met het advies van de Onderwijsraad hierover, aandacht aan te besteden. Daarna kan dan kort worden ingegaan op de schriftelijke stukkenwisseling met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uit de Tweede Kamer.

In de opvatting van de regering biedt het wetsvoorstel in essentie geen onderwijskundige, maar bestuurlijke vernieuwing. Er wordt ruimte gecreëerd voor verschillende vormen van onderwijs. In het oog springt de voorgestelde wijziging van art. 33 WVO dat overeenkomstig de aanbevelingen van de Taakgroep de mogelijkheid opent «vakoverstijgende onderdelen» in het onderwijsprogramma van de onderbouw op te nemen en waarbij kan worden gewerkt met teams van leraren die «als geheel in het bezit zijn van de bewijzen van bekwaamheid voor de vakken die zijn betrokken bij het vakoverstijgende programmaonderdeel». Of er in een school sprake zal zijn van onderwijskundige vernieuwing of van voortzetting of versterking van de beproefde werkwijze, is primair een zaak die de betreffende school – als team en op basis van draagvlak bij de direct betrokkenen (ouders, leerlingen, leraren) – zelf bepaalt en verantwoordt.³⁰⁸ Hierbij past ook dat de wetgever afstand neemt van de term «basisvorming» om in plaats daarvan te spreken over «onderbouw», als het gaat om de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs. Het drukt nog eens uit dat er geen sprake (meer) is van een door de rijks-overheid opgelegde onderwijsvernieuwing.³⁰⁹ Verder past het in de doelstelling om jongeren in de eerste jaren voor te bereiden op een keuze tussen in principe alle sectoren (vmbo) of profielen (havo/vwo).³¹⁰ Ten minste 1425 uren, wat ongeveer tweederde omvat van de totale duur van het onderwijsprogramma in de onderbouw, moet worden verzorgd op basis van richtinggevend kerndoelen. Deze zijn in conceptvorm bijgevoegd bij het wetsvoorstel en zullen in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. De kerndoelen hebben getuige het nieuw voorgestelde artikel 11b van de Wet op het voortgezet onderwijs betrekking op de vakken Nederlands, Engels, geschiedenis en staatsinrichting, aardrijkskunde, economie, wiskunde, natuur- en scheikunde, biologie, verzorging, informatiekunde, techniek, lichamelijke opvoeding en beeldende vorming, muziek, drama en dans. Anders dan de Onderwijsraad heeft geadviseerd,³¹¹ is ervan afgezien om de kerndoelen aan te vullen met aspecten van burgerschap, sociale integratie en culturele en literaire zaken. Reden daarvoor is dat de aspecten burgerschap en sociale integratie al elders in de wet zijn geregeld. Verder kan de canon die door de Commissie Nederlandse Canon (commissie-Van Oostrom) is samenge-

³⁰⁴ A.w., p. 11.

³⁰⁵ Zie de website van deze projectgroep: www.onderbouw-vo.nl.

³⁰⁶ Zie bijvoorbeeld Vergeer (SP), Kamerstuk I 2004/05, 26 733, nr. 25, p.p. 4 e.v.; Mosterd (CDA), idem, p.p. 12 e.v.; Lambrechts (D66), idem, p. 13. Zie ook het antwoord van de minister, idem, p. 14.

³⁰⁷ Kamerstuk II 2005/06, 30 323, nrs. 1–3. Het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel is niet openbaar gemaakt, omdat het volledig instemmend is en alleen opmerkingen van redactionele aard bevat; vgl. Memorie van toelichting, Kamerstuk II 2005/06, 30 323, nr. 3, p. 1.

³⁰⁸ Memorie van toelichting, Kamerstuk II 2005/06, 30 323, nr. 3, p. 1.

³⁰⁹ A.w., p. 3 e.v.

³¹⁰ Ibidem. Zie ook het voorgestelde nieuwe art. 11a Wvo: het onderwijs in de onderbouw bevordert de doorstroming van leerlingen met behoud van keuzevrijheid.

³¹¹ Advies Onderwijsraad van 11 juli 2005 over het concept-wetsvoorstel, kenmerk 2005/0249/834.

steld door de scholen gebruikt worden om verdieping in de kerndoelen aan te brengen.³¹² Ook het voorstel van de Onderwijsraad om drie niveaus in de kerndoelen aan te brengen wordt niet overgenomen. Dat leidt immers weer snel tot gedetailleerde regelgeving. Daarvoor in de plaats is gekozen voor globalere, richtinggevende doelen, waarbinnen de scholen verschillende uitwerkingen naar niveau en ordening kunnen kiezen.³¹³ Het globale karakter van de kerndoelen is er ook de oorzaak van dat de substitutiemogelijkheid voor het bijzonder onderwijs wordt geschrapt.³¹⁴

De Onderwijsraad wijst erop dat de minimale onderwijstijd zonder motivering is verlaagd, maar dit verwijt wordt afgewezen. «Het introduceren van een bandbreedte en het verlagen van het wettelijk voorgeschreven minimum aantal uren is geen verlaging (of verhoging) van de onderwijstijd als zodanig. Waar het om gaat is dat de overheid zich beperkt tot het inkaderen van de beleidsvrijheid van de scholen met betrekking tot onderwijstijd, en dat op schoolniveau – binnen deze kaders – wordt besloten hoeveel uren onderwijstijd precies worden geprogrammeerd.» Het pleidooi van de Onderwijsraad om het minimumaantal uren onderwijstijd vast te stellen op 1040 per leerjaar wordt niet overgenomen.³¹⁵

De projectgroep Onderbouw VO zal de jaren na inwerkingtreding van de wettelijke regeling de ontwikkelingen in de onderbouw monitoren. Daarover zal verslag worden gedaan aan de Tweede Kamer.³¹⁶ Medio januari 2006 blijkt dat inmiddels 157 scholen – ongeveer een kwart van het scholenbestand – mag afwijken van de wettelijke regels om ervaring op te doen met de nieuwe mogelijkheden van onderbouw.³¹⁷ De Kamercommissie is in het algemeen positief over de nieuwe plannen. Uit de schriftelijke stukken komt reeds voren dat er twijfels bestaan bij de meeste fracties over het introduceren van een bandbreedte in de benutting van onderwijstijd.³¹⁸ Verder worden er vragen gesteld over de mogelijkheden om in lerarenteams in een school te werken.³¹⁹

3.6.5 Plenaire behandeling Tweede en Eerste Kamer

Het wetsvoorstel kent een snelle behandeling. Op 28 maart 2006 wordt het in de Tweede Kamer aangenomen, met alleen de stemmen van de SP tegen.³²⁰ 23 mei daaropvolgend wordt het zonder stemming in de Eerste Kamer aangenomen. Hierbij tekent de fractie van de SP aan dat zij geacht wil worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.³²¹ Op 29 mei 2006 verschijnt de wet in het Staatsblad (Stb. 2006, 281). Zij treedt met ingang van 1 augustus 2006 in werking (Stb. 2006, 324).

Nu er niet voor het eerst wordt beraadslaagd over wat het wetsvoorstel noemt de «vervanging» van de basisvorming bestaat er bij de leden weinig behoefte om in het algemeen hun positie ten opzichte van het wetsvoorstel te verhelderen. Het besef dat de basisvorming is mislukt heeft al kunnen rijpen. Wat betreft het curriculum zijn in plaats van «gemeenschappelijkheid» nu *variëteit* en *voorbereiding op de bovenbouw* de steekwoorden ter typering van de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Het belang van onderwijskwaliteit krijgt grote aandacht. De belangrijkste thema's van het debat in de Tweede Kamer hebben daar rechtstreeks betrekking op: de omvang en het geldingsbereik van de kerndoelen, mogelijke afwijkingen van de wettelijke bevoegdheidseisen ten aanzien van het onderwijspersoneel en de hoogte van de minimale onderwijstijd. In het onderstaande zal hier kort aandacht aan worden besteed. Toch zijn de idealen van 15 jaren terug nog niet helemaal verdwenen. Het kamerlid Hamer (PvdA) geeft aan dat haar partij het nog

³¹² Kamerstuk II 2005/06, 30 323, nr. 3, p. 11.

³¹³ Ibidem.

³¹⁴ A.w., p. 12.

³¹⁵ A.w., p. 14.

³¹⁶ A.w., p. 16.

³¹⁷ Nota nav Verslag, Kamerstuk II 2005/06, 30 323, nr. 6, p. 6.

³¹⁸ A.w., p. 16–20.

³¹⁹ A.w., p. 14–16.

³²⁰ Handelingen II, 28 maart 2006, TK 63, p. 4032.

³²¹ Handelingen I, 23 mei 2006, EK 29, p. 1336.

steeds belangrijk vindt dat in de onderbouw fuikwerking wordt voorkomen en dat leerlingen niet op te jonge leeftijd een keuze moeten maken die verregaande beperkingen oplegt aan hun toekomstige mogelijkheden. De fractie spitst het thans toe op de wenselijke situatie dat een leerling die in het beroepsonderwijs is aangevangen moet kunnen doorstromen in het algemeen vormend onderwijs en vice versa.³²² In tweede termijn wordt er een motie ingediend waarbij de regering in dit verband wordt verzocht «te onderzoeken in hoeverre er op scholen doorlopende leerlijnen worden gerealiseerd en of leerlingen voldoende overstapmogelijkheden worden geboden om een zo succesvol mogelijke schoolcarrière te kunnen doorlopen».³²³ Hamer legt uit dat er om een onderzoek vanaf het begin wordt gevraagd, die als het ware als een doorlopende monitor fungeert.³²⁴ De motie wordt met algemene stemmen aangenomen,³²⁵ nadat de minister heeft toegezegd dat het gevraagde onderwerp kan zijn van het jaarverslag van de Inspectie.³²⁶

Kerdoelen

De onderbouw voor vmbo duurt twee jaar, voor havo/vwo drie jaar. Voor het derde jaar gelden er evenwel geen kerndoelen. Daarom heeft het lid Vergeer (SP) een amendement ingediend, met als uitgangspunt dat in het derde leerjaar havo/vwo ten minste 725 uren onderwijs worden verzorgd op basis van de kerndoelen. Volgens de indiener wordt zonder deze kerndoelen en hun uitwerking door het bevoegd gezag te weinig sturing gegeven aan inhoud en niveau van het derde leerjaar en kan de aansluiting op de profielen in gevaar komen.³²⁷ De minister ontraadt het amendement. Uitgangspunt is dat de scholen het programma maken. Juist het derde leerjaar is bij uitstek een jaar waarin scholen en leraren maatwerk kunnen bieden met de doelen. Verder is er de wettelijke opdracht om de leerlingen voor te bereiden op het volgen van de verschillende bovenbouwprogramma's. De voorbereiding om de profielkeuze goed te laten verlopen heeft, aldus nog steeds de minister, geen relatie tot de kerndoelen van de bovenbouw.³²⁸ Als Vergeer aan ziet komen dat het amendement onvoldoende steun gaat verwerven,³²⁹ en constateert dat de nadere inrichting van het derde leerjaar in het Inrichtingenbesluit zal worden geregeld, besluit zij in een motie de regering te vragen het concept van dat besluit aan de Kamer toe te sturen voordat over het wetsvoorstel zal worden gestemd.³³⁰ Ook deze motie haalt het niet.³³¹

Onderwijspersoneel

De Kamer staat uitvoerig stil bij de mogelijkheid dat leraren in een team dat vakoverstijgende programmaonderdelen verzorgt buiten hun onderwijsbevoegdheid kunnen treden. Het meest kritisch over dit onderwerp zijn Lambrechts (D66) en Vergeer (SP). Volgens beide leden is een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van het onderwijs in het geding. Van de wettelijke normen moet niet anders dan in uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden afgeweken. Maar feitelijk maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat tijdens de twee leerjaren van de onderbouw voor een bepaald vak bevoegde leraren ook onderdelen van andere vakken kunnen geven zonder verplichting zich in die andere vakken te scholen.³³² De Kamer voorziet onder meer problemen onder invloed van het dreigende lerarentekort. Kan – zoals het lid Kraneveldt (LPF) schetst – een school hiermee niet op slinkse wijze lacunes vullen in bijvoorbeeld wiskundeonderwijs? De minister antwoordt dat de Inspectie een en ander zal controleren. De Inspectie kan dat ook, omdat de scholen verplicht zijn omtrent de inzet van onbevoegden geordende gegevens bij te houden.³³³ Door het aannemen van het amendement Hamer/Lambrechts wordt een

³²² Handelingen II, 8 maart 2006, TK 55, p. 3597.

³²³ Motie Hamer (PvdA) – Vergeer (SP), Kamerstuk II 2005/06, 30 323, nr. 26.

³²⁴ Handelingen II, 15 maart 2006, TK 58, p. 3755.

³²⁵ Handelingen II, 21 maart 2006, TK 60, p. 3853.

³²⁶ Handelingen II, 8 maart 2006, TK 55, p. 3597.

³²⁷ Amendement, Kamerstuk II 2005/06, 30 323, nr. 13.

³²⁸ Handelingen II, 8 maart 2006, TK 55, p. 3610.

³²⁹ Handelingen II, 28 maart 2006, TK 63, p. 4030: het amendement werd inderdaad verworpen, alleen de fracties van GroenLinks, SP, LPF en Groep Nawijn stemden voor.

³³⁰ Motie Vergeer (SP) – Jungbluth (GroenLinks), Kamerstuk II 2005/06, 30 323, nr. 24.

³³¹ Handelingen II, 21 maart 2006, TK 60, p. 3853.

³³² Zie het debat in Handelingen II, 15 maart, TK 58, p. 3764 e.v., waarbij de discussie en de toelichting van de minister.

³³³ Idem, p. 3766.

extra eis vastgelegd voor het geval dat leraren die geen deel uitmaken van het team een bijdrage willen leveren aan het verzorgen van een vakoverschrijdend programmaonderdeel. In dat geval moet het bevoegd gezag vaststellen of de inhoudelijke en didactische kennis van de betrokkene voldoende zijn. Daarbij moeten ook de opvattingen van de leden van het team in aanmerking worden genomen.³³⁴

Onderwijstijd

De bandbreedte van de minister staat onder kritiek van vele fracties. Men gaat ervan uit dat het maximum van 1134 uren op jaarbasis niet realistisch is, waardoor zich er eerder een beweging in de scholen naar het minimum zal voordoen. Men constateert daarbij – met de Onderwijsraad – dat het hanteren van een minimumniveau van 1000 uren in feite een verlaging zal betekenen en dat is niet acceptabel in het licht van de onderwijskwaliteit.³³⁵ Daarom is er een amendement Jan de Vries/Balemans/Lambrechts ingediend om slechts een minimumonderwijstijd vast te leggen en die te bepalen op 1040 uren. Dit amendement wordt aangenomen.³³⁶

Het wetsvoorstel kan in de Eerste Kamer op brede instemming rekenen. Na een heel kort debat, waarin vooral opvalt dat door het lid Van Raak (SP) het principe van beleidsruimte aan de scholen ter discussie wordt gesteld en waarin door het lid Klink (CDA) wordt gevraagd te verzekeren dat ouders invloed kunnen uitoefenen op de besteding van de onderwijstijd, wordt het wetsvoorstel – zoals boven reeds aangegeven – aangenomen.³³⁷

³³⁴ Amendement, Kamerstuk II 2005/06, 30 323, nr. 32. Het wordt met algemene stemmen aangenomen: Handelingen II, 28 maart 2006, TK 63, p. 4030.

³³⁵ Zie het debat in tweede termijn, Handelingen II, 15 maart 2006, TK 58, p. 3768–3769.

³³⁶ Handelingen II, 28 maart 2006, TK 63, p. 4030. Voor hebben gestemd: VVD, GroenLinks, D66, Groep Wilders, CDA, LPF en Groep Nawijn.

³³⁷ Zie voor debat en eindstemming wetsvoorstel: Handelingen I, 23 mei 2006, EK 29, p. 1332–1336.

4. PROFIELEN TWEEDE FASE

4.1 Inleiding

De eerste aanzet voor de vernieuwing van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs is te vinden in de nota *De tweede fase vervolgonderwijs* uit 1982 van de hand van minister Deetman (kabinet-Lubbers I, 1982–1986).³³⁸ Daaraan is de geschiedenis van vele pogingen tot herinrichting van de onderbouw uiteraard niet vreemd. Met de herstructurering van de bovenbouw wordt de vernieuwing van het voortgezet onderwijs gecompliceerd. De tweede fase wordt in de nota omschreven als het geheel van schooltypen dat direct aansluit op het voortgezet basisonderwijs dat eerder door minister Van Kemenade en staatssecretaris Deetman tijdens het kabinet Van Agt II (sept. 1981–mei 1982) was voorgesteld in de nota *Verder na de basisschool*.³³⁹ Staatssecretaris Deetman acht een herziening van de regeling inzake de tweede fase noodzakelijk, om een goede aansluiting op de eerste fase en het vervolgonderwijs, alsmede op de arbeidsmarkt, te behouden. Het toenmalige voortgezet onderwijs omvatte naast havo, mavo en vwo ook het kortlopend mbo en hbo. In 1986 wordt het hbo uit de Wet op het voortgezet onderwijs gelicht. Hetzelfde geschiedt met het kortlopend mbo in 1996.³⁴⁰ In de nota over de tweede fase worden de scheidslijnen tussen beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs intact gelaten. De nota roept dan ook weinig kritiek op. Niettemin is het tijdens Deetmans bewind nooit tot wetgeving op dit punt gekomen.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de discussie over de inrichting van de tweede fase van 1991. De periode die wordt behandeld bestrijkt vijftien jaar. Als eindpunt geldt de in 2006 totstandgekomen Wet Aanpassing profielen tweede fase. De ontwikkelingen zijn nadien niet gestopt. Onder dit kabinet kwam er het eindadvies van de Profielcommissies «Kennis, kwaliteit en keuze in de tweede fase», dat op 26 september 2007 aan staatssecretaris Van Bijsterveldt is aangeboden. Daarin wordt ervoor gepleit het voortgezet onderwijs op te delen in drie fases, waardoor leerlingen langer dan nu de mogelijkheid krijgen zich te oriënteren op hun interesses, capaciteiten en ambities, als voorbereiding op de profielkeuze. De staatssecretaris heeft direct aangekondigd het advies niet over te nemen, omdat zij geen stelselwijziging wil in het voortgezet onderwijs.³⁴¹ Daarmee zijn we direct in het hart van de problematiek beland. De vraag luidt hier: wat was de rol van de politiek, in het bijzonder het parlement, bij de totstandkoming van de nadien bekritiseerde plannen tot vestiging van de tweede fase, c.q. het studiehuis?

4.2 Profielennota's

4.2.1 Discussienota Profielen tweede fase 1991

De politieke en beleidsmatige discussie omtrent inrichting van de tweede fase, neemt feitelijk een aanvang bij de, in 1991 door staatssecretaris Wallage (kabinet-Lubbers III, 1989–1994) gepubliceerde discussienota *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs*.³⁴² Deze wordt een jaar later gevolgd door het document *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs, vervolgnota*.³⁴³ Het kabinet streeft voor de hierin gepresenteerde onderwijsvernieuwingen naar een zo groot mogelijk draagvlak in het onderwijs. Dat blijkt niet alleen uit de keuze om te starten met een discussienota en een vervolgnota. Ook in de stappen daarna zal consultatie van het veld een belangrijk gegeven zijn.

³³⁸ *De Tweede Fase vervolgonderwijs. Nota ter voorbereiding van een wet inzake de opzet en inhoud van een nieuw stelsel van vervolgonderwijs*, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Den Haag, september 1982.

³³⁹ Zie ook § 2.4.5, hierboven.

³⁴⁰ Een en ander hield verband met de totstandkoming van de Wet op het hoger beroepsonderwijs in 1986, en de Wet educatie en beroepsonderwijs in 1995.

³⁴¹ Brief staatssecretaris OCW, d.d. 26 september 2007. Kamerstuk II 2003/04, 30 187, nr. 45.

³⁴² Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Den Haag, maart 1991.

³⁴³ Nota d.d. 27 mei 1992, Kamerstuk II 1991/92, 22 645, nrs. 1–2.

Aanleiding voor de beide nota's vormt de signalering van een groot aantal knelpunten in de tweede fase.³⁴⁴ Het havo en vwo bereiden hun leerlingen onvoldoende voor op een succesvolle deelname aan studies in het hoger beroepsonderwijs, respectievelijk het wetenschappelijk onderwijs. Veel havisten vervolgen hun opleiding in het mbo in plaats van het hbo. Een belangrijk deel van de vwo-leerlingen stroomt door naar het hbo en niet naar het wo. De omwegen door en stapeling van opleidingen zijn vanuit het oogpunt van kostenbeheersing ondoelmatig, en dat is in het begin van de jaren negentig, waarin het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zich ziet gesteld voor forse bezuinigingen, een politiek zeer relevant gegeven. Een volgend probleem is dat de aansluiting tussen havo en vwo enerzijds en hbo en wo anderzijds, inhoudelijk niet goed verloopt, met veel studiestakers als gevolg. Ten slotte klagen de instellingen van hoger onderwijs dat de studenten te weinig studievaardigheden hebben en onvoldoende in staat zijn zelfstandig te leren. Op die vaardigheden moeten zij in het voortgezet onderwijs worden voorbereid.

Als antwoord op de geschetste knelpunten worden drie van de vier hoofdpunten uit de Nota Profielen nader belicht:

1. *Optimale toerusting door profilering.* In de tweede fase worden twee hoofdwegen onderscheiden: de functie van havo/vwo wordt vrijwel uitsluitend gedefinieerd als voorbereiding op het hoger onderwijs, die van (de kolom van) het beroepsonderwijs als voorbereiding op de arbeidsmarkt.³⁴⁵ Dit is nieuw voor het havo dat daarmee de functie van eindonderwijs wordt ontzegd. Het onderwijsaanbod binnen de bovengenoemde hoofdwegen moet expliciet worden afgestemd op kwalificaties die nodig zijn voor typen beroepen of voor clusters van studierichtingen. Zowel voor het havo als vwo zullen door leerlingen te kiezen doorstroomprofielen worden ontwikkeld: -natuur en techniek, -natuur en gezondheidszorg, -economie en maatschappij, en -cultuur en maatschappij. Elk doorstroomprofiel zal bestaan uit een deel dat verplicht is voor iedereen, een deel dat verplicht is binnen het profiel en een vrij te kiezen deel. Een doorstroomprofiel levert een beperking op van de vrijheid van vakkenpakketkeuze van de leerling, maar dezelfde leerling krijgt een steviger basis voor doorstroming naar het hoger onderwijs. Het afsluitend examen met centrale component blijft noodzakelijk. De overheid heeft immers een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs, bovendien moeten de voorwaarden voor internationale vergelijkbaarheid en wederzijdse erkenning van diploma's gewaarborgd worden. Het nieuwe is evenwel dat bij de totstandkoming van zowel de profielen als de examenprogramma's het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs worden betrokken.
2. *Voorkomen van voortijdig schoolverlaten.* Er zal onder meer gewerkt worden aan een betere controle op de leerplicht en de leerresultaten; dit laatste door een nog te ontwikkelen leerlingvolgsysteem. Er wordt ook aangestuurd op betere samenwerking tussen scholen en vormingsinstituten.
3. *Meer ruimte voor scholen.* Het formatiebudgetsysteem wordt ingevoerd voor de bekostiging van het havo/vwo. De urenvoorschriften worden herzien, omdat niet langer wordt uitgegaan van de relatieve omvang van vakken (lessentabellen), maar van de studielast van leerlingen. Het nascholingsbudget en de middelen bestemd voor bepaalde doelgroepen worden verschoven naar de scholen.

³⁴⁴ Het navolgende is rechtstreeks ontleend aan: H. M. Bronneman-Helmers, L. J. Herweijer, H. M. G. Vogels, *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, 2002, p. 55.

³⁴⁵ De laatste functie wordt in 1996 overgenomen door de instellingen die fungeren onder de Wet educatie en beroepsonderwijs. We concentreren ons hier verder op havo/vwo.

Er zal een «wegbereider» worden aangesteld ter uitvoering van de nota. Ook zullen er werkgroepen worden ingesteld om de voorstellen nader uit te werken.

4.2.2 *Vervolgnota Profielen tweede fase 1992*

De reacties op de discussienota leveren een goed beeld op over hoe op dat moment over de bovenbouw van het voortgezet onderwijs in de samenleving wordt gedacht. Het beeld van uiteenlopende en verdeelde opvattingen, dat al eerder uit de reacties op de basisvorming en daaraan voorafgaande beleidsconcepten oprees, is ook hier in zekere zin aanwezig. Toch zou het te ver voeren om hier te spreken van diepe scheidslijnen of grote ideologische conflicten. Men moet constateren dat over de inrichting van de bovenbouw een algemene maatschappelijke en politieke consensus dichterbij ligt dan bij de onderbouw. Dat ligt wellicht voor de hand, nu door de vooraf schaduwendende werking van het achterland (beroepswereld, vervolgonderwijs) de noodzaak van specificering via routes in het onderwijsprogramma zich vanzelf aandient, en voor disputen over uniformiteit of differentiatie niet zoveel feitelijke ruimte aanwezig is. Op de Nota werd onder meer gereageerd door belangenorganisaties in het onderwijs, scholen en instellingen van voortgezet en hoger onderwijs, adviesorganen en verenigingen van vakdocenten.³⁴⁶ De reacties leveren vele discussiepunten op die het gezicht van het voortgezet onderwijs als geheel aangaan. Deze analyse richt zich vrijwel louter op de punten die de opzet en inrichting van havo en vwo aangaan. Dat is de kern van de problematiek in dit onderzoek. Een en ander betekent bijvoorbeeld dat verder geen aandacht zal worden besteed aan de positie van het middelbaar beroepsonderwijs en aan de maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten. Ook op vraagstukken van rendement en bekostiging zal niet diep worden ingegaan.

Onder meer de Onderwijsraad vraagt zich af of er niet teveel maatregelen op de scholen afkomen, naast de reeds ingezette trajecten van formatie-budgetsysteem en basisvorming. Staatssecretaris Wallage acht deze constatering op zichzelf begrijpelijk, maar die kan niet afdoen aan het feit dat scholen en samenleving nu eenmaal in beweging zijn en concrete oplossingen voor concrete problemen vragen. De voorstellen zijn bedoeld om scholen betere hulpmiddelen te bieden die naar de eisen van tijd zijn. «Dan is het onvermijdelijk dat een aantal zaken tegelijk komt: dat moet zelfs, en is overal elders in de maatschappij in soortgelijke gevallen zo. Als b.v. de techniek van een bepaalde productiewijze verandert, is het vaak onmogelijk om het ene hulpmiddel wél te veranderen maar het andere niet. Zo is het ook hier.»³⁴⁷

Betekent, zoals de Onderwijsraad meent, de introductie van doorstroomprofielen een structuurverandering? Dat is een gevoelige kwalificatie in die dagen. Wallage erkent dat de inrichting van de schoolsoorten (vakken, wijze van werken) structureel verandert, maar dat er geen sprake is van verandering van de structuur van het voortgezet onderwijs als zodanig.³⁴⁸

De meningen over de verhouding tussen havo en vwo en over de duur van het havo lopen uiteen. In een aantal commentaren «van vertegenwoordigers van het voortgezet onderwijs» wordt aangedrongen op de inhoudelijke integratie van havo en vwo.³⁴⁹ Anderen pleiten voor «upgrading» van het havo of tot verlenging van het havo naar zes jaar.³⁵⁰ Wallage kiest in zijn reactie voor gescheiden leerwegen via herprogrammering van het havo en vwo. Eventuele integratie wordt voor de langere termijn niet geblokkeerd, maar is nu niet aan de orde. In de plannen van

³⁴⁶ Zie voor een overzicht van de reacties, Kamerstuk II 1991/92, 22 645, nrs. 1–2, p. 65–74. Daaruit zal voor het navolgende worden geput.

³⁴⁷ Idem, p. 12.

³⁴⁸ Idem, p. 15.

³⁴⁹ Als voorstanders worden vermeld: ABOP, PCO, KOV, diverse onderwijsveldvertegenwoordigers en SOVO. Een aantal is niet voor onmiddellijke integratie, maar wil wel het perspectief daarop openhouden: Onderwijsraad, HBO-Raad, Besturenraad PCO, AVS. Tegenstanders van integratie zijn: VSNU, SER, RCO/NCW.

³⁵⁰ Upgrading: HBO-Raad; verlenging zes jaar onvoorwaardelijk: Jonge Socialisten, FNV-Jongeren; verlenging bespreekbaar maken: KOV, NKS, NKO, AVS.

Wallage wordt het havo meer speciaal toegesneden op het hbo, wat tot versterking van de positie van de havist zou moeten leiden. Er bestaat verder de mogelijkheid dat een havist in het vrije deel van het doorstroomprofiel vakken uit het vwo kan kiezen. Het omgekeerde, het kiezen van vakken uit het havo door een vwo-leerling, wordt evenwel uitgesloten. Dit zou kunnen leiden tot het onwenselijke verschijnsel van een «verlicht» vwo-diploma. De duur van het havo blijft vijf jaar. Een andere optie zou leiden tot een structuurdiscussie die verdragend zou kunnen werken op de reeds op korte termijn wenselijke veranderingen.³⁵¹

Een meerderheid van de commentaren onderschrijft het idee van doorstroomprofielen.³⁵² Enkelen betwijfelen evenwel of in de creatie van doorstroomprofielen de oplossing voor de aansluitingsproblematiek is gelegen. De kern van die problematiek is volgens hen eerder het gebrek aan studievaardigheden, studiehouding en studieplanning.³⁵³ Een ander argument dat wordt opgeworpen luidt dat aan doorstroomprofielen het gevaar van fuikwerking is verbonden. Leerlingen kunnen worden gedwongen de consequenties van te vroeg gemaakte keuzes onder ogen te zien.³⁵⁴ Daarom wordt er wel voor gepleit om tussentijdse overstapmogelijkheden in te bouwen of om de keuzeonderdelen binnen of buiten de profielen pas na het algemeen verplichte gedeelte in te plannen. Met name de vertegenwoordigers van het hoger onderwijs achten een andere clustering van profielen mogelijk, de argumentatie voor de keuze van vier profielen wordt te beperkt geacht.³⁵⁵ De Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) hecht bijvoorbeeld aan twee profielen.

Volgens staatssecretaris Wallage is de verbetering van de individuele studievaardigheden evenzeer een belangrijke doelstelling van de plannen. Zij kunnen niet op zichzelf worden beschouwd, vaardigheden houden verband met concrete vakinhouden. Een scriptie moet ergens over gaan, het gebruik van woordenboeken hoort in het taalonderwijs thuis. Ook het in vergelijking met de vrije vakkenpakketkeuze meer verplichtende karakter van de doorstroomprofielen zal betere voorwaarden kunnen scheppen voor vaardigheidstraining. Het aantal profielen, aldus Wallage, is gebaseerd op uitvoerig onderzoek. Een groter aantal zal leiden tot fuikwerking en tot problemen in de organisatie in de school. Tegen fuikwerking pleit bovendien dat de profielen bewust breed zijn opgesteld: de afronding van elk profiel biedt een recht op doorstroming naar een breed gamma van studierichtingen, zonder dat nog allerlei nadere voorwaarden kunnen of mogen worden gesteld. Hiertegen afgezet is het aannemelijk dat juist vrije vakkenpakketkeuze leidt tot fuikwerking. Immers, een 15-jarige leerling die natuur- of scheikunde laat vallen sluit vele toekomstige mogelijkheden af. Het feit dat er twee «exacte» profielen kunnen worden onderscheiden is om te bereiken dat er meer leerlingen doorstromen naar technische en natuurwetenschappelijke studierichtingen.³⁵⁶

³⁵¹ Kamerstuk II 1991/92, 22 645, nrs. 1–2, p. 17/18.

³⁵² Zo oordelen de HBO-Raad, Bond vwo/avo, ABOP, PCO, RCO/NCW, KOV, Besturenraad PCO, O3.

³⁵³ Aldus Bond avo/vwo en KOV.

³⁵⁴ Onderwijsraad, HBO-Raad, Raad voor het Jeugdbeleid, KOV, NVS en PCO.

³⁵⁵ HBO-Raad, VSNU, KNAW, alsmede SOVO en KOV.

³⁵⁶ Kamerstuk II 1991/92, 22 645, nrs. 1–2, p. 19–23.

In vrijwel alle commentaren wordt ingegaan op de vakkeninhoud. Er worden afwijkende voorkeuren uitgesproken over de soort of het aantal van vakken, over de omvang van de vrije keuzeruimte of juist van het verplichte deel, dan wel over de aard of de breedte van de profielen. Staatssecretaris Wallage stelt vast dat veel nog nader moet worden onderzocht ten behoeve van de definitieve vaststelling van de profielen. Hij waarschuwt er evenwel voor dat steeds weer nieuwe voorstellen voor vakken of deelvakken tot een te overladen programma kunnen leiden. «De fundamentele keuze die in de nota op grond daarvan wordt gemaakt is, dat een beperkt aantal samenhangende profielen wordt samengesteld die

een evenwichtig geheel vormen van vakken, gelet op eisen van algemene persoonlijke en maatschappelijke vorming en specifieke voorbereiding op brede sectoren in het vervolgonderwijs.» Bovendien wijst hij erop dat, anders dan de vrees die hier en daar leeft, het aspect van brede algemene vorming in wezen in de profielen is opgesloten. De doorstroomprofielen bieden in verhouding tot de vrije vakkenpakketkeuze niet minder algemene vorming. Verder is er meer verscheidenheid in de vakken en is er een vrij algemeen verplicht deel, terwijl de vakken inhoudelijk niet specifiek op beroepen zijn gericht. In het vrije deel kan de school ten slotte een eigen karakter ontwikkelen.³⁵⁷

Een aantal commentaren richt zich op de inrichting van havo en vwo. Onder meer de Onderwijsraad en de KNAW voorzien problemen bij de concretisering van de studielast. Andere commentaren wijzen erop dat docenten de lessentabel zien als een bescherming van hun rechtspositie,³⁵⁸ terwijl het ook een geschikt middel zou kunnen zijn om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken.³⁵⁹ Leidt een benadering vanuit studielast niet tot een studietijd benadering vanuit de «gemiddelde» leerling? Is een studielast organisatorisch wel haalbaar?³⁶⁰ Staatssecretaris Wallage benadrukt dat de aard en functie van de studielastbenadering nog nadere studie vergt. De bedoeling van de studielastbenadering is vooral een flexibeler schoolorganisatie mogelijk te maken door grotere verscheidenheid van werk- en groepsvormen. Uitgangspunt moet zijn wat de leerling moet leren, daaruit vloeit de werkgelegenheid van de leraar voort, niet andersom. «Bovendien is de lessentabel bepaald niet alleen gunstig voor de leraar als personeelslid: hij dwingt hem tot een eenzijdige taakvervulling, en bedreigt (daardoor) zijn professionaliteit en de status van het leraarschap.»³⁶¹

De eerder in de nota van 1991 vermelde term «wegbereider» wordt nu «adviseur» ten behoeve van de staatssecretaris. Dit, om de indruk te vermijden – die bij de basisvorming sterk in de Kamers leefde – dat reeds met de inrichting van de nieuwe bovenbouw wordt begonnen, voordat er wettelijke maatregelen tot stand zijn gekomen.³⁶²

4.3 Op weg naar een wetsvoorstel Profielen tweede fase

4.3.1 Accentverlegging

Kort na de presentatie van zijn nota komt staatssecretaris Wallage in contact met het Roland Holst College in Hilversum, waar mevrouw Visser 't Hooft op dat moment rector is. De school was afgebrand en Visser 't Hooft benadert Wallage om geld voor nieuwbouwplannen. Wallage, die de school wil zien voordat hij geld geeft, is onder de indruk van de manier waarop Visser 't Hooft het onderwijs heeft hervormd. Leerlingen doen er aan zelfstudie, werken in groepen en luisteren maximaal tien minuten per les naar de leraar. «De deal was snel gemaakt», zegt Visser 't Hooft. «Ik kreeg geld voor de renovatie van het schoolgebouw, als hij mij naar Den Haag mocht halen om het onderwijs landelijk te vernieuwen.»³⁶³ Hiermee worden tussentijds de accenten verlegd in het profielenbeleid. Naast de onderwijsinhoud, welke in de beide nota's uitvoerig ter sprake wordt gesteld, komt nu ook de manier van lesgeven in het centrum van de aandacht te staan. «Leerlingen moesten, net als op het Roland Holst College, meer zelfstandig werken in aparte ruimten. Leraren moesten meer begeleiden in plaats van lesjes afdraaien en overhoren. Met behulp van dossiers zouden leerlingen hun eigen «leerproces» bijhouden.»³⁶⁴ Wallage laat daarop Visser 't Hooft samen met consultant Leo Marksteyn, die hij inmiddels tot zijn adviseurs heeft aangesteld, onderzoeken

³⁵⁷ Kamerstuk II 1991/92, 22 645, nrs. 1–2, p. 30–32.

³⁵⁸ Bv. O3: organisatie van Onderwijsvakverenigingen. Evident is dat het uitdrukken in termen van studielast ook een normalisering van de bepaling van de werkweek van de leraar met zich brengt: niet langer uitgedrukt in aantallen lesuren, maar in 40 werkuren.

³⁵⁹ Commentaar OOVO.

³⁶⁰ Besturenraad PCO, Onderwijsraad, Bond vwo/avo.

³⁶¹ Kamerstuk II 1991/92, 22 645, nrs. 1–2, p. 34.

³⁶² Idem, p. 62 e.v.

³⁶³ NRC-Handelsblad 25 oktober 2003.

³⁶⁴ Ibidem.

wat er moet gebeuren om beide vernieuwingen tegelijk in te voeren. Op 1 februari 1993 biedt hij het rapport van de adviseurs aan de Tweede Kamer aan, twee weken voor een gepland algemeen overleg in de vaste Kamercommissie voor Onderwijs en Wetenschappen. Het rapport³⁶⁵ is de neerslag van een groot aantal gesprekken met instanties en personen en mondt uit in voorstellen voor de verdere uitwerking van het gedachtegoed van de Profielennota's. De adviseurs stellen vast dat de benadering van het onderwijs vanuit de studielast van de leerling een cultuuromslag veronderstelt in het onderwijs. «Van de docenten vraagt deze wijze van werken verandering van didactiek, namelijk de verantwoordelijkheid voor het leerproces grotendeels leggen bij de leerling. De docent wordt studiebegeleider.» De adviseurs benadrukken dat de positieve aspecten van een studielastbenadering door nagenoeg alle gesprekspartners worden onderkend. «Wel wordt hierbij aangetekend dat dit een veel uitvoerigere vorm van studiebegeleiding van leerlingen vereist, die niet gecompenseerd wordt door het geven van hoorcollegeachtige lessen aan grotere groepen. Een schrijnend voorbeeld hiervan uit de dagelijkse praktijk is het programma «gericht schrijven» voor het vak Nederlands. Nog slechts 6% van de scholen voor voortgezet onderwijs maakt gebruik van deze werkwijze, omdat de werkdruk voor de docenten onevenredig toeneemt, wanneer zij voor dit bovenbouwprogramma kiezen.»³⁶⁶ In zijn brief van 1 februari 1993 aan de Tweede Kamer bevestigt staatssecretaris Wallage de conclusie van de adviseurs dat een cultuuromslag vereist is. «Het gaat erom, dat het accent minder komt te liggen op de school als «uitvoerder van lessentabellen», maar meer op de functie die zij heeft voor de jeugd en voor de samenleving, en vooral op de wijze waarop de school die functie zelfstandig, actief, (kritisch) reagerend op behoeften van de omgeving, vorm geeft.» De staatssecretaris verklaart vast te willen houden aan de studielastbenadering, omdat die mogelijkheden schept voor leerlingen én leraren.³⁶⁷

In de uitgebreide commissievergadering (ucv) van 15 februari 1993 reageren alle aanwezige fracties positief op de plannen.³⁶⁸ Zeker inzake de studielastbenadering en de aard van de daarmee gepaard gaande cultuurverandering, is volgens de meeste leden evenwel meer duidelijkheid gewenst. Staatssecretaris Wallage krijgt het groene licht voor de instelling van een stuurgroep Tweede Fase en kan voorbereidingen treffen voor de uitwerking van zijn plannen in wetgeving. De stuurgroep – die op 17 mei 1993 het licht ziet – wordt samengesteld uit hoogleraren, rectoren en onderzoekers. Tot voorzitter wordt benoemd het lid van de Tweede Kamer mevrouw Ginjaar-Maas (VVD), tevens voorganger van Wallage op het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Vice-voorzitter wordt mevrouw Visser 't Hooft. Verder wordt als één van de leden de heer Wijnen benoemd, in die dagen hoogleraar Ontwikkeling en Onderzoek van Hoger Onderwijs aan de Rijksuniversiteit Limburg, voorzitter van het Cito en bekend om zijn ideeën over probleemgestuurd onderwijs.³⁶⁹ De stuurgroep heeft tot taak (minister en instellingen) te adviseren, voor te lichten, te stimuleren en samenwerking tussen instellingen en organisaties te bevorderen in het belang van de uitwerking van wat in de Profielennota's met betrekking tot de tweede fase van het voortgezet onderwijs is geschetst.³⁷⁰

Naar verluidt was men op het ministerie minder blij met de stuurgroep, omdat daardoor de invloed van de ambtenaren fors werd ingeperkt. Hierover zou staatssecretaris Wallage later evenwel opmerken: «Ik wilde dat er een onafhankelijke commissie zou komen om de steun in het onderwijs zo groot mogelijk te maken.»³⁷¹ Op 9 juni 1993 wordt Wallage staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Vanaf dan tot

³⁶⁵ J. C. Visser 't Hooft en L. Markensteyn, *Rapportering van de adviseurs Tweede fase voortgezet onderwijs*, Utrecht, 26 januari 1993. Ter inzage gelegd als bijlage bij Kamerstuk II 1992/93, 22 645, nr. 3.

³⁶⁶ Idem, p. 11/12.

³⁶⁷ Kamerstuk II 1992/93, 22 645, nr. 3, p. 1/2.

³⁶⁸ Handelingen II 1992/93, 15 februari 1993, UCV 15.

³⁶⁹ Zie over hem het overzichtsartikel van Jacques Herraets, Het onverstoorbare gelijk van Wynand Wijnen, onderwijsvernieuwer, in *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, voorjaar 1999 (Themanummer Wynand Wijnen).

³⁷⁰ Zie stuurgroep Tweede Fase, *Tweede Fase; scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs. Een uitwerking op hoofdlijnen van de nota's profiel van de tweede fase van het voortgezet onderwijs*, Den Haag, januari 1994 (voortaan: Tweede Fase), p. 75.

³⁷¹ Vgl. Guus Valk, in: NRC-Handelsblad 25 oktober 2003.

22 augustus 1994, het einde van het kabinet Lubbers-III, neemt minister Ritzen het dossier Tweede Fase van hem over.

4.3.2 Eerste twee adviezen stuurgroep en reacties

Werkzaamheden stuurgroep

De stuurgroep Tweede Fase gaat onmiddellijk aan het werk. Zij stelt vier werkgroepen in, die elk op 1 december 1993 van start gaan en voor zes maanden zullen functioneren. De werkgroepen adviseren aan de stuurgroep. Het betreft achtereenvolgens de werkgroepen: «MBO», «examens en toetsing», «studielast» en «profielen (inclusief deelvakken)». De laatste twee zijn de belangrijkste voor ons onderzoek. In de werkgroep «profielen» komen onder meer het vakkenpakket, de relatieve omvang van vakken en de ontwikkeling van nieuwe vakgebieden aan de orde. In de werkgroep «studielast» wordt aandacht besteed aan de organisatorische en vakinhoudelijke consequenties van de studielastbenadering en aan nieuwe werkvormen in het onderwijs.³⁷²

In januari 1994 verschijnt een eerste algemeen advies: «Tweede Fase; scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs».³⁷³ In dit advies wordt op hoofdlijnen de vertaalslag gemaakt van de Profielennota's ten behoeve van beleidsuitvoering. In oktober van hetzelfde jaar volgt een tweede advies, waarin uitwerking wordt gegeven aan onderdelen van het eerste advies.³⁷⁴ In 1996 verschijnt dan nog een derde advies dat specifiek op de organisatorische aspecten van de tweede fase ingaat.³⁷⁵ Op de eerste twee adviezen wordt direct hieronder ingegaan.

Inhoud adviezen

De stuurgroep sluit wat betreft het aantal en de indeling van de profielen nauwgezet aan op het gestelde in de Profielennota's. In haar tweede advies stelt zij vast dat er een groot maatschappelijk draagvlak is voor de indeling in profielen. Het *gemeenschappelijk deel* dat voor het havo wordt voorgesteld is op onderdelen anders dan voor het vwo. Als bestanddelen van het gemeenschappelijk deel voor het havo wordt in het tweede advies voorgesteld: Nederlands, Engels, Mens- en Maatschappijwetenschappen (MMW) en Culturele en Kunstzinnige Vorming 1 (CKV-1), Wiskunde, Algemene natuurwetenschappen (ANW) en Bewegingsonderwijs. Voor het vwo is afwijkend dat een aanbod van drie moderne vreemde talen wordt voorgesteld: Engels, Frans en Duits.³⁷⁶ Verder is afwijkend dat voor de vakken in het vwo meer uren worden ingeruimd dan in het havo, maar dat heeft natuurlijk alles te maken met het verschil in duur van de tweede fase: 3 jaar voor het vwo, 2 jaar voor het havo. In vergelijking met het eerste advies is de totaal beschikbare tijd voor moderne vreemde talen in het vwo opgehoogd van 550 naar 720 uur. Opvallend voor het havo is dat het totaal aantal uren voor Nederlands is opgehoogd van 300 naar 400.³⁷⁷ In het *profielverplicht deel* heeft de leerling de keus uit vier profielen: Cultuur en Maatschappij, Natuur en Gezondheid, Economie en Maatschappij of Natuur en Techniek. Ingaand op de kritiek die op dit punt na het verschijnen van de Profielennota's is gerezen worden verschillende redenen opgesomd waarom zowel voor havo als vwo het aantal van vier profielen is te prefereren. Voorop staat dat de keuzevrijheid bij het samenstellen van de vakkenpakketten teruggedrongen moet worden. Men beschouwt de profielgedachte als een belangrijke voorwaarde voor verbetering van de relevantie en kwaliteit van de opleiding. Binnen profielen kan ook meer samenhang tussen vakken worden aangebracht. Specifiek voor het vwo betekent de structurering via profielen met name een positieversterking van meisjes, die vaak grillige, onsamenvangende vakkenpakketten bij elkaar zoeken. Ook kunnen meisjes profiteren van het

³⁷² Tweede Fase, p. 79 e.v.

³⁷³ Zie noot 32.

³⁷⁴ Stuurgroep Tweede Fase, *De Tweede Fase vernieuwt; scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs*, deel 2, Den Haag oktober 1994 (voortaan: Tweede Fase vernieuwt).

³⁷⁵ Stuurgroep Tweede Fase, *Tweede Fase; organisatie in het studiehuis*, Den Haag maart 1996.

³⁷⁶ De Tweede Fase vernieuwt, p. 27.

³⁷⁷ Idem, p. 26.

aanbod van twee β -profielen. De verwachting is dat dan meer meisjes voor bèta zullen kiezen. Verder sluit de verdeling in vier profielen goed aan bij de vier te onderscheiden, samenhangende clusters van opleidingen in universiteiten en hogescholen.³⁷⁸

In het *vrije deel* wordt ruimte gegeven om een tweede profiel samen te stellen, om (deel)vakken te kiezen die onderdelen uit het algemene deel of profieldeel verdiepen en verfijnen met meer theoretische elementen, om (deel)vakken te kiezen die tot verdieping leiden door een nadere bestudering van specifieke situaties (bijvoorbeeld via het volgen van aanbod uit het hoger onderwijs) of om onderdelen te kiezen die behoren tot het specifieke aanbod van school (bijvoorbeeld geestelijke stromingen, filosofie, muziek).

De stuurgroep stelt voor dat het behalen van een diploma havo of vwo gekoppeld wordt aan de eis dat de leerling zowel voor het centraal examen als voor het schoolonderzoek slaagt.³⁷⁹

Ook in lijn met de Profielennota's stelt de stuurgroep zich achter de studielastbenadering. Volgens deze benadering, aldus de stuurgroep, wordt het onderwijsleerprogramma gekoppeld aan een inspanningsverplichting die uitgedrukt wordt in een totaal aantal door de leerling te investeren uren. Deze uren zijn opgebouwd uit onderwijscontact-uren en zelfstudie-uren. Voor het bepalen van de studielast zijn de mogelijkheden die de leerling heeft, het uitgangspunt. Volgens de stuurgroep in haar tweede advies is een gemiddelde studielast van 1600 uur per jaar vereist. Deze komt overeen met 40 werkweken van 40 uur. Men erkent dat dit een verzwarende betekenis heeft opzichte van de dan geldende situatie, maar voor een goede aansluiting op het hoger onderwijs is zij nodig. Bovendien zal de beleving van de zwaarte bij de leerling minder merkbaar zijn naarmate de school er beter in slaagt uitdagend onderwijs te ontwikkelen en aan te bieden; kortom een studiehuis te zijn.³⁸⁰ Uit een onderzoek van Regioplan zou ook blijken dat 81% van de schoolleiders en docenten de verzwarende betekenis van de studielast in het havo, en 89% in het vwo toejuicht. Verder onderschrijft 75% van de ondervraagden het uitgangspunt van vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van de leerling in het onderwijs aan het havo, en zelfs 95% aan het vwo.³⁸¹

De studielast is over havo en vwo verdeeld als volgt. *Vwo*: 2240 uur gemeenschappelijk deel, 1 560 uur profielverplicht deel en 1000 uur vrij deel. *Havo*: 1520 uur gemeenschappelijk deel, 1080 uur profielverplicht deel en 600 uur vrij deel.³⁸²

In verband met de overtuiging dat de studielastbenadering ruimte biedt voor de ontwikkeling van flexibele onderwijsvormen en vaardighedenonderwijs, duikt in het eerste advies de term «studiehuis» op. Een school kan een studiehuis genoemd worden als zij open is in haar communicatie en onderwijskundig beleid naar de omgeving.³⁸³ In het tweede advies³⁸⁴ worden pogingen tot verduidelijking van de gedachte over de school als studiehuis ondernomen. In het algemeen leidt de studielastbenadering tot een verschuiving, aldus de stuurgroep, van leerfuncties van de docent naar de leerling. Er kan in dat geval door een variatie aan onderwijs- en contactvormen en programmeringswijzen, toetsvormen en toetsmomenten beter rekening gehouden worden met individuele verschillen in leervermogen, leertempo, motivatie tot leren, belangstelling voor afzonderlijke vakken, ijver en gedrevenheid en zo meer. Het studiehuis is in wezen de overkoepelende benaming voor deze flexibele organisatie van het onderwijs. Het leidt in concreto tot ingrijpende gevolgen voor leerlingen, docenten en de organisatie. *Leerlingen* zullen in toenemende mate de planning van de eigen studie ter hand moeten nemen. «Het leren

³⁷⁸ Tweede Fase, p. 35–37.

³⁷⁹ Tweede Fase, p. 63.

³⁸⁰ Tweede Fase vernieuwt, p. 9.

³⁸¹ Idem, p. 13.

³⁸² Tweede Fase vernieuwt, p. 27, resp. p. 36–46.

³⁸³ Tweede Fase, p. 50/51.

³⁸⁴ Tweede Fase vernieuwt, p. 63–73.

kennen van eigen sterke en zwakke punten, het vertalen van de standaard-norm naar eigen mogelijkheden en wensen, het evenwichtig verdelen van de vereiste inspanningen, enz. maken deel uit van het planningsproces.» Uiteraard kan de overdracht van planningsfuncties aan leerlingen niet abrupt gebeuren. Ook bij de uitvoering van studietaken zullen de leerlingen moeten rekenen op minder sturing van de zijde van docenten. «De leerlingen zullen alleen of in een groepje de gepresenteerde leerstof bestuderen. Daarnaast zullen zij uiteenlopende opdrachten uitvoeren en werkstukken maken, informatie opzoeken en dergelijke. Bovendien zullen zij in toenemende mate zelf hun leeractiviteiten plannen, de toetsmomenten kiezen en de resultaten bijhouden. Daarvoor zullen zij zelf moeten besluiten in welke volgorde zij werken, wat hun prioriteiten zijn en hoeveel tijd en inspanning bepaalde activiteiten vragen.» De *docenten* zullen de sturing van het leerproces in toenemende mate moeten gaan overdragen aan de leerlingen. Zij zullen zich meer moeten richten op ondersteuning en begeleiding. Een en ander zal een gevarieerder takenpakket met zich brengen en het aantal klassikale lessen doen afnemen. Voor de *schoolorganisatie* zal het belangrijkste gevolg zijn gelegen in de komst van een flexibeler rooster, dat eigenlijk meer het karakter van een «programma van activiteiten» zal aannemen. Daarin zal een explicitering plaats moeten vinden van de aanbodzijde (verplichte klassikale lessen, werkgroepen, individuele begeleiding, practica, begeleide en niet-begeleide zelfstudie, excursies, etc.) en de vraagzijde (bepaling individuele leerweg door leerling vast te leggen in activiteitentabel, waaruit een rooster voor de docenten kan worden afgeleid).

In het studiehuis zal het zicht op het feitelijke verloop van het onderwijs aan een leerling moeten worden bepaald door drie controlemomenten: (1) op aanwezigheid, (2) op prestaties en (3) op producten. Voor de overheid/wetgever brengt dit de opdracht met zich om voorschriften te ontwikkelen voor de bepaling van de aanwezigheid van docenten en leerlingen, voor verantwoording van de uitgangspunten en voortgang via een werkplan, respectievelijk een jaarverslag, en voor de organisatie van visitaties, voorafgaand aan inspectietoezicht.

Reacties bewindslieden en parlement

Nog in dezelfde maand dat het eerste advies officieel verschijnt, reageert de minister van Onderwijs en Wetenschappen, Ritzen. Hij voorziet dat de voorstellen kunnen leiden tot een verhoging van niet alleen de kwaliteit maar ook de moeilijkheidsgraad van het onderwijs. Dat laatste beoordeelt hij echter als gunstig: een grotere uitdaging voor de leerling is nodig. Voor achterstandsleerlingen moet daarbij de ambitie niet worden aangepast. Daarmee worden ze niet geholpen. Wel worden ze geholpen met de «meer flexibele aanpak». Het laatste slaat waarschijnlijk op de onderwijskundige implicaties van de studielastbenadering. «Het effect van het programma zal waarschijnlijk wel zijn dat er een verschuiving optreedt in de leerlingenstroom: van vwo naar havo, van havo naar mbo. Zo'n verschuiving past in het beleid dat in het onderwijs met betrekking tot kwaliteit en selectiviteit wordt gevoerd».³⁸⁵

In haar reactie op het tweede advies begroet staatssecretaris Netelenbos het studiehuis als een duidelijk doel om naar toe te werken. Zij stemt in met het in beide adviezen geformuleerde voorstel van de stuurgroep dat leerlingen voor het verkrijgen van een diploma zowel het schoolonderzoek als het centraal examen met positief resultaat moeten hebben gedaan.³⁸⁶ Netelenbos stelt vast dat de invoering van de tweede fase per 1 augustus 1998 moet plaatsvinden. Op dat moment stromen immers de eerste leerlingen uit de basisvorming en het wordt van belang geacht dat zij onmiddellijk daarop kunnen instromen in de vernieuwde tweede fase. Zo

³⁸⁵ Beleidsreactie minister OenW op advies Stuurgroep d.d. 27 januari 1994, Kamerstuk II 1993/94, 23 900 VIII, nr. 69.

³⁸⁶ Beleidsreactie op het tweede advies van de Stuurgroep Profiel Tweede Fase d.d. 6 februari 1995, Kamerstuk II 1994/95, 23 900 VIII, nr. 69, p. 7–8.

geredeneerd, geldt er voor de overheid een strak besluitvormingsschema. Voorzien wordt dat in de tweede helft van 1995 de nieuwe examenprogramma's gereed moeten zijn, om de nascholings- en ondersteuningsinstellingen en de producenten van leermiddelen in de gelegenheid te stellen op tijd met hun producten af te komen.³⁸⁷ Het spreekt voor zich dat de examenprogramma's pas kunnen worden op- en vastgesteld als definitief uitsluitsel bestaat over de inhoud en (relatieve) zwaarte van de vakken in het gemeenschappelijk deel en het profieldeel. De staatssecretaris heeft daarvan nog geen weet. Ook tijdens het hierna nader te bespreken notaoverleg van 15 mei 1995 is er nog niets bekend over wat de inhoud van de verschillende vakken zal zijn. De «vakontwikkelgroepen» binnen de stuurgroep Tweede Fase zijn dan nog druk bezig.³⁸⁸

Tijdens het mondeling overleg op 3 maart 1994 zijn de reacties van de leden van de vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen uit de Tweede Kamer op het eerste advies positief, maar ook afwachtend. Veel moet nog verduidelijkt worden. Zij zien de introductie van profielen als een belangrijke stap. Ook worden de studielastbenadering en het studiehuis vooralsnog met instemming begroet.³⁸⁹ In het notaoverleg van ruim een jaar later, waarin door de leden van de vaste commissie wordt ingegaan op het tweede advies en de daarop door staatssecretaris Netelenbos uitgebrachte beleidsreactie, blijkt het positieve gevoel nog onverkort aanwezig.³⁹⁰ Toch klinkt er ook al enige reserve door, onder andere over het karakter van dit overleg. Verschillende kamerleden menen dat een afgewogen beoordeling van de voorstellen nog niet mogelijk is, nu er allerlei essentiële gegevens, zoals over het beleid ten aanzien van het hoger onderwijs,³⁹¹ de examinering en de invulling van de vakken, ontbreken.³⁹² De zorgen richten zich ook op het tempo van invoering. Het lid Lambrechts (D66) wijst op de haken en ogen van het studiehuisconcept. «De leerlingen die straks aan de tweede fase beginnen, zijn er in de basisvorming niet echt op voorbereid. De huidige leraren, die toch de dragers en de uitvoerders van die tweede fase worden, zijn daar over het algemeen niet voor opgeleid. Daarin zit het meest cruciale element voor het welslagen van de tweede fase. En de scholen zijn er nog niet op ingericht.»³⁹³ Ook wordt gewezen op de mogelijke consequenties van de studielastbenadering. Volgens het lid Cornielje (VVD) ontbreekt er enig inzicht in de gevolgen die deze heeft op rechtspositioneel gebied. Daardoor dreigt het gevaar dat één van de fundamenten van de plannen wegspoelt door onrust onder de docenten.³⁹⁴ Bovendien wordt met het verlaten van de lessentabel een vertrouwd instrument uit handen gegeven voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Wat voor toezichtsvorm komt daarvoor in de plaats?³⁹⁵ Lambrechts (D66) merkt op dat de studielastbenadering geen rechtstreekse voorwaarde is voor verandering van didactiek in de scholen. Dat kan ook binnen de bestaande lessentabellen. Bij haar zit de zorg voor dat de invoering van de tweede fase in 1998 bovenop allerlei andere ontwikkelingen wordt gestapeld, zodat er heel veel tegelijk op de scholen zal afkomen. «Waarom moet het zo ontzettend moeilijk en ingewikkeld worden gemaakt? Als dit een niet zo cruciaal element is en als het voorlopig ook nog kan met de lessentabel, waarom kan dan niet twee jaar worden gewacht met de studielastbenadering?»³⁹⁶ Het lid Van de Camp (CDA) schept inzake de studielastbenadering en het studiehuis de tegenstelling tussen «euforie» en «empirie». Mooie, inspirerende ideeën maar wat zal er van terecht komen? Zijns inziens zijn adequate investeringen in schoolgebouwen, in mediatheken op elke school, in leerlingbegeleiding en de om- en bijscholing van docenten noodzakelijk, maar de staatssecretaris heeft er te

³⁸⁷ Idem, p. 8–9.

³⁸⁸ Kamerstuk II 1994/95, 23 900 VIII, nr. 104, p. 8 en 27 (Netelenbos).

³⁸⁹ Mondeling overleg d.d. 3 maart 1994, Kamerstuk II 1993/94, 23 400 VIII, nr. 79.

³⁹⁰ Kamerstuk II 1994/95, 23 900 VIII, nr. 104, p. 6: «Resumerend, de Partij van de Arbeid is enthousiast over de hoofdlijnen van de plannen voor de tweede fase» (Dijkzma); idem, p. 7: «De stuurgroep is er onmiskenbaar in geslaagd om zelfs een sfeer van euforie – ik gebruik dit zware woord maar even om het later weer wat te kunnen temperen – in het voortgezet onderwijs tot stand te brengen» (Van de Camp, CDA); idem, p. 16: «Mijn inbreng was soms kritisch, maar laat het helder zijn dat wij het doel van de rapporten en de kabinetsreactie onderschrijven» (Cornielje, VVD); idem, p. 21: «Ook wij zien het belang van de tweede fase (...) Dat idee steunen wij van harte» (Lambrechts, D66); idem, p. 23: «Wij staan achter de voorstellen van de stuurgroep, maar wij maken ons toch ernstige zorgen over de financiële haalbaarheid van het geheel. Wij wachten de verdere ontwikkelingen met spanning af» (GroenLinks, Singh Varma); idem, p. 23: «De RPF-fractie kan instemmen met de hoofddoelstellingen van het proces. Dit is in het verleden al duidelijk geworden» (Stellingwerf); idem, p. 24: «De SGP-fractie heeft veel waardering voor de adviezen van de stuurgroep» (Van der Vlies).

³⁹¹ Er was op dat moment het «circus Nuis» gaande: een rondgang door de staatssecretaris voor hoger onderwijs langs universiteiten en hogescholen in het kader van een discussie over de toekomst van het Nederlandse hoger onderwijs.

³⁹² Vgl. Idem, p. 13 (Cornielje, VVD), p. 16 (Lambrechts, D66), p. 23 (Stellingwerf, RPF) en p. 24 (Van der Vlies, SGP).

³⁹³ Idem, p. 17.

³⁹⁴ Idem, p. 13.

³⁹⁵ Idem, p. 15.

³⁹⁶ Idem, p. 16, zie voor citaat p. 17.

weinig geld voor over. «Dat is het verschil tussen euforie en empirie. Helderder kan ik het niet uitleggen.»³⁹⁷

Staatssecretaris Netelenbos legt uit dat de vakontwikkelgroepen binnen de stuurgroep al begonnen zijn en waarschijnlijk in september met een resultaat zullen afkomen. Dit alles onder het beslag dat de Kamer «ja» zal zeggen tegen de weg die wordt ingezet. Volgens Netelenbos is de status van het notaoverleg vooral dat de woordvoerders hier de kans hebben om te zeggen dat er vakken tussen zitten die men niet in een profiel opgenomen wenst te zien. «Als dat het geval zou zijn, moet het hier gezegd worden, omdat de vakontwikkelgroepen nu aan het werk zijn op grond van de voorstellen zoals die er liggen, daar waar het betreft de verdeling van de studielast over de verschillende vakken. (...) Ik had dan ook graag dat er niet plotsklaps, als wij verder gaan met het hele proces, met iets heel nieuws wordt gekomen. Ik wil met u afspreken dat wij dat dan beschouwen als een gepasseerd station.»³⁹⁸ Op de tegenwerping van Cornielje (VVD) dat dit feitelijk betekent dat van de Kamer een definitief oordeel wordt gevraagd over de invulling van de profielen en het gemeenschappelijk deel, terwijl er zich nog allerlei grote veranderingen voor kunnen doen die nog niet bekend zijn, antwoordt Netelenbos dat hij haar verkeerd begrepen heeft. Er kan natuurlijk altijd met wijzigingsvoorstellen worden gekomen, maar de regering en de Kamer hebben ook tot taak duidelijkheid te scheppen naar de scholen en naar de vakontwikkelgroepen toe.³⁹⁹ Voor verdere initiatieven op het terrein van de tweede fase moeten eerst de resultaten van het werk van de vakontwikkelgroepen (in september) bekend zijn. Dan, zegt de staatssecretaris toe, zal zij komen met een beleidsagenda met daarin beschreven de te zetten stappen, bij elk van welke de Kamer nauw zal worden betrokken.⁴⁰⁰

4.3.3 Vervolgstappen

Op 10 juni 1996 geeft staatssecretaris Netelenbos een officiële beleidsreactie op de adviezen van de vakontwikkelgroepen over de examenprogramma's havo/vwo.⁴⁰¹ Het gaat hier om de omlijning en ordening van de vakken. Over de adviezen, die in september 1995 verschenen, heeft zich in de tussentijd een veelheid van instanties gebogen, zoals de inspectie, de Onderwijsraad en organisaties uit het veld. De staatssecretaris concludeert dat de voorgestelde examenprogramma's voor een aantal vakken zo kunnen worden ingevoerd per 1 augustus 1998. Het gaat hier onder meer om Nederlands, moderne vreemde talen, scheikunde, natuurkunde en biologie. Voor een aantal andere vakken, zoals wiskunde, economie en geschiedenis, zijn evenwel aanpassingen vereist. Besloten wordt daarom om enkele vakken en programma's gefaseerd in te voeren. Nadat de beleidsreactie is besproken in een algemeen overleg met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op 27 juni 1996, wordt aangekondigd dat er in het najaar van 1996 een wetsvoorstel Profielen tweede fase bij de Kamer zal worden ingediend.⁴⁰²

4.4 Indiening en behandeling wetsvoorstel Profielen tweede fase

4.4.1 Wetsvoorstel Profielen

Op 14 december 1996 bereikt het wetsvoorstel de Tweede Kamer.⁴⁰³ Uitgaande van de indeling van profielen, zoals geschetst in de Profielennota's, heeft de regeling van het voorstel tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs betrekking op vier punten:

³⁹⁷ Idem, p. 11.

³⁹⁸ Idem, p. 25.

³⁹⁹ Idem, p. 26.

⁴⁰⁰ Idem, p. 27.

⁴⁰¹ Kamerstuk II 1995/96, 24 773, nr. 1.

⁴⁰² Brief staatssecretaris OCW, d.d. 23 augustus 1996, Kamerstuk II 1995/96, 24 773, nr. 2.

⁴⁰³ Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nrs. 1–3.

- a. verankering van het profiel als structurelement, waarbij ook functie en inrichting van de profielen (delen en vakken) worden geregeld,
- b. een expliciete doelomschrijving van vwo en havo, waarbij het havo met zoveel woorden als voorbereidend hoger beroepsonderwijs wordt benoemd,
- c. verankering van de studielastbenadering,
- d. verankering van de mogelijkheid voor scholen om een grotere verscheidenheid van didactische werkvormen te kiezen.

Ook de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) worden bij het wetsvoorstel aangepast. De Whw inzake de regels voor toelating tot het hoger onderwijs; de Web ten aanzien van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo).

De verankering van punt d., hierboven, vindt slechts indirect plaats. Scholen worden niet verplicht tot inrichting van een studiehuis. Zij hebben in feite de ruimte om binnen de algemene kaders van de wettelijke aanduiding van profielen, van de voorgeschreven vakken in de gemeenschappelijke – en profieldelen, van studielastnorm en van onderwijstijdnorm (zie § 4.3.2) een verscheidenheid aan pedagogisch-didactische concepten te ontwikkelen. De ruimte wordt geboden, doordat in de wet niet langer zal zijn opgenomen dat «lessen» van 50 minuten de enige norm zijn in het onderwijs.⁴⁰⁴

4.4.2 Behandeling Tweede Kamer

Het wetsvoorstel ondervindt een kritische, maar in de grond positieve benadering. Aan het einde van het tamelijk korte, en overzichtelijke plenaire debat, een half jaar na indiening, merkt staatssecretaris Netelenbos op dat zij zich niet kan herinneren dat er ooit zo'n complex wetsvoorstel aan de orde is geweest, waarop zo weinig inhoudelijke amendementen zijn ingediend.⁴⁰⁵ Een aantal potentiële strijdpunten kon evenwel al worden geëlimineerd in een uitgebreid wetgevingsoverleg van 12 mei 1997, terwijl 4 dagen later een compromis kon worden bereikt tussen Netelenbos en de fracties van de regeringspartijen VVD, D66 en PvdA over de invoeringstermijn. Aan een en ander wordt hieronder apart aandacht besteed. Op 29 mei 1997 wordt het wetsvoorstel met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen.⁴⁰⁶

Aansluiting mavo-havo en havo-vwo

De aanscherping van de positie van havo en vwo in het licht van hun relatie tot het hoger onderwijs, doet de vraag rijzen of daarmee de doorstroom van mavo naar havo, en van havo naar vwo niet wordt ontmoedigd. In de Nota naar aanleiding van het Verslag wordt geantwoord dat de wettelijke mogelijkheid van doorstroming gewoon blijft bestaan. De invoering per 1 augustus 1998 maakt het in principe mogelijk dat mavo-leerlingen tijdig rekening kunnen houden met een eventuele doorstroom naar havo bij de vakkenpakketkeuze. Over dit punt wordt voorlichting aan de scholen geboden door het Procesmanagement. Ook zal – aldus Netelenbos – de doorstroming van havo naar vwo niet onmogelijk worden gemaakt.⁴⁰⁷ Toch is de Kamer nog niet tevreden. Dijkema (PvdA) merkt op dat de geplande invoering van de tweede fase niet spoort met de invoering van het vmbo. «Dit betekent dat Mavo-leerlingen die willen doorstromen naar havo worden geconfronteerd met extra eisen in verband met de vaste samenstelling van de profielen. Dit speelt in het bijzonder bij de verplichte vakken wiskunde en de tweede moderne taal.» Het Kamerlid wil nadere toelichting van de staatssecretaris hoe mavo-leerlingen bij hun pakketkeuze worden voorbereid op de vereisten

⁴⁰⁴ Vgl. NnavV, Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 5, p. 11.

⁴⁰⁵ Handelingen II, 28 mei 1997, TK 85, p. 5938.

⁴⁰⁶ Handelingen II, 29 mei 1997, TK 86, p. 6014.

⁴⁰⁷ Vragen van leden van PvdA, VVD en D66, zie Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 5, p. 14.

van de nieuwe tweede fase.⁴⁰⁸ Zij krijgt weer het antwoord dat Netelenbos al in de Nota naar aanleiding van het Verslag heeft gegeven. Dijksema dringt daarop niet meer aan.

Studielast en onderwijstijd

In de memorie van toelichting wordt naast de studielast van 1600 uur een onderwijstijd van 1000 uur onderscheiden. De onderwijstijd staat voor het minimum aan vereiste inspanning van de zijde van de school. In het wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat het bevoegd gezag een in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma inricht dat per leerjaar voor elke leerling ten minste 1000 uren omvat.⁴⁰⁹ De Onderwijsraad⁴¹⁰ kan zich vinden in de norm van 1600 uur studiebelasting, maar vraagt zich wel af of deze kan worden gerealiseerd. De omvang van 1600 uur betekent immers een stijging ten opzichte van de dan geldende situatie. Staatssecretaris Netelenbos merkt in haar reactie op dat het haar bekend is dat de feitelijke inspanning van de leerlingen veelal lager is dan de beoogde. Maatschappelijk gezien mag evenwel een hogere inspanning van leerlingen worden verwacht en in de wet verankerd. Ook kan een hoge (studielast)norm als basis van examenprogramma's, examens en eisen die scholen aan leerlingen stellen, een goede bijdrage zijn voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs.⁴¹¹ Naar blijkt staat de hoogte van de studielast en het principe van onderwijstijd in de Tweede Kamer nauwelijks ter discussie. Tien jaar later, bij de wetswijziging tot vervanging van de basisvorming door regels voor de onderbouw in het voortgezet onderwijs, is gebleken dat de minimale onderwijstijd zelfs schoolbreed verhoogd kan worden tot 1 040 uren op jaarbasis.⁴¹² Gezien het door een ruime meerderheid in de Kamer onderschreven uitgangspunt dat in elk profiel het vak wiskunde thuishoort, en derhalve het door sommigen als «pretpakket» omschreven profiel Cultuur en Maatschappij (C&M) voor vwo daarop dient te worden aangepast, was de blik ook duidelijk gericht op verzwaring van de bovenbouw. Zie ook hierna.

Wiskunde in profiel Cultuur en Maatschappij

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD stellen de vraag waarom wiskunde niet in het profiel C&M voor vwo voorkomt en in de andere wel. Vermoedelijke aanstichter van deze vraag is de VSNU geweest die in een brief van 13 januari 1996 twijfels uitte over de kansen voor doorstroming vanuit dit profiel naar relevante studierichtingen in het universitaire onderwijs.⁴¹³ In de Nota naar aanleiding van het Verslag gaat staatssecretaris Netelenbos uitgebreid hierop in. Zij schetst een variant waarin wiskunde wel onderdeel uitmaakt van het profiel C&M. De consequentie van haar schets is dat het aantal uren voor wiskunde in C&M, op het β-profiel Natuur en Techniek na, het hoogste is: 640 uren. Dit is de meeste fracties in de vaste commissie echter te gortig. Men komt tot een alternatief: wiskunde in het profiel C&M als vak van 360 uur, bestaande uit het vak wiskunde dat oorspronkelijk in het gemeenschappelijk deel voor vwo was ingepland, en aangevuld met elementen van statistiek en kansberekening. Van wezenlijk belang is ook dat het vak «doorstroom-relevant» moet worden geacht. De staatssecretaris zegt toe dat zij een en ander zal onderzoeken.⁴¹⁴ Op 16 mei 1996 kan zij de Kamer berichten dat het geopperde alternatief haalbaar is, en dat de VSNU heeft ingestemd met deze invulling voor aansluiting op sociaal-wetenschappelijke en gedragswetenschappelijke studierichtingen.⁴¹⁵

Uitstel invoering?

Naar aanleiding van noodsignalen uit het veld⁴¹⁶ hebben vele fracties problemen met de invoeringsdatum van 1 augustus 1998 en met de

⁴⁰⁸ Wetgevingsoverleg, Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 10, p. 7.

⁴⁰⁹ Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 3, p. 6.

⁴¹⁰ Vgl. Onderwijsraad, advies d.d. 1 juli 1996, nr. OR 96000106/Alg.

⁴¹¹ Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 3, p. 10.

⁴¹² Zie § 3.4.5 in het hoofdstuk over Basisvorming.

⁴¹³ Vgl. Verslag, Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 4, p. 4 en 5.

⁴¹⁴ Zie de samenvatting door staatssecretaris Netelenbos van de discussie in het wetgevingsoverleg d.d. 12 mei 1994, Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 10, p. 42.

⁴¹⁵ Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 11. Zie voor rapportage over standpunt VSNU: brief staatssecretaris Netelenbos d.d. 13 november 1997, Kamerstuk II 1997/98, 24 773, nr. 3, p. 1.

⁴¹⁶ Aldus bv. Van der Vlies (SGP, mede namens RPF en GPV), Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 10, p. 30.

hoeveelheid middelen die het kabinet voor invoering beschikbaar stelt. Hoewel de problemen zijn gekoppeld, worden ze voor een goed begrip eerst los van elkaar gesteld.

Allereerst de invoeringsdatum. In het wetgevingsoverleg van 12 mei 1996 wordt door sommige sprekers een jaar uitstel bepleit. Zij stellen vast dat er nog geen duidelijkheid is over de vakken en vakkeninhouden. Op zijn vroegst in maart 1998 zullen volgens mededeling van de uitgevers de leermiddelen beschikbaar komen, zodat pas vanaf die datum met om- en nascholing kan worden begonnen.⁴¹⁷ Verder is er over het studiehuis een en ander nog onduidelijk. Tenslotte is er per 1 augustus 1998 samenloop met andere vernieuwingen in het voortgezet onderwijs, zodat er op scholen heel wat afkomt. Door verschillende leden wordt gedurende het overleg verwezen naar de overgang van school-GPL naar landelijke GPL bij de lumpsumbekostiging, wat voor sommige scholen tot ingrijpende herverdeel-effecten voor de bekostiging zal kunnen leiden.⁴¹⁸ Op dat moment ligt er ook een amendement van de leden Lambrechts (D66) en Van de Camp (CDA) waarin met het oog op een zorgvuldige voorbereiding van de invoering een jaar uitstel wordt geregeld.⁴¹⁹ Staatssecretaris Netelenbos wil echter van uitstel niet weten. Er zijn al scholen die zich voorbereiden op de nieuwe situatie. Bovendien gaat het hier om een wetsvoorstel dat volstrekt niet omstreden is. Bij onderwijsinnovaties, legt zij uit, is het nooit zo dat 100% van de scholen meteen klaar is voor de start. Ervaringen uit het buitenland leren dat ongeveer 80% in beweging is en 20% niet. De staatssecretaris gaat ervan uit dat het studiehuis er pas na een reeks van jaren zal komen, waarbij de termijn van tien jaren wordt genoemd. Een cultuurverandering komt immers alleen stap voor stap. Met de vakken is er niet echt een probleem, enkele worden gefaseerd ingevoerd, voor het overige sluiten deze aan bij de deskundigheid die al onder het docerend personeel aanwezig is. Het hoofdprobleem is wellicht de manier waarop de school omgaat met het lesrooster. Er komt evenwel ondersteuning op dat vlak: met de Vereniging van schoolleiders is afgesproken dat er een aantal modelvoorbeelden van lesroosters zal worden ontwikkeld. Ook met de boeken bestaat er geen probleem. Deze zijn tijdig klaar, de uitgevers zijn bereid om al in februari 1998 de op hun eigen methode gerichte scholingsprogramma's aan te leveren. Verder zal er voor de 170 scholen die nu het hardst klagen over de lumpsum een oplossing op maat komen.⁴²⁰

Intussen is er ook wel iets merkwaardigs aan de hand. Twee grote docenten-belangenorganisaties, de Vereniging van schoolleiders in het voortgezet onderwijs (VVO) en de Algemene Onderwijsbond (AOB) vinden dat invoering per 1 augustus 1998 wel verantwoord kan plaatsvinden, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De AOB, die eerst voor uitstel was, heeft op het laatste moment, op de ochtend van het wetgevingsoverleg, laten weten dat hij van standpunt is veranderd. Ook de VSNU heeft de staatssecretaris desgevraagd laten weten dat zij geen uitstel wil.⁴²¹ Met name de verandering van standpunt van de AOB wekt grote irritatie bij de VVD-fractie. Cornielje constateert dat deze organisatie in een week tijd volledig is gedraaid. Ook de VVO heeft haar oorspronkelijke standpunt herzien. Volgens Cornielje kunnen Kamerleden op deze manier hun werk niet doen, voor zover zij menen te mogen afgaan op geluiden vanuit de samenleving en daarnaar te moeten handelen.⁴²² Vrijwel alle fracties maken zich zorgen over het geld dat voor de invoering beschikbaar is.⁴²³ Er is daarom een kansrijke motie Cornielje (VVD), Dijkssma (PvdA), Lambrechts (D66) die van de regering vraagt te onderzoeken of het voorstel van het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs om leraren in de bovenbouw 2 uur per week vrij te roosteren, waarmee volgens berekening een extra bedrag van 90 mln. gulden op jaarbasis zou

⁴¹⁷ Overigens gaat het volgens het lid Lambrechts (D66) niet alleen om het punt dat ze gereed zijn in het begin van 1998, maar ook of ze goed genoeg zijn. Zie volgende noot.

⁴¹⁸ Van de Camp (CDA), Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 10, p. 14–15; Cornielje (VVD), idem, p. 21; Lambrechts (D66), idem, p. 24–25; Rabbae (GroenLinks), idem, p. 29; Van der Vlies (SGP, mede namens RPF en GPV), p. 30–31. Dijkssma (PvdA) neemt een afwijkend standpunt in. Zij is voor handhaving van de invoeringsdatum van de profielen tweede fase, maar wil de invoering van de landelijke GPL een jaar uitstellen, idem, p. 7.

⁴¹⁹ Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 8.

⁴²⁰ Netelenbos, idem, p. 57–58.

⁴²¹ Netelenbos, idem, p. 60.

⁴²² Idem, p. 59, 65, resp. 72.

⁴²³ Dijkssma (PvdA), idem; p. 8; Van de Camp (CDA), idem, p. 13; Cornielje (VVD), idem, p. 21; Lambrechts (D66), idem, p. 25; Rabbae (GroenLinks), idem, p. 29; Van der Vlies (SGP, mede namens RPF en GPV), idem, p. 31.

zijn gemoeid, kan worden uitgevoerd. Desgevraagd geeft Netelenbos te kennen dat zij om aan de motie te voldoen terug zal moeten naar het kabinet.⁴²⁴ Bij brief van 20 mei 1996, nog voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel, geeft de staatssecretaris aan dat zij bereid is voor het schooljaar 1997/1998 eenmalig een bedrag ter beschikking te stellen van 50 mln. gulden. De genoemde middelen zijn vrijgemaakt in de begroting van OCenW. Het kabinet geeft evenwel slechts zijn fiat onder de conditie van invoering van de profielen per 1 augustus 1998.⁴²⁵ Deze laatste conditie houdt niet lang stand. In tussentijds overleg van staatssecretaris Netelenbos met de regeringsfracties PvdA, VVD en D66 wordt een compromis gesmeed dat leidt tot gedifferentieerde invoering. Aan de invoeringsdatum van 1 januari 1998 wordt vastgehouden. Scholen die meer tijd nodig hebben wordt evenwel de gelegenheid gegeven een jaar extra uit te trekken voor de voorbereiding van de invoering, wat dan leidt tot invoering per 1 augustus 1999. Daarop wordt een derde Nota van Wijziging ingebracht.⁴²⁶ Het amendement Lambrechts (D66)/Van de Camp (CDA) wordt daarop tijdens het plenaire debat ingetrokken. De Kamer schikt zich uiteindelijk ook in het toegezegde eenmalige bedrag van 50 mln. gulden.

4.4.3 Behandeling Eerste Kamer

Na de eindstemming in de Tweede Kamer publiceert staatssecretaris Netelenbos een column in Uitleg van 11 juni 1997. Deze bevatte de volgende passage:⁴²⁷ «Het wetsvoorstel over de profielen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs is unaniem door de Tweede Kamer geaccepteerd. U weet nu waar u aan toe bent. Weliswaar moet de Eerste Kamer de wet nog behandelen, maar zoals bekend heeft deze Kamer niet het recht van amendement.» Netelenbos besluit haar column met: «Ik feliciteer ons allemaal». Het hoeft geen betoog dat deze woorden irritatie wekken in de senaat.⁴²⁸ Netelenbos maakt dan ook voordat de plenaire behandeling een aanvang neemt haar excuses en spreekt van een misverstand. Het incident werpt uiteindelijk geen schaduw over de behandeling van het wetsvoorstel. In de Eerste Kamer wordt het zonder stemming aangenomen.⁴²⁹

Toename selectie?

De vraag was ook al gesteld in het schriftelijk verslag in de Tweede Kamer,⁴³⁰ en keert terug in de Eerste Kamer: maakt de verzwaring van de opleiding in de havo/vwo-bovenbouw het onderwijs selectiever, zodat minder leerlingen hun einddiploma kunnen halen? Staatssecretaris Netelenbos staat hier thans wat explicieter bij stil dan in haar antwoord aan de leden van de Tweede Kamer. De staatssecretaris erkent dat het programma verzaamd wordt. Een leerling heeft toch al gauw een programmering van 13 tot 14 examenvakken. Dat is veel zwaarder dan wat op dat moment aan de orde is. «Dat zal ongetwijfeld betekenen dat een aantal leerlingen daarmee grote problemen zal hebben. Aan scholen wordt gevraagd daarop een adequaat beleid te voeren.» Als door betere aansluiting van het voortgezet onderwijs de leerlingen met meer succes in het vervolgonderwijs kunnen doorstuderen is dat een prijs die het waard is. Netelenbos verwijst ook naar uitspraken van de voorzitter van de stuurgroep, mevr. Ginjaar-Maas, die ervan uitgaat dat er een verschuiving plaatsvindt in de populatie van vwo naar havo, van havo naar mavo en van mavo naar vbo. Selectie is er dus, maar het mag geen fuik worden: je moet leerlingen breed opleiden met een brede uitstroom; je moet ze ook niet te jong laten kiezen voor een vak, maar er zal zeker enige verplaatsing van leerlingengroepen aan de orde zijn.⁴³¹

⁴²⁴ Idem, p. 74.

⁴²⁵ Brief van 20 mei 1996, Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 13, p. 1.

⁴²⁶ Vgl. brief van 27 mei 1996, Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 14. Derde NvW, Kamerstuk 1996/97, 25 168, nr. 15.

⁴²⁷ Er is gebruik gemaakt van de weergave door mevr. Jaarsma (PvdA), Handelingen I, 30 juni 1997, EK 35, p. 1905.

⁴²⁸ Vgl. Jaarsma (PvdA), ibidem; Grol-Overling (CDA), idem, p. 1906; De Jager (VVD), idem, p. 1907 en de voorzitter van de Eerste Kamer, idem, p. 1912.

⁴²⁹ Idem, p. 1922.

⁴³⁰ Zie voor vraag en antwoord NnavV, Kamerstuk II 1996/97, 25 168, nr. 5, p. 14.

⁴³¹ Idem, p. 1914.

Netelenbos verklaart nog eens dat zij groot voorstander is van stapelen in het voortgezet onderwijs, dus van mavo naar havo en van havo naar vwo. Dat moet wel mogelijk blijven en leerlingen zullen daar bij hun pakketkeuze goed op moeten letten. Het is evenwel niet simpel, naarmate mavo en havo meer een eigen profiel krijgen is het lastiger om over te stappen.⁴³²

Invoering

Van verschillende kanten wordt kritiek geleverd op het bereikte compromis in de Tweede Kamer over gedifferentieerde invoering. Kan men het aan scholen zelf overlaten om het tijdstip van invoering te bepalen? Hoe zit het dan met de regierol van de overheid? Welke gevolgen heeft dat niet voor leerlingen die overstappen?⁴³³ Staatssecretaris Netelenbos verdedigt het compromis echter met overtuiging: in feite wordt nu aangesloten bij de verschillen in voorkeuren in het veld. Er zal geen chaos ontstaan.⁴³⁴ De kritiek van een aantal woordvoerders dat de bestaande gebouwelijke mogelijkheden tot invoering van het studiehuis behoorlijk onder de maat zijn, wijst de staatssecretaris af. Er is geld bestemd voor mediatheken en ICT. Verder is het natuurlijk ondenkbaar alle 750 scholen en nevenvestigingen massaal te verbouwen zodat zij kunnen aansluiten op de «ideaaltypische modellen van het studiehuis». Ook in een traditioneel schoolgebouw kan men leerlingen in het «leren leren»-concept brengen. De budgetten zijn niet royaal, maar dat er iets niet kan is ook niet waar.⁴³⁵

4.5 Kritiek en bezinning

4.5.1 Invoeringsperikelen

In het schooljaar 1998–1999 zijn 125 scholen met de vernieuwde tweede fase gestart. In het daarop volgende schooljaar volgen de overige 367 scholen met een havo/vwo-afdeling. Op het einde van het schooljaar 1999–2000 heeft ook de eerste lichting havisten nieuwe stijl eindexamen gedaan. Al vrij snel kunnen er ervaringen worden gedeeld, al zijn ze soms sterk uiteenlopend en gemengd.⁴³⁶

Reeds in een algemeen overleg van de Vaste Kamercommissie met staatssecretaris Adelmund (kabinet Kok-II, 1998–2002) aan het eind van 1998 wordt gesproken over de overladenheid van programma's.⁴³⁷ Dat komt – aldus de Inspectie – door de toename van het aantal vakken, maar ook door het feit dat er ervaring moet worden opgedaan met de examenprogramma's.⁴³⁸ De docenten zullen al doende en na verloop van tijd goed inzicht kunnen krijgen in de zwaarte van de eisen. Als dat inzicht er is, zullen ze de stof beter kunnen spreiden over de beschikbare studie- en onderwijstijd. In de beginperiode is er evenwel de neiging om de examenprogramma's maximaal te interpreteren. De studielast van leerlingen is ook hoog door het grote aantal praktische opdrachten en werkstukken dat gemaakt moet worden. Op een op de drie scholen worden meer zittenblijvers geteld in 4 havo, op een op de vijf scholen in 4 vwo.⁴³⁹ Al aan het eind van 1998 worden door Adelmund verlichtingsmaatregelen met de Kamer besproken en ingevoerd.⁴⁴⁰ Medio 1999 komen er verzachtende aanpassingen voor het vak wiskunde bij.⁴⁴¹ Er ontstaat evenwel discussie over het soort maatregelen waarbij al te zeer in de omvang van vakken wordt gesneden. Men vreest in dat geval voor aantasting van een goede aansluiting op het hoger onderwijs. Een politieke uitspraak volgt op 17 juni 1999. Dan neemt de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie Cornielje (VVD), Dijkzwa (PvdA), Lambrechts (D66), Van Bommel (SP) aan, waarin wordt aangedrongen op

⁴³² Idem, p. 1914–1915.

⁴³³ Vgl. Grol-Overling (CDA), idem, p. 1906: «heilloos»; De Jager (VVD), idem, p. 1907: «wijsheid?»; Veling (GPV, mede namens RPF en SGP), idem, p. 1908: «niet gunstig».

⁴³⁴ Idem, p. 1915–1916.

⁴³⁵ Idem, p. 1914.

⁴³⁶ Zie in het algemeen Bronneman-Helmers, L. J. Herweijer en H. M. G. Vogels, a.w., p. 56/57.

⁴³⁷ Verslag algemeen overleg d.d. 3 december 1998, Kamerstuk II 1998/99, 26 200 VIII, nr. 59.

⁴³⁸ Onderwijsinspectie, De Tweede Fase een fase verder, rapport, oktober 2001, p. 1–12. Op dit rapport wordt hieronder verder ingegaan.

⁴³⁹ Sheila Kamerman, Scholen schrikken van zwaarte Tweede Fase, NRC 16 december 1999.

⁴⁴⁰ Zie Kamerstuk II 1998/99, 26 200 VIII, nr. 59, p. 12–14. Zie Regeling aanpassing examens profielen v.w.o./h.a.v.o., Uitleg OCenW-Regelingen van 16 december 1998, nr. 30b.

⁴⁴¹ Regeling wijziging examenprogramma wiskunde A1 en wiskunde A 1,2 vwo, Uitleg OCenW-Regelingen van 14 juli 1999, nr. 18b.

bijstelling van te zware examenprogramma's zonder evenwel de oplossing te zoeken in het schrappen van vakken. De regering wordt opgedragen om tijdig, zo mogelijk vóór het schooljaar 1999/2000 passende maatregelen te treffen.⁴⁴²

Eind 1999 verscherpt de situatie zich. Na een oproep via internet van vwo-leerlingen van het Vlaardingse Aquamarijn College, vindt er op 6 december in Den Haag een demonstratie plaats van 20 000 leerlingen tegen de zwaarte van de havo- en vwo-programma's. Bij deze demonstratie vinden er relletjes plaats en worden er arrestaties verricht, maar de boodschap dat met de tweede fase iets mis is, komt bij sommige kamerleden goed over.⁴⁴³

De ruimte voor staatssecretaris Adelmund om met meer structurele maatregelen te komen is feitelijk beperkt. Dat blijkt goed uit de reacties die loskomen wanneer zij in december in de Kamer haar voornemens bekendmaakt tot het onder meer schrappen van onderdelen bij ANW, wiskunde B en aardrijkskunde. Rectoren en docenten van door NRC Handelsblad benaderde scholen betitelen de ingrepen ten aanzien van ANW als «onuitvoerbaar», «ondoordacht» en «paniekerig». Behalve dat daarmee reeds geïnvesteerde energie in de invoering van de tweede fase op veel scholen teniet wordt gedaan, geldt ook dat er door de decimering van het vak leraren zullen moeten verdwijnen. Ook de onderwijsorganisaties en de VSNU reageren afwijzend.⁴⁴⁴ Veel leerlingen verkeren plotseling in onzekerheid over wat nu wel en niet relevant is voor het eindexamen.⁴⁴⁵ In januari 2000 heeft de staatssecretaris haar oorspronkelijke voornemens bijgesteld en stuurt aan op een nieuwe ministeriële regeling. De eerdere tijdelijke verlichtingsmaatregelen worden daarbij ingetrokken.⁴⁴⁶ De nieuwe maatregelen zijn deels permanent, deels tijdelijk. De permanente aanpassingen werken terug tot de datum van invoering van de Wet Profielen tweede fase: 1 augustus 1998. De tijdelijke werken terug tot 1 augustus 1999 en gelden voor drie jaar. Tot de permanente maatregelen behoren onder meer de mogelijkheid van de CEVO onderdelen van het examenprogramma aan te wijzen die in het centraal examen van een bepaald jaar niet aan de orde komen, en de reeds in juli 1999 getroffen maatregel om het examenprogramma wiskunde A vwo aan te passen. Tot de tijdelijke behoren onder meer de beperking van het aantal praktische opdrachten tot één per vak en de beperking van het profielwerkstuk op één (deel)vak van het profieldeel, alsmede toekenning van de mogelijkheid aan scholen om binnen de examenprogramma's moderne vreemde talen en CKV1 en ANW voor het bereiken van slechts een deel van de eindtermen te kiezen in «het handelingsdeel».⁴⁴⁷ Over de tijdelijke maatregelen schrijft De Volkskrant op 15 januari 2000: «Het valt moeilijk in te zien hoe de politiek ANW, CKV en de tweede vreemde taal na drie jaar nog kan redden. Hetzelfde geldt voor het terugdringen van het aantal werkstukken. Wanneer nu geldt dat de praktische opdrachten nog maar voor 20 procent voor het schoolexamen meetellen, valt niet te verwachten dat zij in het definitieve studiehuis in 2002 opeens weer voor 40 procent meetellen.»⁴⁴⁸ De ministeriële regeling wordt in 2001 nog op onderdelen aangepast en met één jaar verlengd, zodat ze ook van toepassing is op leerlingen die in het schooljaar 2002–2003 beginnen met het vierde leerjaar havo of vwo en die in het schooljaar 2003–2004 beginnen met het vijfde leerjaar vwo.⁴⁴⁹

4.5.2 Inspectierapport 2001

In oktober 2001 publiceert de Onderwijsinspectie een rapport over de eerste ervaringen na de invoering. Dit rapport is bedoeld ter voorbereiding van een notitie van staatssecretaris Adelmund over wijzigingen in

⁴⁴² Motie Kamerstuk II 1998/99, 26 200 VIII, nr. 95; zie ook Handelingen II, 17 juni 1999, TK 90, p. 5166–5171.

⁴⁴³ Zie: Veel animo voor scholierenstaking, NRC 20 november 1999; VVD'ers verbolgen over reischoppende scholieren, NRC 7 december 1999.

⁴⁴⁴ Vgl. Wilma Cornelisse, De invoering van de nieuwe tweede fase van havo en vwo, in: Rob Knoppert en Wilma Cornelisse, *Van metafoor naar werkelijkheid; voorbereiding en invoering van de nieuwe tweede fase van havo en vwo*, PMVO Den Haag, april 2000, p. 56.

⁴⁴⁵ Vgl. Scholen over studiehuis: actie, NRC 16 december 1999; Leerling krijgt hoofdpijn van Adelmund, NRC 12 januari 2000.

⁴⁴⁶ Regeling van 17 maart 2000, Gele Katern 2000, nr. 9 (Regeling profielen 2000).

⁴⁴⁷ Zie Brief staatssecretaris Adelmund van 14 januari 2000, Kamerstuk II 1999/00, 26 800 VIII, nr. 70. Zie ook de toelichting en de bijlagen bij de in de vorige noot genoemde regeling.

⁴⁴⁸ Geciteerd bij Wilma Cornelisse, a.w., p. 56/57.

⁴⁴⁹ Regeling Aanpassing verlichtingsmaatregelen profielen havo/vwo, 24 juli 2001, Gele Katern 2001, nr. 18a, p. 82 t/m 85.

de tweede fase. De Inspectie vraagt zich af of met de reeds ingevoerde verlichtings- en versoepelingsmaatregelen niet ongemerkt een of meer van de oorspronkelijke bedoelingen met de invoering van de tweede fase teniet worden gedaan. «Er bestaat in onze ogen behoefte aan een meer expliciete duiding van verschuivingen in de doelstellingen van de tweede fase en aan een duidelijker relatie tussen aanpassingen in de tweede fase en de veranderingen in doelstellingen en context.»⁴⁵⁰ Met name wordt daarbij bedoeld op de voorbereiding op het hoger onderwijs. Volgens de Inspectie is er geen weg meer terug, omdat er inmiddels anno 2001 kan worden gesproken van enkele verworvenheden van de tweede fase. Als zodanig worden beschouwd de actualisering van de examenprogramma's, de vormgeving van enkele profielen, de ideeën over didactische variatie en de verbreding van het verplichte onderwijsaanbod. De Inspectie erkent dat er problemen bestaan bij vele leraren over de invoering van didactische vernieuwingen, maar beschouwt het nadenken daarover niettemin als een pluspunt.⁴⁵¹

Als er wordt gesproken over knelpunten, zo waarschuwt de Inspectie, moet er onderscheid gemaakt worden tussen die die inherent zijn aan een invoeringsproces en die die buiten de invloedssfeer van de scholen liggen en die om een centrale aanpak vragen. Knelpunten als de didactische verschraling (studiehuis), de aansluiting van de basisvorming op de tweede fase, de eisen om te voldoen aan het eindexamenpakket, de overdaad aan toetsen en opdrachten en het gebrek aan afstemming en samenhang tussen de vakken zijn in beginsel door scholen zelf op te lossen.

De problemen met het studiehuis worden in verband gebracht met onvoldoende voorbereidingstijd en de hoge werkdruk bij leraren. De meeste leerlingen lijken ingenomen met het studiehuis. Vaak wordt evenwel de ruimte voor zelfstandig werken sterk ingeperkt door de houding van hun docenten, de studiewijzers werken nogal eens als een keurslijf. Ook worden de leerlingen tijdens de basisvorming te weinig op hun zelfstandigheid aangesproken. Door de hoge werkdruk is bij een derde van de leraren het werkplezier in de tweede fase afgenomen. Toch gebeurt het nog veel te weinig, aldus de Inspectie, dat leraren op professionele wijze spreken over didactische variatie als uitgangspunt voor het motiveren van leerlingen. Daarnaast ontbreekt op veel scholen de fysieke ruimte (zelfwerkzaamheidslokalen, mediatheek) om de vernieuwingen te kunnen realiseren.⁴⁵²

Voor een schets van de indruk die de invoering van het concept van het studiehuis op sommige docenten zou kunnen hebben is wellicht illustratief het in het begin van 2003 gepubliceerde artikel van de auteur en leraar Jan Siebelink in het dagblad Trouw. Hij schrijft onder meer het volgende. «Zoetermeer geloofde dat een grote cultuuromslag aan het plaatsvinden was. Het antwoord daarop was het studiehuis. De school als snel en accuraat toeleveringsbedrijf voor adequaat personeel van de natie! Mevrouw Clan Visser 't Hooft, voormalig rector en fervent aanhanger van de new-age beweging, werd tegen een puik salaris procesmanager van het studiehuis. Zij reisde met een aantal beleidsmedewerkers stad en land af, ageerde fel tegen het klassikale systeem – misprijzend het frontale lesje genoemd – dat zijn tijd zou hebben overleefd. In het studiehuis zou leerlingen niet in de eerste plaats kennis, maar vaardigheden om kennis te vergaren, worden bijgebracht. Van de leerlingen werd verwacht dat ze hun eigen leerproces in de gaten zouden houden, een opdracht die je zelfs niet zo gauw aan een volwassene geeft. De

⁴⁵⁰ Onderwijsinspectie, *De Tweede Fase een fase verder*, a.w., p. 4.

⁴⁵¹ A.w., p. 5.

⁴⁵² A.w., p. 6–7. Zie ook Bronneman-Helmers, Herweijer en Vogels, a.w., p. 56/57.

hooggekwalificeerde vakdocent zou zijn plaats moeten inruimen voor de teamplayer, de begeleider, de regisseur van het leren. Zo zei ze het in een interview: «Je wàs docent Frans, je had een lokaal met een deur en een ruit. Op de ruit plakte je een poster van de Eiffeltoren en je trok de deur achter je dicht. En je wàs God in Frankrijk. Die tijd is goddank voorbij.» Natuurlijk zag menig docent dat er bezwaren kleefden aan het klassikale systeem, maar het stak dat iemand voortkomend uit het onderwijs op zo'n verachtelijke, zo'n ordinaire toon, over het leraarsambt sprak. Om haar woorden kracht bij te zetten vond ze het ook nodig God erbij te halen. In datzelfde interview zei deze mevrouw nog dat ze er van uitging dat «een tien procent van alle docenten – en dan praten we over zo'n slordige tienduizend collega's – de nieuwe ontwikkelingen niet kunnen bijbenen. Voor hen zit er niets anders op het onderwijs, liefst eigener beweging, te verlaten.» Zij joeg vele docenten de gordijnen in, riep zoveel angst en onrust op voor een geheel nieuwe wijze van lesgeven die nog nergens in de praktijk was getoetst, dat alleen al door de berichtgeving velen met ernstige, lichamelijke klachten afhaakten en in de WAO terechtkwamen. De overheid gaat al jaren erg slordig met het onderwijzend personeel om.»⁴⁵³

Vervolgens wordt in het kader van deze analyse aandacht besteed aan het Inspectierapport. Als een ander probleem wordt gezien dat de structuur van de tweede fase met zijn onderverdeling in deelvakken, heelvakken en profielvakken gecompliceerd wordt geacht, wat leidt tot fouten in pakketsamenstelling en studielastberekening. Maar die fouten zijn van voorbijgaande aard. Verder moeten leraren leren beter samen te werken en af te stemmen, de uitsluitende concentratie op het eigen vak en de eigen methodes moet worden verlaten.

Tot de structurele, niet tijdelijke problemen worden gerekend:

- De overladenheid van het programma;
- Het ontbreken van facilitaire condities, zoals voldoende ruimte voor de organisatie en voorbereiding door leraren;
- De beoordeling en weging van kleine vakken en deelvakken ten opzichte van de «heelvakken»;
- De complexiteit van wet- en regelgeving.

Hieruit vloeit een serie voorstellen tot aanpassing van de wetten regelgeving voort. De Inspectie beveelt aan de inhoud van de examenprogramma's in relatie tot de beschikbare studielast en onderwijstijd nog eens tegen het licht te houden: de kwaliteit van onderwijs en studie lijden eronder. Als alternatief voor programmatische reductie kan wellicht de breedte van het aanbod worden verminderd, zodat er per vak meer tijd beschikbaar komt.

De werkdruk van leraren heeft deels ook een blijvend karakter. De administratieve belasting is flink toegenomen. Voor ieder leerjaar moeten er programma's van toetsing en afsluiting worden gemaakt, er moeten studiewijzers voor leerlingen worden geschreven, hun vorderingen moeten nauwkeurig worden geregistreerd en de praktische opdrachten moeten worden opgesteld en beoordeeld. Sommige docenten menen daardoor dat ze te weinig lestijd voor uitleg en instructie hebben. De Inspectie beveelt aan een betere afstemming tussen programma-eisen en beschikbare tijd bij enkele vakken tot stand te brengen. Daarnaast is er in de facilitaire sfeer behoefte aan geschikte, geautomatiseerde systemen voor registratie en administratie en moeten er meer onderwijsassistenten worden ingezet.

⁴⁵³ Trouw 4 januari 2003, artikel ter gelegenheid van diens afscheid als leraar Frans aan het Marnix College in Ede.

Verder wordt aanbevolen de verdeling van vakken over profielen en de waardering (status) van vakken en vakonderdelen binnen profielen te heroverwegen waar dat nodig is. Ook wordt het wenselijk geacht het aantal opdrachten per leerling te limiteren, omdat thans naar veler gevoel toch «veel van hetzelfde» moet worden gedaan en dat ook niet motive-rend werkt.

De studielasturen-norm van 1600 op jaarbasis wordt voor het examenjaar niet reëel geacht. Bovendien blijkt de eis om voor elke leerling 1000 klokuren in schooltijd verzorgd onderwijs te verzorgen op vrijwel geen enkele school te worden gerealiseerd. «Beter lijkt het ons dat scholen gehouden zijn gemiddeld per week 25 klokuren te verzorgen en voorts hun best doen de structurele lesuitval op jaarbasis tot een minimum te beperken.»⁴⁵⁴

In het algemeen overleg dat begin 2002 over onder meer het Inspectie-rapport plaatsvindt worden de belangrijkste conclusies onderschreven. Alle aanwezige fracties menen dat het geen zin heeft om afstand te nemen van een wet die pas drie jaar daarvoor is ingevoerd en waarvan de doelstellingen onverminderd noodzakelijk en relevant worden geacht. Voor wetgeving ter oplossing van structurele problemen zal worden gewacht op een evaluatie, die volgens staatssecretaris Adelmund pas in 2005 zal verschijnen, maar het belang daarvan zal al snel overschaduwd worden door het werk van de profielcommissies. Op de evaluatie zal uiteindelijk ook niet worden gewacht als het op de voorbereiding en behandeling van nieuwe wetgeving aankomt. Zie verder § 4.5.1 en § 4.6.2. Daarnaast wil de Kamer snelle oplossingen, zoals ten aanzien van de vele opdrachten die leerlingen moeten doen.⁴⁵⁵ Eind 2002 doet de pas aangetreden minister Van der Hoeven voorstellen om de belasting van leraren en scholen te verminderen. De maatregelen treden per 1 augustus 2003 in werking.⁴⁵⁶ De nieuwe minister wil vooral rekening houden met de wensen van de scholen en in de scholen. Waar mogelijk, wil zij daarom scholen meer ruimte en keuzemogelijkheden bieden, maar wat het laatste betreft blijkt de Kamer al spoedig grenzen te willen stellen.⁴⁵⁷

4.6 Reparatie en herstel

4.6.1 Aanloop naar de wettelijke aanpassing van de profielen: profielcommissies

In een algemeen overleg op 29 oktober 2003 wordt door de Kamer een halt toegeroepen aan de trend tot verdere verlichting van het programma en het toestaan van meer keuzevrijheid aan de scholen.⁴⁵⁸ Dan is ook een nieuw rapport van de Onderwijsinspectie over vier jaar tweede fase bekend. Verder heeft de minister voorstellen tot verbetering van de tweede fase aan «het brede onderwijsveld» voorgelegd, waarbij organisaties van leraren, schoolleiders en schoolbesturen hun achterban uitvoerig hebben geraadpleegd. Op een en ander wordt nader ingegaan. Naast de reeds bekende punten zijn opvallend in het Inspectierapport de inhoudelijke opmerkingen over de profielen. De Inspectie constateert dat er te weinig programmatische samenhang tussen de vakken in een profiel bestaat. «Het valt te overwegen de herziening van de vakken in het profieldeel per profiel op te dragen aan één «profielprogrammagroep» die onder meer moet zorgen voor afstemming en samenhang tussen de profielvakken. De betrokkenheid van het hoger onderwijs hierbij is een belangrijke voorwaarde.» De Inspectie constateert daarnaast dat het keuzegedrag op het vwo redelijk gespreid is. Op het havo blijken natuurprofielen evenwel betrekkelijk weinig te worden gekozen. Een

⁴⁵⁴ A.w., p. 8–11.

⁴⁵⁵ Verslag van mondeling overleg d.d. 30 januari 2002, Kamerstuk II 2001/02, 28 000 VIII, nr. 112. Zie ook de ministeriële regeling, waarbij afronding van het profielwerkstuk niet langer een voorwaarde is om deel te nemen aan het examen, Gele Katern 10, april 2002.

⁴⁵⁶ Zie de Regeling Profielen 2003 d.d. 15 mei 2003, Gele Katern nrs. 14–15, 28 mei 2003. Het gaat hier om ingrepen als verlenging van reeds bestaande verlichtingsmaatregelen maar ook aanpassing van inrichtings- en examenvoorschriften volgens een bij de regeling gevoegde bijlage.

⁴⁵⁷ Zie haar notitie «Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo», op 8 januari 2003 aan de Tweede Kamer toegezonden, kenmerk OCW0300015.

⁴⁵⁸ Verslag van algemeen overleg d.d. 29 oktober 2003, Kamerstuk II 2003/04, 29 000 VIII, nr. 77.

andere constatering is dat het oorspronkelijke streven van de tweedefasevoorstellen om een sterkere eigen identiteit van havo en vwo vorm te geven, niet gelukt is. «Een nadere bestudering van de vraag in hoeverre de programma's ter voorbereiding op het hbo en wo identiek zijn of juist verschillen, kan het onderscheid profileren, maar tevens de overeenkomsten vaststellen.»⁴⁵⁹

In een brief van 4 juli 2003 aan de Tweede Kamer doet de minister verslag van een veldraadpleging over door haar voorgestelde vernieuwingen.⁴⁶⁰ Naar blijkt, kunnen er in het land drie standpunten worden onderscheiden. Een deel van de organisaties (waaronder die voor de schoolleiders en drie van de vier grote besturenorganisaties) spreken nadrukkelijk steun uit voor de voorstellen. Een ander deel, waaronder de Onderwijsraad, verzet zich tegen de gevolgen van de voorstellen voor de bètavakken. Zij willen daarvoor extra ruimte. Een derde groep ten slotte, stelt nieuwe wijzigingen ongewenst te achten. Scholen moeten niet opnieuw worden belast met invoeringskwesties. In haar brief constateert de minister dat men het eens is over de wenselijkheid om deeltalen om te zetten in een volledige taal. Verder is er flinke kritiek op het schrappen van natuurkunde in het profiel natuur en gezondheid en op de teruggang in uren van het vak wiskunde. De minister concludeert hieruit onder meer dat het gewenst en mogelijk is te komen tot een verbetering die zowel de deeltalen aanpakt als de aantrekkelijkheid van de bètavakken vergroot, terwijl er ook meer keuzemogelijkheden worden geschapen en het geheel voor de scholen beter organiseerbaar wordt gemaakt. Het profiel natuur en gezondheid zal door toevoeging van natuurkunde vier vakken tellen in plaats van drie. Het aantal keuzevakken wordt mitsdien beperkt tot één. De andere drie profielen houden drie profielvakken en dus twee keuzevakken. In het profiel natuur en techniek is wiskunde verplicht en telt het meer uren dan de andere vakken. In de profielen economie en maatschappij en natuur en gezondheid is het vak wiskunde gelijk. Daarmee worden voor leerlingen ook betere mogelijkheden geschapen om profielen met elkaar te combineren.

In het algemeen overleg, waarop in het begin van deze paragraaf wordt gewezen, pleiten verschillende fracties voor versteviging van de bètavakken in vooral het havo, wat weer opnieuw tot de vraag leidt hoe de profielen er in de toekomst uit moeten zien. De uitkomst is per saldo vermindering van de keuzevrijheid van leerlingen. Alle profielen moeten uit vier vakken bestaan, waarvan één vak door de leerlingen uit een «profielcluster» moet worden gekozen. Daarbovenop moeten de leerlingen nog één keuzevak vrij kiezen. Ook vinden vele fracties dat de profielen natuur en techniek en natuur en gezondheid inmiddels in onwenselijke mate op elkaar lijken. Er wordt ingestemd met het voorstel van minister Van der Hoeven tot de instelling van profielcommissies die voorstellen zullen doen tot aanpassing van de profielen, met een voor havo en vwo onderscheiden traject.⁴⁶¹ Als uitvloeisel van het overleg met de Kamer stelt de minister bij brief van 4 december 2003 twee algemene uitgangspunten bij de nieuwe invulling van de profielen voorop: (1) de profielen worden duidelijker van elkaar onderscheiden, ze moeten een duidelijk eigen gezicht hebben, en (2) de profielen worden in hun opbouw beter met elkaar in overeenstemming gebracht, zodat daarin duidelijk wordt dat zij gelijkwaardig zijn. Kortom, grotere verschillen in de inhoud, grotere gelijkenis in de structuur.⁴⁶²

De minister besluit tot instelling van twee profielcommissies.⁴⁶³ Op 7 oktober 2004 wordt de profielcommissie Natuur en Gezondheid/Natuur en Techniek geïnstalleerd, op 17 februari 2005 de profielcommissie

⁴⁵⁹ Onderwijsinspectie, Tweede fase vierde jaar. Een overzicht van de stand van zaken vier jaar na invoering van de tweede fase havo/vwo, z.p., 2003.

⁴⁶⁰ Zie brief minister Van der Hoeven, onder kenmerk VO/OI/2003/23487.

⁴⁶¹ Verslag van algemeen overleg d.d. 29 oktober 2003, a.w.

⁴⁶² Kamerstuk II 2003/04, 29 200 VIII, nr. 109.

⁴⁶³ Het navolgende is ontleend aan de site van SLO: <http://www.slo.nl/themas/00078/map3/Map1/> (inzage 18 december 2007).

Cultuur en Maatschappij/Economie en Maatschappij. Kort samengevat, bestaat de opdracht van de profielcommissies uit het adviseren in twee fasen: een advies op hoofdlijnen op de korte termijn over een beperkt aantal concrete punten, en een advies over de inhoudelijke ontwikkeling en vernieuwing van de profielen in de tweede fase op langere termijn. Het gaat bij dit laatste om de inhoud van de profielen in samenhang, waaronder de hoofdlijnen van de inhoud van de vakken.⁴⁶⁴

In het kortetermijnadvies zullen de commissies antwoord geven op een beperkt aantal vragen van de minister met betrekking tot de herziening van de tweede fase in 2007. De commissie voor de natuurprofielen adviseert over het nieuwe geïntegreerde bètavak, de profielkeuzevakken in het profiel Natuur en Gezondheid, ANW in havo en over het vak wiskunde in relatie tot de bètdoorstroom. De commissie voor de maatschappijprofielen adviseert over het kunstvak, ANW in havo en over het vak wiskunde in relatie tot de alfa/gammadoorstroom. Het lange-termijnadvies over de inhoudelijke ontwikkeling en vernieuwing van de tweede fase dient tot stand te komen op basis van een fundamentele doordenking van de problematiek. Dit advies moet vóór 1 augustus 2007 worden uitgebracht.

De commissies zijn «commissions de réflexion», en geen uitvoerings- of implementatiecommissies die zo veel mogelijk draagvlak in het veld moeten zien te verwerven. De leden, afkomstig uit wo, hbo en VO, zijn dan ook benoemd op basis van hun deskundigheid en gezag, en niet als vertegenwoordigers van een organisatie. Voorzitter van beide commissies is dr. Jan G. F. Veldhuis, voormalig voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit Utrecht.

Op 20 juni 2005 zendt de minister het eerste, gemeenschappelijke advies van de twee profielcommissies over een nieuwe inrichting van de profielen vwo/havo voor de korte termijn (dat wil zeggen: activiteiten die zo snel mogelijk kunnen beginnen) en voor de middellange termijn (de aanpassingen in de profielen per 1 augustus 2007) naar de Kamer. Uitgangspunt voor dit gemeenschappelijke advies is de Kamerbreed ondersteunde motie-Hamer c.s., waarin aan de profielcommissies wordt gevraagd per profiel uitwerking te geven aan de samenhang, de doorstroomrelevantie en de inhoudelijke vernieuwing van de profielen. De belangrijkste aandacht van de Kamer gaat daarbij uit naar de mogelijkheden om de positie van de bètavakken in alle profielen voor zowel havo als vwo te versterken met inachtneming van het onderscheiden karakter van de verschillende profielen en zonder dat dit tot overladenheid van de programma's zal leiden.⁴⁶⁵ Het overwegend technische advies wordt een aantal maanden later positief en instemmend begroet door een meerderheid in de Tweede Kamer.⁴⁶⁶ Dan is er al wetgeving aanhangig met betrekking tot oplossingen voor de middellange termijn. Op 16 juli 2005 is het wetsvoorstel ingediend tot aanpassing van de profielen tweede fase vwo en havo.⁴⁶⁷ Hierop wordt in het navolgende kort ingegaan. Aan latere ontwikkelingen zal nog slechts summier aandacht worden besteed.

4.6.2 Het wetsvoorstel Aanpassing profielen en de publiciteit

Het wetsvoorstel wordt getekend door in de uitwerking twee tegenstrijdige bewegingen: keuzevrijheid en maatschappelijke wensen. In de beide bètaprofielen neemt de keuzevrijheid iets af, doordat meer onderwijstijd wordt ingeruimd voor bètavakken. Het gemeenschappelijk deel kent voortaan enige keuzevrijheid. Door de ophoging van elk profieldeel naar vier vakken, waarbinnen beperkte keuzemogelijkheid overblijft gaat het vrije deel terug van twee naar één vak. Onmiskenbaar

⁴⁶⁴ Zie brief minister OCW d.d. 12 maart 2004, Kamerstuk II 2003/04, 29 200 VIII, nr. 125.

⁴⁶⁵ Motie van de leden Hamer (PvdA), Mosterd (CDA), Balemans (VVD), Kraneveldt (LPF), Slob (CU), Lambrechts (D66), Van der Vlies (SGP), Vergeer (SP) en Vendrik (Groen-Links), Kamerstuk II 2003/04, 29 200 VIII, nr. 120.

⁴⁶⁶ Verslag algemeen overleg d.d. 14 september 2005, Kamerstuk II 2005/06, 30 300 VIII, nr. 37.

⁴⁶⁷ Kamerstuk II 2005/06, 30 187, nrs. 1–3.

wordt zo een lijn doorgezet naar versterking van de inhoud van het onderwijs en naar verbetering van de doorstroommogelijkheden. Een en ander ziet er globaal als volgt uit. Wat betreft het voor alle leerlingen verplichte *gemeenschappelijke deel* treden er veranderingen op in de talen, de vakken ANW en maatschappijleer en CKV:

- Op het vwo worden de deeltalen Frans en Duits vervangen door één volledige taal (Frans, Duits of Fries). Voor bijvoorbeeld dyslectische leerlingen zijn daarbij ontheffingen toegestaan. Op het gymnasium wordt de tweede moderne vreemde taal vervangen door een klassieke taal. Op het havo verdwijnt de verplichting van de tweede moderne vreemde taal. Het wordt slechts een verplicht vak in het profiel cultuur en maatschappij.
- ANW wordt op het vwo een verplicht zelfstandig vak. Het vak verdwijnt van het havo. Het vak maatschappijleer blijft voor zowel havo als vwo verplicht en gaat invulling geven aan burgerschapsvorming.

Wat betreft het *profieldeel* geldt het volgende:

- In ieder profiel komen drie verplichte vakken plus een profielkeuzevak.
- Op het vwo is een van de drie verplichte vakken wiskunde. Op het havo is wiskunde niet verplicht in het profiel cultuur en maatschappij.

Terwijl de Kamerbehandeling loopt, de Nota naar aanleiding van het Verslag van de Tweede Kamer moet nog verschijnen, ontfermt de publieke opinie zich over het wel en wee van de tweede fase. Dat gebeurt nadat in oktober 2005 het evaluatierapport «Zeven jaar Tweede Fase, een balans» van het Tweede Fase Adviespunt openbaar wordt. Het rapport is in het algemeen positief over de effecten van invoering van de tweede fase. Op het vlak van intern en extern rendement is vooruitgang te constateren. Veel aandacht trekt evenwel de weergegeven opvatting van opleiders uit het hoger onderwijs, dat de algemene vaardigheden van studenten die instromen uit de tweede fase weliswaar op peil zijn, maar dat zij matig zijn uitgerust met vakspecifieke kennis en vaardigheden. Het gaat daarbij met name om achterblijvende taal- en rekenvaardigheid en om een onvoldoende peil van nauwkeurigheid en analytische vermogens. Naar blijkt, oordelen de opleiders in het wo negatiever dan opleiders in het hbo.⁴⁶⁸ Het NRC concludeert daarop in een redactioneel commentaar dat het studiehuis is mislukt, omdat er een verschuiving is opgetreden van directe kennis naar leren opzoeken. «Als universiteiten en hogescholen bijspijker-cursussen moeten geven aan nieuwe studenten, kan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Van der Hoeven (CDA), onmogelijk volhouden dat het hoger onderwijs te hoge verwachtingen heeft. Voorheen waren die cursussen niet nodig.»⁴⁶⁹ Het commentaar sluit overigens aan bij kritiek die al eerder werd geuit in de media.⁴⁷⁰ Verschillende columnisten grijpen daarna hun kans. Er moet worden afgerekend.⁴⁷¹

Op 16 november 2005 opent De Volkskrant met het bericht «Minister zet mes in het studiehuis».⁴⁷² De krant bevat een interview met minister Van der Hoeven, waarin ze zegt dat er meer ruimte moet komen voor meer kennisoverdracht in de tweede fase. Leerlingen krijgen te veel vakken en de verdieping ontbreekt. «De slinger is te ver doorgeslagen. Ik probeer een nieuwe balans te zoeken.» Dezelfde avond komen RTL Nieuws en NOS Journaal met forse items over het studiehuis en het ingrijpen van de minister. Alom breekt daarna de kritiek op het zelfstandig leren los. Het overheersende beeld is: deze minister maakt een einde aan een doorgeschoten onderwijsvernieuwing die kennis verwaarloost. De Vaste Kamercommissie uit de Tweede Kamer ziet een dag na het Volkskrant-interview aanleiding voor een brief aan minister Van der Hoeven. Daarin

⁴⁶⁸ Vgl. Kamerstuk II 2005/06, 30 300 VIII, nr. 30.

⁴⁶⁹ NRC-Handelsblad 27 oktober 2005.

⁴⁷⁰ Zie bijvoorbeeld Ralf Bodelier in Vrij Nederland van 4 juni 2005, De wederopbouw na het drama Studiehuis; Koen Koch in Trouw van 11 februari 2005, Vernieuwingsverslaving is de grootste oorzaak van beroerde kwaliteit van het onderwijs; alsook het eerder aangehaalde artikel in Trouw van januari 2003 van Jan Siebelink.

⁴⁷¹ Zie Marc Duursma, NRC-Handelsblad 3 december 2005.

⁴⁷² Het navolgende is ontleend aan Marc Duursma in NRC-Handelsblad van 3 december 2005: Van der Hoeven maakt geen einde aan onderwijsvernieuwing. Het studiehuis, de minister en de media.

staat dat de Kamer zich zeer verrast toonde door het nieuws. «De leden vragen daarom of er – zoals de berichtgeving in de media doet suggereren – soms sprake is van een koerswijziging ten opzichte van eerdere voorstellen met betrekking tot de Tweede Fase. (...) Indien er sprake is van een koerswijziging, dan willen de leden graag weten waarin de nieuwe koers precies verschilt ten opzichte van eerdere voorstellen». De minister laat daarop weten dat haar koers niet is veranderd. Datgene wat zij in De Volkskrant heeft gezegd is geheel overeenkomstig de voorliggende voorstellen. «Die voorstellen hebben betrekking op het vakkenpakket (de profielen), zoals vastgelegd in het wetsvoorstel, en op de examenprogramma's/eindtermen zoals ik die zal vaststellen op grond van het daarover gevoerde overleg met onderwijsveld en Kamer. Ik heb aangegeven, dat uit die examenprogramma's dwingende vormvoorschriften zullen verdwijnen: de inhoudelijke eindtermen (en het centraal examen) blijven, maar de leraar kiest zelf de manier waarop het onderwijs wordt gegeven.»⁴⁷³ Inderdaad, zoals hierboven aangegeven, kan de aandacht voor structurele versterking van het aspect van kennisoverdracht in de tweede fase al ruim twee jaar daarvoor in het algemeen overleg van september 2003 worden waargenomen. Sindsdien is dat ook een belangrijk uitgangspunt van het beleid geworden. De eind 2005 in de media doorklinkende geluiden dat de minister het studiehuis afschaft berust daarnaast op onjuiste interpretatie. Het studiehuis is geen wettelijke verplichting voor scholen, dus valt ook niet af te schaffen. Zie ook § 4.3.1.

4.6.3 Plenaire behandeling Tweede en Eerste Kamer

Ook dit wetsvoorstel kent een voorspoedige behandeling. Het wordt op 14 februari 2006 met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen.⁴⁷⁴ Op 25 april 2006 neemt de Eerste Kamer het zonder stemming aan.⁴⁷⁵ Op 23 mei verschijnt de wet in het Staatsblad (Stb. 2006, 251). Met ingang van 1 augustus 2007 is de wet in werking getreden (Stb. 2007, 118).

In het debat gaat de Tweede Kamer grotendeels met de voorstellen mee. Een nieuw, tijdens het debat ingebracht voorstel van de minister om het vak wiskunde B in het profiel natuur en techniek ten koste van het vrije deel op te hogen met 80 uren wordt ook prompt gevolgd. Het laatste is ongetwijfeld mede veroorzaakt door de in het begin van januari 2006 geopenbaarde «Lieve Maria» brief, waarin 10 000 studenten aan de minister laten weten dat ze boos zijn vanwege het gebrekkige peil van wiskunde op de middelbare school. Ze zijn daardoor gedwongen om bijspijker cursussen te volgen aan de universiteit. De actie is een initiatief van alle wiskunde- en natuurkundestudieverenigingen van Nederland. In de brief wordt onder meer het volgende opgemerkt: «Nog steeds is het wiskundeniveau van de gemiddelde eerstejaarsstudent te laag. Gevolg is dat veel studenten nu aansluitingscursussen nodig hebben om het universitaire niveau te halen. Sommige universiteiten passen hun wiskundig niveau zelfs naar beneden toe aan. (...) Ons is echter informatie onder ogen gekomen waaruit blijkt dat het aantal studielast-uren voor wiskunde (het zogenaamde Wiskunde B) in het Natuur & Techniekprofiel enorm afneemt. De mogelijkheid tot meer diepgang wordt dan wel aangeboden in de vorm van Wiskunde D, maar het niet-verplichte karakter (zowel voor scholier als middelbare school) geeft geen zekerheid. Wij vragen ons af, waarom na de evaluatie door het Tweede Fase Adviespunt de studielast voor wiskunde afneemt in plaats van toeneemt. Het ligt volgens ons meer voor de hand om het verplichte deel van het wiskundeonderwijs te verzwaren in plaats van te verlichten.»⁴⁷⁶

⁴⁷³ Brief van 21 november 2005, Kamerstuk II 2005/06, 30 187, nr. 10.

⁴⁷⁴ Handelingen II, 14 februari 2006, TK 49, p. 3248.

⁴⁷⁵ Handelingen I, 25 april 2006, EK 26, p. 1205.

⁴⁷⁶ Zie de site: lievemaria.nl (inzage 21 december 2007).

Daarnaast is er een amendement Balemans (VVD) c.s. aangenomen dat voorziet in een integrale evaluatie van de nieuwe profielen met het oog op de effecten van de aansluiting op de vervolgoopleidingen na vier jaar.⁴⁷⁷ De Kamer stelt nog eens samen met de minister vast dat met het laatste interview met De Volkskrant niet de intentie aanwezig was om de tegenstanders van het studiehuis «postuum» gelijk te geven. Het studiehuis op zichzelf wordt met andere woorden niet ten grave gedragen als concept. Er zijn scholen waar het goed gebeurt en waar dat niet goed gebeurt. Zoals de minister zegt: «Wij willen naar een goed evenwicht tussen enerzijds instructie en vakkennis overdragen en anderzijds zorgdragen dat jonge mensen met die vakkennis kunnen omgaan en die kunnen toepassen in vaardigheden. En daarvan zijn gelukkig heel veel goede voorbeelden te zien.»⁴⁷⁸ De discussie in de Eerste Kamer wordt hier terzijde gelaten, omdat daaruit geen nieuwe inzichten voortvloeien voor het doel van deze bijdrage.

⁴⁷⁷ Amendement, Kamerstuk II 2005/06, 30 187, nr. 26.

⁴⁷⁸ Handelingen II, 24 januari 2006, TK 40, p. 2674.

5. LEERWEGEN, DE VORMING VAN HET VMBO

5.1 Inleiding

Het laatste stuk van het bouwwerk tot herinrichting van het voortgezet is de invoering geweest van leerwegen, beter bekend als de vormgeving van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Reeds één jaar na invoering van de basisvorming en het vbo, wordt de discussie gestart over de inhoudelijke herinrichting van mavo en vbo. Deze heeft een directe aanleiding. In de nota Profielen tweede fase voortgezet onderwijs, de daarop volgende Vervolgnota⁴⁷⁹ en de motie van de Kamerleden Hermes en Netelenbos, ingediend tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Basisvorming,⁴⁸⁰ is gepleit voor de invoering van doorstroomprofielen in het mavo en vbo.

In dit hoofdstuk zal de politieke discussie worden weergegeven over de invoering van leerwegen. Tot op de dag van vandaag wordt die discussie zeer uitgebreid en intensief gevoerd. Gezien het zeer overvloedige parlementaire materiaal heeft dit hoofdstuk noodgedwongen een iets ander karakter dan de voorgaande, doordat de problematiek slechts op hoofdlijnen zal worden beschreven. Gezien het tijdsbestek waarin dit onderzoek moet worden afgerond is daarvoor bewust gekozen. Het onderzoek omvat de periode 1994–2006/07 tot aan het eerste advies van de Adviesgroep Vmbo en de gepubliceerde regeringsplannen met betrekking tot Passend Onderwijs voor zorgleerlingen. Centraal staat hier de vraag: wat was de betrokkenheid en rol van het parlement bij de invoering van leerwegen in het voortgezet onderwijs?

5.2 Het advies van de Commissie Van Veen

De regering besluit op 23 februari 1994 de *Commissie MAVO/VBO Aansluitend Onderwijs* in te stellen, welke onder voorzitterschap komt te staan van oud-minister van Onderwijs, Van Veen (kabinetten Biesheuvel-I en -II, 1971–1973). De opdracht voor de Commissie luidt dat in het belang van betere aansluiting de vrije keuzepakketten binnen het systeem van niveaudifferentiatie in het vbo en mavo worden vervangen door een optioneel stelsel van doorstroomprofielen met een voorgeschreven aantal vakken. Het is de taak van de Commissie dit nieuwe stelsel te schetsen en uit te werken.⁴⁸¹ In augustus van hetzelfde jaar brengt de Commissie haar advies uit, getiteld: «Recht doen aan verscheidenheid».⁴⁸²

De Commissie stelt met verbazing vast hoe weinig maatschappelijke belangstelling er bestaat voor vbo en mavo als dat wordt vergeleken met de basisvorming en de profielendiscussie.⁴⁸³ Het gaat niettemin om een heel belangrijk segment. In kwantitatieve zin vormen mavo en vbo de hoofdstroom binnen het voortgezet onderwijs. Ruim 60% van de leerlingen, zo'n 500 duizend in getal, volgt hier hun opleiding. De verschillen binnen de leerlingenpopulatie, de wijze waarop het onderwijs daarop moet inspelen en de richtingen waarin wordt uitgestroomd, laten daarnaast zien dat de bandbreedte die vbo en mavo moeten bedienen enorm groot is.

Het gegeven van verscheidenheid is bepalend voor de vraag hoe moet worden gedacht over de toekomst van vbo en mavo. Omdat een discussie over schoolsoorten en schoolstructuur beladen is, waagt de Commissie zich daarbij niet aan voorstellen om de beide schoolsoorten op te heffen en met elkaar te integreren. Zij vertrekt dus vanuit het bestaande systeem.⁴⁸⁴

⁴⁷⁹ Zie § 4.1.1.

⁴⁸⁰ Kamerstuk II 1990/91, 20 381, nr. 95.

⁴⁸¹ Zie de ministeriële instellingsbeschikking van februari 1994, weergegeven op p. 102 e.v. van het in de volgende noot genoemde rapport.

⁴⁸² Recht doen aan verscheidenheid; opzet en ontwikkelingsperspectief van de afsluiting MAVO en VBO, Den Haag, augustus 1994 (voortaan: rapport-Van Veen).

⁴⁸³ Rapport-Van Veen, p. 16.

⁴⁸⁴ Idem.

Volgens de Commissie is er op drie niveaus sprake van wezenlijke verscheidenheid waarmee in de inrichting van het onderwijs rekening moet worden gehouden.⁴⁸⁵ Op de eerste plaats zijn er de verschillen tussen leerlingen in leerstijl, capaciteiten en motivatie. De Commissie constateert dat deze verschillen via het bestaande systeem van niveau-differentiatie daadwerkelijk worden opgevangen in het onderwijs, maar dat is in zekere zin ook weer té goed gebeurd. De situatie is ontstaan dat het civiel effect van diploma's en de waarde van de onderscheiden niveaus is aangetast. De verschillen tussen leerlingen zijn daarmee feitelijk verdoezeld. Er is sprake van een imagoprobleem. Vooral bij het vbo is het beeld ontstaan van «restonderwijs», terwijl het om regulier onderwijs moet gaan. «Te vaak wordt (...) uitgegaan van het idee dat iemand die cognitief zwak is, min of meer per definitie dan wel «gouden handjes» zal hebben en dus op het vbo op zijn plaats is. Dat is echter niet juist: iemand met cognitieve achterstand kan tegelijk ook in motorische of «praktische» zin een achterstand hebben. Omgekeerd geldt de laatste tijd ook steeds meer dat voor allerlei praktische beroepen toch een flinke dosis cognitieve kennis of «niveau» gewenst of zelfs noodzakelijk is.»⁴⁸⁶ Verder is er de verscheidenheid op het terrein van vervolgopleidingen en arbeidsmarkt. Mavo en vbo leiden naar een veelheid van vervolgmogelijkheden, waarvan de beginvereisten sterk uiteenlopen. De bestaande aansluiting is intussen verre van vlekkeloos. In 1991 stroomt van de vbo-gediplomeerden 32% door naar het leerlingwezen, 16% naar het kortlopend mbo, 34% naar het mbo, en valt 18% voortijdig uit. Van de mavo-gediplomeerden verdwijnt 20% in het leerlingwezen, 11% in het kortlopend mbo, 48% in het mbo, 8% in het havo, terwijl 13% voortijdig uitvalt.⁴⁸⁷ De Commissie⁴⁸⁸ berekent dat de kans op een diploma in het vervolgonderwijs nauwelijks in de helft van de gevallen aanwezig is. Verder doen degenen die het diploma halen dat in meer dan de helft van de gevallen met vertraging. Onderzoek naar de oorzaken levert het volgende beeld op. Leerlingen maken zich in de eerste fase in onvoldoende mate enkele algemene maar essentiële (studie)vaardigheden eigen; het niveau is op onderdelen te laag en de vakinhouden van de eerste en de tweede fase kennen soms geen aansluiting. Tenslotte zijn er grote verschillen tussen scholen. Mavo en vbo verzorgen verschillende soorten programma's en hanteren een eigen pedagogisch-didactische aanpak. Ook het scholenlandschap is qua omvang en aanbod per school divers. Zoals staatssecretaris Netelenbos een half jaar later vaststelt hebben de basisvorming en de scholengemeenschapsvorming er weliswaar toe bijgedragen dat het aanbod van vbo-scholen in stand kon blijven, maar de afdelingen van deze scholen zijn vaak bijzonder klein.⁴⁸⁹ De Commissie beschouwt de situatie van het scholenveld als een gegeven. Opheffingsnormen hoeven niet gewijzigd te worden en er is bestaansrecht voor categorale scholen. «Scholen kunnen daarom in een aantal gevallen slechts een beperkt programma-aanbod hebben. Een zekere spreiding van het onderwijsaanbod is, met het oog op de bereikbaarheid voor de nog relatief jonge leerlingen, gewenst. Voor het vbo is daarom een beperkte programmatische verbreding wenselijk, zonder dat daarbij sprake is van een loslaten van het beroepsvoorbereidende karakter. Door samenwerking tussen scholen te bevorderen, door vormen van regionale taakverdeling en concentratie na te streven en door een gezamenlijke infrastructuur voor de praktijkcomponent op te bouwen (ook samen met het secundair beroepsonderwijs en arbeidsvoorziening) kan op dit punt veel behouden en misschien zelfs versterkt worden.»⁴⁹⁰

Volgens de Commissie bestaat er niet een eenduidige oplossing voor de geschetste problemen. Het is al heel wat, als de problematiek beter

⁴⁸⁵ Zie voor het navolgende de samenvatting in: Rapport-Van Veen, p. 7 e.v.

⁴⁸⁶ Rapport-Van Veen, p. 23.

⁴⁸⁷ Zie de overzichtsstaat in rapport-Van Veen, p. 15.

⁴⁸⁸ Zie rapport-Van Veen, p. 8.

⁴⁸⁹ Verslag algemeen overleg d.d. 25 januari 1996, Kamerstuk II 1995/96, 23 778 en 24 578, nr. 54, p. 13.

⁴⁹⁰ Idem, p. 9.

hanteerbaar wordt. Men kiest voor een meerdimensionale benadering om recht te doen aan de drie vormen van verscheidenheid. In het bestaande onderwijssysteem zijn verschillende leerwegen te onderscheiden, maar het onderscheidend vermogen schiet te kort doordat de verscheidenheid tegelijk erkend én weggepoetst wordt. «Aan de «onderkant» doet zich mede daardoor het probleem voor dat er steeds weer – als er een voorziening getroffen is – een onderkant van de onderkant opduikt».⁴⁹¹ De Commissie verlaat het systeem van de bestaande niveaudifferentiatie, waarin reguliere, beperkte en «rest»-trajecten op onduidelijke wijze door elkaar heen lopen en kiest voor een aanpak van programmadiifferentiatie. Men onderscheidt daartoe verschillende leerwegen:

- Een theoretische leerweg toeleidend naar mbo of naar havo;
- Een beroepsgerichte leerweg toeleidend naar mbo of leerlingwezen;
- Een gemengde leerweg voor die leerlingen die gebaat zijn bij een combinatie van een theorie- en beroepsgerichte aanpak met een vergelijkbare succes kans in het vervolgonderwijs;
- Een individuele, beroepsgerichte leerweg voor die leerlingen die de gewone theoretische of beroepsgerichte leerweg niet volledig en/of niet binnen de reguliere studieduur kunnen voltooien;
- Een arbeidsmarktgerichte leerweg voor die leerlingen voor wie de eerste fase in veel gevallen feitelijk eindonderwijs is. De nadruk ligt op toeleiden naar de arbeidsmarkt, waar mogelijk met behoud van doorstroommogelijkheden naar «beperkte» vervolgotrajecten.

Het hart van de voorstellen wordt gevormd door de eerste drie leerwegen. De inrichting daarvan dient zodanig te zijn dat de leerlingen een goede slaagkans in de reguliere opleidingen van het vervolgonderwijs hebben. Met de leerwegen wordt aangesloten bij de bestaande institutionele schoolstructuur.⁴⁹² Zo komen de eerste twee leerwegen goed overeen met het bestaande mavo en vbo. De laatste drie zijn evenwel grondig gheredefinieerd.⁴⁹³ In haar advies biedt de Commissie een uitwerking per sector en leerweg door programma's voor te schrijven die op korte termijn te implementeren zijn. Inhoudelijk gelden voor de opzet van die programma's de volgende uitgangspunten:

- In wezen worden er drie profielen gehanteerd, die staan voor de aansluiting van het eerste fase onderwijs op de arbeidsmarkt. Om verwarring met de discussie over de tweede fase te voorkomen, gebruikt men in plaats van «profielen» de term «sectoren». De Commissie onderscheidt een drietal sectoren: Techniek, Dienstverlening en Economie. Het agrarisch onderwijs geldt daarnaast als specifieke sector.⁴⁹⁴
- De vereiste niveaudifferentiatie wil de Commissie realiseren door een combinatie van tempodifferentiatie en inhoudelijke differentiatie. In de ene leerweg krijgen de leerlingen méér en/of moeilijker eindtermen in eenzelfde tijdsperiode te behalen dan in een andere leerweg. De afzonderlijke eindtermen zijn evenwel niet gedifferentieerd, maar binnen elke leerweg identiek. Zo geldt er een identieke avo-inhoud voor bijvoorbeeld het theoretische programma en het (op doorstroming naar het mbo gerichte) beroepsgerichte programma binnen eenzelfde sector.⁴⁹⁵
- Er is gestreefd naar versterking van de praktijk- en vaardigheden-component.⁴⁹⁶
- Er is gekozen voor een rechtstreekse en afzonderlijke benadering van het onderkantvraagstuk. Daarvoor is een individuele leerweg voorgesteld. De arbeidsmarktgerichte leerweg is er voor de doelgroepen die eigenlijk niet toelaatbaar zijn tot de individuele leerweg. Via de aldus

⁴⁹¹ Idem, p. 8.

⁴⁹² Idem, p. 35.

⁴⁹³ Idem, p. 43.

⁴⁹⁴ Idem, p. 31/32.

⁴⁹⁵ Idem, p. 43.

⁴⁹⁶ Idem, p. 44.

verkregen «uitzuivering» van leerwegen kan een versterkt regulier vbo ontstaan in de beroepsgerichte leerweg.⁴⁹⁷

- Er is gekozen voor handhaving van de nominale studieduur van vier jaar. Men kiest niet voor verlenging, onder meer omdat dat niet zou aansluiten bij de motivatie van vooral de zwakkere leerling, maar ook omdat het niet doelmatig is.⁴⁹⁸

5.3 Indiening en behandeling wetsvoorstel leerwegen mavo en vbo

5.3.1 Vliegende start

Staatssecretaris Netelenbos heeft het veld uitgebreid geconsulteerd, voordat zij met een reactie op het advies komt. Er zijn daartoe vijfendertig regionale bijeenkomsten gehouden. In de kabinetsreactie op het advies wordt nauw aangesloten bij de voorstellen inzake de opzet van de theoretische, beroepsgerichte en gemengde leerweg. Slechts op onderdelen wordt hiervan afgeweken. De voorstellen voor de individuele en arbeidsmarktgerichte leerwegen worden met meer ingrijpende wijzigingen overgenomen. Dit heeft onder meer te maken met plannen om het voortgezet speciaal onderwijs in het regulier onderwijs te integreren. Bij de bespreking van het wetsvoorstel zal nader op de inhoud worden ingegaan. Het kabinet mikt op invoering van de leerwegen per 1 augustus 1998. De datum is gekozen in samenhang met de invoering van profielen in het vwo/havo en het moment waarop de Interim-wet voor het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO) expireert.⁴⁹⁹

In vervolg op de kabinetsreactie worden organisaties in het veld en de Tweede Kamer vroegtijdig bij de nadere uitwerking van de plannen betrokken. Voordat het Verslag inzake het op 19 juni 1997 bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van Wet leerwegen mavo en vbo in de Vaste Kamercommissie is vastgesteld, zijn er al vier algemene overleggen gevoerd over de aanpak en uitwerking van de nieuwe maatregelen.⁵⁰⁰ Op deze manier lijkt onmiskenbaar te worden aangestuurd op een vliegende start voor het wetsvoorstel. Na de snelle wisseling van soms uitvoerige stukken – de Nota naar aanleiding van het Verslag van 108 pagina's verscheint twee weken na het Verslag, daarnaast vindt er nog tussentijds een wetgevingsoverleg en een algemeen overleg in de VKC plaats – kan reeds in januari 1998 het plenaire debat in de Tweede Kamer worden gehouden. Op 3 februari 1998 wordt er het wetsvoorstel met algemene stemmen aangenomen.⁵⁰¹ Een snelle behandeling in de Eerste Kamer – de Memorie van Antwoord van 22 pagina's verscheint een dag na het Voorlopig Verslag maar kan een Nader Voorlopig Verslag niet voorkomen – leidt er vervolgens toe dat daar het wetsvoorstel op 19 mei 1998 eveneens met algemene stemmen kan worden aangenomen.⁵⁰² De wet verscheint op 18 juni 1998 in het Staatsblad (Stb. 1998, 337). Zij treedt per 1 augustus 1998 in werking. Gezien de wetssystematiek zullen pas in 2001 de eerste leerlingen in het derde leerjaar, aan de nieuwe bovenbouw van het vmbo deelnemen.

5.3.2 Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel regelt vier zaken: (1) een plaatsbepaling van mavo en vbo door de verankering van leerwegen en sectoren, (2) de organisatie van samenwerkingsverbanden ten behoeve van leerlingen die leerweg-ondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs behoeven, (3) de positionering van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het individueel vbo

⁴⁹⁷ Idem, p. 45.

⁴⁹⁸ Idem, p. 46.

⁴⁹⁹ Kabinetsreactie d.d. 14 februari 1995, Kamerstuk II 1994/95, 23 900 VIII, nr. 75.

⁵⁰⁰ Het eerste vond plaats op 29 mei 1995, Kamerstuk II 1994/95, 23 900 VIII, nr. 114; zie verder Verslag algemeen overleg d.d. 25 januari 1996, Kamerstuk II 1995/96, 23 778 en 24 578, nr. 54; Verslag algemeen overleg d.d. 6 juni 1996, Kamerstuk 1995/96, 24 400 VIII, nr. 98; Verslag algemeen overleg d.d. 25 juni 1997, Kamerstuk II 1996/97, 24 578, nr. 8.

⁵⁰¹ Handelingen II, 3 februari 1998, TK 49, p. 3791.

⁵⁰² Handelingen I, 19 mei 1998, EK 31, p. 1589.

(ivbo) als leerwegondersteunend onderwijs of als praktijkonderwijs, en de samenwerkingsverbanden, en (4) een voorziening voor de overgang van het vso naar de Wet op het voortgezet onderwijs. Achtereenvolgens wordt op een en ander ingegaan.

Het inhoudelijk meest vernieuwende bestanddeel van het wetsvoorstel betreft de regeling van doorstroomprofielen – in navolging van de Commissie Van Veen leerwegen genoemd – voor de hogere leerjaren van het mavo en vbo die volgen op de basisvorming. Onder leerwegen wordt verstaan het geheel aan programmatische mogelijkheden binnen het mavo en het vbo dat recht doet aan verschillen tussen leerlingen in capaciteiten, leerstijl en motivatie en dat gericht is op aansluiting op het secundair beroepsonderwijs. «Uitgangspunt bij de invoering van de leerwegen is dat het mavo en vbo zoals geregeld in de WVO als schoolsoort blijven gehandhaafd, maar tegelijkertijd en vooral worden gezien als voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs.»⁵⁰³ Er worden aanvankelijk in navolging van het advies van de Commissie Van Veen drie leerwegen onderscheiden: de theoretische leerweg, de gemengde leerweg en de beroepsgerichte leerweg. De beroepsgerichte leerweg kent een basis- en kadervariant. Later, bij Nota van Wijziging,⁵⁰⁴ zullen de varianten tot zelfstandige leerwegen worden gepromoveerd: de basisberoepsgerichte leerweg, respectievelijk de kaderberoepsgerichte leerweg. De leerwegen worden verschillend gepositioneerd in verband met de aansluiting op het bestaande scholenveld. De theoretische leerweg is voorbehouden aan mavo-scholen en scholengemeenschappen waarvan mavo deel uitmaakt. De beroepsgerichte leerweg is voorbehouden aan vbo-scholen en scholengemeenschappen waarvan vbo deel uitmaakt. Tenslotte is de gemengde leerweg voorbehouden aan scholengemeenschappen waarvan mavo en vbo deel uitmaken.⁵⁰⁵ «Door deze inrichting worden leerlingstromen verlegd: een deel van de huidige mavo-populatie zal naar de gemengde en beroepsgerichte leerwegen worden omgebogen, waardoor deze onderwijsvormen worden versterkt en de doorstroom naar de beroepsopleidingen in het secundair beroepsonderwijs wordt vergroot».⁵⁰⁶

De theoretische leerweg is in beginsel gericht op vervolgonderwijs in het mbo. Het is daarnaast mogelijk om de leerlingen in deze leerweg met een speciaal daartoe in te richten vakkenpakket toe te leiden naar het havo. De theoretische leerweg, de kadervariant van de beroepsgerichte leerweg en de gemengde leerweg zijn gericht op de middenkader-vakopleidingen in het mbo. De basisvariant van de beroepsgerichte leerweg is gericht op de basisberoepsopleidingen in het mbo. De leerlingen die niet het volledige programma van deze basisvariant doorlopen maar wel een belangrijk aantal exameneenheden kunnen voltooien, kunnen deelnemen aan de opleidingen op het assistentenniveau en van daaruit eventueel doorstromen.⁵⁰⁷

Binnen de leerwegen worden vier sectoren onderscheiden: Techniek, Zorg en Welzijn, Economie en Landbouw. Afwijkend ten opzichte van de voorstellen van de Commissie is slechts dat «Dienstverlening» is vervangen door «Zorg en Welzijn». Het sectoronderscheid zal leiden tot een gewijzigde indeling van afdelingen in het vbo.⁵⁰⁸ Daarvoor zullen kleine afdelingen moeten worden samengevoegd aan de hand van opheffingsnormen die nog nader in de praktijk zullen moeten worden ontwikkeld.⁵⁰⁹ Voor deze herindeling is een Regievoerder aangesteld.⁵¹⁰ De vakkenpakketten zijn gesitueerd op het kruispunt van leerwegen en sectoren. Per leerweg/sector is het vakkenpakket opgebouwd uit een verplicht deel, een sectordeel en een keuzedeel. In elk deel zijn 2 examenvakken – het zogeheten kerncurriculum – aan de orde.⁵¹¹

⁵⁰³ Memorie van toelichting, Kamerstuk II 1996/97, 25 410, nr. 3, p. 3.

⁵⁰⁴ Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 8.

⁵⁰⁵ Kamerstuk II 1996/97, 25 410, nr. 3, p. 5.

⁵⁰⁶ Idem, p. 6.

⁵⁰⁷ Ibidem.

⁵⁰⁸ Idem, p. 7. Ter verduidelijking wordt opgemerkt dat het begrip «afdeling» twee invullingen kent. Ten eerste «afdeling» als organisatorische eenheid met een eigen programma, zoals de afdeling «installatietechniek». Ten tweede als eenheid met een pedagogisch-didactische aanpak, zoals de afdeling voor ivbo of straks voor leerwegondersteunend onderwijs. De dubbele betekenis keert in het wetsvoorstel terug.

⁵⁰⁹ Zie brief staatssecretaris Netelenbos d.d. 11 januari 1996, Kamerstuk II 1995/96, 24 578, nr. 1, p. 9 e.v.

⁵¹⁰ Idem, p. 12.

⁵¹¹ Kamerstuk II 1995/96, 24 578, nr. 25, p. 5.

Het verplichte deel bestaat steeds uit de vakken Nederlands en Engels. Daarmee wordt het kerncurriculum basisvorming doorgetrokken naar de bovenbouw van het mavo en vbo. Andere verplichte vakken zijn maatschappijleer, lichamelijke opvoeding en één van de vakken behorende tot de beeldende vorming, muziek, dans en drama, ter keuze van de leerling. In het nieuwe systeem van leerwegen zal het vbo zich van het mavo onderscheiden door de afdelingsvakken en intrasectorale programma's, en door een beperking van de exameneisen in de algemene vakken.⁵¹² Het sectordeel bevat voor de sector gezichtsbepalende vakken. Binnen het keuzedeel is vrije keuze van vakken door leerlingen mogelijk. Binnen de vakkenpakketten zullen combinatievakken en intrasectorale programma's worden geïntroduceerd. Combinatievakken zijn opgebouwd uit afzonderlijke vakken. Men onderscheidt combinatievakken als natuur- en scheikunde I en II (nask I en II), natuurleer (elementen van nask I, nask II en biologie), mens en maatschappij (elementen van aardrijkskunde, geschiedenis en maatschappijleer) en combinaties van kunstvakken. Een intrasectoraal programma wordt gevormd door onderdelen van afdelingsvakken uit meer dan één afdeling van het vbo binnen een sector met elkaar te combineren.⁵¹³ Men denke aan het volgende voorbeeld: een school voor vbo heeft een afdeling «consumptief» en een afdeling «mode en commercie» die beide tot de sector Economie moeten worden gerekend.⁵¹⁴ Vakken, of onderdelen daarvan, uit beide afdelingen worden nu met elkaar gecombineerd. Naar blijkt worden aan het verschijnsel van combinatievakken en intrasectorale programma's nogal wat «hogere» doelstellingen verbonden. Hiermee kan immers in de ogen van de regering:

- De aanpak van de basisvorming worden doorgetrokken naar de bovenbouw;
- De spanning tussen basisvorming en bovenbouwprogramma worden verminderd;
- Het bestaansrecht van alle vakken worden bevestigd;
- Een brede vorming worden gerealiseerd;
- De fuikwerking van afdelingen en leerwegen worden voorkomen (uitstel van studie- en beroepskeuze);
- Een eigentijdse en aansprekende onderwijsvorm worden gecreëerd;
- Voldoende keuze worden opengehouden voor jongens en meisjes;
- Overlast en overlap van en tussen vakken worden verminderd, waardoor er ruimte wordt gecreëerd voor afdelingsvakken;
- Een betere aansluiting worden bewerkstelligd van de eindtermen van mavo en vbo op die van het vervolgonderwijs.⁵¹⁵

Naar nog zal blijken krijgt met name het verschijnsel van combinatievakken veel aandacht tijdens de parlementaire behandeling. Intrasectorale programma's dienen vooral een aantrekkelijk perspectief te bieden voor leerlingen uit het voormalige mavo C en om het maatschappelijk draagvlak voor het vbo te verbreden. Verder kan er een dreigende kaalslag van kleine afdelingen in het vbo mee worden voorkomen. Op deze manier kunnen onderdelen van het bestaande programma in het vbo binnen een regio worden veilig gesteld.⁵¹⁶

Voor alle vakken worden examenprogramma's ontwikkeld en vastgesteld. Het jaar 2002 is het eerste examenjaar nieuwe stijl.

Een volgend element van het wetsvoorstel is de regeling van leerweg-ondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. Deze termen zijn in de plaats gekomen van de in het advies van de Commissie Van Veen genoemde «individueel beroepsgerichte leerweg», respectievelijk «arbeidsmarktgerichte leerweg». Leerwegondersteunend onderwijs is

⁵¹² Kamerstuk II 1996/97, 25 410, nr. 3, p. 6.

⁵¹³ Idem, p. 8/9.

⁵¹⁴ Voorbeeld ontleend aan Kamerstuk II 1996/97, 25 410, nr. 3, p. 7.

⁵¹⁵ Idem, p. 9.

⁵¹⁶ Idem, p. 9.

onderwijs dat «ter voorbereiding op dan wel gedurende en bij de reguliere leerwegen van mavo en vbo de noodzakelijke ondersteuning verzorgt». Het is geen aparte leerweg maar een samenstel van pedagogisch-didactische maatregelen voor leerlingen die extra zorg behoeven. De organisatie ervan vindt plaats in een school, tussen scholen in een samenwerkingsverband of vanuit een pedagogisch-didactisch centrum dat voortkomt uit het vso-lom (leer- en opvoedingsmoeilijkheden) of ivbo en in stand wordt gehouden door de scholen in het samenwerkingsverband.⁵¹⁷ Doelstelling van het leerwegondersteunend onderwijs is zoveel mogelijk leerlingen binnen het reguliere onderwijs een «zorg-op-maat-programma» te bieden. Binnen de heterogene groep van leerlingen voor wie speciale voorzieningen in het onderwijs vereist zijn, kan op basis van wetenschappelijk onderzoek onderscheid worden gemaakt tussen drie categorieën:

- Leerlingen met een partiële achterstand of een tijdelijke problematiek;
- Leerlingen met een integrale achterstand of een structurele problematiek;
- Leerlingen die min of meer permanente opvang in een beschutte omgeving behoeven.

Het leerwegondersteunend onderwijs is bedoeld voor de eerste groep.⁵¹⁸

Het praktijkonderwijs is bedoeld voor de tweede groep. Die betreft zo'n 5% van de totale mavo/vbo/vso-populatie.⁵¹⁹ Het gaat daarbij om jongeren van wie de capaciteiten het onwaarschijnlijk maken dat een vervolgopleiding succesvol kan worden afgerond. Men kan met praktijkonderwijs toch een redelijke kans worden geboden op een zinvolle plaats in de samenleving.⁵²⁰ Het praktijkonderwijs is vormvrij. Er moet evenwel zoveel mogelijk worden gepoogd aan de vereisten van de basisvorming te voldoen. De ontheffingen voor de basisvorming zullen niettemin worden verruimd. Aan de toegang tot het praktijkonderwijs zal een zware indicatiestelling door de regionale verwijzingscommissie vooraf gaan. De grenzen van het onderwijsaanbod zullen slechts worden bepaald door leeftijd.⁵²¹

Voorts regelt het wetsvoorstel de samenwerkingsverbanden. Er is gekozen voor een opzet waarbij op regionaal niveau speciale zorg kan worden aangeboden. Per januari 1999, vijf maanden na de inwerkingtreding van de regeling van het wetsvoorstel, zijn besturen van scholen voor mavo, vbo en (oud) vso verplicht deel te nemen aan een samenwerkingsverband. Een samenwerkingsverband bestaat uit ten minste drie mavo- en vbo-scholen en één school voor praktijkonderwijs. Per samenwerkingsverband is er een minimumaantal van 3000 leerlingen gewenst, gerekend over de klassen 3 en hoger. De samenwerking zal zich zowel uitstrekken over leerwegondersteunend onderwijs als praktijkonderwijs. In het samenwerkingsverband kan deskundigheid uit het vso dichterbij het mavo en vbo worden gebracht. De laatste schooltypen dienen hun zorgbreedte te vergroten.⁵²²

De vorming van samenwerkingsverbanden en de vergroting van de zorgbreedte in het regulier onderwijs hebben consequenties voor het ivbo en vso. Per 1 augustus 1998 zullen scholen voor vso-lom en vso-mlk (moeilijk lerende kinderen) onder het reguliere régime van de Wvo worden gebracht.⁵²³ De vso-lom scholen zullen worden omgezet tot school of afdeling voor leerwegondersteunend onderwijs,⁵²⁴ de vso-mlk scholen tot praktijkonderwijs.⁵²⁵ Vooralsnog wordt in de regelgeving een overgangssituatie gecreëerd. Uiterlijk 1 augustus 2002 is die overgangssituatie voorbij. Dan vallen deze scholen zowel onderwijsinhoudelijk, financieel als organisatorisch onder de Wvo.⁵²⁶ Per 1 augustus 1998 zal

⁵¹⁷ Idem, p. 10.

⁵¹⁸ Idem, p. 10.

⁵¹⁹ Idem, p. 15.

⁵²⁰ Idem, p. 14/15.

⁵²¹ Idem, p. 15.

⁵²² Idem, p. 17–18.

⁵²³ Aanvankelijk was in de MvT voorzien dat ook vso-zmok scholen in een regulier régime zouden worden ondergebracht, maar daar is alsnog van afgezien. De Nota van Wijziging heeft ervoor gezorgd dat dit type onderdeel gaat uitmaken van het voorstel van Wet op de Expertisecentra. Zie Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 7, p. 75.

⁵²⁴ Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 7, p. 41.

⁵²⁵ Idem, p. 70.

⁵²⁶ Kamerstuk II 1996/97, 25 410, nr. 3, p. 19.

het ivbo zijn omgezet naar een afdeling of school voor leerwegondersteunend onderwijs.⁵²⁷

Over het concept van het wetsvoorstel zijn als onderdeel van de (toentertijd) reguliere procedure adviezen uitgebracht door de Onderwijsraad⁵²⁸ en de Raad van State.⁵²⁹ Ook hebben verschillende onderwijssectororganisaties gereageerd.⁵³⁰ De Onderwijsraad en Raad van State zijn in de grond positief over het nieuwe stelsel van leerwegen. Wel heeft de Onderwijsraad vragen over de term «voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs» (vmbo). De regering geeft aan dat de term in het onderwijsveld in gebruik is. Nu al wordt door scholengemeenschappen die term gehanteerd. De term vmbo zou de regering niettemin willen reserveren voor scholen die zowel de beroepsgerichte als theoretische leerweg aanbieden, dus scholengemeenschappen met vbo en mavo. «Als ook categorale scholen voor mavo en vbo de naam voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs zouden kunnen voeren, verliest de naamgeving deze eenduidigheid».⁵³¹ Zowel de Onderwijsraad als de Raad van State zijn heel kritisch over het verdwijnen van vso-lom als schoolsoort. Van enige garantie dat de expertise in het vso-lom blijft behouden en dat voor zorgleerlingen de pedagogisch didactische aanpak beschikbaar is, is volgens beide adviescolleges geen sprake. Geadviseerd wordt in dit kader om de mogelijkheid voor permanente aparte voorzieningen voor leerwegondersteunend onderwijs niet bij voorbaat uit te sluiten. De regering antwoordt dat het vso-lom als leerwegondersteunend onderwijs vrij zal zijn in de vormgeving en lokalisering van het aanbod. De bij het samenwerkingsverband aangesloten schoolbesturen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de positionering van het vso-lom in de toekomst en kunnen daarbij van verschillende modellen uitgaan.⁵³² Bij het model dat wordt gekozen, ligt het accent op de mogelijkheden voor het creëren van meer programmatische samenhang en integrale zorgvoorzieningen. Institutionele vraagstukken zijn daarbij wel van belang, maar ze zijn ondergeschikt aan het doel van de operatie: meer leerlingen in reguliere en diplomagerichte trajecten.⁵³³

5.3.3 Behandeling Tweede Kamer

Het wetsvoorstel wordt door alle fracties positief ontvangen. Er zijn slechts enkele dissonante, of wellicht beter: relativiserende geluiden. De GPV merkt op dat met het wetsvoorstel binnen korte tijd opnieuw wijzigingen zullen plaatsvinden in het voortgezet onderwijs, die een groot beroep doen op het onderwijsveld en allen die daarin werkzaam zijn.⁵³⁴ Verder stellen D66 en SGP voor om het wetsvoorstel gesplitst te behandelen, waarbij het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs kunnen wachten totdat de resultaten van pilotprojecten bekend zijn. Volgens de SGP zou de aan de orde zijnde regeling zich zelfs kunnen beperken tot de integratie van het vso in het voortgezet onderwijs.⁵³⁵ Deze geluiden hebben echter geen effect op de aard van het wetsvoorstel en het verloop van de parlementaire behandeling. Tegelijk met de Nota naar aanleiding van het Verslag wordt een uitgebreide Nota van Wijziging gepubliceerd. Verschillende Nota's van Wijziging volgen daarna nog. Waar er aanleiding toe bestaat, zal hierop nader worden ingegaan. Het wetsvoorstel wordt door staatssecretaris Netelenbos getypeerd als een ontwikkelingswet.⁵³⁶ Een ontwikkelingswet is gericht op het sturen van maatschappelijke processen naar een in de wet gelegen doel. Meer dan materiële normstelling te bevatten, biedt zo'n wet de formele grondslag voor een ontwikkelingsplan dat periodiek, na evaluatie van een voorafgaande periode, wordt bijgesteld. Met de nieuwe wet zal een voortdurend

⁵²⁷ Idem, p. 20.

⁵²⁸ Advies van 5 november 1996, kenmerk OR 96000168/Alg.

⁵²⁹ Kamerstuk II 1996/97, 25 410, A.

⁵³⁰ Genoemd worden onder meer de BVE-Raad en AOC-Raad. Zie daarover verder Kamerstuk II 1996/97, 25 410, nr. 3, p. 22 e.v.

⁵³¹ Idem, p. 23.

⁵³² Idem, p. 25.

⁵³³ Nota nav Verslag, Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 7, p. 2.

⁵³⁴ Idem, p. 9.

⁵³⁵ Idem, p. 8.

⁵³⁶ Zie daarover ook reeds § 2.5.2.

bestuursoptreden een aanvang nemen, waarbij met verschillende instrumenten kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden en wijzigende opvattingen over de precieze invulling van de doelstellingen van het beleid.⁵³⁷

Van de onderwerpen in de parlementaire behandeling is een selectie gemaakt. Er wordt stilgestaan bij de algemene structurele aspecten van de operatie (scheiding tussen schooltypen, herschikking vbo-afdelingen, toekomst vso-lom scholen, leerlingenvervoer) en inhoudelijke aspecten (introductie van het praktijkonderwijs, de verhouding tot de basisvorming, beraadslaging over de term «vmbo»). Zelfstandige aandacht gaat uit naar de positie van de Kamer in het geheel van de besluitvorming.

Structurele aspecten

In zijn openingsbeschouwing vraagt het lid Van der Vlies (SGP, mede namens RPF en GPV) zich af of met het wetsvoorstel niet een «structurele» scheiding tot stand wordt gebracht tussen mavo en vbo enerzijds, en havo en vwo anderzijds. De eerste leiden naar het middelbaar (of secundair) beroepsonderwijs, de tweede naar het hoger onderwijs. De doorstroming van mavo naar havo, die thans nog voor een grote groep kinderen is weggelegd, wordt moeilijker en waarschijnlijk daardoor minder. Immers, toekomstige leerlingen voor de theoretische leerweg zullen minder vaak de neiging hebben al hun 6 examenvakken af te sluiten op D-niveau, wat de doorstroomeis is naar havo. Van der Vlies, die erop aandringt dat er over dit onderwerp bij andere gelegenheid serieus wordt gedebatteerd naar aanleiding van bijvoorbeeld een notitie van de staatssecretaris, besluit: «als er geen goede doorstroombmogelijkheden meer zijn van vmbo naar havo, kan dat fors ten koste gaan van de aantrekkelijkheid van het vmbo».⁵³⁸ Hoewel staatssecretaris Netelenbos zich verzet tegen een PvdA-wens om mavo en vbo daadwerkelijk te integreren omdat zij geen structuurdiscussie wil,⁵³⁹ erkent zij dat er twee hoofdstromen zullen ontstaan met het wetsvoorstel. Tussen mavo en havo is ook volgens haar slechts sprake van semipermeabiliteit. Zij stelt zich voor dat er bij de evaluatie van de basisvorming (1999) nader bij dit probleem moet worden stilgestaan.⁵⁴⁰ Zoals we hebben gezien, speelde de discussie over de aansluiting tussen mavo en havo ook bij de totstandkoming van de Wet profielen tweede fase. Zie § 4.4.2 en § 4.4.3.

Zoals reeds opgemerkt, bestaat er bij de staatssecretaris zorg over de veelheid aan vbo-afdelingen. Een herschikking wordt als gevolg van de introductie van leerwegen noodzakelijk geacht. Daarbij kan vooralsnog niet gewerkt worden met centraal vastgestelde opheffingsnormen, nu daarover met de besturenorganisaties geen eenduidige definitie kan worden bereikt. Wel kan de introductie van intrasectorale programma's helpen, om de zeer kostbare technische voorzieningen in het vbo te behouden en bereikbaar te doen zijn voor leerlingen.⁵⁴¹ Na discussie hierover in het wetgevingsoverleg verduidelijkt Netelenbos haar benadering in deze. De herschikking is een proces van onderop. Hierover worden goede afspraken tussen scholen gemaakt, daartoe gestimuleerd door het provinciebestuur en de Regievoerder. Als dat niet tot het gewenste resultaat mocht leiden, kan wellicht de centrale overheid in latere instantie wettelijk ingrijpen via de formulering van opheffingsnormen.⁵⁴² Met deze benadering gaat de Kamer akkoord.

Een belangrijk discussiepunt betreft de toekomst van de vso-lom scholen. Volgens de plannen moeten deze scholen opgaan in het reguliere voortgezet onderwijs en worden omgezet tot leerwegondersteunend

⁵³⁷ Idem, p. 10/11.

⁵³⁸ Handelingen II, 28 januari 1998, TK 47, p. 3690.

⁵³⁹ Nota nav Verslag, Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 7, p. 21.

⁵⁴⁰ Handelingen II, 29 januari 1998, TK 48, p. 3748.

⁵⁴¹ Zie bv. Kamerstuk II 1996/97, 24 578, nr. 6, p. 2-4.

⁵⁴² Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 35, p. 49.

onderwijs. Daarbij gelden er drie alternatieven: voortbestaan als nevenvestiging van een scholengemeenschap, opgaan in een brede of smalle scholengemeenschap als afdeling leerwegondersteunend onderwijs of omvorming tot een door het samenwerkingsverband van schoolbesturen in stand gehouden orthopedagogisch-didactisch centrum (OPDC).⁵⁴³ Van de Camp (CDA) meent dat de vso-lom scholen in een onaanvaardbare afhankelijkheidspositie worden gebracht. Derden beslissen over de toekomst van dit schooltype en niet de vso-lom mensen zelf. Vso-lom scholen zijn niet in dezelfde startpositie gebracht als bijvoorbeeld de scholengemeenschappen. «Het is verdraaid moeilijk te onderhandelen als je bekostigingsbeschikking per 1 augustus 2002 per definitie verdwijnt».⁵⁴⁴ Om invloed op het proces van samenvoeging van vso te blijven uitoefenen is er een amendement Cornielje (VVD), Liemburg (PvdA), Van Vliet (D66) ingediend dat erin voorziet bij een op wens van het parlement vast te stellen koninklijk besluit de einddatum van 1 augustus 2002 naar achteren op te schuiven, als zich daartoe de noodzaak aandient. Het voorstel dat bekend raakt als het «go or no go»-amendement wordt met algemene stemmen aangenomen.⁵⁴⁵

Het lid Van der Vlies (SGP) komt tijdens de plenaire behandeling met een punt dat hem vanuit het veld is aangereikt. Het betreft het leerlingenvervoer. Krachtens de ISOVSO is een vergoeding voor leerlingenvervoer mogelijk naar scholen voor vso-lom, vso-mlk en vso-zmlk. Maar hoe gaat het nou als die schoolsoorten niet meer bestaan?⁵⁴⁶ Het antwoord van staatssecretaris Netelenbos, dat erop neer komt dat het voortgezet onderwijs nu eenmaal geen leerlingenvervoer kent, bevredigt niet.⁵⁴⁷ Daarop dient het lid Van der Vlies op 3 februari 1998 een motie in waarin de regering verzocht wordt om een oplossing te vinden voor het probleem van leerlingenvervoer, omdat een structuurwijziging niet ten koste mag gaan van de financiële positie van ouders en leerlingen.⁵⁴⁸ De motie wordt aanvaard. In de Eerste Kamer geeft de staatssecretaris aan dat zij nader zal bezien hoe de motie moet worden uitgevoerd. Waarschijnlijk zal zij worden betrokken bij een reeds in het parlement liggend wetsvoorstel over leerlingenvervoer.⁵⁴⁹

Inhoudelijke aspecten

De leerwegendiscussie wordt door sommigen aangegrepen om ook de basisvorming aan te passen. Zo pleit Cornielje (VVD) ervoor om het grote vakkenaanbod in de onderbouw van het mavo en het vbo te vervangen door meer op de sector toegesneden beroepsgerichte vakken. Ook zou de toetsing basisvorming moeten vervallen in de onderbouw van het mavo en het vbo. Staatssecretaris Netelenbos antwoordt daarop dat eerst de evaluatie van de basisvorming moet worden afgewacht, maar is wel bereid niet langer afsluitingstoetsen basisvorming voor te schrijven voor die vakken waarin de leerlingen examen zullen doen.⁵⁵⁰ De discussie spitst zich later toe op het aanbod binnen de basisberoepsgerichte leerweg. Netelenbos geeft aan geen bezwaar te hebben tegen het aanbod van beroepsgerichte vakken vanaf het tweede jaar basisvorming, daarvoor staat 240 uren ter beschikking,⁵⁵¹ maar trekt de grens in het brugjaar. Alleen met toestemming van de Regionale Verwijzingscommissie, kan er in het brugjaar voor individuele leerlingen een uitzondering worden gemaakt.⁵⁵² Als er dan aandrang vanuit de Kamer komt om het aanbod van beroepsgerichte vakken tijdens de jaren van de basisvorming te verbreden naar alle schooltypen en leerwegen, verzet staatssecretaris Netelenbos zich hier vierkant tegen. De uitzondering voor het brugjaar is weloverwogen, vindt zij. Er zijn grote uitvoeringsconsequenties te verwachten voor scholengemeenschappen met veel brugklassen wanneer

⁵⁴³ Vgl. Netelenbos in Handelingen II, 29 januari 1998, TK 48, p. 3751.

⁵⁴⁴ Handelingen II, 28 januari 1998, TK 47, p. 3697.

⁵⁴⁵ Zie amendement, Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 42. Zie voor de stemming: Stemmingen II, 3 februari 1998, TK 49, p. 3780.

⁵⁴⁶ Handelingen II, 28 januari 1998, TK 47, p. 3694.

⁵⁴⁷ Handelingen II, 29 januari 1998, TK 48, p. 3763.

⁵⁴⁸ Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 49.

⁵⁴⁹ Handelingen I, 12 mei 1998, EK 30, p. 1562.

⁵⁵⁰ Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 7, p. 16/17.

⁵⁵¹ Zie Verslag algemeen overleg d.d. 15 januari 1998, Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 51, p. 9.

⁵⁵² Wetgevingsoverleg, Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 35, p. 35 e.v.

het vakkenpakket wordt veranderd. In het algemeen geldt dat niet zomaar moet worden gerommeld met de lessentabellen. Wel is Netelenbos bereid toe te staan dat de helft van de 20% vrije ruimte in de eerste twee jaren van de basisvorming wordt benut voor beroepsgerichte vakken.⁵⁵³ De vijfde Nota van Wijziging voorziet daarin.⁵⁵⁴ Het lijkt achteraf op legalisatie van de bestaande praktijk van wetsontduiking op het vbo. Bij de evaluatie van de basisvorming in 1999 stelt de Inspectie uiteindelijk over de hele periode van de eerste vijf jaren vast dat leerlingen in het (i)vbo beduidend minder elementen uit het verplichte vakkenpakket van de basisvorming tot zich hebben kunnen nemen dan andere leerlingen. Zie ook § 3.2.8 in het hoofdstuk over de basisvorming.

De Kamer kan zich goed vinden in de plannen rond het *praktijkonderwijs*. Staatssecretaris Netelenbos geeft aan dat is berekend dat dit onderwijs-type naar schatting zal openstaan voor zo'n 25 000 leerlingen en dat is 10 000 meer dan het aantal leerlingen dat in het vso-mlk verblijft. Het getal van 25 000 is een richtgetal. Elke leerling die daarvoor volgens de Regionale Verwijzingscommissie (RVC) in aanmerking komt, wordt tot het praktijkonderwijs toegelaten. De centrale overheid stelt geen volumebeperking, slechts de bevoegdheid van de RVC telt.⁵⁵⁵ Vanwege de bijzonder aard van niet-diplomagericht te zijn, kent het praktijkonderwijs niet een verblijfsduurbepaling maar een leeftijdsbepaling. Leerlingen kunnen tot hun achttiende het praktijkonderwijs volgen. Daarna kan een leerling op basis van individuele beoordeling nog één jaar dit onderwijs volgen, wanneer dit voor hem of haar de kansen op de arbeidsmarkt vergroot.⁵⁵⁶ Sommige fracties vinden de leeftijdsbepaling te beperkt, maar weten niet goed welke oplossing de beste is: langer houden in het praktijkonderwijs zelf (Van Vliet, D66) of over laten stappen naar een vormingsprogramma in het ROC (Liemburg, PvdA)?⁵⁵⁷ Besloten wordt dat de individuele beoordeling voor leerlingen vanaf 18 jaar kan uitstreken tot de leeftijd van 20.⁵⁵⁸

Hoewel onder meer praktijkonderwijs niet tot een eindkwalificatie leidt, doet Netelenbos tijdens het wetgevingsoverleg het voorstel om deze leerlingen niettemin met een diploma van school te zenden. Dit is goed voor de motivatie en voorkomt stigmatisering van de groep. De Kamerleden reageren dan niet, maar zijn gedwongen vanwege bezwaren uit het veld alsnog hun kritiek te uiten tijdens de plenaire behandeling. In het veld is men bang voor devaluatie van het diploma vmbo, als iedere leerling met een diploma naar huis kan worden gestuurd. Netelenbos begrijpt deze kritiek, maar wenst niet volledig afstand te nemen van haar aanvankelijke voornemen. Uiteindelijk doet zij het voorstel om de term «getuigschrift» in te voeren voor leerlingen aan de praktijkschool.⁵⁵⁹

De Kamer vindt het niet zo duidelijk om de nieuwe naam «vmbo» alleen te reserveren voor opleidingen binnen brede scholengemeenschappen. Een amendement van Cornielje (VVD) en Liemburg (PvdA) voorziet erin dat ook categorale scholen voor vbo en mavo de aanduiding «vmbo» kunnen gaan hanteren. Dit amendement wordt vervolgens overgenomen door de staatssecretaris.⁵⁶⁰

Positie Kamer

Het gegeven dat het om, zoals de staatssecretaris zegt, een ontwikkelings-wet gaat, die naar haar aard ten grondslag wordt gelegd aan en wordt ingepast in een voortgaand proces van beleidsvorming en -uitvoering, maakt dat verscheidene kamerleden voorzichtig zijn en zich uitgebreid concentreren op de feitelijke voorwaarden voor de invoering van leerwegen. Omdat die voorwaarden vaak niet duidelijk zijn, kan men er

⁵⁵³ Handelingen II, 29 januari 1998, TK 48, p. 3748/49.

⁵⁵⁴ Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 45.

⁵⁵⁵ Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 51, p. 9. Zie ook vooral Netelenbos in Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 35, p. 40.

⁵⁵⁶ Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 7, p. 55.

⁵⁵⁷ Zie de discussie tussen Liemburg en Van Vliet in Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 35, p. 8 e.v.

⁵⁵⁸ Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 35, p. 57.

⁵⁵⁹ Handelingen II, 29 januari 1998, TK 48, p. 3755. Dit is evenwel een merkwaardige uitweg. Reguliere diploma's worden in de onderwijswetgeving naar gebruik omschreven als «getuigschriften».

⁵⁶⁰ Zie amendement Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 23. Zie verder Handelingen II, 29 januari 1998, TK 48, p. 3757.

onvoldoende invloed op uitoefenen, lijkt men te willen zeggen. Dat geldt in de eerste plaats voor de vernieuwingen in de vorm van vakkencombinaties. Die bevinden zich op het moment van bespreking nog op de tekentafel, als onderwerp van *technisch overleg* tussen SLO-functionarissen en andere vakspecialisten. Als ze uitontwikkeld zijn zullen ze bij koninklijk besluit worden ingevoerd, maar dat is nog niet aan de orde.⁵⁶¹ De parlementaire discussie beperkt zich daarom tot de vraag of vakken als biologie en aardrijkskunde door de invoering van vakkencombinaties nog wel voldoende status zullen hebben.⁵⁶² Meermalen krijgen de Kamerleden hierbij te horen dat het allemaal anders ligt dan gesteld en dat ze het niet goed begrepen hebben. Tenslotte roept Van de Camp maar uit: «Mevrouw Netelenbos zegt dat het jammer is als mevrouw Van Vliet en ik het niet begrijpen, maar zo halen wij nooit ons diploma».⁵⁶³ Sommigen vragen zich wel af of en in hoeverre de Kamer in staat wordt gesteld om het verloop van het technisch overleg te volgen. Enerzijds wil men niet met alle «technicalities» worden geconfronteerd, anderzijds wil men wel weten wat er precies gebeurt.⁵⁶⁴

Ook zijn er vragen over wat de Regievoerder precies doet. Naar blijkt, speelt deze vooral een rol bij de herschikking van afdelingen in het vbo.⁵⁶⁵ Heel geïrriteerd is Cornielje (VVD) over berichtgeving door het Procesmanagement voortgezet onderwijs (PMVO) in het PMVO-Journaal. Daarin staat onder meer dat het basisonderwijs een jaar langer zou moeten duren, terwijl er allerlei uitspraken over het beleid worden gedaan en verkiezingsprogramma's met elkaar worden vergeleken. Cornielje concludeert dat deze uitvoeringsorganisatie, die niet in de Kamer ter verantwoording kan worden geroepen, de staatssecretaris en de politiek voor de voeten loopt.⁵⁶⁶ Staatssecretaris Netelenbos kan niet veel meer dan Cornieljes boosheid onderschrijven. Zij zal het PMVO stevig aanspreken op de uitspraken die niet met haar beleid stroken.⁵⁶⁷ Dezelfde Cornielje constateert dat veel belangrijke zaken die de invoering van leerwegen betreffen bij koninklijk besluit en bij of krachtens amvb worden geregeld. Hier is de positie van de Kamer in het geding, vindt hij.⁵⁶⁸ Als Netelenbos echter antwoordt dat de Kamer onder meer invloed kan uitoefenen bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel, alsmede bij de beoordeling van ministeriële regelingen en voorhang-amvb's, terwijl ook een schriftelijk overzicht zal worden verschaft van alle uitvoeringsbesluiten en -regelingen, dringt hij niet langer aan.⁵⁶⁹ Van de Camp (CDA) en Van der Vlies (SGP, mede namens GPV en RPF) signaleren dat de hoofdlijnen van de toekomstige bekostiging als gevolg van het wetsvoorstel nog niet duidelijk zijn.⁵⁷⁰ In dat verband vragen bijvoorbeeld de gezamenlijke besturenorganisaties zich in een speedfax aan het begin van het plenaire debat dan ook af of er nog nieuwe vbo-scholen of -afdelingen kunnen worden opgericht.⁵⁷¹ Een amendement van Van de Camp om de hele invoering van het wetsvoorstel een jaar uit te stellen stuit op groot bezwaar van de staatssecretaris.⁵⁷²

5.3.4 Behandeling Eerste Kamer

Een groot deel van de discussie wordt nog eens overgedaan in de Eerste Kamer zonder dat dit nieuwe gezichtspunten oplevert in verband met het voorgaande. Op één punt is er echter iets nieuws aan de hand. Dat betreft de tussentijds ontstane onduidelijkheid door uitlatingen van staatssecretaris Netelenbos in de media over de aard van het beroepsgericht onderwijs in de eerste jaren van de basisvorming. Waarmee heeft Netelenbos ingestemd toen de kwestie van beroepsgericht onderwijs in alle fasen van het vmbo in de Tweede Kamer aan de orde was? Gaat het om doe-onderwijs of beroepsoriënterend onderwijs? Wat is

⁵⁶¹ Zie art. 10b, tiende lid, van het wetsvoorstel. De Kamer krijgt uiteindelijk gedaan dat de invoering van combinatievakken bij een zware voorhangprocedure per amvb geschiedt. Zie ook Handelingen II, 29 januari 1998, TK 48, p. 3757.

⁵⁶² Zie de uitgebreide gedachtewisseling in de Nota nav Verslag, Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 7, p. 34–40, en Wetgevingsoverleg, Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 35, p. 42–46.

⁵⁶³ Wetgevingsoverleg, a.w., p. 43.

⁵⁶⁴ Zie bijvoorbeeld de opmerkingen van Liemburg (PvdA), Handelingen II, 28 januari 1998, TK 47, p. 3695/96. Zie ook Van Vliet (D66), idem, p. 3703.

⁵⁶⁵ Zie vragen van Liemburg (PvdA) en antwoord Netelenbos, Nota nav Verslag, Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 7, p. 13.

⁵⁶⁶ Wetgevingsoverleg, Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 35, p. 22.

⁵⁶⁷ Idem, p. 74.

⁵⁶⁸ Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 7, p. 42.

⁵⁶⁹ Idem, p. 43.

⁵⁷⁰ Vgl. Van de Camp, Handelingen II, 28 januari 1998, TK 47, p. 3697.

⁵⁷¹ Van der Vlies, Handelingen II, 28 januari 1998, TK 47, p. 3691.

⁵⁷² Wetgevingsoverleg, Kamerstuk II 1997/98, 25 410, nr. 35, p. 70. Het amendement (nr. 32) wordt ook niet aanvaard, zie Stemmingen II, 3 februari 1998, TK 49, p. 3780.

het verschil? In het blad van de Algemene Onderwijsbond van 2 mei 1998 heeft Netelenbos opgemerkt dat de Kamer veel te simpel denkt. Zij vervolgt: «Clemens Cornielje van de VVD heeft het steeds over praktijkvakken die hij in het vbo heeft teruggebracht. Maar het gaat om een paar uur beroeporiëntatie die in plaats komen van een tweede vreemde taal. Dat weet hij donders goed. Kinderen van twaalf kun je niet al zo snel dwingen te kiezen voor een vak».⁵⁷³ Over de kwestie zijn ook al vragen gesteld door Cornielje, waarbij is verzocht helderheid te verschaffen vóór behandeling van de wet in de Eerste Kamer. De schriftelijke antwoorden worden, naar blijkt, staande de vergadering in de senaat uitgedeeld. Ter verduidelijking merkt Netelenbos op dat zij niet het vak beroeporiëntatie uit de basisvorming bedoelde. In het kader van de afspraken met de Tweede Kamer gaat het om programma's in de eerste jaren van het vmbo die zijn afgeleid van de beroepsgerichte examenvakken. De typering «paar uur beroeporiëntatie» is, zo geeft Netelenbos toe, onjuist. In het wetsvoorstel wordt gesproken van een oriëntatie op de opleiding in de sectoren. Naar blijkt is de Eerste Kamer gerustgesteld met dit antwoord.

5.3.5 Invoering en monitoring

In de jaren na 1998 trekt de politiek het omvangrijke implementatieproces alras naar zich toe. Gegeven de voltooiing van het wettelijke kader voor de invoering van de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs zijn vooral de scholen aan zet, zo is de redenering. Het PMVO kan in verband daarmee per 1 augustus 2000⁵⁷⁴ en de Regievoerder vbo-mavo per 1 augustus 1999 verdwijnen. Staatssecretaris Adelmund spreekt uit dat zij de regisserende en coördinerende rol op speerpunten van het implementatiebeleid voor volledig eigen rekening wil nemen. Mede gezien de kritiek in het verleden op vooral het PMVO was het te verwachten dat de Kamer daarmee zonder problemen akkoord zou gaan. De speerpunten in het implementatieproces betreffen drieërlei:

- De inhoudelijke en onderwijskundige vernieuwingen op grond van de introductie van leerwegen;
- De inrichting van een nieuwe zorgstructuur binnen het reguliere onderwijs;
- Het traject van kwalitatieve versterking van de vbo-infrastructuur.⁵⁷⁵

Wat in de jaren daarna volgt, is een intensieve reeks van contacten tussen bewindspersonen van OCW en de Vaste Kamercommissie over allerlei onderdelen en facetten van het implementatiebeleid. Periodieke monitors en quick scans uitgevoerd door onafhankelijke onderzoekers, inspectierapporten, wetenschappelijke rapporten, beleidsnotities, adviezen, wetsvoorstellen, schriftelijke vragen en antwoorden, en AO-verslagen passeren met vaste regelmaat de revue. Het resultaat is alleen al honderden pagina's dichtbedrukte kamerstukken over een grote diversiteit aan onderwerpen. Het voert in het kader van dit onderzoek veel te ver om op een en ander uitgebreid in te gaan. Het illustreert wel dat de invoering van het vmbo een heel lastig traject vormt. Enerzijds zijn er de scholen en BVE-instellingen die op inhoudelijk en bestuurlijk vlak vaak ingrijpende veranderingen moeten bewerkstelligen. Anderzijds is er de politiek die nauwgezet de vinger aan de pols wil houden ter bewaking van de kwaliteit van het onderwijs, de infrastructurele voorwaarden en de positie van leerlingen die in het nieuwe stelsel tussen wal en schip dreigen te geraken. Aan de hand van de indeling in speerpunten kan wel op enige ontwikkelingen worden gewezen. Het betreft slechts een beperkte en globaal gehouden selectie van onderwerpen.

⁵⁷³ Zie Hofstede (CDA), Handelingen I, 12 mei 1998, EK 30, p. 1545 en De Jager (VVD), idem, p. 1548/49. De weergave uit het blad is ontleend aan De Jager.

⁵⁷⁴ Zie Kamerstuk II 1998/99, 24 578, nrs. 20 en 22.

⁵⁷⁵ Brief staatssecretaris Adelmund van 1 september 1999, Kamerstuk II 1998/99, 24 578, nr. 20. p. 6.

Onderwijskundige vernieuwing/vbo-infrastructuur

Er is aanvankelijk grote bezorgdheid in de Kamer over onder meer de tijdige beschikbaarheid van leermethoden,⁵⁷⁶ de zwaarte van de programma's en de inrichting en kwaliteit van de examens,⁵⁷⁷ maar door opvolgende maatregelen blijkt deze te kunnen worden overwonnen. Naar mate men verder in de stukken geraakt, wordt duidelijker dat er zich twee problemen van meer structurele aard aandienen. Dat is in de eerste plaats de positie van het mavo – voortaan: theoretische leerweg – in het geheel van het vmbo. Verder betreft dat de positie van een specifieke groep van leerlingen die niet helemaal in de nieuwe structuren is te passen.

In een brief van 8 oktober 1999 doet staatssecretaris Adelmund het voorstel om de mogelijkheid van toegang tot het havo uit te breiden met gediplomeerden van de gemengde leerweg. Er is immers grote gelijkenis tussen deze leerweg en de theoretische leerweg.⁵⁷⁸ In navolging van protesten uit het onderwijsveld, vallen vrijwel alle fracties in de Vaste Kamercommissie tijdens een algemeen overleg op 16 februari 2000 over dit voorstel heen. Het vmbo is gericht op het mbo, een vlucht uit de beroepsgerichte leerwegen moet worden voorkomen.⁵⁷⁹ Het voorstel betekent ook dat het eerder tussen regering en Kamer ingenomen standpunt, om leerlingen die de gemengde leerweg hebben gevolgd geen toegang te verlenen tot het havo omdat «dit een verkeerd signaal is», wordt verlaten.⁵⁸⁰ Lambrechts (D66) poogt de kern van het probleem te vatten: «Door verschillende deskundigen is gezegd dat de ontwikkeling van het vmbo wordt bedreigd door het voortbestaan van het mavo. Het probleem is dat er moeilijk ingegaan kan worden tegen de keuzevrijheid van ouders en leerlingen die de voorkeur geven aan mavo of een theoretische leerweg die aansluit op havo en vwo. Als het vmbo dan nog niet goed genoeg is en er toch behoefte is aan een andere lijn die aansluit op havo-vwo, is er iets mis met de voorstellen.»⁵⁸¹ Adelmund blijft evenwel bij haar voorstel. «Als deze mogelijkheid voorbehouden blijft aan vmbo-instellingen en categorale mavo's die samenwerken met vbo-instellingen, wordt de positie van deze instellingen juist versterkt, omdat de ouders die bij de schoolkeuze vooral kijken naar de cultuur en de mogelijkheden die de instellingen bieden, zien dat leerlingen met de gemengde leerweg ook door kunnen stromen naar het havo. De discussie over het ongedeelde vmbo moet niet worden uitgevochten over de hoofden van de leerlingen die de gemengde leerweg hebben gevolgd, maar het zou wel pijnlijk zijn, als door dit voorstel het beeld wordt bevestigd dat leerlingen alleen met onderwijs bezig zijn als zij in de route naar het havo komen. Het vmbo is de koninklijke route naar het mbo, maar bij twaalf- tot vijftienjarige leerlingen komt het wel eens voor dat zij verkeerd zijn voorgesorteerd.» Adelmund meent dat het onderwijs niet georganiseerd moet zijn op basis van «scheermesroutes», maar dat er flexibiliteit moet zijn tussen de leerroutes.⁵⁸² De discussie tekent de zorg over de identiteit van het nog jonge vmbo. Daarbij past ook de in 2000 gedane constatering van de Inspectie dat het mavo zich meer in de richting van vwo dan vbo lijkt te ontwikkelen.⁵⁸³ Vanuit de scholen klinkt het geluid om voor leerlingen die van een leerweg willen overstappen naar havo die mogelijkheid al in een vroegtijdig stadium, na het tweede leerjaar, open te stellen. Er zijn ook voorstanders van een wettelijke regeling hieromtrent.⁵⁸⁴ Zo'n wettelijke regeling acht Adelmund niettemin «ongewenst», de identiteit van het vmbo staat dat niet toe.⁵⁸⁵ Toch, zo blijkt in een algemeen overleg eind 2002, is de voorkeur bij ouders voor het oude mavo nog springlevend. De inmiddels aangetreden minister Van der Hoeven erkent daarbij dat het keuzegedrag van ouders zich nu eenmaal moeilijk van bovenaf laat sturen. Zij vindt het nog te vroeg voor

⁵⁷⁶ Zie bijvoorbeeld verslag van een algemeen overleg d.d. 1 april 1999, Kamerstuk II 1998/99, 24 578, nr. 18.

⁵⁷⁷ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk II 1999/00, 24 578, nr. 24.

⁵⁷⁸ Kamerstuk II 1999/00, 24 578, nr. 24.

⁵⁷⁹ Vgl. Dijkzma (PvdA), Kamerstuk II 1999/00, 24 578, nr. 28, p. 3.

⁵⁸⁰ Cornielje (VVD), idem, p. 4.

⁵⁸¹ Idem, p. 6. Zie ook Mosterd (CDA): «onlogisch», idem, p. 5; Van der Vlies (SGP): «reserves», idem, p. 8; Van Bommel (SP): opleiding tot mbo is de koninklijke weg, idem, p. 7/8.

⁵⁸² Idem, p. 9/10.

⁵⁸³ Zie Kamerstuk II 2000/01, 24 578, nr. 34, p. 4.

⁵⁸⁴ Verslag algemeen overleg d.d. 4 juli 2001, Kamerstuk II 2000/01, 24 578, nr. 15, p. 10.

⁵⁸⁵ Verslag algemeen overleg d.d. 7 december 2000, Kamerstuk II 2000/01, 24 578, nr. 35, p. 11.

een stelselwijziging.⁵⁸⁶ Maar de keuze voor het mavo of een theoretische leerweg van vele ouders lijkt zich vooral in de Randstad gaandeweg te ontwikkelen tot een serieuze bedreiging van het imago van het vmbo.⁵⁸⁷

Voor het eerst in 2000 constateert de Inspectie dat er reden tot zorg is over de positie van de zwakke leerling in de basisberoepsgerichte leerweg (BBL). Voor hem is er in principe het leerwegondersteunend onderwijs (LWOO), waarin zorg en een pedagogisch-didactische benadering van de leerling worden gecombineerd. Verder is er binnen de BBL voorzien in leerwerktrajecten. Door een combinatie van leren en werken behoudt de leerling het perspectief op een startkwalificatie.⁵⁸⁸ Eind juni 2000 verschijnen er berichten in NRC-Handelsblad en De Volkskrant dat het aantal zorgleerlingen in het vmbo groter is dan verwacht en dat waarschijnlijk meer leerlingen tussen wal en schip dreigen te vallen. In een mondeling vragenruimte wordt staatssecretaris Adelmund gevraagd hoe die berichten te rijmen zijn met het herhaaldelijk door haar naar voren gebrachte uitgangspunt dat 80% van de leerlingen het vmbo-programma in 80% van de tijd moet kunnen halen? Op dat moment kan Adelmund nog antwoorden dat de onderzoeksresultaten waarop men zich baseert, vanwege het geografisch plaatselijke karakter niet zomaar geëxtrapoleerd kunnen worden naar de landelijke situatie. Bovendien moet nog ervaring worden opgedaan met de indicatiestelling voor het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs.⁵⁸⁹ Al snel echter blijken de problemen zich op te stapelen. Adelmund onderkent gaandeweg dat er problemen kunnen zijn met leerlingen die vanwege «sociaal-emotionele problemen» moeite hebben met de BBL. Maar met dat soort leerlingen wordt in een nieuw ontwikkeld financieringssysteem rekening gehouden, meent zij. Het regionale zorgbudget dat staat voor een aantal zorgplaatsen in het reguliere onderwijs kan door scholen ook worden aangewend voor leerlingen die niet geïndiceerd zijn, maar wel zorg behoeven.⁵⁹⁰ Een jaar later, eind 2002, in een mondeling overleg met minister Van der Hoeven, blijkt dat de groep die niet helemaal in de leerwegensystematiek past groeiende is. De minister becijfert dat ongeveer 15 tot 20% van het aantal leerlingen in de BBL te goed is voor het praktijkonderwijs en niet plaatsbaar is in leerwerktrajecten. Een andere probleemgroep zijn de voortijdige schoolverlaters. Het betreft eind 2002 ongeveer 47 000 leerlingen, overigens niet alleen in het vmbo.⁵⁹¹ In 2004 meldt de Inspectie dat ongeveer de helft van de scholen voor VO in dat schooljaar een of meerdere leerlingen voortijdig zag vertrekken. Met name zijn er problemen in de BBL, bij leerlingen met leerwegondersteuning.⁵⁹² De zorgen in de samenleving en politiek rond het vmbo nemen toe. Verscheidene politieke partijen (SP, PvdA, VVD) komen in 2003 en 2004 met eigen programmatische initiatieven tot wijziging van het stelsel. Deze wijken onderling qua visie nogal van elkaar af,⁵⁹³ maar de tijd lijkt dan rijp om aan een herziening van de leerwegensystematiek te gaan werken.

Inrichting nieuwe zorgstructuur

Op 1 augustus 2002 dient de integratie van svo-lom te zijn voltooid, afhankelijk van de voorwaarden die als achtergrond van het «go or no go» amendement van Cornielje c.s. zijn geformuleerd (zie § 5.3.3). In 2000 wordt geconstateerd dat die integratie minder voorspoedig verloopt dan verwacht.⁵⁹⁴ De verwachting is dat als er meer duidelijkheid komt over het zorgbudget, de scholen meer in beweging zullen komen. De Kamer verleent daarop toestemming tot «go».⁵⁹⁵ Als die duidelijkheid er komt, blijven verdere berichten inderdaad uit. De samenwerkingsverbanden hebben veel startproblemen. Staatssecretaris Adelmund besluit de eerste twee jaar na invoering als overgangsjaren te bestempelen met betrekking

⁵⁸⁶ Verslag algemeen overleg d.d. 30 oktober 2002, Kamerstuk II 2002/03, 24 578, nr. 48.

⁵⁸⁷ Zie H. M. Bronneman-Helmers, *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*, § B.3.9 (voortaan: POO-onderzoek).

⁵⁸⁸ Zie daarover Kamerstuk 28 444. De Wet regeling leer-werktrajecten verscheen in 2003 in het Staatsblad, Stb. 2003, 292.

⁵⁸⁹ Handelingen II, 27 juni 2000, TK 91, p. 5866–5869.

⁵⁹⁰ Verslag mondeling overleg d.d. 14 november 2001, Kamerstuk II 2001/02, 24 578, nr. 44, p. 3.

⁵⁹¹ Verslag mondeling overleg d.d. 30 oktober 2002, Kamerstuk II 2002/03, 24 578, nr. 48, p. 9.

⁵⁹² Inspectie voor het Onderwijs, *Onderwijsverslag 2003–2004*, Utrecht 2004, p. 60–63.

⁵⁹³ Zie voor nadere gegevens: POO-onderzoek, § B.3.9.

⁵⁹⁴ Kamerstuk II 1999/00, 24 578, nr. 31, p. 2/3. Zie ook volgende noot.

⁵⁹⁵ Kamerstuk II 2000/01, 24 578, nr. 35.

tot de indicatiepraktijk door de Regionale Verwijzingscommissies. De indicaties hebben dan de status van adviezen aan de scholen. Er zijn aanwijzingen dat de toeloop tot het LWOO veel groter is dan verwacht,⁵⁹⁶ en die trend lijkt zich in later jaren voort te zetten.

5.4 Kritiek en bezinning

De heer **Rabbae** (GroenLinks): «Wat mij opvalt, is dat wij nu voor de tweede keer constateren dat wij zelf bij een onderwijsvernieuwing uitval «creëren», zowel bij de tweede fase (..) als nu bij het vmbo, zoals blijkt uit dit onderzoek. (..) Hoe is het in hemelsnaam mogelijk dat wij dit soort kapitale fouten maken? Heeft de staatssecretaris daar een verklaring voor?»

Staatssecretaris **Adelmund**: «Dat is een diepe vraag die de nodige tijd voor reflectie vraagt en wij hebben maar heel kort de tijd. Wat mij opvalt, is dat er in een bepaalde periode diepgaand is gesproken over vernieuwingen in het voortgezet onderwijs, waarbij er steeds scherpere kwaliteitseisen werden gesteld aan het voortgezet onderwijs, samenhangend met de verwachtingen aan hogeropgeleiden. Inmiddels zijn wij in een totaal ander kleurbad aangeland; in deze periode is er namelijk een enorme behoefte aan hogeropgeleiden. Het lijkt alsof die zaken de besluitvorming in de afgelopen jaren nogal gekleurd hebben.»⁵⁹⁷

De geciteerde dialoog uit een vragenuurtje in juni 2000 weerspiegelt tussen alle hectiek van implementeren, debatteren en controleren een moment van inzicht in de fundamentele, dubbele spanningsverhouding waarin het omgaan met de leerwegen op de scholen is geplaatst: insluiting versus selectie van leerlingen, kwaliteit versus socialisering als doel van onderwijs. Zou het dominante uitgangspunt van basisvorming, zeker in de beginfase, kunnen worden betiteld als «integratie van leerlingen» en dat van de profielen tweede fase – in verband met soepele doorstroming naar het hoger onderwijs – als «selectie van leerlingen», dan moet worden geconstateerd dat dat van leerwegen er in aanleg reeds tussenin zit: zowel integratie («niemand zonder startkwalificatie») als selectie («doorstroming naar de verschillende niveaus van mbo»). En waar onder invloed van de profielen- en leerwegendiscussie het denken over basisvorming verandering onderging, moet worden verondersteld dat het wat de leerwegen betreft evenzeer andersom is gegaan. In lijn met de plannen tot vervanging van de basisvorming door onderbouw breekt ook hier bijvoorbeeld het inzicht door dat de scholen meer ruimte moeten krijgen voor het adequaat verwezenlijken van de individuele leerweg van kinderen.

5.5 Reparatie en herstel

Op 1 april 2005 biedt minister Van der Hoeven de notitie «VMBO: het betere werk. Onderwijs dat hoofd en handen verbindt» aan de Tweede Kamer aan. Er is met organisaties en sleutelfiguren overlegd en ervoor gekozen om vijf thema's prioriteit te geven. Gepoogd wordt met de notitie om tegenwicht te bieden tegen het negatieve imago van het vmbo, zonder evenwel afbraak ervan te beogen. «Het vmbo is momenteel dé onderwijsvernieuwer». Ook de scholen zitten niet op structuurvernieuwingen te wachten. Erkend wordt dat scholen zelf kunnen beslissen of ze de theoretische leerweg (mavo) bestuurlijk of fysiek – door een eigen locatie apart positioneren.⁵⁹⁸ Geconstateerd wordt dat de voortijdige schooluitval bij vooral zorgleerlingen in de BBL te hoog is. Daarnaast

⁵⁹⁶ Zie bijvoorbeeld brief van de staatssecretaris d.d. 29 november 2000, Kamerstuk II 2000/01, 24 578, nr. 34 en latere kamerstukken.

⁵⁹⁷ Handelingen II, 27 juni 2000, TK 91, p. 5869.

⁵⁹⁸ Kamerstuk II 2004/05, 30 079, nr. 1, p. 3.

moet het vmbo beter aansluiten op ontwikkelingen in het vervolgonderwijs en het bedrijfsleven. De geprioriteerde thema's zijn:⁵⁹⁹

- Meer ruimte voor praktijkgericht onderwijs. De leerwerktrajecten en de mogelijkheid van een praktijkgerichte assistentenopleiding in het vmbo bestaan reeds. Verder wordt melding gemaakt van de reeds in het hoofdstuk over basisvorming besproken mogelijkheid om in de onderbouw in het kader van de globale kerndoelen eigen keuzes per school te maken (zie § 3.6.3). Dat kan betekenen dat scholen al in de eerste twee jaar beroepsgerichte vakken in het curriculum integreren.
- Meer aandacht voor leerlingen met gedrags- en leerproblemen. Voor leerlingen die echt niet te handhaven zijn, wordt vanwege de veiligheid ingezet op 1000 extra zmk-plaatsen en reboundvoorzieningen. Er komt ook meer vrijheid voor scholen om in het samenwerkingsverband naar oplossingen te zoeken.
- Vernieuwde onderwijsprogramma's en examinering. De vernieuwde kwalificatiestructuur in het mbo is het uitgangspunt voor vernieuwing van de vmbo-programma's. Scholen krijgen ook daarbij – binnen zekere kaders – meer ruimte. De eindtermen worden globaler, waarbij een onderverdeling komt tussen «verplichte kost» en een vrij deel. In de examens zal voor alle leerwegen de theorie en praktijk beter met elkaar in verband worden gebracht. Competentiegericht leren wordt ook voor de examens een belangrijk uitgangspunt.
- Doorstroom naar vervolgonderwijs. De samenwerking tussen vmbo-scholen en ROC's zal worden gestimuleerd om leerlingen meer op maat te bedienen. In 2005 komt er ook een wet tot stand om de vergroting van samenwerkingsmogelijkheden tussen ROC's en scholen mogelijk te maken.⁶⁰⁰ Er worden verder experimenten gestart tot ontwikkeling van een doorlopende leerlijn vmbo-mbo.
- Voldoende en goed personeel in een kleinschalige en veilige onderwijsomgeving. Hier wordt gedacht aan maatregelen om voldoende en goed personeel in het vmbo te krijgen. Men denkt daarbij aan aanstelling van pabo-afgestudeerden in het vmbo, aan verkorte tweedegraadsopleidingen of aan verbeterde zij-instroom.

Ter uitwerking van de thema's wordt er in september 2005 een Adviesgroep Vmbo ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers uit het veld.⁶⁰¹ In juni 2006 verschijnt een eerste richtinggevend advies van de Adviesgroep: «Voortvarend vmbo, samen koersen op bewegingsruimte».⁶⁰² Daaruit blijkt dat er een groot draagvlak is voor programmatische vernieuwing, voor meer maatwerk en voor invulling van een groter deel van het programma door de school. Gepleit wordt voor een mix van een schoolexamen en een centraal examen dat flexibel is vormgegeven. De minister formuleert op basis van het advies het voornemen de WVO te wijzigen om het aantal verplichte sectorvakken te beperken tot één sectorvak en om de vrijheid van de scholen bij de voorzieningenplanning te vergroten. Tevens zal in het Inrichtingsbesluit VO het vereiste worden geschrapt van toestemming van de Inspectie voor doorstroom van de gemengde leerweg naar de havo.

In een eveneens in 2005 verschenen rapport van een interdepartementale werkgroep: «Het VMBO. Beelden, feiten en toekomst»⁶⁰³ wordt een aantal knelpunten geïnventariseerd. De meest belangrijke betreffen het slechts imago van het vmbo, de hoge voortijdige schooluitval, het dalende niveau in wiskunde, een percentage van 30% van leerlingen dat niet doorstroomt naar het mbo en de afnemende veiligheid op school. Enkel de aanbeveling om in het basisonderwijs leerstandaarden voor de kernvakken rekenen en taal in te voeren zal nader worden verkend door de regering.

⁵⁹⁹ Idem, p. 4–9.

⁶⁰⁰ Wijziging van WVO en WEB om meer ruimte te scheppen voor samenwerking tussen onderwijsinstellingen, Stb. 2005, 512.

⁶⁰¹ POO-onderzoek, § B.3.10.

⁶⁰² Zie Kamerstuk II 2006/07, 30 079, nr. 8.

⁶⁰³ Zie Kamerstuk II 2005/06, 30 079, nr. 5.

Wat betreft de zorgstructuur zijn er sinds de «Notitie vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs»⁶⁰⁴ uit 2005 plannen in het vat tot wijziging van de bureaucratische en versnipperde structuur die is neergelegd in verspreide wetgeving en zich kenmerkt door aparte toelatingsregels en aparte indicatiestelling in het kader van WSNS, LGF, respectievelijk Praktijkonderwijs en LWOO. In plaats daarvan komt er één wettelijke zorgplicht «Passend Onderwijs», volgens welke een schoolbestuur zorg moeten dragen voor een passend onderwijszorgarrangement voor elke leerling die zich op een van zijn scholen aanmeldt, hetzij op de school van aanmelding zelf, hetzij op een andere school. Er worden wettelijke maatregelen voorzien in 2011.⁶⁰⁵ De veranderingen zijn ingrijpend voor het gehele funderend onderwijs. De verspreide wettelijke bepalingen verdwijnen. Er komt een algemeen, uniform systeem van handelingsgerichte indicatiestelling, er komt één loket voor ouders en leerlingen en er zal door scholen met elkaar en met andere instanties zoals jeugdzorg moeten worden samengewerkt in regionale netwerken om effectief aan de zorgplicht te kunnen voldoen. Het speciaal onderwijs wordt niet overbodig, maar wel worden de mogelijkheden voor ouders en leerlingen om in het regulier onderwijs een plek te vinden, vergroot.

⁶⁰⁴ Aangeboden bij brief van 30 september 2005, onder kenmerk PO/ZO/05/39025, aan de Tweede Kamer. Ontleend aan: <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-39025.pdf> (inzage 5 januari 2008).

⁶⁰⁵ Zie brief staatssecretaris Dijksema over Invoeringsplan passend onderwijs d.d. december 2007, onder kenmerk PO/ZO/07/44986. Te raadplegen op www.minocw.nl.

6. CONCLUSIES

6.1 Tussen «droom» en «daad»

Doel van deze studie was het verrichten een beschrijvend-analytisch onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid bij beleid en wetgeving op de gebieden van de basisvorming, leerwegen en profielen tweede fase in het voortgezet onderwijs. Als uitgangspunt diende de volgende algemene, tweeledige onderzoeksvraag: *Had het parlement tijdig zicht op de effecten van de totstandkoming en invoering van de basisvorming, leerwegen en profielen tweede fase in het voortgezet onderwijs? In welke mate had het zich vooraf van de ernst van de kritiek uit het onderwijsveld bewust moeten of kunnen zijn en heeft het mogelijkheden benut er rekening mee te houden?*

Algemeen

De drie landelijke onderwijsvernieuwingen blijken naar inhoud en beleidscontext nogal van elkaar af te wijken. Toch dringt uit het onderzoek naar de betrokkenheid van het parlement één algemene conclusie naar voren. Er is sprake van een overheid die (politiek) veel wil als het om de inrichting en de praktijk van het voortgezet onderwijs gaat, maar die – zeker in de startfase – niet in staat is gebleken dergelijke van overheidswege geïnitieerde omvattende vernieuwingsprojecten in deugdelijke wetgeving te gieten. Deugdelijk is wetgeving als deze voor de werkvloer een helder normatief kader biedt, hanteerbaar blijkt te zijn en de betreffende regels een adequaat niveau van kenbaarheid en rechtszekerheid bieden. Bij alle drie de onderwijsvernieuwingsoperaties hebben zich in meerdere of mindere mate problemen voorgedaan omtrent de aansluiting van de wettelijke regels op de perceptie, de mogelijkheden en verwachtingen in het onderwijsveld.

Als medewetgever is het parlement in zekere zin machteloos⁶⁰⁶ na inwerkingtreding van een wet. De wetgever moet afwachten of zijn in regels vastgelegde beleidstheorie door de wetsadressaten wel als recht wordt aanvaard of dat de uitvoering zo succesvol verloopt als wordt verwacht. In alle drie gevallen was de kloof tussen *law on paper* en *law in action* aanzienlijk. Het onderzoek maakt duidelijk dat het parlement als medewetgever zich onvoldoende geëquipeerd toonde inzake de beoordeling van het kwaliteitsaspect van wetgeving, in het bijzonder als het om de wetsuitvoering ging. Dat werd een zaak van later, zoals vaker gebeurt als belangrijke onderwijsinhoudelijke of onderwijsideologische meningsverschillen in het parlementaire debat tot een bevredigend politiek compromis op het niveau van de wet moeten worden gebracht.

Een fraai voorbeeld van dit verschijnsel op een ander vlak, waar onderwijs-juridisch onderzoek naar is gedaan, betreft de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid en de huisvestingsvoorzieningen. In deze gevallen was het vertrouwen van het parlement als medewetgever op de goede afloop vooral ook ingegeven door een functionele visie op zijn controletaak. Controle heeft dan zowel betrekking op de fase voorafgaand aan de formele wetsprocedure (met de figuur van nota-overleg als parlementair controle-instrument) als op de fase van wetsimplementatie (waarin d.m.v. monitoring e.d. bijsturing mogelijk wordt). Het proces van wetgeving wordt in deze visie niet als een afgerond juridiseringsproces gezien, maar als een hoofdstuk in een vervolgverhaal.⁶⁰⁷

Wat hier verder over gezegd kan worden, duidelijk is dat de onderschatting van de noodzakelijke invoeringscondities rond de onderwijsvernieuwingen botst met de *Aanwijzingen voor de regelgeving*, die voor een

⁶⁰⁶ Vgl. J. Th. J. van den Berg, *De machteloze wetgever*, Beleid en Maatschappij 1983, nr. 3, p. 55–64.

⁶⁰⁷ Zie D. Mentink, Omstreden gemeentelijk onderwijsbeleid, a.w.

belangrijk deel zijn te beschouwen als gecodificeerde algemene beginselen van behoorlijke regelgeving. Deze moeten in acht worden genomen door ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen die bij de voorbereiding en vaststelling van regelingen zijn betrokken. Voor het parlement kunnen deze als toetsingskader bij het beoordelen van wetsvoorstellen dienen (aanwijzing 4). Met het oog op de kwaliteit van het wetgevingsproces is besluitvorming vooral aanwijzing 7 («stappen voorafgaand aan beslissing tot regelgeving») van betekenis, waarin een van de meest fundamentele uitgangspunten van een goed wetgevingskwaliteitsbeleid is vastgelegd: het vereiste van een deugdelijke en draagkrachtige motivering voor de te treffen regeling. Zo is er de eis dat, alvorens tot een regeling wordt besloten, er stappen moeten worden genomen zoals het vergaren van kennis van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp en voorts het tegen elkaar afwegen van de verschillende denkbare alternatieven van overheidsinterventie.⁶⁰⁸ In aansluiting daarop vraagt aanwijzing 9 dat bij de afweging van de verschillende mogelijkheden tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken, in ieder geval gelet wordt op aspecten als de effectiviteit (uitvoerbaarheid en naleving), de neveneffecten en de uitvoeringslasten. Al met al gaat het om een reguleringskeuze die zoveel mogelijk plausibel is en indien mogelijk zelfs «evidence based».⁶⁰⁹ En vooral met betrekking tot het laatstgenoemde is er in regelgeving te vatten onderwijsvernieuingsbeleid nog een wereld te winnen.

Conflicten bij invoering

Uit een nadere beschouwing van de onderzoeksbevindingen blijkt dat de invoering van het vernieuwingsbeleid tot verschillende soorten conflicten («probleemclusters») in en buiten het parlement heeft geleid. Scholen en hun omgeving hebben daar veel last van gehad. Wat is er vooral fout gegaan? Achtereenvolgens worden de verschillende probleemclusters toegelicht.

a. Te kort tijdsbestek

Politiek rationeel is het aanhouden van een kort tijdsbestek begrijpelijk. Zo is het *momentum* van beleid belangrijk, ligt de horizon van een kabinet niet ver weg en is het succes van een bewindspersoon sterk gekoppeld aan het tot het Staatsblad brengen van een wetsontwerp. Maar de tijdsfactor heeft in vrijwel alle gevallen tot fricties op en rond scholen geleid. Er was bijvoorbeeld grote druk bij scholen om zich aan nieuwe situaties aan te passen, zoals bij de scholengemeenschapsvorming en het werken met eindtermen en kerndoelen. Betrokkenheid van intermediaire onderwijsorganisaties bij het besluitvormingsproces vormde geen voldoende garantie dat er op de werkvloer van het onderwijs de betreffende vernieuwing wortel kon schieten. Daarbij speelde haast met invoering het parlement meermalen parten. Er kon op sommige momenten gedeeltelijk uitstel van invoering worden bedongen, zoals bleek bij de basisvorming en de profielen, maar de praktijk gaf er onvoldoende blijk van dat kwesties van invoering in feite een gedeelde verantwoordelijkheid tussen veld en politiek waren.

Scholen dienen vroegtijdig bij vernieuwingen worden te betrekken om ervoor te zorgen dat beleidsambities in een voorspelbaar en gedeeld ontwikkelingstraject tot stand kunnen komen. In het andere geval zullen, zoals we hebben gezien, in de fase van invoering nieuwe problemen ontstaan als het er in de schoolpraktijk op aankomt. Hiermee hangt ten nauwste samen dat nieuwe maatregelen vaak niet op zichzelf stonden, maar in samenloop met andere beleidstrajecten tot uitvoering werden

⁶⁰⁸ Ph. Eijlander, Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechtsorde; in de beperking toont zich de meester. Preadvies voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, in: L. Loeber (red.), *Bruikbare wetgeving*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 51.

⁶⁰⁹ Zie de verkenning van de Onderwijsraad, *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*, Den Haag oktober 2007, p. 77.

gebracht. Onderlinge fasering van nieuwe maatregelen had uitkomst kunnen bieden.

b. «Oud» en «nieuw» beleid

De haast om nieuw beleid in te voeren herhaalde zich bij de noodzaak om wijzigingen door te voeren als de politiek daarvoor aanleiding zag. Men dreigt op dat moment te miskennen dat veel scholen zich inmiddels aan de nieuwe situatie hebben aangepast en worden «gestraft» voor het loyaal ten uitvoer leggen van het «oude» beleid. «Paniekerig», «overhaast» noemden scholen de verlichtingsmaatregelen van het overladen programma in de Tweede Fase door staatssecretaris Adelmund.

c. Tijdelijkheid van beleid

De basisvorming werd als mislukt beoordeeld, terwijl er objectief gezien uit evaluaties nog voldoende positieve punten gehaald konden worden om aan te sturen op een verbetertraject in plaats van een uiteindelijk vervangingstraject via de Wet regeling onderbouw van 2006. Toch had de basisvorming anno 2002–2003 in de harten en hoofden van de meeste politici zijn tijd gehad. Staatssecretaris Wallage had wellicht, zo bleek achteraf, een fragiel politiek draagvlak kunnen creëren. De basisvorming was in vergelijking met de andere twee operaties ook het meest indringend getekend door (partij)politieke afwegingen en scheidslijnen. Dat zou al het gebrek aan succes voldoende kunnen verklaren. Maar er is meer. Door allerlei ontwikkelingen die de rol van kennis in het onderwijs opnieuw centraal stellen, werd afstand genomen van vaardigheden-training. Er is in zekere zin ook sprake geweest van een «terugroleffect» van de discussies inzake Tweede Fase en Leerwegen op de basisvorming. Achteraf moet wellicht worden geconcludeerd dat men bij de agendering van de opvolgende onderwijsvernieuwingen een ongelukkige hand heeft gehad.

d. Het ene en andere beleidsgezicht

Er is gesignaleerd dat de vernieuwingsoperaties in de jaren negentig gepaard gingen met onduidelijke signalen over hoe de overheid haar verhouding ziet tot het scholenveld. Indien men het overheidsbeleid vanuit de optiek van de school bekijkt, zoals Karstanje deed,⁶¹⁰ was er sprake van inconsistentie. Enerzijds werd aangestuurd op deregulering en autonomievergroting van scholen op financieel en beheersmatig vlak, anderzijds werd de regeldruk opgevoerd op onderwijskundig vlak. De verhouding tussen deze twee grondbewegingen van beleid is nooit onderwerp van overleg geweest tussen parlement en regering, maar het is voorstelbaar dat daardoor dubbele en verwarrende signalen naar scholen werden afgegeven die het integrerend vermogen om vernieuwingen op te vangen in de eigen organisatie konden aantasten.

e. Middelen en communicatie

Regelmatig is gebleken dat vernieuwingen gepaard gingen met – vanuit het veld bezien – onvoldoende ondersteuning door financiële en materiële middelen. Dit tast de motivatie aan. Er wordt dan getwijfeld aan de oprechtheid van de motieven van de overheid (verkapte bezuiniging?), maar met de toegenomen autonomie kan dat ook tot keuzes leiden die contraproductief kunnen uitwerken ten aanzien van de doelstellingen van het beleid (studiehuys = minder leraren = minder salariskosten).

⁶¹⁰ P. N. Karstanje, Tien jaar na de nota 2000, in: School op weg naar 2000, preadviezen Vereniging voor Onderwijsrecht 1998, Den Haag 1998.

6.2 Rol van het parlement

Vernieuwingsbeleid gaat gepaard met een drastische verschuiving van het sturingsperspectief. Op basis van studie van de ontwikkelingen vanaf de jaren vijftig tot medio jaren tachtig werd in § 2.5.2 opgemerkt dat deze «alleen maar tot versterking van de handelingsmogelijkheden van de executieve, de bestuurlijke macht, hebben geleid. Kunnen we zeggen dat in de voorgaande decennia het parlement een duidelijke (hinder)macht vormde tegenover hem onwelgevallige initiatieven van de regering, nadien nemen de betreffende bewindslieden de touwtjes stevig in handen. Het beleid «activeert», «vertechniseert» en wordt op de grote lijnen gedepolitiseerd – in de zin dat een meningsverschil op rationele gronden steeds moeilijker lijkt te worden, en de kenniskloof tussen regering en parlement groeit. In het parlement lijkt daardoor een beweging in gang gezet, om zich voor het vinden van nieuw politiek houvast in sterkere mate dan voorheen te vereenzelvigen met geprofileerde belangen van groepen in de samenleving.

Dit beeld wordt in grote lijnen bevestigd bij de besproken vernieuwingsoperaties Basisvorming, Profielen en Leerwegen. We concluderen aan de hand van de concrete bevindingen het volgende.

a. Wetsinhoud

Wetten zijn er in soorten en maten. Bij de drie ingrijpende operaties had men echter mogen verwachten dat het primaat van de wetgever zich zou uitstrekken tot alle wezenlijke onderdelen van de te regelen materie en niet in hoofdzaak tot – wat kan worden genoemd – de «constitutie van het beleid». In dit geval wordt het parlement geconfronteerd met (voorstellen voor) *formele, lege wetten*. De beleidsvorming en -uitvoering geschiedt in het algemeen om het wetsgebouw heen, gaat eraan vooraf of volgt eruit. De concretisering van de wettelijke regels geschiedt vaak bij of krachtens amvb's of beleidsregels. De ontwikkeling van zaken met betrekking tot de onderwijsinhoud geschiedt in het algemeen door technische commissies van vakspecialisten. Ook wordt een belangrijk deel van de beleidsuitvoering door externe instanties als een Stuurgroep, een Procesmanagement of een Regievoerder gedaan, waarop geen effectieve parlementaire controle mogelijk is.

b. Noodzakelijke en betrouwbare informatie

Op grond van het voorgaande ontbreekt het het parlement vaak ook tijdig aan noodzakelijke gegevens. Het wetsvoorstel Basisvorming werd behandeld zonder dat de definitieve kerndoelen bekend waren. Er werd commitment gevraagd met termijnen van invoering van de Tweede Fase zonder dat de vakkeninvulling en een visie op de toekomst van het hoger onderwijs al bekend waren. Men kon verder in de regel alleen achteraf vaststellen welke uitwerking de activiteiten van Stuurgroep en Procesmanagement op de beleidsuitvoering hadden. De bewindspersonen bezaten op dit vlak een belangrijke informatievoorsprong. In vele gevallen blijkt men aangewezen op informatie vanuit het veld via schoolbezoeken, gesprekken, de media, Inspectierapporten en onderzoeken. Vaak gaat het om gerichte, eenzijdige informatie waardoor men zich al snel van het tegendeel laat overtuigen door de bewindspersoon. In het geval van de aanzienlijke gezagsvolle informatie, zoals Inspectierapporten, Onderwijsraadadviezen en onafhankelijke onderzoeken leidt dat al snel weer tot conclusies en standpunten die in lijn daarmee liggen.

c. *Fuikwerking*

Een bekend verschijnsel bij langlopende politieke processen waar het parlement in allerlei stadia van beleidsvoorbereiding en -vorming bij betrokken is, betreft de fuikwerking van deze vorm van controleren. Door een procedure van stapsgewijs instemming verlenen met het op de politieke agenda gezette onderwerp wordt het steeds moeilijker los te komen van de consequenties van de besluitvorming en is de op gang gekomen mammoettanker moeilijk te keren. Dit verschijnsel toont zich ook in ons onderzoek. Doordat de besproken trajecten een lange tijdsduur hebben en tussentijdse beslissingen zich op elkaar stapelen, is er sprake van een gestage *toename van het commitment* van individuele parlementariërs en fracties. Daarbij ontbreekt het aan sterke partners in het veld en aan de nodige juridische instrumentatie als tijdelijke experimenteerbepalingen in de wet om ervaringen op te doen met bepaalde zaken en daarvan te kunnen leren.⁶¹¹

6.3 Anders in de toekomst?

6.3.1 *Verhouding onderwijswetgeving en onderwijsvernieuwing; een onderbelicht thema*

Van «blauwdruk»-wetgeving tot zorgplichtbepalingen

Modernisering van onderwijswetgeving is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een vast onderwerp op de beleidsagenda van de opeenvolgende kabinetten. Deze aandacht heeft alles te maken met veranderende opvattingen over de wijze waarop de overheid het beste het bekostigde onderwijs kan aansturen en regelen. Zo kwam de afgelopen decennia een proces op gang waarin het klassieke model van gedetailleerde regelgeving werd ingewisseld voor een meer open wetgevingsmodel, passend bij een besturingsfilosofie van deregulering en autonomievergroting van scholen. Aan het begin van deze nieuwe ontwikkeling stond de ministeriële notitie *Minder regels, meer ruimte* uit 1985⁶¹² en de in dat jaar ingediende «lege» *Ontwikkелingswet VO*, welk wetsvoorstel een grondslag zou moeten bieden voor «een samenhangende en planmatige verdere ontwikkeling van het voortgezet onderwijs»⁶¹³ (zie paragraaf 2.5). Maar het blijkt allerm minst eenvoudig handen en voeten te geven aan deze nieuwe waarden van deregulering en autonomievergroting. De wetgevende overheid is niet in staat gebleken de hoeveelheid regels en de regeldruk op het terrein van het onderwijs te verminderen, zoals onder meer valt te lezen in de eind 2000 verschenen studie *Deregulering met beleid* van de Onderwijsraad en in het in maart 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden onderzoeksrapport *Regeldruk OCW-instellingen*.⁶¹⁴ Momenteel zoekt de overheid binnen het governance-beleid naar nieuwe wegen en instrumenten om de eigen beleidsruimte van scholen te vergroten. Grondslag voor dit beleid is de beleidsnotitie *Governance in het onderwijs* van juli 2005,⁶¹⁵ waarbij op het punt van het wetgevingsbeleid veel steun wordt gezocht bij het zogeheten zorgplichten-model als alternatieve vorm van regulering. Bij een zorgplichtbepaling gaat het dan om «een vrij algemeen geformuleerde gedragsnorm die een bepaalde verantwoordelijkheid van de burger markeert en die hem niet dwingend en gedetailleerd voorschrijft hoe hij precies moet handelen omdat er verschillende manieren zijn waarop het door de zorgplicht beschermd belang kan worden bereikt. De bepaling laat de normadressaat dus gedragsalternatieven». Aldus de omschrijving in de nota *Bruikbare rechtsorde* van de minister van Justitie uit april 2004, welke nota een nieuwe fase inluidde in het denken binnen de overheid over wetgevingsbeleid.⁶¹⁶ Intussen heeft het ministerie van OCW de nodige verkenningen

⁶¹¹ Vgl. Eijlander, a.w. (noot 3), p. 53.

⁶¹² Kamerstuk II 1995/96, 19 200 hoofdstuk VIII, nr. 3.

⁶¹³ Kamerstuk II 1984/85, 19 101, nrs. 1–3.

⁶¹⁴ Niet-dossierstuk 2003/2004, OCW0400274, Tweede Kamer. Verder Kamerstuk II 2004/2005, 29 546, nr. 4 (brief van minister Van der Hoeven van 21 december 2004).

⁶¹⁵ Kamerstuk II 2004/05, 30 183, nr. 1.

⁶¹⁶ Kamerstuk II 2003/04 29 279, nr. 9, p. 19–20.

verricht naar de realisatiemogelijkheden van zorgplichtbepalingen in het funderend onderwijs en heeft zij tevens door de universiteit van Tilburg onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheden van harmonisatie van onderwijswetgeving, te zien als middel om onnodige verschillen tussen de onderwijssectoren op te heffen.⁶¹⁷ Op het moment ziet het ernaar uit dat de harmonisatiegedachte beleidsmatig op een laag pitje staat. Anderzijds groeit het vertrouwen in de mogelijkheid van het zorgplichten-model zoals in eerste instantie bleek uit een medio 2006 gepubliceerd concept-wetsontwerp «Goed bestuur in het primair en voortgezet onderwijs» en dat momenteel als definitief wetsvoorstel ter advisering bij de Raad van State ligt.

«Top-down» en «bottom-up» vernieuwing

Een ontbrekend element in deze ontwikkelingsgang rond wetgevings-beleid is de verhouding onderwijswetgeving en onderwijsinnovatie bij sectorale onderwijsvernieuwingen. Dit thema krijgt tot nu toe slechts sporadisch aandacht. Wel kennen we al vanaf de Mammoetwet de mogelijkheid van afwijking binnen het bestaande wettelijke kader (zie art. 25 Wvo «bijzondere inrichting») en kwam er in 1970 de Experimentenwet onderwijs, op grond waarvan onderwijskundige experimenten buiten de kaders van de afzonderlijke onderwijswetten bekostigd kunnen worden. Maar de ontwikkelingen in de achterliggende jaren laten zien dat de rijksoverheid vooral werk heeft gemaakt van het naar haar hand zetten van het «harde» wettenrecht als dat te veel knelt, zelfs al het primaat van de wet in hoge mate in het geding is. De wetgever heeft daarbij het overgangsrecht aangegrepen om zichzelf buiten spel te zetten als sectorale onderwijsvernieuwingen daarom vragen.⁶¹⁸ Aan het begin van die ontwikkeling staat het inmiddels befaamde «toverartikel» 12.3.48 lid 2 Web («Voor zover deze wet daarin niet voorziet, alsmede indien nodig in afwijking van het bij en krachtens deze wet bepaalde, worden bij ministeriële regeling regels vastgesteld ten behoeve van een goede uitvoering van deze wet»). De bedoeling van deze bepaling is duidelijk: zij is een juridische veiligheidsklep voor situaties die vanwege de complexiteit van het ROC-invoeringsproces in 1995 niet waren te voorzien. Sindsdien heeft deze zeer vergaande ministeriële afwijkingsbevoegdheid snel aan populariteit gewonnen ondanks ernstige kritiek van de Raad van State. In de Wet op het voortgezet onderwijs kreeg deze figuur naderhand vaste grond onder de voet bij de wettelijke regeling profielen voortgezet onderwijs (1997) en de wettelijke regeling leerwegen mavo en vbo (1998).⁶¹⁹

Ondanks het streven naar autonomie en deregulering werden er daarnaast in de achterliggende jaren nauwelijks kaders ontwikkeld waarin het initiatief tot vernieuwing van regelgeving primair bij de scholen kwam te liggen. Kennelijk kost het de overheid moeite zichzelf weg te cijferen en schoolbesturen, die bestaande wet- en regelgeving als een keurslijf voor kwaliteitsverbetering zien, de ruimte te geven leidend op te treden.⁶²⁰ Enige verandering diende zich in 2001 aan toen de CDA-fractie in de Tweede Kamer het idee van «regelarme scholen» lanceerde,⁶²¹ wat uiteindelijk leidde tot het – onder regie van het ministerie van OCW en op voordracht van de landelijke onderwijsorganisaties – uitzetten van zogeheten *initiatiefrije scholen*. Tot een werkelijk nieuwe impuls voor alternatieve regulering van sectorale bottom-vernieuwingen heeft dit niet geleid. Anno 2008 kan geconcludeerd worden dat de overheid binnen haar nieuwe besturingsfilosofie het volste vertrouwen heeft in het door haar landelijk georganiseerd *stimuleringsbeleid* zoals dat recentelijk is uitgetekend in de *Kwaliteitsagenda's* Primair en Voortgezet onderwijs.⁶²²

⁶¹⁷ Kamerstuk II 2005/06, 29 546 en 30 183, nr. 10. Rapport van P. J. J. Zoontjens en P. H. A. Frissen, *Kansen voor harmonisatie van de onderwijswetgeving. Naar een voorzieningenwet voor het onderwijs*, Tilburg: Schoordijk Instituut september 2005 (bijlage bij kamerstuk 2005/06, 29 546 en 30 183, nr. 9).

⁶¹⁸ Vgl. R. G. K. Voss en R. Brussee, *De positie van het overgangsrecht in de beleidsvorming van OCenW*, Regelmaat 2000, nr. 1, 14–23.

⁶¹⁹ Wet van 2 juli 1997 (Stb. 1997, 322) artikel VI, onderdeel F, lid 2; Wet van 31 mei 1998 (Stb. 1998, 337), artikel XXII.

⁶²⁰ D. Mentink, Naar nieuw wetgevingsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs; ontwikkelingen rond deregulering, autonomie-vergroting en kwaliteitszorg, in: D. Mentink (red.), *Jaarboek onderwijsrecht 1997–2001*, Den Haag: Stichting NTOR 2002, p. 40 e.v.

⁶²¹ Tijdens de behandeling van de Onderwijsbegroting 2001, Handelingen II 2000/01, o.a. p. 1829–1831 en p. 1872–1873.

⁶²² Kamerstuk 2007/08, 31 293, nr. 1 en Kamerstuk 2007/08, 31 289, nr. 1.

6.3.2 Nieuwe instrumenten

Bij het zoeken naar mogelijkheden om de implementatie van landelijk geïnitieerde onderwijsvernieuwingen in deugdelijke wetgeving te vatten, is nauwelijks terug te vallen op de literatuur. Niet alleen wordt in de onderwijswetenschappelijke literatuur over dit onderwerp weinig geschreven, ook in de onderwijsrechtelijke literatuur zijn de publicaties in kwestie zeer dun gezaaid. Wat het eerstgenoemde betreft zijn het vooral rapporten van de Onderwijsraad die zicht bieden op *kritische succesfactoren* die bijdragen aan de kwaliteit van wetsvoorbereiding en -uitvoering. We noemen de publicaties *Naar een meer evidence based onderwijs* (2006) en *Veelzijdige instrumenten van onderwijsbeleid* (2007). In het eerstgenoemde rapport ontvouwt de Onderwijsraad een aanpak om stapsgewijs nieuwe onderwijsconcepten te preciseren en op hun effectiviteit te onderzoeken. In de in november 2007 verschenen verkenning reikt de Onderwijsraad enkele «ingrediënten» aan voor een door de Tijdelijke parlementaire commissie onderzoek onderwijsvernieuwingen te ontwikkelen toetsingskader, om aan de hand daarvan een beter sturingsproces bij landelijke onderwijsvernieuwingen te verwezenlijken.⁶²³ De inhoud van deze rapporten hoeft hier niet te worden samengevat. Volstaan wordt met de constatering dat een belangrijk deel van die aanbevelingen uitwerking geeft aan de (eerder genoemde) aanwijzing 9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving over de effectiviteit van een overheidsregeling. Met het oog hierop wijst de Onderwijsraad op randvoorwaarden als noodzakelijke expertise, professionalisering van de programmastructuur en een goed toezicht op de naleving van de gemaakte (realistische) resultaatgerichte afspraken.

Bezien we de onderwijsrechtelijke literatuur dan kunnen enkele instrumenten worden aangestipt die een bijdrage kunnen leveren aan deugdelijke wetgeving rond landelijke onderwijsvernieuwingen en aan vernieuwingen in de onderwijspraktijk die kennelijk in een bepaalde behoefte voorzien maar niet landelijk zijn geïnitieerd (vgl. het nieuwe leren). Deze tweeslag wordt gemaakt omdat autonomievergroting en deregulering impliceren dat de overheid vertrouwt op het vermogen van de mensen op de werkvloer in het onderwijs en dat sturing van onderwijsvernieuwing tevens in balans dient te zijn met beginselen van pedagogische autonomie, particulier initiatief en decentrale vormgeving. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor systematische doordenking van het proces van beleidsvoorbereiding, -vorming en -uitvoering op het gebied van de onderwijsvernieuwing in de toekomst. Dit klemmt des te meer daar we weten hoe moeilijk het is van «boven af» onderwijsvernieuwingen te realiseren die in de onderwijskundige praktijk aanslaan en beklijven.⁶²⁴ Een en ander vereist dat naast besturen-op-maat er evenzeer sprake dient te zijn van wetgeving-op-maat, met andere woorden van een wetgevingsbeleid waarin zowel van overheidswege als door het onderwijsveld ingezette vernieuwingen in goede balans worden gebracht.

A. Toetsing van de kwaliteit van de wet bij uitvoering

In het Nederlandse rechtssysteem treedt de rechter niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten (art. 120 Gw). Gesproken wordt van het verbod van constitutionele toetsing. Door deze constructie is de rechter niet bevoegd te beoordelen of de wetgever bijvoorbeeld de in artikel 23 Grondwet neergelegde norm dat aan de bekostigde scholen te stellen deugdelijkheidseisen het karakter van minimumeisen hebben, voldoende in acht heeft genomen.⁶²⁵ Deze noodzakelijkheidsvereiste als beginsel van behoorlijke regelgeving kwamen we eerder ook tegen bij de

⁶²³ A.w., p. 82–85.

⁶²⁴ Vgl. o.a. E. Hooge en J. Leenhouts, Van overacting naar method acting in (onderwijs)-beleid, in: Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs*, Den Haag oktober 2007, p. 29–40.

⁶²⁵ Zie verder D. Mentink en B. P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet*, Den Haag: Reed business 2007, p. 106.

Aanwijzingen voor de regelgeving, te weten bij aanwijzing 6 («Alleen nieuwe regelgeving indien noodzakelijk»). Deze richten zich echter tot de regering als wetsproducent, zonder dat de burger daar bij de rechter een beroep op kan doen. Voorstelbaar is dat indien dit wel het geval zou zijn de burger (bijvoorbeeld de ouder) een belangrijk juridisch instrument in handen heeft *achteraf*, tijdens de uitvoering, deugdelijke wetgeving af te dwingen. De rechter zou in een concreet geval kunnen beslissen de betreffende wetsbepaling onverbindend te verklaren of voor een concreet geval buiten toepassing te laten.

Aansluitend bij de huidige wetgevingspraktijk om de belangrijkste materiële normen in gedelegeerde regelgeving (amvb en ministeriële regeling) vast te leggen, zou de wetgever in een sectorwet of in een algemene onderwijswet de in aanmerking komende aanwijzingen voor de regelgeving kunnen vastleggen en daarbij uitdrukkelijk bepalen dat de in de gedelegeerde regelgeving uitgewerkte voorschriften aan deze «aanwijzingen» (als waarborgen van deugdelijke wetgeving) getoetst kunnen worden.

In een bepaalde, minder verreichende zin kent de onderwijswetgeving een dergelijke constructie van een wettelijke toetssteen al in de Wet op het onderwijstoezicht (Wot). Artikel 4 lid 1 Wot bepaalt dat de inspectie het toezicht uitoefent «met inachtneming van de vrijheid van onderwijs». Daarmee is het mogelijk dat *toepassing* van de betreffende wetgeving door de inspectie aan de vrijheid van richting en inrichting door de rechter getoetst wordt.⁶²⁶

B. Tijdelijke experimenteerbepalingen in een wet

Een van de conclusies van ons onderzoek had betrekking op de zgn. fuikwerking bij langlopende onderwijsvernieuwingstrajecten waar het parlement als medewetgever en controleur politieke processen bij betrokken is. We wezen daar al op het belang van de nodige juridische instrumentatie als tijdelijke experimenteerbepalingen in de wet om ervaringen op te doen met bepaalde zaken en daarvan te kunnen leren. Dat is dus iets anders dan de figuur van zogeheten *horizonwetgeving*, waarvan de onderwijswetgeving twee varianten kent. De eerste betreft een wettelijke evaluatiebepaling, op basis waarvan de effectiviteit van de betreffende wet na enkele jaren wordt nagegaan (oudste voorbeeld de Wet medezeggenschap onderwijs 1981). De tweede betreft een tijdelijke wettelijke regeling, zoals destijds de Interimwet op het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs 1985, waarvan artikel 113 luidde: «Deze wet vervalt na 10 jaar na de dag van inwerkingtreding». Het alternatief dat hier wordt bedoeld komt erop neer dat in een afzonderlijk onderdeel van de wet ruimte wordt gemaakt om stapsgewijs en gedurende een aantal jaren met een aantal scholen te experimenteren met de van overheidswege beoogde invoering van onderwijsvernieuwingen. Aldus evidence based beleid op eerst kleine schaal door initiatiefrijke scholen, begeleid door monitoring en evaluatie-onderzoek. De wetgever kan daar van leren bij de vaststelling van een definitieve regeling, waarbij hij dan goed zicht heeft op de hanteerbaarheid ervan in de onderwijspraktijk.

C. Initiatiefrijke scholen en gemeenten

Een mogelijkheid om «bottom-up» beleid juridisch handen en voeten te geven, biedt de figuur van de *vrijstelling*.⁶²⁷ Deze figuur komt erop neer dat de minister bij wet wordt opgedragen een bevoegd gezag op aanvraag vrijstelling te verlenen van bepaalde wettelijke voorschriften. Het bevoegd gezag van de school moet dan wel garanderen dat het onderwijs waarvoor het verantwoording draagt ten minste gelijkwaardig

⁶²⁶ Daarover expliciet de verkenning inzake artikel 23 Grondwet van de Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*, Den Haag juli 2002, p. 90.

⁶²⁷ Zie noot 12.

is aan het wettelijk pakket van deugdelijkheidseisen als minimumvoorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs. Daartoe dient de aanvraag te voldoen aan een aantal voorwaarden, waarbij men bijvoorbeeld kan denken aan de operationele beschikbaarheid van een adequaat stelsel van kwaliteitszorg en professionalisering.

Het aantrekkelijke van deze constructie van regelgeving «op maat» is dat daarmee een passende invulling wordt gegeven aan in de literatuur genoemde algemene criteria voor toekomstige wetgeving die aansluiten op de perceptie, mogelijkheden en verwachtingen in het veld van onderwijs. Het zijn criteria als meer ruimte, variëteit en responsiviteit en innovatie en experiment.⁶²⁸

«Anders» regelen door meer ruimte te creëren is op zichzelf geen voldoende voorwaarde om met wetgeving betere resultaten te boeken. Of van die nieuwe ruimte goed gebruik wordt gemaakt is afhankelijk van allerlei factoren. Zo is het een bekend feit dat de bestaande (feitelijke) regelingsruimte niet gelijk is aan de door de rechtssubjecten gepercipieerde regelingsruimte. Voorts spelen, in positieve en negatieve zin, factoren een rol als aanwezige professionaliteit, besturingscapaciteit van een organisatie, specifieke voorkeuren en verwachtingen en de wil om (extra) risico's met het oog op de kwaliteit van het eigen werk te nemen. Daarom heeft de wetgever meer kans op succes als hij aansluiting weet te vinden bij bestaande handelingspatronen. De eis van responsiviteit wil voor de wetgever zeggen dat hij binnen de randvoorwaarden van essentiële voorschriften over te bereiken doelen en te controleren resultaten scholen de nodige speelruimte biedt om hun behoefte aan en verwachtingen over nieuw «regelarm» en kwalitatief goed onderwijs in hun eigen praktijk te onderzoeken. Daarbij bevriest de wetgever de keuze tussen bepaalde opties niet op voorhand. Aldus ontstaat er dicht-bij-school-innovatie, passend bij de *grammar of schooling* ofwel de heersende cultuur in school en klas.⁶²⁹

De figuur van de vrijstelling kan ook ingezet worden ter versterking van het innovatief vermogen op gemeentelijk niveau. Goed voorstelbaar is dat individuele schoolbesturen samen met de lokale overheid uitstekende ideeën hebben over andere vormen van regulering en deregulering waarmee zij verwachten de kwaliteit van het onderwijs ter plaatse een goede dienst te bewijzen. Afhankelijk van de behoefte zou de lokale vrijstelling ver kunnen gaan. De huidige Experimentenwet onderwijs 1970 is dan wel aan vervanging toe daar deze slechts onderwijskundige en niet bestuurlijke experimenten toestaat. Het doel van een dergelijke nieuwe Wettelijke regeling initiatiefrijke scholen en gemeenten kan hetzelfde blijven. Om het in de woorden van toenmalig staatssecretaris Grosheide tijdens de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel te zeggen: «deze wet heeft tot doel de sleutel in het slot te steken, zodat de deuren die op het ogenblik, gezien onze onderwijswetgeving, dicht zitten, kunnen worden opengedraaid.»⁶³⁰

Tot slot. Met het bovenstaande zijn slechts enkele ingangen geschetst om het wetgevingsbeleid met betrekking tot onderwijshervormingen verder te doordenken. Daartoe is alle aanleiding gezien de in ons onderzoek geconstateerde problemen.

⁶²⁸ Zie noot 607 (a.w., p. 241 e.v.)

⁶²⁹ Zie Sj. Braster, Van schoolruimte naar studiehuis: de leerkracht uit beeld?, in Sj. Braster (red.), *De leerkracht in beeld*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2007, p. 11.

⁶³⁰ Handelingen II 1969/70 (10 juni 1970), p. 3693.

DEEL B

Inhoudsopgave

Inleiding	124
Chronologische overzichten van Kamerstukken	125
1. Basisvorming	125
2. Tweede fase	135
3. Vmbo	144

Inleiding

Chronologische overzichten van de onderwijsvernieuwingen:

- Basisvorming (1986-2006)
- Tweede fase (1991-2007)
- Vmbo (1992-2007)

Deze overzichten bevatten een selectie van Kamerstukken en brieven van bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die voor het in kaart brengen van de parlementaire geschiedenis van bovengenoemde onderwijsvernieuwingen van belang waren.

Samengesteld door de staf van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen.

Margreet Arends
Liselotte Boeve
Laura Middelhoven
Anneke Maarleveld

Schema parlementaire geschiedenis basisvorming van 1986 t/m 2006

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
1986 Lubbers-I (1982–1986) Minister: Deetman (CDA) Staatssecretaris: Ginjaar-Maas (VVD) van Leijenhorst (CDA)	22 januari 1986 WRR advies nr. 27	WRR advies over de basisvorming in het onderwijs	Het algemene onderwijspeil kan worden verhoogd door invoering van algemene basisvorming in de eerste drie jaren van het voortgezet onderwijs en door verbetering van het beroepsonderwijs.
1987 Lubbers-II (juli 1986–1989) Minister: Deetman (CDA)/Braks (CDA)-vanaf 14 sep '89) Staatssecretaris: Ginjaar-Maas (VVD)	Kamerstuk 19 551, nr. 1 en nr. 2 26 mei 1986	Brief minister-president	Kabinetstandpunt inzake het door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uitgebracht rapport nr. 27: «Basisvorming in het Onderwijs». Het Kabinet is tot de conclusie gekomen dat het de analyse van de WRR betreffende de basisvorming in het onderwijs deelt. Kabinet neemt advies over. Zij hebben drie hoofdredenen om een verruiming van de basisvorming voor alle leerlingen te bevorderen: de economie, maatschappij en samenlevingsverbanden.
	Kamerstuk 19 551, nr. 3 26 februari 1987	Verslag van een mondeling overleg	Overleg met de minister van O&W, Deetman, CDA, over de brief van de minister-president 1986.05.26 met het kabinetstandpunt (19 551, nr. 1 en nr. 2) en de brief van de minister van Onderwijs en Wetenschappen d.d. 1986.09.18 (19 700 VIII, nr. 8) m.b.t. de basisvorming in het onderwijs.
	31 maart 1987	Advies niet-ambtelijke adviescommissie WOB OR 656 Alg Advies onderwijsraad op concept-wetsvoorstel	Kritisch over concept-wetsvoorstel: niet duidelijk wat wel en niet is overgenomen uit WRR rapport, toelichting vereist. Het voorstel biedt niet voldoende garanties.
	Kamerstuk 20 381, nr. 3 11 december 1987	Wetsvoorstel	Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) zodanig te wijzigen dat invoering van basisvorming in het voortgezet onderwijs plaats vindt en eindtermen voor deze basisvorming zullen worden vastgesteld. Voorts beoogt dit wetsvoorstel de Wet op het basisonderwijs (WBO) zodanig te wijzigen dat voor het basisonderwijs eindtermen zullen gelden. De mogelijkheid wordt geboden voor een beperkt aantal experimentele scholen voor basisvorming.
	15 december 1987	Vijfde advies coördinatiecommissie evaluatieplan voortgezet onderwijs (CCE),	Het activiteitenplan 1988. De Minister komt in 1988 met reactie, maar in 1987 geeft hij toestemming om uitvoering te geven aan aantal activiteiten: – beschrijving uitgangssituatie om de latere ontwikkeling van de basisvorming tegen af te zetten. Meting leerresultaten, niet-cognitieve uitkomsten en schoolkenmerken en een heranalyse van CBS-cohortstudies 1977 en 1982.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknorte toelichting
1988	Kamerstuk 20 381, nr. 4 en nr. 5 17 februari 1988	Brief van de staatssecretaris van O&W	De procedure voor de aanwijzing van de experimenten kent de volgende stappen: a. Informatie naar scholen per circulaire. b. Overleg over de concept-circulaire met het overlegorgaan van het voortgezet onderwijs (OOVO) en het rechtspositioneel overleg. c. Toetsing van aanvragen in overleg met de deelplanorganisaties. Het voornemen is de 4 maal 10 nieuwe experimenten in één keer toe te wijzen en tegelijkertijd te laten starten. Het te volgen tijdspad luidt: a. Overleg over concept-circulaire voor 1988.04.01 b. Aanmelding van scholen voor een experiment voor 1988.06.01 c. Advisering/en overleg over toekenning experimenten voor 1988.10.01 d. Toekenning experiment/start voorbereidingsperiode 1988.11.01 e. Start experimenten 1989.08.01.
	Kamerstuk 20 381, nr. 6 16 mei 1988	Brief van de minister van O&W	Overzicht waarin de verschillen worden duidelijk gemaakt tussen de huidige lessentabellen voor l.b.o., m.a.v.o., h.a.v.o. en v.w.o. en die welke volgens het wetsvoorstel basisvorming zullen gelden.
	Kamerstuk 20 381, nr. 10 26 juli 1988	Brief van de minister van O&W	Reactie op het vijfde advies van de coördinatiecommissie evaluatieplan voortgezet onderwijs (CCE).
	Kamerstuk 19 951, nr. 5 1 september 1988	Verslag van een mondeling overleg	Aan de orde komt: – uitvoering Regeerakkoord – het starten van de 40 experimenten – de formulering van de vormgevingsopdrachten in de concept-circulaire – uitstel van de experimenten met 1 jaar – amendering van het wetsvoorstel – aanpassing middenschoolexperimenten indien het wetsvoorstel wordt aangenomen – lbo/mavo – continuering SIO-projecten – mogelijke verandering in de structuur door invoering van de basisvorming.
	Kamerstuk 20 381, nr. 11 25 oktober 1988	Verslag van een werkbezoek	Een delegatie uit de vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen heeft van 1988.03.07 t/m 1988.03.10 een werkbezoek gebracht aan Denemarken ter voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel Basisvorming (kamerstuk 20 381).
	Kamerstuk 20 381, nr. 12 14 december 1988	Verslag van een schriftelijk overleg	Aan de orde komen o.a. de volgende onderwerpen: – doelstellingen van het wetsvoorstel – structuur van het voortgezet onderwijs – wijze van invoering – de keuze voor vakken – de inhoud van de basisvorming en de tijdstoedeling.
	Eind 1988		De PvdA presenteert plan voor een alternatief beleid waarbij kleine scholen met een regionale functie worden omgevormd tot zelfstandige scholen voor basisvorming.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknpte toelichting
1989 Lubbers-III (1989–1994) Minister: Ritzen (PvdA) Staatssecretaris: Cohen (PvdA) In 't Veld (PvdA) Wallage (PvdA)	Kamerstuk 19 551, nr. 66 6 januari 1989	Brief van de minister van O&W	Standpunt m.b.t. het zesde advies d.d. 1988.07.18 van de coördinatiecommissie evaluatieplan (CCE) voortgezet onderwijs «Kader voor het uitvoeringsplan evaluatie invoering basisvorming».
	Kamerstuk 20 381, nr. 13 10 maart 1989	Brief van de minister van O&W	Adviezen voor de voorlopige eindtermen basis-onderwijs en basisvorming in het voortgezet onderwijs.
	Kamerstuk 20 381, nr. 14 6 juni 1989	Brief van de minister van O&W	Aanvullende aanwijzingen eindtermen
	1989	Regeerakkoord	In het gedetailleerde regeerakkoord is overeengekomen een nota van wijzigingen op het wetsvoorstel basisvorming op te stellen. Basisvorming zou per 1 augustus 1991 moeten worden ingevoerd. Wallage, PvdA besluit zich eerst op de wetgeving te richten, de inhoud komt later. Hij stapt af van het WRR voorstel voor een basisvorming op twee niveaus.
	Kamerstuk 20 381, nr. 16 6 juni 1989	Brief van de staatssecretaris van O&W	I.v.m. de start per 1991.08.01 van een aantal voornemens inzake basisvorming en scholengemeenschapsvorming is een aantal voorbereidende maatregelen noodzakelijk.
1990	Kamerstuk 21 635, nr. 1 27 juli 1990	Brief van de staatssecretaris van O&W	Het advies van de Commissie Herziening Eindtermen inzake het herzien van de eindtermontwerpen tot globalere kerndoelen.
	Kamerstuk 20 381, nr. 18 6 september 1990	Gewijzigd voorstel van wet	Invoering basisvorming per 1 augustus 1992 en voorbereidend beroepsonderwijs met ingang van 1 augustus 1991.
	Kamerstuk 21 635, nr. 2 8 november 1990	Brief van de staatssecretaris van O&W	Kerndoelen basisvorming in basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Het «Advies examenprogramma's in vergelijking met kerndoelen», uitgebracht door de Commissie Herziening Eindtermen.
	Kamerstuk 20 381, nr. 20 10 december 1990	Brief van de minister van O&W	Het Proces Management Team. Het team bereidt de activiteiten voor die nodig zijn voor de invoering van basisvorming per 1992.08.01 en van voorbereidend beroepsonderwijs met ingang van 1991.08.01. De activiteiten staan beschreven in het invoeringsplan basisvorming, voorbereidend beroepsonderwijs en scholengemeenschapsvorming.
	Kamerstuk 20 381, nr. 21 10 december 1990	Brief van de staatssecretaris van OCW	Het invoeringsplan basisvorming, voorbereidend beroepsonderwijs en scholengemeenschapsvorming in het voortgezet onderwijs 1990–1995.
1991	O&W 91-161 14 februari 1991	Brief van de AdviesRaad voor het Voortgezet Onderwijs (ARVO)	Aanbieding van het advies «Toetsen basisvorming».
	Kamerstuk 21 635, nr. 3 27 februari 1991	Brief van de staatssecretaris van O&W	Het regeringsstandpunt op het advies van de Commissie Herziening Eindtermen (Kamerstuk 21 635, nr. 1).
	O&W 91-246 5 maart 1991	Brief van de staatssecretaris van O&W	Advies examenprogramma's in vergelijking met kerndoelen.
	Kamerstuk 20 381, nr. 28 7 mei 1991	Nader gewijzigd voorstel van wet	Wetsvoorstel naar de Tweede Kamer.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
	Kamerstuk 20 381, nr. 40 21 mei 1991	Verslag mondeling overleg	Stenografisch verslag van het overleg op 16 mei 1991 met de staatssecretaris O&W, Wallage, PvdA, over de kerndoelen in de basisvorming (o.a. CHE-adviezen, ontwerp-besluiten kerndoelen basisonderwijs en basisvorming, OR-advies kerndoelen).
	Handelingen II 1990–1991 Nr. 31, 32, 33, 34, 35 28 t/m 30 mei 1991	Plenaire behandeling wetsvoorstel Basisvorming, kerndoelen en v.b.o.	Aangenomen.
	Kamerstuk 20 381, nr. 124 14 juni 1991	Verslag mondeling overleg	Stenografisch verslag van het overleg op 13 juni 1991 met de staatssecretaris OCW, Wallage, PvdA, in het kader van de artikelsgewijze behandeling van onderhavig wetsvoorstel.
	Kamerstuk 20 381, nr. 290 5 juli 1991	Gewijzigd voorstel van wet	Naar Eerste Kamer.
	Kamerstuk 20 381, nr. 143 23 september 1991	Brief van de staatssecretaris van O&W	Informatiebrochure scholengemeenschapsvorming.
	Kamerstuk 20 381, nr. 144 9 oktober 1991	Brief van de staatssecretaris van O&W	Informering Kamer over omzettingsprocedure van l.b.o naar v.b.o.
1992	Kamerstuk 22 558, nr. 2 25 maart 1992	Voorstel van wet	Voorstel wijkt veel af van WWR rapport (niet twee niveaus maar één niveau). Schuyt kritiek: tweedeling ontstaan en veld zit er niet op te wachten. Wallage vervangt begrip eindtermen door kerndoelen.
	Kamerstuk 22 558, nr. 3 25 maart 1992	Memorie van toelichting	Onderhavig wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen m.b.t. het wetsvoorstel basisvorming (kamerstuk 20 381). Deze wijzigingen, die betrekking hebben op het stimuleren van scholengemeenschapsvorming, betreffen: – De artikelen die betrekking hebben op de tijdelijke procedure voor splitsing, verplaatsing, omzetting en nevenvestiging (artikel 1, onderdeel RR).
	O&W 92-551 18 mei 1992	Brief van de minister van O&W	Verzorging in de basisvorming
	Handelingen I 1991–1992, nr. 24, 1150–1195 Handelingen I 1991–1992, nr. 25, 1199–1211 Handelingen I 1991–1992, nr. 25, 1229–1247 19 mei 1992	Behandeling wetsvoorstel Basisvorming, kerndoelen en v.b.o (Eerste Kamer)	Aangenomen met hoofdelijke stemming.
	Kamerstuk 20 381, nr. 145 13 mei 1992	Brief van de staatssecretaris van O&W	Brief inzake de wisseling van leden van het procesmanagementteam basisvorming (PMB) en het activiteitenoverzicht.
	O&W 92-625 1 juni 1992	Brief van de staatssecretaris van O&W	Met het verzoek tot een overleg met een besloten karakter d.d. 17 juni 1992 inzake het Procesmanagement Basisvorming.
	O&W 92-632 15 juni 1992	Brief van de staatssecretaris van O&W	Inzake het Procesmanagement Basisvorming.
	O&W 92-652 19 juni 1992	Brief van de staatssecretaris van O&W	Inzake een enquête van het landelijk Procesmanagement Basisvorming inzake samenwerkingsverbanden.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
	Kamerstuk 22 300 VIII, nr. 94 25 juni 1992 Rijksbegroting 1992	Verslag van een algemeen overleg	Overleg met de staatssecretaris van OCW, Wallage, PvdA, over zijn brieven aan de voorzitter van de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen d.d. 1992.03.05 inzake de aanbieding van het ontwerp-besluit adviesurentabel en kerndoelen basisvorming, d.d. 1992.06.11 etc.
	O&W. 92-700 7 juli 1992	Brief van de staatssecretaris van O&W	Inzake een reactie op de brief van het landelijk platform Verzorging te Den Haag inzake het vak verzorging in de basisvorming.
	O&W 92-709 9 juli 1992	Brief van de staatssecretaris O&W	Inzake aanbieding van de gedane toezeggingen in de Eerste Kamer over de invoering van de basisvorming en het voorbereidend beroepsonderwijs.
	O&W 92-771 20 augustus 1992	Brief van de staatssecretaris van O&W	Inzake kerndoelen basisvorming.
	Kamerstuk 20 381, nr. 147 25 augustus 1992	Verslag mondeling overleg	Overleg op 17 juni 1992 met de staatssecretaris van O&W, Wallage, PvdA, over diens brief inzake de wisseling van leden van het Procesmanagementteam Basisvorming (PMB) en het activiteitenoverzicht PMB (Kamerstuk 20 381, nr. 145).
	O&W 92-843 1 september 1992	Brief van de staatssecretaris van O&W	Aanbieding van het plan van aanpak van het procesmanagement basisvorming.
	Kamerstuk 20 381, nr. 148 22 september 1992	Brief van de staatssecretaris van O&W	Het plan van aanpak van het Procesmanagement Basisvorming (PMB) wordt in relatie gebracht met het oorspronkelijke invoeringsplan (Kamerstuk 20 381, nr. 21).
	Kamerstuk 22 800 VIII, nr. 31 2 november 1992 Rijksbegroting 1992	Brief van de staatssecretaris van O&W	Inzake aanbieding van de notitie van de inspectie «Toezicht op het gebruik van de kerndoelen en op het onderwijs binnen de zgn. vrije ruimte; beoordeling van de eigen kerndoelen.
	Kamerstuk 22 800 VIII, nr. 61 10 december 1992	Verslag van een mondeling overleg	Overleg op 9 december 1992 met de staatssecretaris van O&W, Wallage, PvdA, over het Plan van aanpak Procesmanagement Basisvorming en de notitie over de toetsing van de basisvorming.
1993	Kamerstuk 22 800 VIII, nr. 77 1 februari 1993	Verslag van een mondeling overleg	Overleg op 10 november 1992 met de staatssecretaris O&W, Wallage, PvdA, over de ontwerp-besluiten kerndoelen basisvorming en adviesurentabel en kerndoelen basisonderwijs.
	Kamerstuk 22 699, nr. 4 16 februari 1993	Brief van de staatssecretaris van O&W	Een rapportage van de inspectie over de feitelijke stand van zaken bij de voorbereiding op de invoering van basisvorming in het Individueel Voorbereidend Beroepsonderwijs.
	O&W 93-254 4 maart 1993	Brief van de staatssecretaris van O&W	Beleidsbrief vakkencombinaties i.v.m. de basisvorming.
	O&W 93-272 5 maart 1993	Brief van de inspecteur generaal van het onderwijs	Aanbieding van het inspectierapport «het individueel voorbereidend beroepsonderwijs en de basisvorming.
	Kamerstuk 20 381, nr. 150 8 maart 1993	Brief van de staatssecretaris van OCW	De bestuurlijke context en de uitvoering van de afsluitende toetsing van de basisvorming.
	O&W 93-318 15 maart 1993	Brief van de staatssecretaris van O&W	Inzake voortgangsrapportage Procesmanagement Basisvorming invoering basisvorming.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknpte toelichting
	Kamerstuk 23 085, nr.1 24 maart 1993	Brief van de staatssecretaris van O&W	De notitie «De breedte van de basisvorming». Een verkenning van de positie van kwetsbare leerlingen in het voortgezet. Deze notitie wordt beschouwd als basis voor verder besluitvorming die plaats zal vinden na overleg met betrokkenen uit het onderwijsveld.
	Kamerstuk 23 085, nr. 2 24 maart 1993	Brief van de staatssecretaris van O&W	De resultaten van een door het Procesmanagement Basisvorming (PMB) gehouden enquête-onderzoek naar de feitelijke stand van zaken ten aanzien van de voorbereiding op de invoering van de basisvorming onder directeuren en rectoren in het voortgezet onderwijs.
	Kamerstuk 23 121, nr. 1 21 april 1993	Brief van de staatssecretaris van O&W	Nieuwe inrichtingsbesluit . Besluit kerndoelen en advies urentabel basisvorming 1993–1998.
	O&W 93-575 28 april 1993	Brief van de staatssecretaris van O&W	Inzake voorbeeldopgaven van afsluitingstoetsen basisvorming.
	Kamerstuk 20 381, nr. 151 25 mei 1993	Verslag van een mondeling overleg	Overleg op 22 april 1991 met de staatssecretaris van O&W, Wallage, PvdA, inzake toetsing van de basisvorming (Kamerstuk 20 381, nr. 150).
	O&W 93-571 26 mei 1993	Brief van de staatssecretaris van O&W	Inzake reikwijdte basisvorming/vso.
	Augustus 1993	Start basisvorming	
	O&W nr. 93-848 15 september 1993	Brief van de minister van O&W	Inzake stuurgroep toetsen basisvorming, OOVO.
	Kamerstuk 23 085, nr. 3 1 november 1993	Brief van de minister van O&W	Reactie op de adviezen van de Revisiecommissie Examenprogramma's Algemene eindexamen-vakken in mavo en vbo («De knoop tussen basisvorming en examen») en de Revisiecommissie Examenprogramma's voor de op het beroep gerichte vakken in het vbo.
	O&W 93-1034 12 november 1993	Brief van de minister van O&W	Aanbieding van het procesverslag voorbereiding invoering basisvorming en jaarverslag procesmanagement basisvorming 1-1-1991.
1994 Kabinet-Kok I (1994–1998) Minister: Ritzen (PvdA) Staatssecretaris: Netelenbos (PvdA) Nuis (D66)	Kamerstuk 23 085, nr. 4 28 januari 1994	Brief van de minister van O&W.	De reactie van de bewindsman op het laatste advies van de revisiecommissie examenprogramma's m.a.v.o. en v.b.o.
	Kamerstuk 23 085, nr. 5 3 maart 1994	Brief van de minister van O&W.	Twee rapportages van de Inspectie van het Onderwijs zijn Het gaat hierbij om het rapport «Basisvorming: het vak verzorging», en het rapport «Basisvorming: het invoeringsproces». Het betreft een evaluatie van het vak verzorging in de eerste fase van het invoeringsproces en de invoering van de basisvorming voor zover het de uitvoering van de wettelijke bepalingen betreft. invoeringsproces.
	Kamerstuk 23 085, nr. 7 15 maart 1994	Brief van de minister van O&W	Het procesmanagement basisvorming heeft voor de tweede keer de resultaten van de stand van zaken gepubliceerd in de Info-reeks basisvorming no 7 «Het fundament gelegd; resultaten stand van zaken enquête jaarwisseling 1993–1994» Uit de enquête is gebleken dat in de scholen hard wordt gewerkt aan de invoering van de basisvorming. Het proces zal nog enige jaren vergen.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
	Kamerstuk 23 085, nr. 8 22 maart 1994	Brief van de minister van O&W	De voortgang van de beleidsontwikkeling op het gebied van «de Breedte van de Basisvorming».
	Kamerstuk 23 768, nr. 1 15 juni 1994	Brief van de minister van O&W	Inzake wijziging van het inrichtingenbesluit vwo havo mavo vbo i.v.m. nadere voorschriften voor de toetsen ter afsluiting van de basisvorming (toetsen basisvorming).
1995	Kamerstuk 23 085, nr. 9 9 maart 1995	Verslag algemeen overleg	Overleg op 2 februari 1995 met de staatssecretaris van OCW, Netelenbos, PvdA, over de basisvorming met o.a. het rapport «Richting en Ruimte» van het PMB.
	Kamerstuk 23 085, nr. 10 9 juni 1995	Brief van de staatssecretaris van OCW	Over experimenteerjaar van de toetsen basisvorming.
	Ocw 95-813 25 augustus 1995	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake toetsing basisvorming.
	Kamerstuk 23 085, nr. 12 28 september 1995	Verslag algemeen overleg	Overleg op 7 september 1995 met de staatssecretaris van OCW, Netelenbos, PvdA, over de afsluitende toetsing basisvorming (Kamerstuk 23 085, nr. 10 en 23 085, nr. 11).
	Ocw 95-1040 3 november 1995	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake afschrift brief aan directeur SLO inzake kerndoelen basisvorming. In de opdrachtbrief geeft de staatssecretaris aanwijzingen voor het opnieuw vaststellen van de kerndoelen basisvorming.
1996	26 augustus 1996	Commissie Toetsing Basisvorming advies «De toets der kritiek»	Advies om de basisvorming niet langer op één niveau te toetsen.
	Kamerstuk 23 085, nr. 13 3 oktober 1996	Brief van de staatssecretaris van OCW	Beleidsreactie inzake de afsluitende toetsing van de basisvorming. De beleidsreactie is gebaseerd op het advies van de Commissie Toetsing Basisvorming «De toets der kritiek» en op adviezen en overleg n.a.v. dat advies.
1997	Kamerstuk 25 000 VIII, nr. 86 25 maart 1997	Brief van de staatssecretaris van OCW	Een reactie op de voorstellen van het SLO voor herziene kerndoelen en op de daarop uitgebrachte adviezen.
	Kamerstuk 23 085, nr. 14 18 augustus 1997	Brief van de staatssecretaris van OCW	Ingegaan wordt op de landelijke afsluitende toetsing van de basisvorming vanaf het schooljaar 1997–1998, zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg op 1997.05.22 (Kamerstuk 23 085, nr. 16) over de beleidsreactie Toets der kritiek (Kamerstuk 23 085, nr. 13).
	Kamerstuk 23 085, nr. 16 9 september 1997	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 22 mei 1997 met de staatssecretaris OCW Netelenbos, PvdA, over de beleidsreactie op het rapport van de commissie toetsing basisvorming (Kamerstuk 23 085, nr. 13, brieven OCW-96-544 en OCW-96-942) en de beleidsreactie op de voorstellen van de SLO voor de herziene kerndoelen basisvorming (Kamerstuk 25 000 VIII, nr. 86).

Kabinet	Bron	Soort document	Beknpte toelichting
	Ocw 97-1192 3 november 1997	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake kerndocument toetsen basisvorming 1997–1998. Een beeld wordt gegeven van de nieuwe opzet van de landelijke afsluitende toetsen basisvorming '97–98. Bedoeld als onderdeel van een eenduidige en complete informatievoorziening. Hiernaast is het PMVO verzocht een informatiemap te ontwikkelen.
	Kamerstuk 25 600 VIII, nr. 41 13 november 1997	Motie	Ingediend door Cornielje, VVD, over afschaffing aparte kerndoelen basisvorming mavo, vbo, vso na 2e leerjaar.
1999	Kamerstuk 26 733, nr. 1 15 september 1999	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het evaluatierapport «Werk aan de basis» van de basisvorming door de Inspectie.
Kabinet-Kok II (1998–2002) Minister: Hermans (VVD) Staatssecretaris: Adelmund (PvdA) Van der Ploeg (PvdA)	Kamerstuk 26 733, nr. 2 29 september 2000	Brief van de staatssecretaris van OCW	Beleidsreactie «Ruimte voor kwaliteit in de basisvorming» op de evaluatie.
2000	Advies onderwijsraad 14 november 2000	Agenda voor een herijking van de basisvorming	Over de maatregelen die het kabinet in haar beleidsreactie geformuleerd heeft.
	Kamerstuk 26 733, nr. 3 22 november 2000	Brief van de staatssecretaris van OCW	Reactie op advies onderwijsraad.
	Kamerstuk 26 733, nr. 4 13 december 2000	Brief van de staatssecretaris van OCW	De vakkencombinaties in de basisvorming in het vmbo.
	Kamerstuk 26 733, nr. 5 30 januari 2001	Verslag van een algemeen overleg	Overleg van 6 december 2000 met staatssecretaris Adelmund, PvdA, van OCW over: – het evaluatierapport van de inspectie van het onderwijs en de inspectie landbouwonderwijs en kennisprogramma's getiteld Werk aan de basis en de reactie van de staatssecretaris op hoofdlijnen van de evaluatie basisvorming (Kamerstuk 26 733 nr. 1) etc.
2001	Kamerstuk 26 733, nr. 6 12 februari 2001	Brief van de staatssecretaris van OCW	Adviesaanvraag aan de Onderwijsraad over de inrichting van de basisvorming zoals die vanaf 2004 vorm kan worden gegeven.
	Kamerstuk 26 733, nr. 11 19 februari 2001	Brief van de staatssecretaris van OCW	Monitoring van het gebruik van vakkencombinaties en de relatie met de bekwaamheid en scholing van de leraar.
	Kamerstuk 26 733, nr. 12 12 maart 2001	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 14 februari 2001 met de staatssecretaris van OCW, Adelmund, PvdA over: – clustering van vakken in de basisvorming (Kamerstuk 26 733, nr. 4); – de inrichting van de basisvorming (Kamerstuk 26 733, nr. 6).
	Kamerstuk 27 641, nrs. 1–3 21 maart 2001	Wetsvoorstel	Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in de basisvorming. Dit wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) strekt ertoe knelpunten in de uitvoering van de basisvorming op te lossen, zodat scholen voor voortgezet onderwijs beter in staat zijn leerlingen de basisvorming aan te bieden.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
	Handelingen II, 2000–2001, nr. 81, nr. 83 p. 5130 t/m 5173, p. 5258 30 mei 2001		Behandeling wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in de basisvorming. Aangenomen.
	Handelingen I 2000–2001, nr. 35, p. 1487 2 juni 2001		Behandeling wetvoorstel Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de wijzigingen in de basisvorming. Aangenomen zonder stemming.
	Ocw 01-1086 16 oktober 2001	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het Onderwijsraadadvies Basisvorming en voorlopige beleidsreactie hierop.
	Kamerstuk 26 733, nr. 13 14 december 2001	Brief van de staatssecretaris van OCW	Beleidsreactie op het advies van de onderwijsraad.
2002	Kamerstuk 26 733, nr. 14 4 maart 2002	Brief van de staatssecretaris van OCW	Het ontwikkelingsproces dat gevolgd gaat worden bij de vernieuwing van de basisvorming.
	Kamerstuk 26 733, nr. 15 9 april 2002	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 13 maart 2002 met de staatssecretaris van OCW over de basisvorming.
	Kamerstuk 26 733, nr. 16 12 april 2002	Brief van de staatssecretaris van OCW	Het voornemen om een Taakgroep Basisvorming in te stellen.
	Kamerstuk 26 733, nr. 17 17 mei 2002	Verslag schriftelijk overleg	Het voornemen een taakgroep basisvorming in te stellen (Kamerstuk 26 733, nr. 16) roept bij de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen enkele vragen op. De huidige Hoofdinspecteur van het Voortgezet Onderwijs, de heer H. P. Meijerink, is bereid gevonden het voorzitterschap van de Taakgroep Basisvorming op zich te nemen.
Kabinet-Balkenende I (2002–2003)	Ocw .02-822 14 oktober 2002	Brief van OCW	Instelling Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (TVB).
Minister: van der Hoeven (CDA) Staatssecretaris: van Leeuwen (LPF) Nijs (VVD)	Ocw 03-210 25 maart 2003	Beleidsbrief minister	De werkwijze over het vernieuwingstraject basisvorming. De minister kondigt aan dat zij rond september zal bezien of het opportuun is een set kerndoelen als tussenproduct aan te bieden. Als bijlage is toegevoegd de uitgave van de Taakgroep vernieuwing basisvorming: «Basisvorming: keuzes aan de school».
2003 Kabinet-Balkenende II (2003–2006)	Kamerstuk 26 733, nr. 19 16 mei 2003	Verslag schriftelijk overleg	Schriftelijk overleg met de minister Van de Hoeven, CDA, over basisvorming, naar aanleiding van het stuk «Stand van zaken basisvorming» (OCW-03-210).
	26 november 2003	Contouren van de nieuwe onderbouw	Verschijsning tussenrapportage Contouren van de nieuwe onderbouw.
	2 december 2003 Ocw 03-1080	Brief OCW	Beleidsreactie op hoofdlijnen op tussenadvies/rapportage Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (m.n. bestuurlijke consequenties).
	Kamerstuk 26 733, nr. 20 11 maart 2004	Verslag van een schriftelijk overleg	Schriftelijk overleg tussen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en minister van OCW, Van der Hoeven, CDA, over de tussenrapportage van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, «Ontwikkeling onderbouw voortgezet onderwijs: meer ruimte voor variëteit en professionaliteit».

Kabinet	Bron	Soort document	Beknpte toelichting
	Kamerstuk 26 733, nr. 21 18 juni 2004	Brief van de minister van OCW	Beleidsreactie op eindadvies Taakgroep Vernieuwing Basisvorming «Beweging in de onderbouw».
	Ocw 04-1032 6 oktober 2004	Brief van de minister van OCW	Aanbieding van de reactie van de inspectie op de voorstellen van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming.
	Kamerstuk 26 733, nr. 25 16 november 2004	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 13 oktober 2004 met de minister van OCW, Van der Hoeven, CDA over: – de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 18 juni 2004 inzake de beleidsreactie op het eindadvies van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (Kamerstuk 26 733, nr. 21) etc.
2005	Kamerstuk 30 323, nrs. 1–3 8 oktober 2005	Wetsvoorstel	Het wetsvoorstel beoogt een balans te bieden tussen collectieve ambities en autonome scholen door enerzijds helder en uitgesproken te zijn over wat leerlingen op school moeten leren (kerndoelen) en anderzijds neutraal te zijn over de manier waarop scholen deze kerndoelen in onderwijsprogramma's uitwerken.
2006 Kabinet-Balkenende III (2006–2007) Minister: van der Hoeven (CDA) Staatssecretaris: Bruins (VVD)	Handelingen II 2005–2006, nr. 55, nr. 58, nr. 60, nr. 63 8, 15, 21, 28 maart 2006	Behandeling wetsvoorstel	Wijziging van de wet op het voortgezet onderwijs inzake vervanging van de basisvorming door een nieuwe regeling voor de onderbouw (regeling onderbouw VO). Kamerstuk 30 323. Aangenomen.
	Handelingen I 2005–2006, nr. 29 23 mei 2006	Behandeling wetsvoorstel	Aangenomen.
	29 mei 2006 Stb.2006, 281	Wet van 29 mei 2006 tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake vervanging van de basisvorming door een nieuwe regeling voor de onderbouw (regeling onderbouw VO)	Basisvorming wordt vervangen door een regeling van de onderbouw.
	1 augustus 2006 Nieuwe wettelijke kaders		De regeling is een uitwerking van de aanbevelingen van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming. De voornaamste verandering is die in de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de (rijks)overheid en scholen en onderwijzend personeel. De overheid geeft met kerndoelen het «wat» aan; de scholen het «hoe»

Schema parlementaire behandeling parlementaire geschiedenis van de tweede fase van 1991–2007

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
1991 Lubbers-III (1989–1994) Minister OW: Ritzen (PvdA) Staatssecretaris: Cohen (PvdA) In 't Veld (PvdA) Wallage (PvdA)	O&W 91-03345 15 april 1991	Brief van de staatssecretaris van OCW	Nota Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs . Nota met voorstellen voor een betere toerusting van scholen en leerlingen in de tweede fase voortgezet onderwijs.
	April 1991–november 1991		De voorstellen uit de Profielnota worden voorgelegd aan het onderwijsveld.
1992	Kamerstuk 22 645, nr. 1 27 mei 1992	Vervolgnota op de Profielnota	Deze vervolgnota bevat een standpuntbepaling en toelichting naar aanleiding van het overleg over de Profielnota en ontvangen adviezen en commentaren.
	UCV Handelingen II 1992–1993, nr. 15 15 februari 1992	Verslag	Aan de orde kwamen: – vervolgnota profiel van de tweede fase (Kamerstuk 22 645, nr. 1) – aanbieding van het Onderwijsraad advies d.d. 24 november 1992.
	Kamerstuk 22 832, nr. 1 17 september 1992	Brief van de staatssecretaris van O&W	Beleidsbrief vakkencombinaties. Gesteld wordt dat vakkencombinaties bijdragen aan de verhoging van de onderwijskwaliteit.
	Kamerstuk 22 832, nr. 2/ 22 800, nr. 2 17 november 1992	Verslag van een mondeling overleg	Overleg op 11 november 1992 met de staatssecretaris van O&W, Wallage, PvdA, over o.a.: – De Beleidsbrief vakkencombinaties.
1993	Kamerstuk 22 832, nr. 3 5 februari 1993	Verslag van een mondeling overleg	Overleg 19 november 1992 met de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, Wallage, PvdA, – adviesurentabel en controle parlement over de beschikbaarstelling van voldoende bekostiging; – discussie over kwaliteit bovenbouw vwo/havo en examenjaar mavo/vbo bij de bespreking van de vervolgnota tweede fase voortgezet onderwijs.
	Juni 1993	Installatie van de Stuurgroep Profiel Tweede Fase, voorzitter N. Ginjaar-Maas	Taak van de commissie is om de geschetste oplossingen in de Profielnota voor de problemen in de bovenbouw H/V nader uit te werken.
	1 februari 1993	Brief van de staatssecretaris van O&W	De nota Profiel, opgesteld door Visser 't Hooft en L. Markensteyn. Bij de veranderingen in de tweede fase gaat het vooral om een cultuuromslag, niet zozeer om een herprogrammering van het onderwijsaanbod. Het belangrijkste aspect van de cultuur omslag is de zogeheten studielastbenadering.
	O&W 93-1057 12 november 1993	Brief van de minister van O&W	Inzake Profiel tweede fase voortgezet onderwijs.
Kabinet-Kok I (1994–1998) Minister: Ritzen (PvdA) Staatssecretaris: Netelenbos (PvdA) Nuis (D66)	Januari 1994	Advies	Eerste advies van de Stuurgroep «tweede fase, scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs».
	O&W 94-66 25 januari 1994	Brief van de minister van O&W	Inzake gesprek met stuurgroep profiel tweede fase v.o.
	Kamerstuk 23 900 VIII, nr. 69 27 januari 1994	Brief van de minister van O&W	Beleidsreactie op advies Stuurgroep.
	Kamerstuk 23 400 VIII, nr. 79 12 april 1994	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 3 maart 1994 met de minister van OCW, Ritzen, PvdA, over de tweede fase voortgezet onderwijs.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknpte toelichting
1995	Ocw 94-147 5 oktober 1994	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake Tweede advies van de Stuurgroep «De tweede fase vernieuwt».
	Ocw 94-159 6 oktober 1994	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake het AROadvies «Ruimte voor leren».
	Kamerstuk 23 900 VIII, nr. 69 6 februari 1995	Brief van de staatssecretaris van OCW	Beleidsreactie van de staatssecretaris op het tweede advies van de Stuurgroep Profiel tweede fase, getiteld «De tweede fase vernieuwt».
	Kamerstuk 23 900 VIII, nr. 84 23 maart 1995	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 2 maart 1995 met de staatssecretaris van OCW Netelenbos, PvdA, inzake haar reactie op het inspectierapport «Examens 1994 getoetst».
	Ocw 95-254 17 maart 1995	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het advies van de Onderwijsraad over de beleidsreactie op het tweede advies van de Stuurgroep profiel tweede fase vo.
	Ocw 95-398 19 april 1995	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het advies van de Raad voor Kunst over haar beleidsreactie op het tweede advies van de Stuurgroep Profiel tweede fase vo.
1996	Kamerstuk 23 900 VIII, nr. 104 15 mei 1995	Verslag van een nota-overleg	Overleg met de staatssecretaris OCW, Netelenbos, PvdA, over o.a. de beleidsreactie op het tweede advies van de Stuurgroep profiel tweede fase «De tweede fase vernieuwt» (Kamerstuk 23 900 VIII, nr. 69).
	Kamerstuk 24 400 VIII, nr. 10 10 oktober 1995	Brief van de staatssecretaris van OCW	Besloten is dit jaar aan havo- en vwo-scholen eenmalig een financiële bijdrage beschikbaar te stellen voor de materiele aspecten van het studiehuis.
	Kamerstuk 24 400 VIII, nr. 74 14 maart 1996	Brief van de staatssecretaris van OCW	Advies «Examen in het studiehuis».
	Ocw 96-346 14 maart 1996	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake samenvatting adviezen tweede fase voortgezet onderwijs.
	Ocw 96-362 27 maart 1996	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake aanbieding van brochure «Organisatie in het studiehuis».
	Ocw 96-519 25 april 1996	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake toezending advies onderwijsraad inzake examenprogramma's havo/vwo.
	Ocw 96-612 28 mei 1996	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake advisering Onderwijsraad betreffende examenprogramma's havo/vwo n.a.v. verzoek lid Lambrechts, D66.
	Kamerstuk 24 400 VIII, nr. 106 28 augustus 1996	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 27 juni 1996 met de staatssecretaris OCW, Netelenbos, PvdA, over de tweede fase voortgezet onderwijs. Gesproken werd onder meer over het studiehuis.
	Kamerstuk 25 168 14 december 1996	Wetsvoorstel	Profielen voortgezet onderwijs. Onderhavig wetsvoorstel regelt de invoering van zgn. profielen in de bovenbouw van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) en van het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) zoals geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). De vernieuwing betreft de inrichting van het onderwijs volgens profielen en de flexibilisering van het onderwijs door inrichting van het «studiehuis».

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
1997	Ocw 97-481 16 april 1997	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake het advies van de HBO-Raad over de doorstroming havo-hbo en de adviezen over het ontwerp-wijzigingsbesluit inrichtingsbesluit/examenbesluit.
	Kamerstuk 25 168, nr. 10 12 mei 1997	Wetgevingsoverleg	Gesproken werd o.a. over: – het verbeteren van de aansluiting van de eerste fase op de tweede fase en de tweede fase op het hoger onderwijs; – selectie in de bovenbouw; – vakkencombinaties; – opleidingsprofiel voor de gezondheidsopleidingen; – ordening in hoofdprofielen en de hoofd-uitstroom; – stapelen en variatie in vakken bij havo en vwo; – het profiel natuur en techniek; – het profiel cultuur en maatschappij; – gezamenlijk aanbieden van Frans en Duits in de onderbouw; – het vak wiskunde; – het vak literatuur; – het combinatievak geschiedenis-maatschappijleer.
	OCW 97-591 12 mei 1997	Fax Tichelaar, voorzitter Algemene Onderwijsbond	Over 50 miljoen extra.
	OCW 97-640 20 mei 1997	Fax Tichelaar, voorzitter Algemene Onderwijsbond	Vervolg op 50 miljoen extra.
	Kamerstuk 25 168, nr. 14 Kamerstuk 25 168 27 mei 1997	Brief van de staatssecretaris OCW	N.a.v. verschillende verzoeken, gedaan tijdens het wetgevingsoverleg op 1997.05.12, om uitstel van de invoering van de profielvoorstellen tot 1999.08.01 heeft de bewindsvrouw de voor- en nadelen van een latere invoering mede in relatie tot de beschikbaarheid van de extra fl 50 mln onderzocht. Een gedifferentieerde invoering lijkt mogelijk. In de wet zal worden vastgehouden aan de invoeringsdatum van 1998.08.01 van het profielsysteem. Scholen die echter meer tijd nodig hebben krijgen de gelegenheid een jaar extra uit te trekken voor de voorbereiding van de invoering. De extra middelen zullen aan de school beschikbaar worden gesteld in het schooljaar voortgaande aan de invoering op die school.
	Handelingen II 1996–1997, nr. 30, p. 5911–5945 Handelingen II 1996–1997, nr. 30 p. 6013–6014 28 mei 1997	Behandeling wetsvoorstel 25 268 Tweede Kamer	Profielen voortgezet onderwijs . Aangenomen met algemene stemmen.
	Ocw 97-729 2 juni 1997	Brief van de staatssecretaris OCW	Aanbieding van het Onderwijsverslag 1996.
	Ocw 97-837 23 juni 1997	Brief van de staatssecretaris OCW	Aanbieding van het Procesplan PMVO 1996-20001-8-1996.
	Handelingen I 1996–1997, nr. 33, p. 1905–1922 30 juni 1997	Behandeling wetsvoorstel 25 168 Eerste Kamer	Aangenomen zonder stemming.
	Kamerstuk 25 600 VIII, nr. 14 8 oktober 1997	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 4 september 1997 met de minister OCW, Ritzen, PvdA, over het Onderwijsverslag 1996 en over het procesplan pmvo.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
	Kamerstuk 25 755, nr. 1 21 november 1997	Besluit	Wijziging van het Inrichtingenbesluit vwo-havo-mavo-vbo, het Eindexamenbesluit vwo-havo-mavo-vbo en enkele andere besluiten in verband met invoering van profielen in het voortgezet onderwijs (invoering profielen voortgezet onderwijs).
1998/1999	Augustus 1998		Invoering tweede fase (125 scholen, de zgn. «vroeg starters» voeren de tweede fase in).
Kabinet-Kok II (1998–2002)	Ocw 98-757 1 oktober 1998	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake invoering van de tweede fase vo . Op verzoek van de commissie OCW Tweede Kamer, de actuele stand van zaken.
Minister OCW: Hermans (VVD)	Ocw 98-919 23 november 1998	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake de concept-regeling verlichting programma profielen havo/vwo.
Staatssecretaris: Adelmund (PvdA)	Kamerstuk 26 200 VIII, nr. 59 27 januari 1999	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 3 december 1998 met de staatssecretaris OCW, Adelmund, PvdA, over de invoering van de vernieuwingen van de tweede fase in het voortgezet onderwijs met o.a. – de brief van de staatssecretaris van OCW d.d. 1998.11.23 ter aanbieding van de regeling ter verlichting van het programma profielen havo/vwo (OCW-98-919) etc.
Van der Ploeg	Kamerstuk 26 200 VIII, nr. 74 8 april 1999	Verslag van een schriftelijk overleg	Schriftelijk overleg met de staatssecretaris OCW, Adelmund, PvdA, over de brief van 1999.02.02 inzake de tweede peiling in het kader van de monitoring tweede fase voortgezet onderwijs.
	Kamerstuk 26 200 VIII, nr. 112 9 juni 1999	Verslag van een algemeen overleg	Overleg met de staatssecretaris OCW, Adelmund, PvdA, over: – de derde peiling inzake monitoring tweede fase VO (26 200 071 VIII) etc.
	Handelingen II 1998–1999, nr. 90, p. 5166–5171 17 juni 1999	Plenair debat naar aanleiding van het AO op 9 juni 1999 over de tweede fase vo	Motie Lambrechts/Van Bommel over de overladenheid van de tweede fase is ingetrokken Motie Cornielje c.s. mbt de zwaarte van de tweede fase voortgezet onderwijs met algemene stemmen aangenomen.
	Ocw 99-729 23 juli 1999	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake afschrift van brief aan scholen vo financiële tegemoetkoming i.h.k.v.. CKV1/KCV tweede fase vo.
	Augustus 1999		Invoering Tweede Fase verplicht voor alle scholen.
	Handelingen II 1998–1999, nr. 100, p. 5768–5771 7 september 1999	Mondelinge vragen van het lid Lambrechts, D66 aan de staatssecretaris van OCW	Over het niet op tijd beschikbaar zijn van de boeken voor leerlingen in de tweede fase.
	Ocw 99-1013 11 oktober 1999	Brief van de Algemene Rekenkamer van	Inzake rapportage Procesmanagement bij het ministerie van OCW.
	Ocw 99-1243 8 november 1999	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van de PMVO rapportage van de eerste peiling in het cursusjaar 1999–2000.
	Handelingen II 1999–2000, nr. 25 p. 1859–186 423 23 november 1999	Mondelinge vragen van het lid Lambrechts, D66	Over de op handen zijnde scholierenstaking aangaande de overbelasting van de tweede fase en het studiehuis.
	6 december 1999	Scholierenstaking op het Malieveld te Den Haag	I.v.m. overladenheid programma tweede fase.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknpte toelichting
	Aanhangsel. Handelingen II 1999–2000, nr. 469 en 470 14 december 1999	Vraag van het leden Cornielje, VVD en Lam- brechts, D66	Inzake een verzwegen onderzoek in opdracht van het PMVO over het studiehuis in de tweede fase van het vo Op verzoek van het lid Cornielje biedt staatssecretaris Adelmund hierbij het onder- zoeksrapport (d.d. 4 juni 1997, rijksuniversiteit Utrecht) van prof. Imelman aan. (betreft kerndoe- len en tweede fase).
2000	Kamerstuk 26 800 VIII, nr. 69 11 januari 2000	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 16 december 1999 met de staatssecre- taris van OCW, Adelmund, PvdA, over o.a.: – doelstelling van de tweede fase; – Codename Future; – problemen die scholieren ondervinden bij ANW en CKV; – het vakoverschrijdende profielwerkstuk; – consequenties van de afspraken met de uitge- vers van schoolboeken; – WTS als tegemoetkoming in de studiekosten; – de «kaasschaafmethode»; – het belang van onderwijs in vreemde talen; – verlaging van de weging van de praktijk- opdrachten voor het eindcijfer; – de oktoberpeiling van het PMVO; – het rapport van prof. Imelman; – gebruik van een leerlingenpanel bij de taxatie van de studielast en de aanpak van overbelasting.
2000	Ocw 00-97 20 januari 2000	Brief van de staatssecretaris van OCW	Ter aanbieding van de tweede peilingsronde i.h.k.v. de monitoring Constatering van invoeringsproblemen: overladenheid in de zgn. handelingsdelen.
	Kamerstuk 26 800 VIII, nr. 78 15 februari 2000	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 26 januari 2000 met staatssecretris Adelmund, PvdA over o.a. – de genomen veranderingen en maatregelen (van 1999.12.16) ten aanzien van het vakkenpakket/werkdruk; – de vrije ruimte in het kiezen van vakken; – positie van technisch onderwijs; – opzet van een programma ter aansluiting op de vaardigheden van leerlingen; – extra maatregelen voor het havo; – belang van het profielwerkstuk; – maatregelen tegen de belemmering in de doorstroom naar havo of vwo; – het schrappen in vakkenprogramma's en examens; – de examenverplichting bij het vrije deel.
	Ocw 00-509 26 april 2000	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake de verlichtingsmaatregelen.
	Ocw 00-1535 5 december 2000	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van de rapportage door het tweede fase adviespunt van de eerste peiling van dit schooljaar en aanbieding van het inspectie- rapport over de eerste profielexamens (havo 2000).

Kabinet	Bron	Soort document	Beknpte toelichting
	Kamerstuk 27 400, nr. 54 14 december 2000	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 1 november 2000 met de staatssecretaris OCW, Adelmund, PvdA, over: – de tweede fase havo/vwo; – de PMVO-rapportage over de derde en laatste peilingsronde monitoring tweede fase in het schooljaar 1999/2000 (OCW-00-810); – het rapport Schoolstress, scholierenboek van Nivon Jeugd & Jongeren in samenwerking met LAKS, Loesje en de KUN; – de inspectierapportage inzake de quick scan examens havo.
2001	Ocw 01-523 23 april 2001	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van de tweede peiling voor de monitoring Belangrijke knelpunten worden geïdentificeert nl de werkdruk van de leraren en de overladenheid van het programma.
	Ocw 01-719 14 juni 2001	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake overleg met de begeleidingsgroep over de werkdruk en overladenheid. Verlenging tijdelijke verlichtingsmaatregelen met een jaar.
	Kamerstuk 27 400, nr. 93 23 juli 2001	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 21 juni 2001 met de staatssecretaris OCW, Adelmund, PvdA over o.a.: – over de tweede fase havo/vwo – de monitoring van de tweede fase havo/vwo – de grafische rekenmachine.
	Ocw 01-1254 22 november 2001	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het inspectierapport «De tweede fase een fase verder» en de rapportage door het tweede fase Adviespunt van de eerste peiling cursusjaar 2001–2002.
2002	Kamerstuk 28 000 VIII, nr. 98 18 Januari 2002	Brief van de staatssecretaris van OCW	Hoofddlijnen van herontwerp tweede fase. Continuïteit en Vernieuwing Notitie «Continuïteit en vernieuwing in de tweede fase havo/vwo». In deze notitie wordt in hoofddlijnen een aantal maatregelen geschetst die meer ruimte moeten bieden voor de verdere vernieuwing van de tweede fase havo/vwo.
	Kamerstuk 28 000 VIII, nr. 112 26 februari 2002	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 30 januari 2002 de staatssecretaris OCW, Adelmund, PvdA, over de tweede fase havo/vwo, Over o.a. – het rapport «Tussen architectuur en hiphop» (2001) – de monitoring tweede fase havo/vwo; – het inspectierapport «De tweede fase een fase verder» en de rapportage door het Tweede Fase Adviespunt van de eerste peiling in het cursusjaar 2001, etc.
	Ocw 02-374 10 april 2002	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van de rapportage van het tweede fase Adviespunt van de tweede en laatste peilingsronde van dit schooljaar in het kader van de monitoring.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknorte toelichting
Kabinet-Balkenende I (2002–2003)	Ocw 02-783 2 oktober 2002	Brief van de minister van van OCW	Aanbieding van het rapport «Economie moet je doen» van de commissie Herziening programma economie voor de tweede fase.
Minister OCW: van der Hoeven (CDA) Staatssecretaris: van Leeuwen (LPF) Nijs (VVD)	Kamerstuk 28 600 VIII, nr. 99 6 december 2002	Brief van de minister van van OCW	Aanbieding van voorstellen om de belasting van leraren en scholen te verminderen als reactie op wensen door scholen, leraren en leerlingen naar voren gebracht Maatregelen die zijn bedoeld om per 2003.08.01 scholen een grotere keuzevrijheid te geven in de tweede fase havo/vwo en om de belasting van leraren en scholen te verminderen.
2003 Kabinet-Balkenende II (2003–2006)	Ocw 03-158 januari 2003	Brief van de minister van van OCW	Met voorstellen zoals voorgelegd aan het onder- wijsveld, voortbouwend op de notitie «Ruimte laten en keuzes bieden». Herontwerp tweede fase.
Minister OCW: van der Hoeven (CDA) Staatssecretaris: Van der Laan (D66) Nijs (VVD) Rutte (VVD)	Ocw 03-107 20 februari 2003	Brief van de minister van van OCW	Aanbieding van het inspectierapport «tweede fase vierde jaar».
	Ocw 03-249 17 april 2003	Brief van de minister van van OCW	Aanbieding van het onderzoek van het LAKS «tweede fase, Nieuwe Stijl?»: Een onderzoek naar de Tweede Fase en het Studiehuis vanuit het perspectief van de leerlingen».
	Ocw 03-297 17 april 2003	Brief van de minister van OCW	Aanbieding van nagenoeg alle reacties uit het onderwijsveld op de notitie «Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo».
	Kamerstuk 28 600 VIII, nr. 138 7 juli 2003	Brief van de minister van van OCW	Voorstel tot herziening van de tweede fase havo/vwo, als resultaat van een raadpleging van het Het voorstel is er op gericht de knelpunten in de huidige situatie weg te nemen. Daarnaast is het vergroten van de keuzevrijheid van scholen, docenten en leerlingen een belangrijk zelfstandig argument. De voorstellen moeten leiden tot nieuwe verhoudingen tussen overheid, scholen en burgers (ouders, leerlingen) waarin initiatief en beslissingen meer in handen worden gelegd van de direct-betrokkenen. Voor een verant- woorde invoering is tijd nodig voor het traject van wetswijziging, maar ook voor gedegen voorbereiding op school, terwijl de uitgevers de leermiddelen tijdig moeten kunnen aanpassen. Dat geheel leidt ertoe dat de nieuwe situatie zal kunnen ingaan per 1 augustus 2007.
	Kamerstuk 29 200 VIII, nr. 77 18 november 2003	Verslag van een algemeen overleg	Algemeen Overleg op 29 oktober 2003 met de minister van OCW, Van der Hoeven, CDA over: – de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 2003.07.04 over het voorstel voor de tweede fase havo-vwo (Kamer- stuk 28 600 VIII, nr. 138).
	Kamerstuk 29 200 VIII, nr. 109 4 december 2003	Brief van de minister van OCW	De nieuw invulling van de profielen havo/vwo.
2004	Kamerstuk 29 200 VIII, nr. 123 4 Februari 2004	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 4 februari 2004 met de minister van OCW Van der Hoeven, CDA, over het voorstel voor de invulling van de profielen havo/vwo (Kamerstuk 29 200 VIII, nr. 109).

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
2005	Maart 2004	Brief van de minister over de taak en samenstelling van de profielcommissies	De profielcommissies brengen een kernachtig advies uit voor de korte termijn (per 1 januari 2005), de middellange termijn (1 augustus 2007) en de langere termijn.
	Oktober 2004	Installatie van de Profielcommissie N&T/N&G, voorzitter Jan Veldhuis	
	Februari 2005	Installatie van de Profielcommissie Maatschappij, voorzitter (eveneens) Jan Veldhuis	Deze commissie is – net als de commissie voor de natuurprofielen – ingesteld tot 1 augustus 2007. De minister wijkt hiermee af van het oorspronkelijke voornemen (van maart 2004) om slechts op de korte termijn advies in te winnen.
	Kamerstuk 29 800 VIII, nr. 192 7 April 2005	Brief van de minister van OCW	Voorstellen voor de examenprogramma's vwo/havo per 1 augustus 2007.
	Kamerstuk 29 800 VIII, nr. 231 20 Juni 2005	Brief van de minister van OCW	Aanbieding van het gemeenschappelijke advies van de Profielcommissie Natuur en Techniek/ Natuur en Gezondheid en van de Profielcommissie Economie en Maatschappij/Cultuur en Maatschappij.
	Kamerstuk 30 187, nrs. 1–3 16 Juli 2005	Wetsvoorstel	Aanpassing profielen tweede fase. Enkele aanpassingen binnen de profielen – de vier vaste vakkenpakketten – in de bovenbouw (tweede fase) van het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) zoals geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).
	Kamerstuk 30 300 VIII, nr 37 18 oktober 2005	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 14 september 2005 met minister OCW, Van der Hoeven, CDA over het advies profielcommissies en voorstellen examenprogramma's
	Kamerstuk 30 300 VIII, nr. 31 11 oktober 2005	Brief van de minister van OCW	Het evaluatierapport «Zeven jaar tweede Fase, een balans», opgesteld door het Tweede Fase Adviespunt
	November 2005	Minister van der Hoeven geeft een interview in De Volkskrant n.a.v. het wetsvoorstel waarin zij zegt dat de «slinger te ver is doorgeslagen» en dat zij de «schadelijke aspecten» van het onderwijssysteem wil gaan aanpakken. Tweede fase leidde tot overbelasting/R. Gerrits, R. du Pré. – De Volkskrant, 16 november 2005	Dit interview valt slecht bij de leden van de vaste kamercommissie voor OCW. Er wordt per ommekeer een brief naar de minister gestuurd waarin zij om opheldering over haar uitspraken wordt verzocht. Zij wordt gevraagd aan te geven of er sprake is van een koerswijziging.
	Kamerstuk 30 187, nr. 10 21 november 2005	Brief van de minister van OCW	Reactie op krantenartikel. Er is geen sprake van koerswijziging.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
Kabinet-Balkenende III (2006–2007) Minister OCW: van der Hoeven (CDA) Staatssecretaris: Bruins (VVD)	Handelingen II 2005–2006, nr. 40, 48, 49 9 Februari 2006	Behandeling westvoorstel 30 187 Tweede Kamer	Voorafgaand aan het plenaire debat ontstaat discussie over de voorstellen met betrekking tot wiskunde. Het veld roert zich: de Lieve-maria-brief (d.d. 19 januari 2006) van studenten verwoordt de ongerustheid over de afname van studielasturen wiskunde. Aangenomen
	Handelingen I 2005–2006, nr. 26 25 april 2006	Behandeling wetsvoorstel 30 187 in Eerste Kamer	Aangenomen zonder stemming
	Kamerstuk 27 923/30 187 nr. 31 2 juni 2006	Brief van de minister van OCW	Afspraken met Schoolmanagers_VO, Bve Raad en HBO-raad over de verbetering van de reken- en (Nederlandse) taalvaardigheid van vwo-, havo- en mbo-leerlingen/deelnemers die het voornemen hebben door te stromen naar de opleidingen tot leraar basisonderwijs.
	Kamerstuk 30 187, nr. 41 14 december 2006	Brief van de minister van OCW	De beslissingen van de minister over de examenprogramma's wiskunde vwo en havo die gelden vanaf 1 augustus 2007 (invoering aangepaste profielen vwo/havo).
	Kamerstuk 30 187, nr. 42 21 december 2006	Brief van de minister van OCW	Reactie van de minister op het ontwerpadvies van de beide profielcommissies (natuur en maatschappij) «Bruggen tussen natuur en maatschappij». Het advies doet voorstellen voor de inrichting van de profielen vwo en havo voor de langere termijn, met name in inhoudelijke zin. Voor de kortere termijn, dat wil zeggen per 1 augustus 2007, zijn aanpassingen in de profielen in de wet opgenomen om ze beter organiseerbaar, werkbaar en studeerbaar te maken.
Kabinet-Balkenende IV (2007–) minister OCW: Plasterk (PvdA) staatssecretarissen: Dijkzma (PvdA) van Bijsterveldt-Vliegthart (CDA)	Kamerstuk 30 187, nr. 43 30 januari 2007	Brief van de minister van OCW	Vervolgstappen in verband met de invoering van de aangepaste profielen vwo/havo zowel op de korte als de lange termijn.
	Kamerstuk 30 187, nr. 44 6 februari 2007	Verslag van een schriftelijk overleg	Beantwoording van vragen over de examenprogramma's wiskunde havo en vwo per 2007.08.01.
	Kamerstuk 30 187, nr. 43 26 september 2007	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het eindadvies «Kennis, kwaliteit en keuze in de tweede fase» (en een samenvatting, «Kernadvies») van de beide profielcommissies (natuur resp. maatschappij).

Schema parlementaire geschiedenis van het vmbo van 1992 t/m 2007

Kabinet	Bron	Soort document	Beknpte toelichting
1992 Kabinet-Lubbers III (1989–1994) Minister OW Ritzen (PvdA) Staatssecretaris: Cohen (PvdA) In 't Veld (PvdA) Wallage (PvdA)	O&W 192 17 februari 1992	Brief van O&W	Over omzetting van het lhno naar het vbo
	Kamerstuk 22 699, nr. 1 21 juli 1992	Notie van staatssecretaris van O&W	Over het vbo, waarin duidelijk en efficiënt uiteen wordt gezet wat de voornemens voor de komende jaren zijn.
	O&W 92-458 22 juli 1992	Brief van O&W	Over omzetting van het lager beroepsonderwijs naar het vbo.
	O&W 92-908 30 september 1992	Brief van O&W	Inzake het voorbereidend beroepsonderwijs.
1993	Kamerstuk 22 699, nr. 2 26 januari 1993	Verslag van een mondeling overleg	Overleg op 26 november 1992 met staatssecretaris O&W, Wallage, PvdA over de notitie «Voorbereidend beroepsonderwijs».
	Kamerstuk 22 800 VIII, nr. 89 10 februari 1993	Verslag van een mondeling overleg	Overleg met de staatssecretaris O&W . Wallage, PvdA, over linealisering/vereenvoudiging formatie formules voortgezet onderwijs (Kamerstuk 22 800 VIII, nr. 23 en 22 800 VIII, nr. 73).
	Kamerstuk 22 699, nr. 3 12 februari 1993	Brief van de staatssecretaris van O&W	De relatie «gemengde diplomering m.a.v.o/v.b.o. en theoretische richting v.b.o.».
	O&W 93-696 9 juli 1993	Brief van de minister van O&W	Over revisiecommissie examenprogramma's op het beroep gerichte vakken voortgezet beroepsonderwijs.
	O&W 93-866 8 oktober 1993	Brief van de minister van O&W	Aanbieding Adviezen van de Revisiecommissie Examenprogramma's Algemene Eindexamen vakken in mavo en vbo en de Revisiecommissie Examenprogramma's voor de op het beroep gerichte vakken in het vbo.
	Kamerstuk 22 699, nr. 6 6 december 1993	Brief van de minister van O&W	Deze rapportage bestaat uit twee bijlagen. 1. Een huidige stand van zaken van de in de beleidsbrief aangekondigde beleidsmaatregelen. 2. Geeft inzicht in het karakter van de overlegverhoudingen tussen het voorbereidend beroepsonderwijs, het verwant vervolgonderwijs en het georganiseerd bedrijfsleven.
1994 Kabinet-Kok I (1994–1998) Minister OCW: Ritzen (PvdA) Staatssecretaris: Netelenbos (PvdA) Nuis (D66)	O&W 94-98 1 februari 1994	Brief van het ministerie O&W, secretaris OOVO	Inzake advies revisiecommissie op het beroep gerichte vbo-vakken.
	Kamerstuk 22 699 en 23 085 nr. 7B 31 mei 1994	Verslag van een mondeling overleg	Overleg op 10 maart 1994 met de minister van OCW, Ritzen, PvdA over de o.a. de stand van zaken inzake de beleidsmaatregelen in de vbo beleidsbrief (kamerstuk 22 699, nr. 6).
	Advies September 1994	Advies «Recht doen aan Verscheidenheid» van de commissie mavo/vbo aansluitend onderwijs. Commissie Van Veen, september 1994	Toegestuurd op 5 oktober 1995 naar de minister en staatssecretaris van OCW.
	Ocw 94-146 5 oktober 1994	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake aanbieding van het rapport Commissie mavo/vbo aansluitend onderwijs «recht doen aan verscheidenheid».

Kabinet	Bron	Soort document	Beknpte toelichting
1995	Ocw 94-384 21 november 1994	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake regionale bijeenkomsten in het kader van de adviezen van de commissie Van Veen.
	Ocw 95-94 25 januari 1995	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake «leerwegen gewogen».
	Kamerstuk 23 900 VIII, nr. 75 14 februari 1995	Brief van de staatssecretaris van OCW	Met kabinetsreactie op het advies van de commissie mavo/vbo-aansluitend onderwijs «Recht doen aan Verscheidenheid» Ocw 95-321.
	30 maart 1995	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake het rapport commissie Kemner «Leerwegen in en na het voortgezet onderwijs».
	Kamerstuk 23 900 VIII, nr. 102 15 mei 1995	Lijst van vragen en antwoorden n.a.v. de kabinetsreactie	Aan de orde komen: – samenhang beleidsontwikkeling – de theoretische, gemengde en beroepsgerichte leerwegen – individuele en arbeidsmarktgerichte leerwegen.
	Kamerstuk 23 900 VIII, nr. 103 17 mei 1995	Brief van de staatssecretaris van OCW	Standpunt inzake de vakkenpakketten voor het in te voeren leerwegenstelsel in het m.a.v.o en v.b.o., ook wel de vakkenpakketbrief genaamd.
	Kamerstuk 23 900 VIII, nr. 114 31 mei 1995	Verslag van een Nota-overleg	Overleg op 29 mei 1995 met staatssecretaris van OCW, Netelenbos, PvdA over o.a. – de kabinetsreactie op het advies «Recht doen aan verscheidenheid» – brieven van de staatssecretaris OCW, dd 25 januari en 30 maart 1995 inzake het rapport van de cie Kemner «leerwegen gewogen» (OCW 95-94 en OCW 95-321.
	Kamerstuk 23 900 VIII, nrs. 107 t/m 109	Moties n.a. v het nota-overleg	
1996	Kamerstuk 24 400 VIII, nr. 6 29 september 1995	Brief van de staatssecretaris van OCW,	Over de aanpak en uitwerking van de maatregelen op het terrein van het mavo, vbo, vso en op het advies van de Onderwijsraad op de vakkenpakketbrief mavo/vbo.
	Kamerstuk 24 578, nr. 1 mavo/vbo/vso 11 januari 1996	Brief van de staatssecretaris van OCW	De uitwerkingsnotities van staatssecretaris OCW over de infrastructuur van het mavo en (i)vbo, en over de hulpstructuur en de arbeidsmarktgerichte leerweg.
	Kamerstuk 23 778/24 578 nr. 54 15 februari 1996	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 25 januari 1996 met staatssecretaris van OCW, Netelenbos, PvdA over de aanpak en uitwerking van maatregelen op het terrein van mavo/vbo/vso.
	Kamerstuk 24 578, nr. 2 4 april 1996	Brief van de staatssecretaris van OCW	Over de combinatievakken.
	Ocw 96-414 10 april 1996	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake regievoerder mavo/vbo.
	Ocw 96-476 23 april 1996	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake examenprogramma's mavo/vbo.
	Kamerstuk 24 578, nr. 3 3 juni 1996	Brief van de staatssecretaris van OCW	Over het invoeringsproces.
	Kamerstuk 24 400 VIII, nr. 98 Begroting OCW 1996 26 juni 1996	Verslag van een algemeen overleg,	Overleg met de staatssecretaris van OCW Netelenbos op 6 juni 1996 over mavo/vbo/vso.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknpte toelichting
	Kamerstuk 24 578, nr. 4 22 november 1996	Brief van de staatssecretaris OCW	Over vbo groen.
1997	Ocw 97-423 4 februari 1997	Brief van de minister van OCW	Inzake toezending concept-afspraken m.b.t. zorgverbreding in het vo.
	Ocw 97-193, 7 februari 1997	Brief van de staatssecretaris OCW	Inzake rapport «Nulmeting van de regievoerder vbo-mavo».
	Ocw 97-397 25 maart 1997	Brief van de staatssecretaris OCW	Reactie op brief van het Jeanne dArc College te Maastricht inzake doorstroommogelijkheden van leerlingen met een gemengd diploma mavo/vbo.
	Ocw 97-423 4 april 1997	Brief van de staatssecretaris OCW	Inzake concept-afspraken m.b.t. zorgverbreding.
	Ocw 97-704 2 juni 1997	Brief van de staatssecretaris OCW	Met de mededeling dat het wetsvoorstel mavo/vbo/vso uiterlijk op 20 juni 1997 aan de Kamer wordt toegezonden.
	Kamerstuk 25 410 19 juni 1997	Wetsvoorstel	Voorstel van wet van staatssecretaris van OCW, Netelenbos, PvdA, houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs ivm de invoering van leerwegen in de hogere leerjaren van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede van leerwegenondersteunend en praktijkonderwijs (regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerwegenondersteunend en praktijkonderwijs).
	Ocw 97-810 20 juni 1997	Brief van de staatssecretaris OCW	Inzake intra sectorale programma's binnen het nieuwe leerwegenstelsel mavo/vbo/vso.
	Ocw 97-845 25 juni 1997	Brief van de staatssecretaris OCW	Aanbieding van «de gezamenlijke afspraken over de zorgverbreding in het voortgezet onderwijs-»Deze zijn op 11 juni 1997 definitief bekrachtigd.
	Kamerstuk 25 600 VIII, nr. 14 8 oktober 1997	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 4 september 1997 met de minister van OCW, Ritzen, PvdA en de staatssecretaris van OCW Netelenbos, PvdA over het Onderwijsverslag 1996 (OCW-97-729) en over het procesplan pmvo.
	29 oktober 1997	Rondetafelgesprek	Over het wetsvoorstel Regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerwegenondersteunend en praktijkonderwijs (kamerstuk 25 410).
	Ocw 97-1346 10 december 1997	Brief van de staatssecretaris OCW	Inzake infrastructuur van vbo en mavo m.b.t. verlenging van de optiefase.
1998	Kamerstuk 25 410, nr. 35 18 december 1997	Verslag van een wetgevingsoverleg	Overleg over het wetsvoorstel op 29 januari 1998 met staatssecretaris van OCW, Netelenbos, PvdA over het wetsvoorstel.
	Kamerstuk 25 410, nr. 51 29 januari 1998	Verslag van een algemeen overleg	Overleg met staatssecretaris Netelenbos op 15 januari 1998 over o.a. – de brief van 8 december 1997 over het advies van de onderwijsraad over de conceptexamenprogramma's vbo/mavo (Kamerstuk 25 410, nr. 9) – de brief van 18 december 1997 over de regeling leerwegen mavo en vbo etc. (Kamerstuk 25 410, nr. 34).
	Kamerstuk 24 578 nr. 5 t/m nr. 13	Brieven e.d mavo/vbo/vso	Voor de behandeling van het wetsvoorstel van staatssecretaris Netelenbos.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
	Handelingen II 1997–1998, nr. 21, 22, 23 en 26 3 februari 1998	Behandeling wetsvoorstel 25 410 in de Tweede Kamer	Aangenomen met algemene stemmen
	Handelingen I 1997–1998, p. 1544–1566, 1588–1589 12 mei en 19 mei 1998	Behandeling wetsvoorstel in de Eerste Kamer	Aangenomen . Stemverklaring VVD.
	Staatsblad 337, 1998 Staatsblad 44, 1999	Invoering wetsvoorstel 25 410 Overgangsbepalingen	Ondertekend door Netelenbos, PvdA . Ondertekend door Adelmund, PvdA.
	Ocw 98-637 15 juli 1998	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake toezending brochure zorgstructuur, bestuurlijke vormgeving; basismodellen en OPDC en de nulmeting startsituatie van de pilotprojecten mavo/vbo/vso door het SCO/Kohnstamm Instituut.
	Ocw 98-933 28 oktober 1998	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake tijdelijke voorschriften mavo/vbo/vso.
1999 Kabinet-Kok II (1998–2002) Minister OCW: Hermans (VVD) Staatssecretaris: Adelmund (PvdA) Van der Ploeg (PvdA)	Kamerstuk 26 390, nrs. 184 en 1 4 februari 1999	Besluit van 22 januari 1999	Houdende voorschriften van overgangsrechtelijke aard in verband met de invoering van leerwegen in middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (regeling overgangsmatregelen mavo-vbo).
	Kamerstuk 24 578, nr. 16 17 maart 1999	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 3 februari 1999 met de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Adelmund, PvdA, over de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs met o.a.: – herschikking vbo, faciliteitenbeleid en afspraken over de zorgverbreding in het VO (kamerstuk 26 200 005 VIII; – voortgang VMBO (kamerstuk 24 578 013 en praktijkonderwijs (OCW-99-77).
	Kamerstuk 24 578, nr. 17 25 maart 1999	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 11 maart 1999 met staatssecretaris OCW, Adelmund, PvdA, over de studiekostenvergoeding en leerlingenvervoer.
	Ocw 99-249 25 maart 1999	Brief van de staatssecretaris van OCW	Over een reactie op de brief van de Groep Educatieve Uitgeverijen inzake tijdige beschikbaarheid van leermiddelen voor het vmbo.
	Ocw 99-260 25 maart 1999	Brief van de staatssecretaris van OCW	Over ontwerp-regeling vaststelling examenprogramma's vmbo.
	Kamerstuk 24 578, nr. 18 15 april 1999	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 1 april 1999 met staatssecretaris Adelmund, PvdA, over o.a. voortgang invoeringsproces van het vmbo (kamerstuk 24 578, nr. 15).
	Ocw 99-350 20 april 1999	Brief van de staatssecretaris van OCW	Inzake tijdelijke voorschriften mavo/vbo/vso.
	Ocw 99-378 23 april 1999	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het rapport «Inzicht in keuzen», de keuzerapportage van de regievoerder vbo-mavo.
	Kamerstuk 26 561 nrs. 247 en 1 25 mei 1999	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het Besluit houdende wijziging van het Inrichtingsbesluit W.V.O. in verband met de invoering van leerwegen in het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, etc.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknpte toelichting
	Kamerstuk 26 200 VIII en 26 561, nr. 112 28 juli 1999	Verslag van een algemeen overleg	Overleg d.d. 9 juni 1999 met de staatssecretaris van OCW, Adelmund, PvdA, over o.a.: – de aanbieding van de rapportage van de derde peiling inzake monitoring tweede fase VO (26 200 VIII, nr. 71).
	Kamerstuk 26 561, nr. 2 16 juni 1999	Brief van de staatssecretaris van OCW	Over de positie van praktische sectororiëntatie in het vmbo.
	Ocw 99-609 23 juni 1999	Brief van het lid Mosterd(CDA)	Over keuzerapportage vbo/mavo.
	Ocw 99-750 28 juni 1999	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van de eerste rapportage Quick scan invoering vmbo 1999.
	Kamerstuk 24 578, nr. 21 12 juli 1999	Verslag van een algemeen overleg	Overleg met de staatssecretaris OCW Adelmund, PvdA, op 29 juni 1999 over de keuzerapportage vbo-mavo (OCW99-378) en de reactie van de staatssecretaris.
	Ocw 99-792 2 september 1999	Brief van het procesmanagement voortgezet onderwijs (PMVO)	Ter aanbieding van het rapport «Helpers weg m.b.t. onderwijsvernieuwingen».
	Kamerstuk 24 578, nr. 23 29 september 1999	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 16 september 1999 met de staatssecretaris van OCW, Adelmund, PvdA, over: – de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, d.d. 1999.06.28 ter aanbieding van de quick-scan invoering VMBO 1999 (OCW-99-750); – de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 1999.09.01 inzake VMBO-infrastructuur (kamerstuk 24 578, nr. 20).
	Ocw 99-934 28 september 1999	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het Onderwijsraadadvies inzake het concept-eindexamenbesluit mavo/vbo.
	Kamerstuk 26 847 nrs. 32 en 1 en 2 7 oktober 1999	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het Besluit van 20 september 1999 houdende wijziging van het Besluit onderwijsbevoegdheden WVO/OWVO en het Besluit informatievoorziening WVO met name in verband met de invoering van leerwegen in het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede ten aanzien van het praktijkonderwijs; technische aanpassing enkele andere besluiten en de lijst van vragen en antwoorden.
2000	9 februari 2000	Rondetafelgesprek inzake voortgang implementatie vernieuwingen vmbo	
	Kamerstuk 24 578, nr. 28 17 maart 2000	Verslag van een algemeen overleg	Overleg met de staatssecretaris OCW Adelmund op 16 februari 2000 over o.a.: – de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 1999.09.01 inzake VMBO-infrastructuur en het implementatieproces van de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs, met name het PMVO (Kamerstuk 24 578, nr. 20) etc.
	Kamerstuk 27 067, nr. 3 28 april 2000	Verslag van een schriftelijk overleg	De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Adelmund, PvdA, heeft per brief vragen beantwoord over het besluit eindexamens leerwegen mavo en vbo.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknpte toelichting
	Kamerstuk 27 067, nr. 2 8 mei 2000	Verslag van een algemeen overleg	Overleg met de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Adelmund, PvdA op 20 april 2000 over het besluit eindexamens leerwegen mavo en vbo.
	Kamerstuk 24 578, nr. 30 28 juni 2000	Verslag van een algemeen overleg	Overleg met staatssecretaris OCW, Adelmund, PvdA op 24 mei 2000 over het vmbo.
	Ocw 00-821 28 juni 2000	Brief van de staatssecretaris van OCW	Onderzoeken door het veld naar de doorwerking van het nieuwe vmbo-stelsel voor leerlingenstromen en doelgroepen.
	Kamerstuk 24 578, nr. 31 26 juli 2000	Brief van de staatssecretaris van OCW	De beleidsvoornemens en diverse rapportages over het vmbo. Het betreft: – de actuele stand van zaken en de voortgang in het invoeringsproces voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo); – de voorstellen om op onderdelen de mavo/vbo/vso-wet te wijzigen en aan te vullen (voor zorg-budget en leer-werktrajecten); – het landelijk invoeringsbeleid in de periode 2000–2003 etc.
	Kamerstuk 24 578, nr. 32 26 juli 2000	Brief van de staatssecretaris van OCW	Voorstellen over de kwaliteit, organisatie en bekostiging van de zorg in het voortgezet onderwijs.
	Ocw 00-981 6 september 2000	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van de invoeringsatlas vmbo. In de invoeringsatlas vmbo – SCO Kohnstamm.
	Kamerstuk 24 578, nr. 33 4 oktober 2000	Brief van de staatssecretaris van OCW	Een reactie op het advies van de Onderwijsraad «De bekostiging van de zorg in het vmbo».
	Kamerstuk 24 578, nr. 34 29 november 2000	Brief van de staatssecretaris van OCW	De resultaten van de SCO-monitor en de resultaten van de vmbo-monitor van de Inspectie (januari–juni 2000).
2001	Kamerstuk 24 578, nr. 35 11 januari 2001	Verslag van een algemeen overleg	Overleg met de staatssecretaris van OCW, Adelmund, PvdA, op 7 december 2000 over o.a.: – de brief inzake invoeringsproces VMBO (OCW-00-821); – de brief inzake kwaliteit, organisatie en bekostiging van de zorg in het voortgezet onderwijs (Kamerstuk 24 578, nr. 32) etc.
	Kamerstuk 24 578, nr. 36 20 februari 2001	Brief van de staatssecretaris van OCW	Stand van zaken m.b.t. de regeling Regionale Verwijzingscommissies alsmede de vorming van een regionaal budget in de zorg.
	Ocw 01-494 17 april 2001	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het eindrapport «een (zorg)slag.
	Kamerstuk 24 578, nr. 37 20 juni 2001	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van de integrale monitor vmbo 2001
	Kamerstuk 24 578, nr. 4 23 juli 2001	Verslag van een algemeen overleg	Overleg met staatssecretaris Adelmund, PvdA, op 4 juli 2001 over – de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 2000.04.17 ter aanbieding van het eindrapport van de tussentijdse monitoring vmbo (brief nr. OCW-01-494); etc.
	Hand. II, 2000–2001, p. 96–6040, p. 6040–6042 5 juli 2001	Plenair debat n.a.v. het AO van 4 juli over het vmbo	

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
	Ocw 01-1179 6 november 2001	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het inspectierapport vmbo «Klaar voor de start!?» en de rapportages over de resultaten van de pilot centrale examens en omzettingen en fusies SVO/LOM.
	Kamerstuk 24 578, nr. 44 4 december 2001	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 14 november 2001 met de staatssecretaris OCW, Adelmund, PvdA, over: – de regeling verwijzingscommissies en zorgbudget voortgezet onderwijs 2002–2003 (kamerstuk 24 578, nr. 42).
2002	Kamerstuk 24 578, nr. 45 12 maart 2002	Brief van de staatssecretaris van OCW	Voorstellen van de staatssecretaris van OCW om het Eindexamenbesluit op enkele punten te wijzigen. Het gaat om de beoordeling van het praktijkgedeelte van het centraal examen, de uitslagregeling en de mogelijkheid tot herkansing.
	Ocw 02-421 24 april 2002	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het rapport «VMBO in de lift», een audit naar het Impulsprogramma vmbo uitgevoerd door het Nederlands Economisch Instituut (NEI).
	Kamerstuk 28 444 24 juni 2002	Wetsvoorstel	Voorstel van wet om de mogelijkheid om op scholen voor voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), leer-werktrajecten in te richten. Leerwerktrajecten zijn een bijzondere leerroute binnen de basisberoepsgerichte leerweg (het derde en vierde leerjaar) en leidend tot een diploma.
	Kamerstuk 27 903/24 578, nr. 7 Combinatiestuk Plan van scholen 2002–2004 en mavo/vbo/vso 10 juli 2002	Verslag van een algemeen overleg	Overleg met de staatssecretaris van OCW Adelmund, PvdA, op 12 juni 2002 over de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 2002.03.27 inzake toetsingskaders ex artikel 65 en 75 WVO (27 903 005); etc.
	Ocw 02-628 11 juli 2002	Brief van de minister en staatssecretaris van OCW	Informatie over de actuele stand van zaken in het project initiatiefrijke scholen mede naar aanleiding van de conferentie «over de lijnen» een conferentie gehouden op 20 juni 2002.
	Kamerstuk 24 578, nr. 47 17 oktober 2002	Brief van de minister van OCW	Aanbieding van de rapportages van de integrale monitor vmbo 2002, de LWT- en Cevorapportages.
	Ocw 02-946 22 november 2002	Brief van de minister en staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het Onderwijsraadadvies inzake ontwikkelingsperspectief voor examens en de studie over competenties.
2002 Kabinet-Balkenende I (2002–2003) Minister OCW: van der Hoeven (CDA) Staatssecretaris: van Leeuwen (LPF) Nijs (VVD)	Kamerstuk 24 578, nr. 48 16 december 2002	Verslag van een algemeen overleg	Overleg met de minister OCW, Van der Hoeven, CDA, en staatssecretaris OCW Nijs, VVD, op 30 oktober 2002 over: – de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, d.d. 2001.11.06 ter aanbieding van het inspectierapport «Klaar voor de start!?: Invoering van de leerwegen en de ondersteunende zorgstructuur in het vmbo, rapportages pilot examens en fusies lom» (OCW-01-1179).
	Kamerstuk 28 444, nr. 16 12 december 2002	Verslag van een wetgevingsoverleg	Overleg met de minister van OCW Van der Hoeven, CDA, op 9 december 2002 over leerwerktrajecten in de basisberoepsgerichte leerweg van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
2003	Handelingen II 2002–2003, nr. 34 17 december 2002	Behandeling Tweede Kamer Regeling leer-werktrajecten vmbo	Aangenomen met algemene stemmen.
	Handelingen I 2002–2003, nr. 30, p. 904–912 24 juni 2003	Behandeling Eerste Kamer Regeling leer-werktrajecten vmbo	Aangenomen.
	Kamerstuk 24 578, nr. 49 28 april 2003	Brief van de minister van OCW	Toezening van het rapport «Zorgmonitor 2002» (van het SCO-Kohnstamm Instituut.
	Kamerstuk 24 578, nr. 50 22 mei 2003	Brief van de staatssecretaris OCW	Over specifieke problemen die leerlingen met een handicap ondervinden in het (v)mbo.
	Kamerstuk 28 928 2 juni 2003	Wetsvoorstel	Dit wetsvoorstel beoogt de verkeerde volzin in de regeling leer-werktrajecten vmbo «dat elke schoolweek in het derde en vierde leerjaar zowel binnenschools onderricht omvat als buitenschools onderricht in de praktijk van een beroep» te vervangen door een volzin die bepaalt dat elke schoolweek in het derde en vierde leerjaar in elk geval binnenschools onderricht omvat. Het wetsvoorstel is zonder beraadslaging en zonder stemmingen op 12 juni 2003 door de Tweede Kamer aangenomen; De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel gelijktijdig behandeld met wetsvoorstel 28 444 en zonder stemming aangenomen (Hand. I, p. 30-904-912).
	Ocw 03-442 12 juni 2003	Brief van de minister van OCW	Kabinetstandpunt op verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op het boek van de heer G. N. Melis «Kenmerken van zorgleerlingen in het vmbo, bezinning op het leerwegondersteunend onderwijs»
	Kamerstuk 24 578, nr. 52 18 juni 2003	Brief van de minister van OCW	In deze brief reageert minister Van der Hoeven, CDA, op bevindingen uit de monitor van de «Kaderregeling regionale projecten impulsprogramma vmbo». Deze monitor, getiteld «Een impuls voor het vmbo» is uitgevoerd door het SCO-Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam.
Kabinet-Balkenende II (2003–2006)	Kamerstuk 24 578, nr. 54 9 juli 2003	Brief van de minister van OCW	De afgelopen maanden hebben voor het eerst de nieuwe centrale examens plaatsgevonden in het vmbo. Een rapportage
	Kamerstuk 24 578, nr. 53 10 juli 2003	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 19 juni 2003 met minister OCW, Van der Hoeven, CDA, over – de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 2 april 2003 inzake onderzoek thuiszitters met een licht verstandelijke handicap en gedragsproblemen (brief nr. OCW0300232); etc.
	Kamerstuk 24 578, nr. 57 7 november 2003	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 22 oktober 2003 met minister OCW, Van der Hoeven, CDA, over: de aanbieding van het rapport «Zorgmonitor 2002» inzake de indicatiestelling van leerlingen voor leerwegondersteuning in het vmbo en het praktijkonderwijs (Kamerstuk 24 578, nr. 49) etc.

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
	Kamerstuk 29 200 VIII, nr. 46 12 november 2003	Motie	Ingediend door het lid Hamer, PvdA, over aanpassing van de regelgeving voor vmbo-scholen; Aangenomen, Hand. II, 2003–2004, nr. 25 p. 1714–1716
	Kamerstuk 29 200 VIII, nr. 53 12 november 2003	Motie	Ingediend door het lid J. de Vries over extra aandacht voor het vmbo, Aangenomen Hand. II 2003–2004, nr. 25 p. 1714–1716
	Kamerstuk 29 200 VIII, nr. 71 12 november 2003	Motie	Ingediend door het lid Vendrik, GL, om politieke prioriteit te geven aan oplossing van de problemen in het vmbo, door het vmbo de formele status van groot project te geven Verworpen, Hand. II, 2003–2004, nr. 25 p. 1714–1716
	Kamerstuk 29 200 VIII, nr. 72 12 november 2003	Motie	Ingediend door het lid Vendrik, GL, voor een toeslag op het loon van onderwijzend en ondersteunend personeel op het vmbo in de grote steden Aangenomen Hand. II, 2003–2004, nr. 25 p. 1714–1716
	Kamerstuk 24 578, nr. 58 21 november 2003	Verslag van een algemeen overleg	Overleg met minister OCW, Van der Hoeven, CDA en staatssecretaris Nijs, VVD, op 30 oktober 2003 over o.a.: – Examinering in het vmbo (Kamerstuk 27 451, nr. 24); – Examens vmbo (Kamerstuk 24 578, nr. 54).
	Kamerstuk 24 578, nr. 59 17 december 2003	Brief van de minister van OCW	Reactie op het inspectierapport. Uitleg over de evaluatie van de examens vmbo 2003
2004	Kamerstuk 24 578, nr. 61 16 januari 2004	Brief van de minister van OCW	Toezening van het ontwerp van de ministeriële Regeling toelating tot praktijkonderwijs van LWOO-leerlingen en leerlingen met een indicatie voor (voortgezet) speciaal onderwijs in bijzondere gevallen.
	Kamerstuk 29 200 VIII, nr. 121 13 februari 2004	Brief van de minister van OCW	Reactie op de moties
	Hand. I 2003–2004, p. 27–1420–1438, 1439–1450, 1466–1476 11 mei 2004	Beleidsdebat Eerste Kamer	Over het vmbo
	Kamerstuk 29 200 VIII, nr. 149 15 juni 2004	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 26 mei 2004 met de minister van OCW Van der Hoeven, CDA en de staatssecretarissen van OCW, Nijs, VVD en Van der Laan, D66 over o.a.: – de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 2004.02.13 over de uitvoering van amendementen en moties (Kamerstuk 29 200 VIII, nr. 121) etc.
	Kamerstuk 24 578/27 728, nr. 64 30 juni 2004	Verslag van een mondeling overleg	Overleg met de staatssecretaris van OCW, Nijs op 2 juni 2004 Over o.a.: – de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 22 mei 2003 inzake onderzoek problemen gehandicapten (v)mbo (Kamerstuk 24 578, nr. 50).
	Kamerstuk 24 578, nr. 65 28 september 2004	Brief van de minister van OCW	Het Onderzoeksrapport «Zorg in Beeld», Rapportage «Inzet regionaal zorgbudget»

Kabinet	Bron	Soort document	Beknopte toelichting
	Ocw nr. 0401178 2 november 2004	Brief van de minister van OCW	Inzake gesprek met een delegatie van verontruste directeuren in het vmbo n.a.v. een verzoek van de commissie d.d. 28 september 2004 (M-04-50) te reageren op de brief van diverse verontruste directeuren en leraren in het vmbo (brief van 21 september)
	Ocw nr. 0401371 14 december 2004	Brief van de staatssecretaris van OCW	Aanbieding van het Onderwijsraadadvies «tot hier en nu verder; startkwalificaties en leer-routes»
2005	Kamerstuk 29 961, nr. 2 13 januari 2005	Brief en rapport van de Algemene Rekenkamer	Centraal in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer stond de vraag of zorgleerlingen in de praktijk de zorg krijgen die ze nodig hebben.
	Kamerstuk 30 079, nr. 1 11 april 2005	Brief van de minister van OCW	De notitie VMBO: het betere werk – Onderwijs dat hoofd en handen verbindt –
	Kamerstuk 30 079, nr. 3 3 augustus 2005	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 22 juni 2005 gevoerd met minister Van der Hoeven van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over o.a. – de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 2005.04.11 inzake de notitie «Vmbo: het betere werk – Onderwijs dat hoofd en handen verbindt» (Kamerstuk 30 079, nr. 1)
	Kamerstuk 24 578, nr. 72 19 augustus 2005	Verslag van een algemeen overleg d.d. 29 juni 2005	Overleg met staatssecretaris OCW, Rutte, VVD, over, de brief inzake kwaliteitsonderzoek KCE (Kamerstuk 24 578, nr. 70)
	Kamerstuk 30 079, nr. 4 21 november 2005	Brief van de minister van OCW	Aanbieding van het onderzoeksrapport «Regionaal perspectief, een onderzoek naar de regionale arrangementen in het vmbo.
	Kamerstuk 30 079, nr. 5, 8 december 2005	Brief van de minister van OCW	Aanbieding van het rapport VMBO, beelden, feiten en toekomst, Interdepartementaal Beleids-onderzoek 2004–2005, nr. 1.
	Kamerstuk 30 079, nr. 6 16 december 2005	Brief van de minister van OCW	Informatie over de accreditatie van leerbedrijven voor leerwerktrajecten in de basisberoepsgerichte leerweg en de assistentenopleiding in het vmbo, de leerbaangarantie-actie van het MKB-leerbanenplan, promotie van het vmbo, peer tutoring en de verschillen tussen de gemengde en theoretische leerwegen. Tevens informatie over de enkele experimenten met nieuwe beroepsgerichte programma's en een andere procedure voor de indicatiestelling voor het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo).
2006 Kabinet-Balkenende III (2006–2007) Minister OCW: van der Hoeven (CDA) Staatssecretaris: Bruins (VVD)	Kamerstuk 30 447, nr. 1 1 februari 2006	Wetsvoorstel	Wijziging van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. in verband met verruiming van de compensatiemogelijkheid bij eindexamens voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs.
	Kamerstuk 28 504 23 mei 2006	Brief van de minister van OCW	Voorgenomen wijzigingen in de toetsingskaders voor de stichting en verplaatsing van scholen (en vbo-afdelingen) voor het voortgezet onderwijs.
	Kamerstuk 30 079, nr. 7 27 juli 2006	Verslag van een algemeen overleg	Overleg op 22 juni 2006 gevoerd met de minister van OCW Van der Hoeven, en de staatssecretaris van OCW, Rutte, over: – inzake het kabinetsstandpunt op het rapport van de IBO-werkgroep vmbo (Kamerstuk 30 079, nr. 5).

Kabinet	Bron	Soort document	Beknorte toelichting
	Kamerstuk 30 079, nr. 8 9 oktober 2006	Brief van de minister van OCW	Aanbieding van de rapportage «Voortvarend vmbo, samen koersen op bewegingsruimte» van de adviesgroep vmbo.
	Kamerstuk 30 901 4 december 2006	Wetsvoorstel	Wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet inburgering in verband met de invoering van een kwalificatieplicht Om de uitval van minderjarige jongeren tegen te gaan wordt in dit wetsvoorstel de invoering van een kwalificatieplicht tot de 18e verjaardag voorgesteld.
2007	Kamerstuk 29 279, nr. 44 17 januari 2007	Brief van de minister van Justitie Behandeling wetsvoorstel 30 901	Aanbieding van het rapport van de werkgroep Voortgezet onderwijs, o.l.v. Prof. Mr. S. Wortmann «Minimumvoorschriften voor de inrichting van het vmbo».
Kabinet-Balkenende IV (2007–)	Kamerstuk 27 728, nr. 95 18 januari 2007	Brief van de minister van OCW	Aanbieding van het rapport «De zorgstructuur in het voortgezet onderwijs. Het doel van de vernieuwing van de zorgstructuren in het vmbo is om jongeren die extra aandacht of zorg nodig hebben, sneller en efficiënter te kunnen helpen, zodat alle jongeren hun talenten zo goed mogelijk kunnen benutten.
minister OCW: Plasterk (PvdA) staatssecretarissen: Dijkema (PvdA) van Bijsterveldt-vliegthart (CDA)	Handelingen II 2006–2007, nr. 56, p. 3167–3188 Handelingen II 2006–2007, nr. 59 3 maart 2007	Behandeling wetsvoorstel 30 901 Tweede Kamer	Aangenomen met algemene stemmen Stemverklaring CDA .
	Handelingen I 2006–2007, nr. 30 22 mei 2007	Behandeling wetsvoorstel 30 901 Eerste Kamer	Aangenomen zonder stemmen.