

Vergaderjaar 1996–1997 Nr. 280c

**25 168**

**Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met verbetering van de aansluiting van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en het hoger algemeen voortgezet onderwijs op het hoger onderwijs (profielen voortgezet onderwijs)**

**Nr. 280c**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 20 juni 1997

Ondergetekende zegt de vaste commissie voor Onderwijs, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, dank voor de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag met betrekking tot het wetsvoorstel.

De vragen en opmerkingen vanuit de vaste commissie zijn in het voorlopig verslag gerangschikt per fractie. Omdat diverse vragen en opmerkingen door meer dan één fractie zijn gesteld respectievelijk gemaakt, zijn de reacties daarop in deze memorie van antwoord samengenomen.

**1. Uitgangspunten van het wetsvoorstel**

Met genoegen stelt ondergetekende vast dat de leden van alle fracties instemmen met de noodzaak om te komen tot vernieuwing van de bovenbouw van havo/vwo overeenkomstig de lijnen die in het wetsvoorstel zijn neergelegd. Daarbij gaat het om de twee aspecten: de profielen (de samenhangende vakkenpakketten) en het studiehuis.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat het onderwijsveld hard toe is aan de invoering van de voorgestelde profielen.

Ook de leden van de fractie van het CDA zijn het eens met de noodzaak tot vernieuwing van het voortgezet onderwijs. Zij vragen zich echter af, gegeven het feit dat het wetsvoorstel onder andere tot doel heeft scholen meer ruimte te geven in de keuze van de werkvormen, of de scholen in het bestaande systeem deze ruimte dan niet hadden.

De scholen hadden deze ruimte slechts in beperkte mate. De bestaande wetgeving kent immers strikt genomen maar één didactische werkvorm: de klassikale les met een duur van 50 minuten. Weliswaar zijn afwijkingen daarvan mogelijk, maar de wetgeving (ook de uitwerking in regels met betrekking tot bekostiging, personeel enz.) stimuleert deze niet en werkt in een aantal opzichten beperkend. Het studiehuis biedt meer mogelijkheden voor didactische werkvormen. In die zin is er niet langer sprake van het

voorschrijven van één werkvorm, maar van het stimuleren van het gebruik maken van meer werkvormen.

Tevens vragen de leden van de fractie van het CDA zich af, of minder gediplomeerden dan voorheen het havo/vwo zullen verlaten, omdat nu eenmaal niet alle docenten/leerlingen even vaardig zijn in het zelfstandig (leren) studeren. De docenten zullen hierin moeten worden begeleid (zie onderdeel 2 van deze memorie van antwoord). Als dat goed gebeurt, zullen in het studiehuis leerlingen kunnen leren om zelfstandig te studeren: dat is de inzet. Vaardiger leerlingen geven minder uitval in het vervolgonderwijs.

De leden van de fractie van de PvdA stellen vast dat er een breed draagvlak voor de voorstellen is. Ze verwijzen naar de doelstelling van een betere voorbereiding op het hoger onderwijs en stellen dan de vraag, op grond van welke gegevens (waaronder onderzoek) de profielstructuur en -invulling zijn vastgesteld. Deze leden brengen dit ook in verband met de wijzigingen die in de profielen zijn aangebracht naar aanleiding van het overleg met de Tweede Kamer.

Het is goed om vast te stellen dat de keuze van de profielen, zoals die destijds is vastgesteld in de eerste profielnota, was gebaseerd op uitvoerig empirisch onderzoek. Het was met name het onderzoeksrapport van het LICOR (van Dyck, M., H. C. Schneider en R. A. J. Baks, Vakkenpakketten en de kwalificatie voor hbo en wo, De Lier, 1989) waaruit – op grond van de uitvoerige inventarisatie van ervaringen en wensen in het hoger onderwijs die daarin is aangegeven – in de eerste profielnota de conclusie werd getrokken dat een clustering van vakken en vakonderdelen tot vier profielen zou leiden tot de meest doelmatige voorbereiding op brede sectoren in het hoger onderwijs. Deze hoofddeling staat in de voorstellen nog steeds overeind. Er is echter een nadere invulling aan gegeven vooral op grond van de uitvoerige discussies die de Stuurgroep Profiel onder leiding van mevr. drs. N. J. Ginjaar-Maas met (onder andere) het hoger onderwijs heeft gevoerd. Vervolgens heeft – in verschillende stadia – overleg plaatsgevonden met de Tweede Kamer. Dat overleg heeft geleid tot een aantal aanpassingen, met name in het profiel cultuur en maatschappij. De plaats die nu in dat profiel (vwo) is gegeven aan filosofie en wiskunde is een versterking, gezien vanuit de functie van dat profiel in de voorbereiding op «gamma» (= sociale en gedragswetenschappelijke) studierichtingen. Een en ander is dus in overeenstemming met de oorspronkelijke (empirisch vastgestelde) uitgangspunten.

De leden van de fractie van de PvdA brengen dit alles terecht in verband met de keuze van een bepaalde richting in het hoger onderwijs. In reactie op de desbetreffende vraag van deze leden moet echter toch worden opgemerkt dat de keuze van een bepaald profiel niet mag worden opgevat als de keuze voor een bepaalde beroepsrichting. Er is sprake van een zekere selectie, maar bij de keuze van elk profiel gaat het nog steeds om een brede doorstroommogelijkheid: daarmee wordt de fuikwerking voorkomen die de leden van de fractie van de PvdA terecht willen weren. De profieldiploma's zijn dus polyvalent. De keuze van het profiel natuur en gezondheid zal bijvoorbeeld kunnen worden gemaakt door een leerling die van plan is een (para)medische vervolgstudie te kiezen. Maar het profiel bereidt ook voor op agrarische opleidingen, en, met enige aanvulling in het vrije deel, eveneens op een aantal natuurwetenschappelijke en technische studierichtingen. Het profiel geeft tevens toelating tot bijna alle culturele en sociale studierichtingen. De relatie met een bepaald beroepenveld is minder direct. De directe relatie van havo/vwo is die met de (beroeps)opleidingen in het hbo en wo. Als gevolg daarvan zullen de toelatingsvoorwaarden voor het hoger onderwijs in principe worden geformuleerd in termen van een relatie profiel/studierichting hoger onderwijs. Deze toelatingsvoorwaarden zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld, op grond van de voorstellen die hiervoor door VSNU

en HBO-Raad zijn gedaan. Het bovenstaande relateert dus het belang van de directie relatie met een beroepenveld: de relatie is die met de opleiding in het hoger onderwijs.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of gegevens bekend zijn over de mate waarin afgestudeerden in het hoger onderwijs daadwerkelijk terechtkomen in het beroepenveld waarvoor zij zijn opgeleid. Naar aanleiding daarvan wordt opgemerkt dat exacte gegevens hierover moeilijk zijn te geven. Bij sommige studierichtingen is de relatie met een beroepenveld zeer sterk (bijvoorbeeld de medische opleiding in het wetenschappelijk onderwijs) en vinden verreweg de meeste afgestudeerden werk in de desbetreffende sector. Andere studierichtingen (bijvoorbeeld sociologie in het wetenschappelijk onderwijs) zijn bewust veel breder. Het is ook moeilijk om exacte indicatoren vast te stellen voor een meetbare rendementsverhoging als gevolg van de profielvoorstellen als zodanig. Verbetering van het rendement is een doelstelling en het bereiken daarvan zal door monitoring (onder andere via de inspectie) worden nagegaan. Indicatoren daarbij zijn vooral de uitval, de slaagpercentages, de duur van de opleiding en de mate van (succesvolle) doorstroming naar het hoger onderwijs. Ondergetekende kan echter instemmen met de opmerking van de leden van de fractie van de PvdA dat rendementsdoelstellingen in termen van slaagpercentages niet het enige richtsnoer moeten zijn. Een goede begeleiding van leerlingen is in elk geval nodig. Daartoe behoren de leraren goed te zijn voorbereid op het werken in het studiehuis. In onderdeel 2 van deze memorie van antwoord wordt daarop ingegaan.

Ook de leden van de fractie van D66 staan positief tegenover de vernieuwingen. Ondergetekende neemt met genoegen kennis van de waardering die deze fractie heeft uitgesproken voor de plaats die het vak filosofie nu inneemt in de voorstellen. De leden van deze fractie benadrukken het belang van het studiehuis en stellen vast dat leraren gefaciliteerd moeten worden om hieraan vorm te geven. In onderdeel 2 van deze memorie van antwoord wordt daarop ingegaan.

De leden van de fractie van GroenLinks beoordelen de voorstellen positief. Het is goed dat deze leden nog eens benadrukken dat het een vernieuwing betreft die in meer dan één opzicht gunstig is: niet alleen voor de leerling, maar ook voor de leraar.

Ook de leden van de fracties van GPV, SGP en RPF menen dat de profielen kunnen bijdragen tot het verbeteren van de aansluiting op het hoger onderwijs. De leden van die fracties leggen er wel de nadruk op dat het vergroten van de zelfstandigheid een doel is om na te streven, maar dat er dan ook sprake moet zijn van een goede begeleiding. Met die opvatting wordt nadrukkelijk ingestemd. De garantie die daarvoor in het wetsvoorstel is opgenomen, wordt gevormd door het «in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma». Deze leden vragen daarop een toelichting.

Dat in schooltijd verzorgde onderwijsprogramma is het geheel van de «contacttijd». Het omvat tenminste 1000 per jaar: méér dan de helft dus van de totale studielast van 1600 uur. Daardoor is er sprake van een goed evenwicht tussen begeleiding en zelfstandig werk in de wet zelf. De omschrijving «in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma» brengt bovendien tot uitdrukking dat de begeleiding uit meer bestaat dan (passief) «contact». Een verscheidenheid van vormen van begeleiding is mogelijk: in grotere en kleinere groepen. De flexibilisering die het studiehuis/de studielastbenadering met zich meebrengt, maakt dit ook daadwerkelijk mogelijk. Met de opmerking van de leden van de genoemde fracties dat daarvoor óók een cultuurverandering nodig is, wordt van

harte ingestemd. Het zijn de professionals in de school die deze verandering moeten realiseren. Op de mogelijkheden daarvoor gaat ondergetekende hierna in.

## **2. De leraren en de middelen**

Alle fracties stellen, impliciet of expliciet, dat de voorgestelde veranderingen een grote omslag betekenen voor de leraren. Zij zijn het die het studiehuis moeten vormgeven. Daarvoor is een aantal zaken nodig: de bereidheid bij de leraren, een aanbod van begeleiding/(na)scholing en de mogelijkheid (tijd) voor de leraren om daarvan gebruik te maken. Wat de bereidheid bij de leraren betreft, is het goed dat de fracties nog eens hebben vastgesteld dat het maatschappelijke en politieke draagvlak voor de voorgestelde vernieuwingen groot is. Uit de enquête van Het Onderwijsblad waarop de leden van de fractie van de PvdA wijzen, blijkt dat de meeste leraren de aanpak in het studiehuis zien als een verbetering en zich dus daarvoor willen inzetten. Bovendien zullen nieuwe didactische werkvormen het lesgeven aantrekkelijker maken.

Ondergetekende beseft heel goed dat nieuwe programma's veel van de mensen in de school vragen.

In verschillende bewoordingen hebben verschillende fracties gevraagd naar het aanbod van begeleiding/(na)scholing. Dat dit aanbod soms nog onvoldoende wordt geacht, zoals de leden van de fractie van de PvdA vermelden, is juist. Maar hier geldt dat de duidelijkheid die nu geschapen is een stimulans zal zijn voor de begeleidings- en nascholingsinstellingen. Voor een deel moet het aanbod nog op gang komen. Schoolleiders – als organisatoren van het geheel – hebben zich als eersten moeten oriënteren op het studiehuis en wat daarvoor nodig is. De cursus «Schetsen van het studiehuis» is afgesloten, werd door een groot aantal schoolleiders gevolgd, en ontving in het algemeen een positieve waardering. De omscholing voor het vak algemene natuurwetenschappen komt op gang: de belangstelling daarvoor is boven verwachting. De aanpak van de cursus maakt dat deze ook bijdraagt tot het aanleren van de vaardigheden die nodig zijn voor het studiehuis. Bijna alle scholen voor havo/vwo hebben inmiddels deelgenomen aan een netwerk van scholen waarin, onder regie van een begeleidings- of scholingsinstelling, wordt gewerkt aan aspecten van de introductie van het studiehuis, inclusief de begeleidingsvaardigheden. Maar ook het PMVO heeft, mede op grond van de discussie in de Tweede Kamer, geconcludeerd dat een aanvullende, gerichte inspanning nu nodig is. Het PMVO heeft inmiddels met de LPC overeenstemming bereikt over een project om de begeleiding van het zelfstandig werken in het studiehuis te versterken. Op deze wijze zullen de leraren de komende tijd de vaardigheden kunnen opdoen die nodig zijn voor de begeleiding van leerlingen in het studiehuis, waarnaar de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en GPV/SGP/RPF vragen. Dit is een goede grondslag voor het formuleren van het beleid voor nascholing/begeleiding in het algehele schoolbeleid.

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar de mate waarin in het voortgezet onderwijs het nascholingsbeleid is ingekaderd in dat algehele schoolbeleid. Een concreet antwoord daarop, toegespitst op de profielvoorstellen, is op dit moment niet goed te geven: scholen bereiden juist nu hun plannen voor, dan wel passen ze aan, op grond van de meest recente ontwikkelingen (beschikbaarheid f 50 mln., keuzemogelijkheid wat de datum van invoering betreft).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen terecht aandacht voor de opleiding van leraren filosofie. Daarover is overleg gaande met de vereniging van leraren filosofie, en via deze met de faculteiten filosofie.

Voor een goede voorbereiding is het tenslotte noodzakelijk dat leraren hiervoor ook faciliteiten ter beschikking staan in de vorm van tijd. Daarvoor zijn middelen nodig. De leden van de fracties van VVD, CDA, PvdA, D66, GroenLinks en GPV/SGP/RPF hebben hierover vragen gesteld. Ondergetekende heeft begrip voor de kanttekeningen die door alle fracties hierbij zijn geplaatst. In de loop van de recente discussie zijn immers steeds meer, steeds wisselende, maar globaal gesproken ook steeds hogere en meer «absolute» claims voorgelegd. In hoeverre zijn die gerechtvaardigd? Allereerst merkt ondergetekende op dat zij er op zichzelf wel begrip voor heeft dat organisaties aanvullende middelen vragen bij de invoering van een dergelijke vernieuwing. Maar er kan daardoor een beeld ontstaan («er is veel te weinig, invoering is daardoor niet mogelijk») dat niet stimulerend is voor al die leraren – het zijn er veel, zie de door de leden van de fractie van de PvdA genoemde enquête – die in principe bereid zijn zich in te zetten. Daarmee wordt het proces van cultuurverandering waaraan schoolleiders leiding moeten geven, niet geholpen. En dat is te betreuren omdat het beeld dat is geschetst in de loop van de argumentatie, onvermijdelijk vertekend is. In de eerste plaats gaat dit beeld eraan voorbij dat bij de invoering van het studiehuis sprake is van een geleidelijk proces. Niet alles kan tegelijk, elke school zal de invoering voor zichzelf moeten «plannen». Het beeld is ook vertekend omdat het voorbij gaat aan de middelen (ook in de vorm van tijd) waarover scholen voor de vernieuwing al beschikken. Ondergetekende wil graag verwijzen naar het financiële schema dat is gevoegd bij de brief van 20 mei 1997 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (kamerstukken II 1996/97, 25 168, nr. 13). Daaruit blijkt bijvoorbeeld (dit als antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de PvdA) dat de scholen elk jaar over ruim f 45 mln. beschikken als regulier nascholingsgeld. Dit is weliswaar voor eerste en tweede fase samen, maar nu de basisvorming is ingevoerd, moet de prioriteit verschuiven naar de tweede fase. Over de gehele periode 1995 tot en met 2001 gaat het om f 300 mln. Deze gelden kunnen ook (ten dele) worden omgezet in tijd. Verder is er het zogenaamde schoolprofielbudget: ook dat is mede bedoeld voor de vernieuwingen, en het is in de periode 1995 tot en met 1999 verhoogd. Uit het schema blijkt bovendien dat in de jaren 1995 tot en met 2001 aan aanvullende middelen specifiek voor de nieuwe tweede fase f 147 mln. beschikbaar is. Daartoe behoren ook middelen voor aanpassingen van de gebouwen. Wat uit het schema tenslotte niet blijkt is dat 10% van de taakomvang van docenten bedoeld is voor deskundigheidsbevordering. In geld uitgedrukt gaat het hierbij voor de tweede fase alleen om circa f 100 mln. per jaar: 10% van de personele bekostiging die is toe te rekenen aan de bovenbouw havo/vwo (circa f 1 mld. per jaar). Over de genoemde periode komt dit op f 700 mln. in totaal. In het niet-personele (materiële) vlak komen daar de voorziene ICT-middelen bij. Bij al deze middelen is nu een bedrag gevoegd van f 50 mln. Het is voldoende om in een jaar leraren in de bovenbouw voor 2 klokuren vrij te roosteren. Een dergelijke investering van f 50 mln. aanvullend, acht ondergetekende in de huidige financiële situatie substantieel. Het gaat om f 260 per leerling in de bovenbouw van havo/vwo.

Hoe verhouden zich deze bedragen nu tot de door de VVO en het PMVO genoemde bedragen, zo werd gevraagd.

In de VVO-berekeningen wordt naar de mening van ondergetekende te weinig rekening gehouden met de middelen die scholen regulier voor vernieuwing ter beschikking staan. Van scholen mag worden verwacht dat zij in de besteding daarvan prioriteiten stellen, en dat een prioriteit zou moeten liggen bij de profielvoorstellen/het studiehuis. Een soortgelijke opmerking kan worden gemaakt bij de berekening door het PMVO. Die berekening gaat overigens uit van het verouderde systeem van (twee) taakuren, en is bovendien bedoeld als zeer globaal: het bedrag van f 50 mln. dat ter beschikking is gesteld, is daarentegen exact voldoende voor

het «vrijroosteren» gedurende twee klokuren. Als overigens ook rekening wordt gehouden met de ICT-middelen, dan zijn de in totaal beschikbaar gestelde middelen globaal goed te vergelijken met de destijds door de Stuurgroep Profiel onder leiding van mevr. drs. N. J. Ginjaar-Maas voorgestelde middelen (advies «De Tweede Fase vernieuwt», oktober 1994).

### 3. Diversen

De fracties van CDA, D66 en GPV/SGP/RPF maken opmerkingen over de datum van invoering. De leden van de CDA-fractie vrezen onduidelijkheid nu een keuzemogelijkheid is geboden voor het tijdstip van invoering. De leden van de fractie van D66 achten het beter wanneer de invoering zou zijn bepaald op één moment, en wel 1 augustus 1999. Deze leden wijzen daarbij op een verdeeldheid binnen het over de vernieuwing zelf juist zo eensgezind positieve veld. De leden van de fracties van GPV/SGP/RPF vragen of de regering niet de verantwoordelijkheid zou moeten nemen voor de invoering op één bepaald tijdstip, bijvoorbeeld om samenwerking tussen scholen en de mogelijkheid van overstap van leerlingen niet onnodig te frustreren. Met begrip voor de argumentatie van de leden van de genoemde fracties moet ondergetekende toch vaststellen dat de uiteindelijk in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van keuze van de datum van invoering het duidelijke voordeel heeft dat die mogelijkheid aansluit bij de feitelijke verdeling van voorkeuren in het onderwijsveld. En het nu bieden van een keuzemogelijkheid doet niet af aan het meest wezenlijke: dat de vernieuwingen zelf worden gedragen door het veld.

De vrees van onduidelijkheid die de leden van de CDA-fractie uiten, deelt ondergetekende niet. De scholen worden immers goed geïnformeerd over de keuzemogelijkheid. Zij kunnen zelf een afweging maken en vervolgens kiezen voor de ene of voor de andere datum. De nadelen van een invoering in twee «tranches» zijn voorts zeker overkomelijk.

De leden van de fractie van de PvdA gingen in op de relatie tussen het «jeugdonderwijs» en het vavo. Zij vroegen of leerlingen die uitvallen dan wel in een later stadium op hun keuze terugkomen, geen beroep meer kunnen doen op de vangnet-functie, vavo als tweede kans, maar genoodzaakt zijn af te stromen naar het mavo (of de school ongediplomeerd verlaten).

In antwoord hierop merkt ondergetekende op dat het vavo ook na invoering van de profielen in het voortgezet onderwijs een functie kan blijven houden voor schoolverlaters van 18 jaar en ouder, zij het dat het beleid er in algemene zin op is gericht dat potentiële schoolverlaters zoveel mogelijk binnen het reguliere jeugdonderwijs naar een diploma worden geleid. Om die reden behoort voor deze leerlingen in eerste instantie de mogelijkheid te worden onderzocht, door te stromen naar een andere school voor voortgezet onderwijs of naar het secundair beroeps-onderwijs. Het behalen van een startkwalificatie staat hierbij voorop. Pas wanneer deze «onderwijsroute» niet in het belang zou zijn van de leerling, is een doorverwijzing naar het vavo aan de orde. Hierbij is een belangrijk aandachtspunt dat een te gemakkelijke overstap een verdringing van gemeentelijke achterstandsgroepen tot gevolg kan hebben, terwijl die laatste groepen juist prioriteit verdienen in het lokale onderwijsbeleid. Binnenkort zal de Tweede Kamer een brief ontvangen waarin het standpunt zal worden uiteengezet over de vorm en de aard van de voorwaarden die zullen worden gesteld aan de overstap van het reguliere dagonderwijs naar het vavo.

De leden van de fractie van het CDA stellen een vraag naar de positie van de bovenbouw van het mavo na de basisvorming.

De toekomstige regeling hiervan is neergelegd in het afzonderlijke wetsvoorstel met betrekking tot de herstructurering van het mavo/vbo

(regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerwegondersteunend en praktijkonderwijs), dat op 19 juni 1997 is ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1996/97, 25 410).

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fracties van VVD en CDA over de kwaliteit en de kwaliteitsbewaking van de examens wordt geantwoord dat de centrale examens blijven bestaan, inclusief de zogenaamde tweede correctie. Daarnaast zal in verband met de inhoudelijke kwaliteitsbewaking ook het schoolexamen aan stringenter normen worden gebonden. Voor de leerlingen leidt dit tot een grotere rechtsgelijkheid.

Ondergetekende stelt vast dat de leden van de Eerste Kamer een aantal principiële aspecten van het wetsvoorstel aan de orde hebben gesteld. Zij vertrouwt erop met het vorenstaande voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. Dat nog voor het einde van het nu aflopende schooljaar aan het onderwijsveld duidelijkheid kan worden gegeven, vindt zij een belangrijk signaal.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
T. Netelenbos