

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 VIII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1996

Nr. 97

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 26 juni 1996

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ heeft op 4 juni 1996 overleg gevoerd met minister Ritzen en staatssecretaris Netelenbos van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over **het onderwijsverslag 1995** (OCW-96-527). Daarbij waren ook aan de orde:

- de brief van de staatssecretaris d.d. 3 april 1996 inzake het overleg over de beleidsreactie op de eindrapportage van het Platform voor de pedagogische opdracht van het onderwijs (24 400-VIII, nr. 80);
- de brief van de staatssecretaris d.d. 16 april 1996 ter aanbieding van het inspectierapport «Begrijpend onderwijs» (OCW-96-480);
- de brief van de staatssecretaris d.d. 26 april 1996 over de problematiek van de lesuitval (24 400-VIII, nr. 82).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Liemburg** (PvdA) maakte zich zorgen over het vermogen van het onderwijs om in te spelen op vernieuwingen en nieuwe regelgeving. Maar liefst 70% van de scholen heeft daar moeite mee. Wat vinden bewindslieden hiervan? Een klein percentage van de scholen in het voortgezet onderwijs wil er zelfs gewoonweg niet aan meedoen. Wat doet de inspectie hieraan en welke beleidsconsequenties trekken bewindslieden hieruit? Heeft dit op termijn bijvoorbeeld gevolgen voor de bekostiging?

In wat in het onderwijsverslag (blz. 12) staat over oorzaken voor verschillen in leerlingprestaties las mevrouw Liemburg verholen kritiek op de invulling van de vrijheid van onderwijs. Heeft die inderdaad consequenties voor de resultaten die scholen boeken? In dit verband vroeg zij aandacht voor een recente publikatie in De Volkskrant over een rapport inzake standsverschillen tussen scholen, die nogal stigmatiserend is voor «zwarte» scholen, terwijl de indruk juist was dat zo'n school niet altijd slechter behoeft te zijn dan een «witte» school. Hoe reageren bewindslieden hierop?

Het verontrustte mevrouw Liemburg dat ontwikkelingen in de BVE-sector grote zorgen baren. Het loslaten van bevoegdheidseisen blijkt ertoe te leiden dat niet altijd de meest geschikte leraar voor een klas staat.

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Vlies (SGP), Van Nieuwenhoven (PvdA), M.M.H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks, Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekkoek (CDA), J.M. de Vries (VVD), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijkzma (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66), Bremmer (CDA).

Plv. leden: Reitsma (CDA), Schutte (GPV), Lilipaly (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Valk (PvdA), Poppe (SP), Duivesteyn (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), Deetman (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Leerkens (Unie 55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Passtoors (VVD), Huys (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Verhagen (CDA), Lansink (CDA).

Ook ligt er een onderzoek naar financiële problemen van MBO-scholen. Hoe ziet de minister dit? Aan een nieuwe structuurdiscussie (waarvoor de inspectie op blz. 20 van het onderwijsverslag lijkt te pleiten) had zij geen behoefte. Vinden ook bewindslieden het zorgelijk dat in het beroepsonderwijs het rendement niet verbetert?

Zorgelijke geluiden over de kwaliteit van het onderwijs in lichamelijke opvoeding deden mevrouw Liemburg herinneren aan pleidooien om meer ruimte te scheppen voor de inzet van vakleerkrachten. Waar al over zo'n leerkracht wordt beschikt, blijkt die onvoldoende ingebed te zijn in het totale onderwijs.

Wat vinden bewindslieden van de suggestie om de onderwijstijd te verlengen door extra huiswerk te geven?

Aandacht vroeg mevrouw Liemburg voor de positie van het IOBK in het Weer-samen-naar-schoolproces. De expertise die in deze op zich kleine onderwijssoort is opgebouwd, moet de nodige ruimte krijgen. Aandacht vroeg zij ook voor een planmatige invoering van de onderwijsvernieuwing. Ontwikkeling van het studiehuis mag niet te veel aan het toeval worden overgelaten. Welk gewicht moet in het licht van het feit dat onderwijskundige redenen zelden een motief zijn voor fusie, worden toegekend aan de constatering dat veelal enkele jaren na een fusie cultuurverschillen tussen scholen manifest worden? Ook vroeg zij aandacht voor het intercultureel onderwijs, dat onvoldoende van de grond dreigt te komen omdat het te zeer vereenzelvigd wordt met het onderwijs aan kansarme groepen.

De heer **Cornielje** (VVD) vroeg aandacht voor de ontwikkeling van de kerndoelen in het basisonderwijs. De oplossing van diverse knelpunten in het basisonderwijs kwam aan de orde in de nota «Impuls voor het basisonderwijs», maar desondanks is de inspectie ongerust over de haalbaarheid van het onderwijs volgens de kerndoelen in 1998. Gezien de grote samenhang tussen gehanteerde onderwijsmethoden en het behalen van kerndoelen drong hij erop aan zo spoedig mogelijk kerndoelen te formuleren voor kansbepalende vakken als Nederlandse taal, rekenen en wiskunde.

De constatering dat 20% van de zwakke leerlingen van goede scholen dezelfde resultaten boeken als 20% van de leerlingen op de slechtere scholen deed de heer Cornielje herinneren aan zijn eerdere pleidooi voor een effectief achterstandsbeleid. Dat de inspectie nu al dit soort conclusies kan trekken op basis van de monitoring op leerlingniveau verbaasde hem, omdat de desbetreffende recente onderzoeksopdracht van de staatssecretaris tot nu toe onderwerp was van discussies in de media. Is de inspectie betrokken bij het onderzoek en zo neen, gebeurt dat alsnog? Daar in het onderwijsverslag over 1994 werd aangegeven dat een oplossingsrichting van het achterstandsvraagstuk nog niet in zicht is, moet daar blijvend grote aandacht aan worden gegeven. Leerlingen met een hoge gewichtsfactor blijven veel vaker zitten dan kinderen met een lage gewichtsfactor, constateert de inspectie. Welke conclusie trekt de staatssecretaris hieruit? Kan de Kamer hier meer informatie over krijgen? Dat lokaal onderwijsachterstandsbeleid vruchtbaar kan zijn blijkt uit een experiment in Rotterdam dat het prestatieniveau van overwegend allochtone kinderen in vier jaar optrok naar het landelijk gemiddelde. Kan deze Rotterdamse aanpak (of delen ervan) ook elders worden gebruikt? Behouden de scholen de extra faciliteiten (of een deel daarvan) als achterstanden zijn ingelopen? Zorgelijk is het dat directeuren van scholen veelal niet kunnen aangeven hoe extra middelen precies worden ingezet. Toch is duidelijk dat slechts 10% ze niet gebruikt voor verkleining van groepen. Hoe staat het met de effectiviteit van deze scholen?

Dat de gemiddelde groeps grootte in het basisonderwijs 25,7 is, betekende voor de heer Cornielje op zich niet veel. Veel belangrijker is de spreiding rond dit getal. Is bekend binnen welke grenzen 95% van de

scholen zich bevindt? Een commissie gaat zich buigen over de groeps-grootte. Welke opdracht heeft zij en wie hebben er zitting in? Waarom is dit advies niet gevraagd aan het procesmanagement primair onderwijs? Het onderwijsverslag geeft aan dat in de groepen 1 en 2 grote fluctuaties in groepsgrootte voorkomen als gevolg van tussentijdse instroom (1 oktober 24,3 – 1 mei 25,7). Is bekend dat er bijzondere scholen zijn die om deze reden geen tussentijdse instroom meer toestaan? Zijn openbare scholen in zo'n geval dan wel verplicht om deze leerlingen op te nemen? Is dit een wenselijke ontwikkeling?

Dat zich in het voortgezet onderwijs ten gevolge van de invoering van de basisvorming en de scholengemeenschapsvorming grote bestuurlijke en onderwijskundige veranderingen hebben voorgedaan, onderschreef de heer Cornielje. Ook hij was geschrokken van de conclusie in het onderwijsverslag dat hooguit 30% van de scholen voldoende veranderingscapaciteit heeft om de vernieuwingen te volgen. Zeker nu de verantwoordelijkheid voor de huisvesting gedecentraliseerd wordt naar gemeenten nopen de voortgang van het fusieproces en de gevolgen daarvan voor de bereikbaarheid voor leerlingen tot aandacht voor het gebouwenbestand. Rapporteert het onderwijsverslag hierover in de komende jaren?

Zorgelijk vond de heer Cornielje de constatering van de inspectie dat mede door de groei van het aantal scholengemeenschappen een doorstroming op gang is gekomen van VWO naar HAVO en van MAVO naar VBO en dat het aantal leerlingen uit werkersmilieus in het VWO recentelijk is gedaald. Hoe beoordeelt de staatssecretaris dit, mede in het licht van de invoering van de basisvorming? Op verschillende plaatsen in het onderwijsverslag komt de spanning tussen basisvorming en (I)VBO aan de orde. Rondt verontrustend is de constatering dat invoering ervan een bijkans onmogelijke opgave is. Deze spanning moet zo worden weggenomen dat het beroepsgerichte karakter van het VBO behouden blijft. Bij de bespreking van de voortgang van de rapportage-Van Veen (MAVO/VBO) en bij de evaluatie van de toetsing van de basisvorming zal hierop worden teruggekomen. Hoe het wel kan, is te lezen in wat de inspectie in het onderwijsverslag schrijft over de VBO-afdelingen installatietechniek.

Dat de inspectie de staat van het BVE-onderwijs als risicovol typeert baarde de heer Cornielje grote zorg. De geconstateerde terugloop van het aantal leerlingen in het leerlingwezen moet worden gekeerd, het rendement moet worden verhoogd en ook moet meer worden gedaan aan kwaliteitszorg in de BVE-sector. Hij nam zich voor om hierop en op een recent verschenen rapportage over de financiële toestand van BVE-instellingen terug te komen bij de binnenkort geplande behandeling van de voortgangsrapportage over de implementatie van de WEB. Verschijnt nog vóór dit overleg een reactie op het rapport van Moret, Ernst & Young? In het licht van eerder hierover gevoerde discussies nam hij met zorg kennis van de conclusie van de inspectie, dat de verruimde bevoegdheidsregeling voor het MBO tot grote problemen leidt. Wat doet de minister hieraan? Hoe wordt bereikt dat zoveel mogelijk bekwaam personeel voor de klas staat, zonder dat dit leidt tot vergroting van het aantal wachtgelders? Is het mogelijk om uitzendbureaus in te schakelen? Mogen instellingen ook samen een uitzendbureau oprichten? Hij nam in overweging bij de behandeling van het wetsvoorstel OKF-BVE een bij de WEB niet in stemming gebracht amendement over de benoembaarheid wederom in te dienen.

Dat slechts 23% voldoet aan de voorwaarde om emancipatorische intenties expliciet vast te leggen, geeft aan dat het met de emancipatie slecht gesteld is. Het beleid volgens hetwelk een school f 300 000 per vrouwelijk directielid kan krijgen, wil maar niet van de grond komen. Kan dit geld niet beter worden gegeven aan scholen die een goed plan op het gebied van emancipatie presenteren, zo vroeg de heer Cornielje.

Dat landelijke organen en instellingen geen overeenstemming kunnen bereiken over de externe legitimering van examens in de BVE-sector, verbaasde de heer Cornielje, gezien de afspraken die hierover zijn gemaakt in het kader van Sebastiaan-II. Kan de minister hierover op korte termijn duidelijkheid verschaffen? Bij het ontbreken van een externe legitimering moet het landelijk MBO-examen vooralsnog kwaliteit waarborgen. Ten slotte suggereerde hij om in komende onderwijs-verslagen aandacht te schenken aan sponsoring en desbetreffende gedragscodes, aan het bewegingsonderwijs in de tweede fase en aan de vormgeving van de pedagogische opdracht.

De heer **Koekkoek** (CDA) pleitte ervoor de aan het onderwijsverslag toegevoegde indicatoren ook in volgende jaren te presenteren. Kunnen ook gegevens over het onderwijsstelsel als zodanig (aantallen openbare en bijzondere scholen naar richting) worden gegeven? Met de in de brief van 3 april gekozen benadering van de pedagogische opdracht van het onderwijs stemde hij in. Hoewel de inspectie in het verslag niet is ingegaan op de pedagogische kant van het onderwijs, wordt het belang om er gestalte aan te geven breed onderkend. Terughoudendheid is terecht gezien de pluriformiteit van het onderwijs, maar dit mag er niet toe leiden dat de aandacht hiervoor beperkt blijft tot deelonderwerpen. Juist de mix van grondslag, pedagogiek en kennisoverdracht kan de kwaliteit van het onderwijs verhogen.

Dat allochtonen en laag opgeleiden nauwelijks profiteren van de groeiende werkgelegenheid vond de heer Koekkoek zorgelijk. Wil de minister in zijn overleg met MBO-instellingen aandacht vragen voor de geringe instroom van allochtonen in deze sector? Verwarrend is het, dat op pag. 9 van het verslag wordt gemeld dat verschillen in prestaties van leerlingen voor hooguit 25% kunnen worden verklaard uit verschillen tussen scholen, terwijl op pag. 12 staat dat deze daarvoor juist wel heel bepalend zijn. Als dit zo is, in welke mate dan? Dat de zwakste leerlingen op de 20% beste scholen even goed zijn als de beste leerlingen op de 20% zwakste scholen duidt op grote verschillen tussen scholen. Ook de recent in De Volkskrant gepubliceerde onderzoeksgegevens over «standen-scholen» wijzen hierop. Weliswaar speelt de achtergrond van leerlingen een rol, maar ook de kwaliteit van de school is wel degelijk van belang. Beter dan zich in principe uit te spreken tegen het ontstaan van «standen-scholen» zou het zijn om zich in te zetten voor verkleining van geconstateerde verschillen. Dat kan als minder goed scorende scholen zich ervoor inzetten om te leren van de scholen die het wel goed doen. Daarbij wees ook hij op het Rotterdamse experiment, dat aantoonde dat gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid mogelijkheden biedt, mits niet wordt vergeten dat het werk primair in de school moet gebeuren. Van belang zijn een goede organisatie, nascholing van leerkrachten en begeleiding van leerlingen. Het daarop gerichte onderwijskundig beleid komt nog onvoldoende van de grond. Verder kan ook verkleining van groepen bijdragen aan het wegwerken van verschillen. Geconstateerd wordt dat in mei 1995 25% van de groepen bestond uit 31 leerlingen of meer. Tegenover een gemiddelde groepsgrootte van 23 à 24 leerlingen wijzen de indicatoren daarnaast op een leerling/leerkrachtratio 19,3 in het basisonderwijs. Wordt het verschil tussen beide veroorzaakt door inzet van leerkrachten voor bijvoorbeeld remedial teaching? Dat gewichtengelden vooral worden gebruikt voor verkleining van groepen is logisch, gezien de aard van het budget.

In het basisonderwijs blijken er grote tekorten te bestaan op het gebied van taalonderwijs. Welke financiële bijdrage levert het Rijk aan een versnelde vervanging van dure methoden, zo vroeg de heer Koekkoek. Wat wordt er gedaan om te bewerkstelligen dat het basisonderwijs in 1998 kan voldoen aan de gestelde kerndoelen?

Omdat veranderingen nu eenmaal tijd vergen, verbaasde het de heer Koekkoek niet dat het onderwijsverslag een grote kloof constateert tussen beleidsvoornemens voor het voortgezet onderwijs en de realisering daarvan. Er moet niet worden overvraagd. Rendementsverhoging vereist maatregelen die ertoe leiden dat meer scholen van voortgezet onderwijs dan de huidige 44% een regeling voor herkansing bij het schoolonderzoek instellen.

Zorgen maakte de heer Koekkoek zich over de BVE-sector, waarin de onderwijskundige vernieuwing blijkt te stagneren en de kwaliteitszorg (die voor instellingen tijdrovend en energieverblindend zou zijn) achterblijft. Wat wordt hieraan gedaan? In overleg met BVE-instellingen moet er meer aan taalvaardigheid worden gedaan, want anders heeft het geen zin om leerlingen te stimuleren naar het buitenland te gaan om ervaring op te doen.

De door de inspectie voor het hoger onderwijs gehanteerde typering «overwegend zonnig, met kans op onweer» deed de heer Koekkoek vragen waaruit dat «onweer» zou kunnen bestaan. Instellingen moeten ervan worden doordrongen dat het studieadvies ook echt de rol moet krijgen die eraan is toegekend. Wat houdt de constatering in dat er in het HBO geen doeltreffend stagebeleid is? De constatering dat het hoger onderwijs internationaal gezien goed wordt bekostigd vergeleken met primair en voortgezet onderwijs, onderstreept het belang om nog meer prioriteit te geven aan laatstgenoemde onderwijssoorten. Ten slotte vroeg hij om in het komend onderwijsverslag aandacht te schenken aan de (bekostiging van) materiële voorzieningen in het onderwijs.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) erkende dat een betere samenhang tussen beleidsinitiatieven kan worden bereikt door procesmanagements te belasten met beleidscoördinatie, maar pleitte in dat kader ook voor beperking van het aantal beleidsinitiatieven.

De conclusie uit het rapport «Begrijpend onderwijs», dat de kwaliteit van het onderwijs in begrijpend en studerend lezen te wensen overlaat, strookt met hetgeen op dit gebied in het onderwijsverslag wordt geconstateerd. Gezien de ernst van het probleem kan niet worden volstaan met alleen een betere voorlichting over goed onderwijs en het intensiveren van het gebruik van goede methoden. Methoden die aantoonbaar slecht zijn, moeten gewoonweg verboden worden. Net als medicijnen moeten ook onderwijsmethoden voldoen aan kwaliteitseisen alvorens zij tot de markt worden toegelaten. Welke rol speelt de vage omschrijving van kerndoelen bij tekortkomingen in methoden? Herformulering van kerndoelen is niet voldoende; er moeten keuzes worden gemaakt. Wil de staatssecretaris zich hierover verstaan met de SLO?

Zorgen maakte mevrouw Lambrechts zich over de lesuitval. Via diverse maatregelen kan ernaar worden gestreefd om de voorgeschreven 1280 lesuren ook daadwerkelijk te halen, maar daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat het Nederlandse onderwijs ondanks dit verreweg grootste aantal lesuren, kwalitatief niet ver uitsteekt boven dat in andere OESO-landen. Alarmerende berichten over de financiële situatie in het MBO deden haar vragen of financiële argumenten ook een rol spelen bij lesuitval.

De conclusie dat het achterstandsbeleid veelal niet effectief is, onderschreef mevrouw Lambrechts. Het Rotterdamse experiment toont echter aan dat het ook anders kan. Kunnen de resultaten daarvan breder worden geïmplementeerd? Voor een relatief geringe extra financiële inspanning kan dan een veel hoger onderwijsrendement worden behaald.

De kans dat groepen nog groter worden dan nu al door de inspectie is geconstateerd, achtte mevrouw Lambrechts zeer reëel. Scholen gebruiken hun extra middelen thans immers om de groepen zo klein mogelijk te houden. Wat zal er gebeuren als dat straks niet meer wordt toegestaan?

Dat in het voortgezet onderwijs achterstanden bestaan bij het doorvoeren van vernieuwingen baarde ook mevrouw Lambrechts zorgen. Wordt niet te veel tegelijk aangepakt en zo ja, waarom dan niet getemporeerd?

De conclusie dat één toets basisvorming voor alle onderwijsvormen in de praktijk niet goed hanteerbaar is, vond mevrouw Lambrechts helder. Kan in het komend schooljaar met minimaal twee toetsen worden gewerkt? Onthutsend is het, dat het in het (I)VBO bijkans onmogelijk blijkt om de kerndoelen basisvorming te halen, omdat basisvorming en beroepsgerichte scholing elkaar over en weer in de weg staan. Wat doet de staatssecretaris hieraan?

Aandacht vroeg mevrouw Lambrechts voor de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor allochtone leerlingen. Hoe wordt de toestroom van deze groep vergroot en de uitval ervan teruggedrongen? De staat waarin het MBO verkeert, acht de inspectie risicovol. Zo is geen rendementsverbetering waarneembaar, stagneren vernieuwingen en zijn examens beneden de maat en per school vaak ook heel verschillend van niveau. Ook is inmiddels gebleken dat MBO-instellingen er financieel zorgelijk aan toe zijn. Wat wordt hieraan gedaan? Moet het primaat niet worden verschoven van bevoegdheid naar vakbekwaamheid van leraren?

Het antwoord van de bewindslieden

De **minister** bevestigde de politieke verantwoordelijkheid van bewindslieden voor het onderwijsverslag 1995, maar tekende daarbij aan dat zij niet iedere conclusie daarin delen. Nader overleg hierover zal nog worden gevoerd. Wel wordt het grootste deel (95%) van de bevindingen van de inspectie gedeeld. Verder relativeerde hij zorgelijke opmerkingen over de staat waarin het onderwijs zich zou bevinden door erop te wijzen dat de huidige rol van de inspectie met zich meebrengt dat in het onderwijsverslag primair aandacht wordt gevraagd voor de problemen in het onderwijs en niet voor al het goede wat daarnaast gebeurt. Zelf was hij ervan overtuigd dat het Nederlandse onderwijs zich kan meten met het beste in Europa. Nederland is ook een van de Europese landen die continu pleiten voor een bruikbare basis voor onderwijsvergelijkingen.

De typering dat de situatie in de BVE-sector risicovol is, verplicht tot serieuze aandacht, ook al waren alle bevindingen die tot deze typering leidden, reeds bekend en hebben zij inmiddels geresulteerd in voornemens tot wetswijziging. In de gegeven omstandigheden is het gunstig dat relatief veel geld beschikbaar is in de vorm van de beleidsagenda. Dit geld kan worden gebruikt ter ondersteuning van vernieuwingsprocessen. Extra budgetten zijn er voor nieuwe taken van docenten, voor communicatietechnologie en voor nascholing. Overigens is het de vraag of het vernieuwingsproces echt stagneert, of dat het een nieuwe fase is ingegaan. Omdat de structurele inbedding van de BVE-sector voldoende is vastgelegd in de WEB, is het niet nodig om nieuwe structuren in het leven te roepen of over te gaan tot wetswijziging. De inbedding blijkt uit een eenduidige kwalificatiestructuur. Verder is in Sebastiaan-I en -II meer nadruk gelegd op de rol van scholen. Op die basis moet verder worden vernieuwd. Daarbij is het de vraag of de studie-financiering, de beloning in het leerlingwezen en de fiscale faciliteit scholen en leerlingen evenwichtig prikkelen tot bepaalde keuzes. Zorgwekkend is de bevinding dat examens in de BVE-sector niet voldoen aan de eindtermen. In inmiddels gestart overleg hierover zal worden benadrukt dat scholen meer gebruik moeten maken van de mogelijkheid om een gecommitteerde aan te stellen. De financiering daarvan is geregeld. Verder moet de overheid ervoor zorgen dat een externe legitimering van examens tot stand komt. Recente signalen doen vermoeden dat dit van de grond komt nu duidelijk is wat dienaangaande wettelijk is bepaald. Zorgelijk is echter dat het materiaal dat moet opleiden

voor de tweede generatie eindtermen niet altijd voldoet en dat het aantal contacturen flink is gedaald. In overleg met de inspectie zal worden getracht in de oorzaken van dit laatste beter inzicht te krijgen. Het betreft hier vooral de inzet van personeel en middelen.

Dat het gebruik van de benoembaarheidsregeling uit het oogpunt van personeelsbeheer een positieve ontwikkeling is, onderschreef de minister. Weliswaar zijn er problemen maar vooralsnog is indiening van een amendement-Cornielje terzake van de benoembaarheid van leerkrachten niet nodig. Wel is het aantrekkelijk om het boven de markt te laten hangen. Een oplossing voor het probleem moet worden gezien tegen de achtergrond van een open, dynamische onderwijssector, waarin het niet zo is dat onderwijzers gedurende hun totale carrière les blijven geven in één vak of waarin variatie in vakinhoud is uitgesloten. Ruimte voor bijscholing mag er echter niet toe leiden dat bijvoorbeeld een leraar LO elektrotechniek gaat geven. De inspectie zal nagaan hoe vaak dit soort extremen voorkomt, opdat zij kunnen worden uitgebannen. Wel moeten scholen ruimte houden om, uitgaande van eisen van bekwaamheid, een eigen personeelsbeleid te voeren. Over dit alles is overleg gestart met BVE-instellingen. Op de signalering dat zowel in het hoger onderwijs als in de BVE-sector uitzendbureaus worden ingeschakeld reageerde hij terughoudend. Kritisch moet worden gevolgd wat dit betekent voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijsteam, alsmede welke gevolgen het op langere termijn kan hebben voor scholen.

Dat het rendement in het beroepsonderwijs nog niet verbetert, relativeerde de minister door erop te wijzen dat dit ook in de Europese context niet vanzelfsprekend is. Verder toont de «wet van Posthumus» (onderwijs is pas goed als een flink percentage leerlingen zakt) aan dat rendement ook iets is dat «tussen de oren zit». Door differentiatie in de kwalificatiestructuur en een daarop afgestemde bekostiging kan een flinke rendementsverbetering worden gerealiseerd. Ook de verplichting om kwaliteit vast te leggen in een openbaar verslag zal hierop van invloed zijn. De derde generatie eindtermen besteedt aandacht aan eisen van taalvaardigheid.

In de periode 1989–1992 is het percentage allochtone leerlingen in het leerlingwezen verdubbeld. De veel slechtere score in het MBO heeft aanleiding gegeven voor een specifieke regeling. Hoewel het effect ervan nog niet meetbaar is, wordt ervan uitgegaan dat het substantieel zal zijn. De lesuitval is in het MBO niet bijzonder groot. Dat slechts 36% van de scholen in de BVE-sector voldoet aan de 850-urennorm, vond de minister zorgelijk, zeker ook omdat de inspectie heeft aangegeven vrij royaal te hebben geteld. Dit noopt tot een indringend gesprek met de instellingen, uitgaande van het vereiste dat aan normen moet worden voldaan. Daarbij is ook de onlangs verschenen rapportage over de financiële toestand van BVE-instellingen van belang. Die geeft overigens niet aan dat zeker eenderde van de MBO-scholen praktisch failliet is. Ter bevordering van een evenwichtige beoordeling en ook om nog beter inzicht in het geheel te krijgen, is het bureau Berenschot om een contra-expertise gevraagd. Hopelijk is deze voor de behandeling van het wetsontwerp OKF-BVE beschikbaar. De interruptie van de heer Cornielje, dat dit een strikte voorwaarde is voor voortgang van de procedure, deed de minister opmerken dat de OKF-operatie los staat van de financiële beoordeling van de instellingen. Er moet een verantwoorde oplossing komen voor het probleem dat in het beroepsonderwijs alle scholen hetzelfde krijgen, ongeacht de leeftijdsopbouw van het lerarenbestand. Tegenvallende resultaten op het gebied van de emancipatie nopen tot beraad over nadere stappen. Hierop wordt teruggekomen.

De minister voorspelde dat uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport «Kwaliteit en studeerbaarheid» de wind uit een zodanige hoek zal doen waaien dat het «onweer» in het hoger onderwijs zal overdrijven. Het bindend studieadvies begint van de grond te komen nu steeds duidelijker

wordt dat het veelal volstrekt terecht wordt gegeven. Hopelijk is wetswijziging niet nodig om algemene invoering ervan gestalte te geven. Voor 1 juli a.s. wordt een rapport van de HBO-raad over het stagebeleid verwacht. Een brief waarin de raad aangeeft in dezen geen probleem te zien, vond de minister aanleiding voor een «pittig gesprek» met de raad. In overleg met het ministerie van Economische Zaken wordt gezien welke rol het bieden van fiscale faciliteiten in dezen kan spelen. Ten slotte zegde de minister toe dat in een volgend onderwijsverslag aandacht zal worden besteed aan materiële voorzieningen in het onderwijs.

De **staatssecretaris** vond bevindingen ten aanzien van kerndoelen, zorgverbreding en het omgaan met verschillen in het primair onderwijs goed aansluiten bij getrokken beleidsconclusies en in ontwikkeling zijnd beleid. In dit kader past ook het cohortonderzoek naar de effectiviteit van scholen. Hoewel de in De Volkskrant aangehaalde bevindingen in grote lijnen overeenkomen met die in het onderwijsverslag en met de van 1995 daterende tussenrapportage, drong zij aan op voorzichtigheid bij het trekken van conclusies ten aanzien van groepen leerlingen. Een eindrapport is er namelijk nog niet, laat staan dat al een beleidsmatig oordeel zou zijn geveld. Wel is duidelijk dat de ene school effectiever is dan de andere. Scholen kunnen zelf werken aan verbetering ervan. Ook staat vast dat kinderen van hoog opgeleide ouders op elke school het hoogst scoren en die van laag opgeleide ouders het laagst. Dat kinderen van hoog opgeleide ouders op de slechtste scholen even hoog scoren als de kinderen van de laag opgeleide ouders op de allerbeste scholen, geeft aan dat de verschillen tussen scholen enorm zijn. Dit noopt tot het trekken van beleidsmatige conclusies zodra het onderzoek is afgerond. Wat het hoofdtraject van het onderzoek betreft, is dit naar verwachting eind 1996. In combinatie met de bevindingen van het individueel onderzoek van Prof. Kohnstamm moet dan blijken in hoeverre verschillen tussen scholen oorzaak kunnen zijn van verschillen tussen prestaties van leerlingen. Omdat al wel bekend is dat het thuismilieu van groot belang is voor de onderwijskansen van een leerling, wordt samen met VWS veel energie gestopt in «opstapjes»-projecten voor kinderen van een tot vier jaar. Deze worden binnenkort geëvalueerd en beëindigd. Interessant is het daarbij dat ook internationaal de aandacht voor het «pre-primary»-traject groeit. Dit moet voorkomen dat kinderen met een zo grote achterstand starten dat de school er weinig meer aan kan doen. In dit kader is een actieplan voor het jonge kind in de maak.

In «Impuls voor het basisonderwijs» is de aanpak van gesignaleerde problemen in grote lijnen uiteengezet. Zo heeft het procesmanagement primair onderwijs een taak bij het stellen van prioriteiten in het vernieuwingsproces. Het activiteitenplan van het procesmanagement zal na de zomer verschijnen. Hoofdthema van beleid waarop het procesmanagement zich in het kader van het WSNS-proces richt, is de zorg voor leerlingen en het omgaan met verschillen. Ook de schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke verzorgingsinstellingen spelen hierbij een belangrijke rol. Om te voorkomen dat door scholen of instellingen op een bepaald gebied steeds opnieuw als het ware het wiel moet worden uitgevonden, geeft het procesmanagement ook aandacht aan netwerkvorming en vraagt het aandacht voor «good practices». In dat verband zal zeker ook aandacht worden gegeven aan het Rotterdamse experiment, dat aantoont dat scholen en lokaal bestuur veel aan elkaar kunnen hebben. SLO is gevraagd om op basis van het advies van de commissie-Van Eindhoven de kerndoelen basisonderwijs te herzien. Dat kan niet worden beperkt tot Nederlandse taal, rekenen en wiskunde. Tot 1998 zullen scholen aan de hand van kerndoelen vooral aandacht geven aan een doelgerichte werkwijze die rekening houdt met verbanden tussen schooltypen. Daarbij moet worden bedacht dat het overgrote deel (80%) van de kerndoelen in het programma zal worden gehandhaafd. Naar

verwachting ontstaat er eind 1996 duidelijkheid over de kerndoelen. Naar analogie van de «checklist» die het voortgezet onderwijs kent voor haar methodes, wordt getracht via een «consumentengids» tegemoet te komen aan problemen rondom de kwaliteit van methodes in het basisonderwijs.

Door instroom van kleuters is in de maand mei van enig jaar de gemiddelde groepsgrootte in de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs groter dan in oktober. De commissie-Van Eindhoven verricht o.a. onderzoek naar de hanteerbaarheid van groepsgrootte en naar de relatie tussen groepsgrootte en leerlingprestaties. Bij de beoordeling van een gewenste groepsgrootte spelen vele factoren een rol. Hoewel wel wordt gehoord dat het in een grote groep lastig is om rekening te houden met verschillen tussen leerlingen, kiezen scholen daar soms bewust voor om meer formatie beschikbaar te hebben voor remedial teaching e.d. Dat 25% van de groepen groot tot zeer groot is, hoeft niet zonder meer een probleem te zijn. Dat zal het niet zijn bij scholen die vrijwel alleen worden bezocht door kinderen van hoog opgeleide ouders, maar wel bij scholen met veel verschillende soorten leerlingen. Die kunnen problemen echter aanpakken via de gewichtengelden. Op voorhand is niet te verwachten dat een andere besteding van deze gelden zal leiden tot toename van de groepsgrootte of een taakverzwaring voor de leerkrachten. Dit budget is namelijk gekoppeld aan formatie. De gemeente kan dit geld niet aan de school onttrekken of er een andere besteding (bijvoorbeeld in de materiële sfeer) aan geven. De groepsgrootte vormt zeker een probleem bij de opvang van kleuters. Jonge kinderen dienen in kleine groepen te worden opgevangen. Aan de hand van de resultaten van de onderzoeken van prof. Kohnstamm en van de commissie-Van Eindhoven kunnen op dit punt nadere conclusies worden getrokken. Rond augustus 1996 wordt een tussenrapportage van de commissie verwacht; het eindrapport verschijnt naar verwachting eind 1996.

In aanvulling op eerder overleg over het sportbeleid en de plaats van lichamelijke opvoeding daarbij, kon de staatssecretaris geen nieuwe mededelingen doen. In het basisonderwijs kunnen stappen worden gezet ten aanzien van de inhoudelijke ondersteuning ervan. In dat verband beziet de commissie-Peper het curriculum en de kerndoelen. De autonomie van de school verhindert echter om inschakeling van een vakdocent verplicht te stellen.

De staatssecretaris deelde de zorgen over het intercultureel onderwijs. De projectgroep-intercultureel onderwijs tracht via subsidiëring van programma's een mentaliteitsverandering te bewerkstelligen. Getracht wordt scholen meer aandacht te laten schenken aan niet-Westerse kunst en geschiedenis.

De bevinding dat de vernieuwingscapaciteit van scholen van voortgezet onderwijs tekort schiet relativeerde de staatssecretaris door erop te wijzen dat in dit soort processen altijd voorlopers en achterblijvers zullen voorkomen. Belangrijker is de constatering dat in grote lijnen, stap voor stap in de goede richting wordt gewerkt. Gezien de nauwe band tussen de diverse beleidsonderdelen is er bewust voor gekozen om veel tegelijk aan de orde te stellen. Dit impliceert dat de verwerking ervan de nodige tijd vraagt en dat de inspectie een en ander goed moet bewaken.

Paradoxaal vond de staatssecretaris het, dat (I)VBO-leerlingen (die de meeste moeite hebben met het totale programma) de kortste tijd besteden aan de basisvorming. Dit komt voort uit de nog steeds in het (I)VBO levende misvatting dat eigenlijk alleen het beroepsvoorbereidende deel van het programma waarde heeft. SLO is gevraagd om bij de voorbereiding van nieuwe programma's de spanning tussen basisvorming en beroepsvoorbereiding weg te nemen. Kerndoelen basisvorming zouden bijvoorbeeld kunnen worden ingebouwd in de beroepsvoorbereidende vakken. Zij nam zich voor hierop terug te komen in de uitwerking van het Van Veen-traject. Van verandering in de toetsing van de basisvorming kan in 1997 nog geen sprake zijn. Wel is scholen aange-

boden om gebruik te maken van toetsen die het best bij de leerling-populatie passen. De doorstroming van leerlingen van VWO naar HAVO en van MAVO naar VBO vond zij niet in strijd met de bedoeling van de introductie van de basisvorming. Eerder is het een bevestiging van het gegeven dat de schoolkeuze gemiddeld te hoog was. De vijfjaren-maatregel heeft geleid tot een nauwkeuriger hantering van het schoolkeuze-advies en tot minder doublures. Wel degelijk is een (zij het geringe) toename van kinderen uit arbeidersmilieus in hogere vormen van voortgezet onderwijs te constateren. Voor een cijfermatige onderbouwing verwees zij naar het rapport «Voortgezet onderwijs in cijfers».

In samenwerking met de VVO zal via voorlichting aandacht worden gevraagd voor het probleem van de lesuitval. Aanpassing van onderwijstijd is hiervoor niet echt een oplossing, gezien het verband met de programmering van kerndoelen en exameneisen. Ook in uitbreiding van de onderwijstijd door het geven van meer huiswerk zag de staatssecretaris niets. Dat maar liefst 56% van de scholen geen herkansings-regeling bij schoolonderzoeken heeft, leidt tot rechtsongelijkheid. Omdat wettelijke mogelijkheden om zoiets af te dwingen gering zijn, zal vooralsnog vooral via voorlichting aan scholen op het belang van zo'n regeling worden gewezen. Daarnaast zal de VVO in dezen om advies worden gevraagd. Bij de opstelling van nieuwe examenprogramma's zal aandacht worden besteed aan het aspect van rechtsgelijkheid.

De ondervoorzitter van de commissie,
Van Gelder

De griffier van de commissie,
Roovers