

**Opvattingen van de Eerste Kamer
ten aanzien van vorming in het onderwijs**

Miek Laemers
Aniek Thissen

1 september 2010

Inhoud

1.	Inleiding	
1.1	Achtergrond en onderzoeksopdracht	5
1.2	Afbakening onderzoek	5
1.3	Onderzoeksaanpak	6
1.4	Onderzoeksmethode	8
1.5	Een mooi voorbeeld	9
1.6	Bevoegdheden van de Eerste Kamer	12
2.	Wet op het basisonderwijs	
2.1	Inleiding	15
2.2	De preambule	15
2.3	Doelartikel	16
2.3.1	Inhoud doelartikel	16
2.3.2	Opvattingen Eerste Kamer bij de totstandkoming van het doelartikel	17
2.4	Wijzigingen van het doelartikel	20
2.4.1	Actief burgerschap en sociale integratie	21
2.4.2	De ontwikkeling van kinderen	22
2.4.3	Overige wijzigingen van het doelartikel	23
2.5	Majeure wijzigingen van de wet	24
2.5.1	Invoering basisonderwijs	24
2.5.2	Bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten	24
2.6	Conclusie ten aanzien van de Wet op het basisonderwijs	27
3.	Wet op het voortgezet onderwijs	
3.1	Inleiding	29
3.2	De preambule	29
3.3	Doelartikel	29
3.3.1	Inhoud doelartikel	29
3.3.2	Opvattingen Eerste Kamer bij de totstandkoming van het doelartikel	33
3.4	Wijzigingen van het doelartikel	38
3.5	Majeure wijzigingen van de wet	38
3.5.1	Mammoetwet	39
3.5.2	Middenschool	39
3.5.3	Hoger beroepsonderwijs uit WVO	39
3.5.4	Basisvorming	40
3.5.5	Middelbaar beroepsonderwijs uit WVO	43
3.5.6	Wijziging basisvorming	44
3.5.7	Wetsvoorstel onderbouw	44
3.5.8	Tweede fase en studiehuis	45
3.5.9	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs	46
3.5.10	Maatschappelijke stage	47
3.6	Conclusie ten aanzien van de Wet op het voortgezet onderwijs	48

4.	Wet educatie en beroepsonderwijs	
4.1	Inleiding	51
4.2	De preambule	51
4.3	Doelartikel	51
	4.3.1 Inhoud doelartikel	51
	4.3.2 Opvattingen Eerste Kamer bij de totstandkoming van het doelartikel	52
4.4	Majeure wijzigingen van de wet	53
4.5	Conclusie ten aanzien van de Wet educatie en beroepsonderwijs	53
5.	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek	
5.1	Inleiding	55
5.2	De preambule	55
5.3	Doelartikel	56
	5.3.1 Inhoud doelartikel	56
	5.3.2 Opvattingen Eerste Kamer bij de totstandkoming van het doelartikel	56
5.4	Wijzigingen van het doelartikel	57
5.4.1	Bachelor-Master systeem	57
5.4.2	Overige wijzigingen van het doelartikel	62
5.5	Majeure wijzigingen van de wet	62
5.5.1	Afwijking van de wettelijke cursusduur en duale opleiding	63
5.5.2	Bachelor-Master systeem	63
5.5.3	Versterking besturing	63
5.6	Conclusie ten aanzien van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek	64
6.	Overige bronnen	
6.1	Inleiding	65
6.2	Overige wetsvoorstellen tot wijziging van onderwijswetten	65
6.3	Rijksbegrotingen	66
6.4	Beleidsdebatten	68
6.5	Jaarberichten	73
6.6	Conclusie	77
7.	Samenvatting en conclusie	79
	Gebruikte afkortingen	83
	Geraadpleegde bronnen	85

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en onderzoeksopdracht

De Eerste Kamer heeft de Onderwijsraad gevraagd een advies uit te brengen over vorming in het onderwijs. De centrale vraag waarvoor de Onderwijsraad zich gesteld ziet, luidt: ‘Wat is het belang van vorming en persoonsontwikkeling en hoe kan hieraan binnen het onderwijs een eigentijdse invulling worden gegeven?’

De Eerste Kamer is geïnteresseerd in haar eigen rol en mogelijkheden ten aanzien van vorming. De positie van de Eerste Kamer is in het kader van deze vraag inmiddels in een rapport verhelderd.¹ In dit rapport is niet ingegaan op de meer inhoudelijke vragen die bij dit onderwerp voor de Onderwijsraad van belang zijn. Laemers, bijzonder hoogleraar onderwijsrecht aan de VU, is door de Onderwijsraad benaderd met het verzoek de volgende deelvraag uit te werken: ‘Welke vormingsopvattingen komen naar voren in debatten gevoerd in de Eerste Kamer over de grote onderwijswetten, te weten de Wet op het basisonderwijs (WBO), later vervangen door de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)?’ Het gaat daarbij in ieder geval om de preambules en de doelartikelen van deze vier wetten. Een vervolgvraag is of er veranderingen te onderkennen zijn bij de behandeling van majeure wijzigingen van deze wetten.

1.2 Afbakening onderzoek

Dit onderzoek beoogt een antwoord te geven op bovenstaande vragen. Het richt zich voornamelijk op de (mogelijk veranderde) opvattingen van de Eerste Kamer bij de totstandkoming en bij majeure wijzigingen van genoemde vier grote onderwijswetten.

Per wet wordt allereerst de inbreng van de Eerste Kamer op het aspect van vorming bij de totstandkoming van de doelartikelen achterhaald.² Vervolgens wordt bekeken of de Eerste Kamer haar opvatting over vorming naar voren heeft laten komen bij de wijzigingen die in de loop der jaren zijn aangebracht op de doelartikelen van deze wetten.

Aangezien ideeën over vorming en persoonsontwikkeling zich niet laten dwingen in het keurslijf van doelartikelen zijn standpunten van de Eerste Kamer, zoals geuit tijdens de behandeling van andere onderwijswetsartikelen, andere onderwijswetten en wetswijzigingen - voor zover mogelijk in het korte tijdsbestek van één maand - in deze studie betrokken.

We gaan hier nog in op enkele overwegingen die een rol speelden bij de uitvoering van dit onderzoek. Ten eerste kan vorming aan bod komen als afzonderlijk vak, bij-

¹ Munneke 2010.

² Het gaat onzes inziens in het bijzonder om de artikelen 8 WPO, 42 WVO, 1.2.1 WEB en 1.3 WHW.

voorbeeld – heel expliciet - in de vorm van het vak levensbeschouwelijk vormings- onderwijs. Vorming kan ook aan bod komen als vakoverstijgende onderwijsactiviteit of als geïntegreerd onderdeel van het onderwijsproces.

Vorming zal niet altijd expliciet als zodanig in een Kamerdebat naar voren komen. Bijvoorbeeld is denkbaar dat wanneer in de Eerste Kamer gedebatteerd wordt over de vrijheid van onderwijs en vooral over de met de vrijheid van richting samenhangende vrijheid van inrichting, voorstanders pleiten voor ruimte voor het bijzonder onderwijs om hun eigen godsdienstige of levensbeschouwelijke visie in het onderwijs tot uitdrukking te kunnen brengen. In die vrijheid zit besloten dat inhoud gegeven kan worden aan vormende aspecten van het onderwijs, bijvoorbeeld door het overdragen van normen en waarden.

Vorming beperkt zich uiteraard niet tot waardenoverdracht in het bijzonder onderwijs. Voor openbaar onderwijs geldt evenzeer het belang van vorming, maar in Kamerdebatten zal de relatie tussen vorming en vrijheid van richting niet gelegd worden.

Een volgend punt is de bestaande tweedeling tussen algemeen vormend onderwijs (basisonderwijs, mavo, havo, vwo) en beroepsonderwijs (vmbo, mbo en hbo). Een veronderstelling is dat de noodzaak om te pleiten voor algemeen vormende vakken of voor ruimte om aandacht te kunnen besteden aan vorming in het vakoverstijgende onderwijsaanbod zich in het beroepsonderwijs meer voordoet dan in het algemeen vormende onderwijs. In aanmerking genomen de verschillende functies van het onderwijs: sociale vorming, cognitieve vorming en beroepsvorming ziet het beroepsonderwijs zich in ieder geval voor de (extra) taak gesteld leerlingen te kwalificeren voor een beroep. Hier dient zich bijvoorbeeld de vraag aan of het algemeen vormende gedeelte op enig moment kan/moet worden afgebouwd of afgerond ten gunste van de focus op het beroepsgerichte onderwijs.

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor het beantwoorden van de vragen van de Onderwijsraad zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- Het achterhalen van de preambules van de vier onderscheiden onderwijswetten ten tijde van de totstandkoming van die wetten en de preambules van de majeure wijzigingswetten
- Het achterhalen van standpunten in de Eerste Kamer ten aanzien van de preambules
- Het achterhalen van de doelartikelen in de vier onderscheiden onderwijswetten, zoals geformuleerd ten tijde van de totstandkoming
- Het achterhalen van standpunten in de Eerste Kamer ten aanzien van de oorspronkelijke doelartikelen
- Het achterhalen van wijzigingen in de doelartikelen van de vier onderwijswetten

- Het achterhalen van standpunten in de Eerste Kamer ten aanzien van wijzigingen in de doelartikelen³
- Het achterhalen van ‘majeure wijzigingen’ van de vier onderwijswetten
- Het achterhalen van standpunten betrekking hebbend op ‘vorming’ in de Eerste Kamer bij majeure wijzigingen van de vier onderwijswetten.

Vorengenoemde onderzoekswerkzaamheden zijn gedurende de maand augustus 2010 grotendeels uitgevoerd door middel van parlementair bronnenonderzoek. Vanaf 1995 is daarvoor gebruik gemaakt van Opmaat. Vóór 1995 is gebruik gemaakt van de digitale bron www.statengeneraaldigitaal.nl en van schriftelijke bronnen in de vorm van zogenoemde wettensetjes. Deze sets bevatten alle parlementaire stukken behorend bij (de totstandkoming van) een wet.

Gezien het grote aantal parlementaire stukken rond de totstandkoming van en de wijzigingen op de onderwijswetten is het ondoenlijk om in het kader van dit onderzoek alle Kamerstukken van de Eerste Kamer te bekijken op uitingen over of gerelateerd aan vorming. Besloten is om het onderzoek nader toe te spitsen op de volgende grote wijzigingen van de vier onderwijswetten:

Wet op het basisonderwijs 1981, sinds 1998 Wet op het primair onderwijs

- Basisschool (1981): integratie kleuterschool en lagere school
- Bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten (2009)

Wet op het voortgezet onderwijs 1963

- Mammoetwet (1968): onder leiding van minister Cals worden mulo, mms en hbs afgeschaft en daarvoor in de plaats komen mavo, havo en vwo; ook wordt de brugklas ingevoerd en komen er minder vakken en maatregelen met als doel de doorstroming te verbeteren
- Middenschool (1975): onder leiding van minister Van Kemenade (haalt het niet)
- Hoger beroepsonderwijs uit de WVO gehaald (1985): invoering Wet op het hoger beroepsonderwijs; later wordt het hbo ondergebracht in de WHW (1992)
- Basisvorming (1993): onder leiding van staatssecretaris Wallage ontstaat het idee om in de eerste drie klassen van het voortgezet onderwijs alle leerlingen dezelfde vakken te laten volgen; aangenomen door de Eerste Kamer na veel discussie
- Middelbaar beroepsonderwijs uit de WVO gehaald (1995)
- Tweede fase en studiehuis (1998): onder leiding van staatssecretaris Netelenbos: hervorming van de bovenbouw door de invoering van vier profielen die de aansluiting op hogeschool en universiteit moeten verbeteren; tevens dienen leerlingen in toenemende mate hun eigen studie te plannen en meer zelfstandig in groepjes opdrachten uit te voeren
- Wijziging basisvorming (2001): onder leiding van staatssecretaris Adelmund

³ Tevens zijn de artikelen die de kerndoelen van het onderwijs nader specificeren van belang: artikel 9 WPO, de artikelen 7-17 WVO en artikel 7.3 WHW.

- Wetsvoorstel onderbouw (2006): onder leiding van minister Van der Hoeven
- Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (1998): afschaffing vbo/mavo
- Maatschappelijke stage (2007, invoering verplichting schooljaar 2011-2012): jongeren tijdens hun schooltijd kennis laten maken met en een betekenisvolle bijdrage te laten leveren aan de samenleving
- Wijziging lesstof voor de bovenbouw (met ingang van 2007-2008): onder leiding van minister Van der Hoeven (kritiek: te weinig ruimte voor diepgang en traditionele inhoud).

Wet educatie en beroepsonderwijs 1995

- Invoering kwalificatiestructuur (1995)

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek 1992

- Afwijking van de wettelijke cursusduur en duale opleiding (1998): artikel 7.7 WHW
- Invoering Bachelor-Master systeem (2002): internationaal herkenbaar hoger onderwijsstelsel en internationale erkenning van diploma's
- Versterking besturing (2010): verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten.

Naast bovengenoemde wijzigingen komen nog enkele wetswijzigingen aan de orde waarbij de Eerste Kamer haar mening over vorming naar voren brengt of zulks juist niet doet. Het betreft hier eerder 'toevalstreffers' dan resultaten van een systematische doorzoeking van parlementaire bronnen van de Eerste Kamer.

1.4 Onderzoeksmethode

De in Kamerstukken Eerste Kamer vastgelegde debatten van de Eerste Kamer (Handelingen I) zijn doorzocht met behulp van zoektermen die aansluiten op c.q. nadere invulling geven aan het begrip 'vorming':⁴

- Vorming (algemene, brede, morele, culturele, intellectuele, beroeps-)
- Bildung
- Persoonsontwikkeling
- Burgerschap (goed, actief)
- Maatschappelijke oriëntatie, maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef
- Zelfontplooiing
- Identiteit, identiteitsvorming
- Sociale integratie

Bij deze zoektocht was sprake van diverse 'meeliftende' noties zoals de notie dat vorming individueel kan zijn of gericht op samenleving; dat het kan gaan om brede,

⁴ Grotendeels ontleend aan de notitie 'Vorming en persoonsontwikkeling in het onderwijs' ten behoeve van de bespreking met de commissie onderwijs van de Eerste Kamer der Staten Generaal.

algemene vorming of maatschappelijk nuttige vorming; dat vorming andere kenmerken heeft dan educatie; dat vorming levenslang duurt; dat vorming iets actiefs is; dat brede algemene vorming (cultuur, creativiteit en sport) nog al eens wordt afgezet tegenover beroepsvorming. Snel werd duidelijk dat het begrip vorming zich kan vermommen in termen als:

- Ideaal, idealen
- Levensvisie
- Goed burgerschap
- Maatschappelijke oriëntatie
- Praktische ethiek
- Wetenschapsfilosofie
- Culturele bagage
- Disciplineoverstijgende activiteiten
- Humaniora
- Visie (op het goede leven)
- Bijbrengen zorgende taak
- Persoonsvorming.

Niet al deze begrippen konden - gezien de beschikbare tijd - rechtstreeks, dat wil zeggen door het ingeven daarvan als zoekterm in het digitale systeem van parlementaire stukken, in de zoekactie betrokken worden. Mogelijk zijn er zelfs nog veel meer termen die een aanduiding zijn van de materie waar we naar op zoek zijn. Het voorbeeld in de volgende paragraaf is daar een mooie illustratie van.

Het voorbeeld in paragraaf 1.5 illustreert tevens dat uitlatingen van (een lid van) de Eerste Kamer over vorming heel wel gedaan kunnen worden buiten het kader van een debat over een van de vier grote onderwijswetten. Deze vaststelling, die bijvoorbeeld ook wordt ondersteund door enkele ‘vondsten’ ten aanzien van vorming tijdens begrotingsdebatten in de Eerste Kamer, laat daarmee een belangrijke beperking van het onderhavige onderzoek zien.

1.5 Een mooi voorbeeld⁵

Het voorbeeld in deze paragraaf betreft een letterlijke weergave van een debat in de Eerste Kamer. Ter wille van een juist begrip van de context is de tekst integraal overgenomen. De zinnen of zinsneden die expliciet betrekking hebben op ‘vorming’ zijn door de auteurs gecursiveerd.

Aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel Intrekking van de Wet op de studiefinanciering en vervanging door de Wet studiefinanciering 2000. Eerste Kamerlid Woldring (CDA) stelt het volgende:

‘In dit verband stel ik een andere kant van de flexibiliteit aan de orde. Het wetsvoorstel staat vol met technische regels. Dat is bij veel wetsvoorstellen het geval.

⁵ Handelingen I 1999/00, nr. 33, p. 1567 (Behandeling wetsvoorstel Wet studiefinanciering 2000 (26 873)).

In de memorie van toelichting wordt gesproken over studieprogramma's, opleidingstrajecten, studiepunten en relaties tussen studie, werk en arbeidsmarkt. Het gaat voortdurend om flexibiliteit van de studiefinanciering, die geheel past bij de dynamiek van onze samenleving. Dat is terecht, zeg ik er meteen bij. Het past ook geheel in het kader van de nota HOOP 2000, die wemelt van termen als dynamisch overleg, beweeglijke instellingen en maatschappelijke dynamiek. De universiteit moet op alles inspelen en moet in allerlei behoeften voorzien.

Opnieuw zeg ik dat het terecht is. De schaduwzijde is dat de instrumentele visie op de universiteit zodanig overheerst dat nergens, niet in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel, niet in HOOP 2000, in geen enkel stuk van het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de laatste jaren, überhaupt gepraat wordt over *de idealen of doelen van de universiteit. Die dreigen volkomen uit het zicht te verdwijnen. Wij hebben het, als wij spreken over de universiteit, over een van onze belangrijke cultuurgoederen, niet alleen inzake de overdracht van kennis en informatie, maar ook als vrijplaats voor het debat en de kritische oordeelsvorming. Het gaat om het zoeken naar waarheid en ook en vooral om maatschappelijke verantwoordelijkheid en de academische persoonlijkheidsvorming. Ik bedoel dit niet elitair, maar als een van de kenmerken van de academie. Ook het door ons gesteunde streven, hoger onderwijs voor velen, hoeft geen afbreuk te doen aan waar Von Humboldt vroeger over sprak, het ideaal van 'Bildung'. De doelen en idealen van onze universiteiten raken uit beeld, helaas niet alleen door de doorgeschoten specialisering, maar ook door de fragmentering van de universiteiten en het voortdurend jachtig achter de arbeidsmarkt aanlopen. De universiteit is een soort 'multiversiteit' geworden. De universitaire studies worden verlaagd tot: aanpassen aan de samenleving en aanpassen aan de behoeften van de samenleving. De doelen en idealen van de universiteiten hebben echter primair geen betrekking op het aanpassen aan de samenleving. Het gaat juist om een kritische bijdrage aan de wetenschappelijke en de maatschappelijke verantwoordelijkheid, opdat studenten later in de samenleving niet alleen hun beroep kunnen uitoefenen, maar met die uitoefening kunnen bijdragen aan de kwaliteit van en de humaniteit in de samenleving.*

Bij de begrotingsbehandeling in deze Kamer op 25 januari heeft namens de CDA-fractie de heer De Jong terecht opgemerkt: "In het hoger onderwijs moet het ook gaan om opleiding en vorming met het oog op het dragen van maatschappelijke verantwoordelijkheid en het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef." Mijn fractie erkent dat er een wisselwerking bestaat tussen universiteiten, het praktische leven en de behoeften in de samenleving. Universitaire studies worden echter verlaagd tot wat onze oosterburen 'Brotstudien' noemen, die ten koste gaan van de academische en kritische persoonlijkheidsvorming. Het onderbreken van een studie voor werk, zorg of topsport kan ongetwijfeld een positieve bijdrage leveren aan iemands persoonlijkheidsvorming, maar bij dit wetsvoorstel dient die onderbreking de studie te bevorderen. Het is niet zomaar persoonlijkheidsvorming, maar een academische persoonlijkheidsvorming.

In 1940 schreef de historicus Johan Huizinga dat sinds lange tijd wordt gesproken over dienstbaarmaking van de universiteit aan de maatschappij, "alsof zij ooit aan iets anders dienstbaar was geweest. Altijd loert hier weer de denkfout waarin de hedendaagse mens zo gemakkelijk vervalt, dat hij van maatschappij

sprekende het begrip 'maatschappij' eigenlijk al heeft gereduceerd tot dat van bedrijfsleven en het technisch toestel der gemeenschap." Ik weet natuurlijk wel dat er tussen 1940 en nu heel wat is veranderd. Er is veel meer wisselwerking tussen universiteit en samenleving, maar Huizinga bepleit terecht dat een universiteit niet alleen inspeelt op de samenleving, maar dat zij ook een zekere afstand bewaart. Natuurlijk is de universiteit dienstbaar aan de samenleving, maar dan moet wel sprake zijn van een kritische dienstbaarheid. Dan gaat het niet alleen om flexibiliteit en dynamiek, want als wij ons alleen daarop richten, laten wij ons voorschrijven wat arbeidsmarkt, bedrijfsleven en samenleving van de universiteit wensen.

Mijnheer de voorzitter! Men begrijpe mij goed: wij stappen niet uit de samenleving. Dat kan niet en dat willen wij ook niet. Wij negeren niet de wensen van de samenleving en de behoeften van de arbeidsmarkt, maar er wordt niet meer gesproken over het typische karakter van de universiteit in de zin van doelen en idealen.

De CDA-fractie steunt het beleid van de minister, ook wat de eigen verantwoordelijkheid en de zelfstandigheid van de instellingen betreft. Er zijn echter wel grenzen. Wij spreken de minister aan op zijn beleidskader. Ik zie dat een universiteit voor bepaalde categorieën studenten een discriminatoire maatregel neemt en f 3850 aan collegegeld laat betalen, dat de universiteit gefragmenteerd raakt en zich laat absorberen door de arbeidsmarkt en de behoeften van het bedrijfsleven, dat de doelen en de idealen van de universiteit als kritische cultuurinstelling verloren gaan. Ik vind dat in zo'n situatie aan de minister mag worden gevraagd waar hij zijn grenzen legt. Mevrouw Van den Hul en de heer De Jong hebben namens de CDA-fractie tijdens de begrotingsbehandeling vastgesteld dat de minister rept van sterke instellingen en een verantwoordelijke overheid en zij hebben daaraan toegevoegd dat het ook gaat om verantwoordelijke instellingen en een sterke overheid. Wij spreken de minister als een sterke minister aan op het stellen van grenzen met betrekking tot instellingen die niet aansluiten bij deze wet of op zo'n zelfstandige manier te werk gaan dat ze een groep burgers schade berokkenen of op z'n minst passeren en daarmee indirect schade berokkenen. Tijdens bedoelde begrotingsbehandeling heeft de minister gezegd dat hij zorgen heeft over de kwaliteit van het onderwijs in onze samenleving in het algemeen en voegde daaraan toe dat hij op een abstract niveau verantwoordelijk moet zijn voor de algemene toestand van het Nederlandse onderwijs. Hoe abstract is die verantwoordelijkheid? Kan de minister onze mening delen dat het gewenst en noodzakelijk is, universiteiten te herinneren aan hun oorspronkelijke doelen en idealen en dat het de minister van OCW is die een dergelijke herinneringsfunctie heeft? Deze vragen culminereren in de volgende vraag: is de minister bereid om in de nadere regelgeving volgend op dit wetsvoorstel expliciet aandacht te besteden aan de implementatie van doelen en idealen van de universiteit, opdat de universiteit als belangrijke cultuurinstelling niet wordt opgezogen door een samenleving van commercie en markt? Ik zie het antwoord van de minister op deze vraag met meer dan gewone belangstelling tegemoet.'

1.6 Bevoegdheden van de Eerste Kamer

Van belang bij de analyse van de aangetroffen informatie in de Kamerstukken is inzicht in het functioneren van de Eerste Kamer.

De hoofdtaken van de Eerste Kamer zijn 1) controle van de regering en 2) medewetgeving (artikel 85 GW). De Eerste Kamer kan een wetsvoorstel aannemen of verwerpen, een recht van amendement heeft zij niet. Toch vindt heroverweging van wetsvoorstellen plaats door middel van toetsing aan kwaliteitseisen als rechtsstatelijkheid, democratische legitimiteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit alsook wetstechnische kwaliteit en het draagvlak in de samenleving. Omdat verwerping van een wetsvoorstel vaak onaantrekkelijk is, is de novelle-procedure ontwikkeld. Deze procedure houdt in dat een wetsvoorstel wordt ingediend tot wijziging van een wetsvoorstel dat op dat moment bij de Eerste Kamer aanhangig is. Deze procedure is af te dwingen met politieke druk en is staatsrechtelijk toelaatbaar. Novelles komen weinig voor en dienen veelal tot herstel van technische fouten en niet tot wijziging van politieke keuzes.⁶

De Eerste Kamer kent net als de Tweede Kamer een vaste commissie voor onderwijs. Voorheen waren er vaste commissies voor Onderwijs, voor Cultuur en voor Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs. Sinds 12 juni 2007 zijn deze commissies samengevoegd tot de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid (OCW). Deze vaste commissie houdt zich bezig met de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstellen op het gebied van onderwijs, cultuur en wetenschappen alsook mediawetgeving. Voorzitter van de commissie is Dölle (CDA). Momenteel telt deze commissie 29 leden waarin CDA, PvdA, VVD, D66, GroenLinks, SP, ChristenUnie, SGP, PvdD, OSF en Fractie-Yildirim zijn vertegenwoordigd.⁷

Een wetsvoorstel dat bij de Eerste Kamer binnenkomt, legt in de regel de volgende weg af: een schriftelijke voorbereiding waarbij de leden van de desbetreffende Kamercommissie commentaar kunnen geven op het wetsvoorstel en vragen aan de regering kunnen stellen, gevolgd door een debat/plenaire vergadering en daarna een stemming.⁸

1. Schriftelijke voorbereiding

- *Blanco eindverslag* (de Kamercommissie die de behandeling schriftelijk voorbereidt, heeft geen opmerkingen of vragen over een wetsvoorstel) waarna het voorstel direct als hamerstuk (een wetsvoorstel waarover niemand het woord wenst te voeren en dat zonder stemming door de Eerste Kamer wordt aanvaard; in principe mag er geen debat meer worden gehouden) wordt afgehandeld.
- Er wordt een verslag (*inhoudelijk eindverslag*) uitgebracht, waarop in een nota naar aanleiding van het verslag wordt geantwoord (reactie van de regering; geen tegenreactie Kamercommissie mogelijk); hierna kan direct een debat plaatsvinden.

⁶ Munneke, 2010.

⁷ Zie <http://www.eerstekamer.nl/commissies/ocw>.

⁸ Zie <http://www.eerstekamer.nl/begrip/wetgevingsprocedure>.

- Er wordt eerst een *voorlopig verslag* uitgebracht (als de Kamercommissie de mogelijkheid wil openlaten om nog in te gaan op het antwoord dat de regering zal geven), waarop in een memorie van antwoord wordt gereageerd (deze kan worden besproken door de Kamercommissie). Na dit antwoord bepaalt de Kamercommissie of zij een tweede schriftelijke ronde nodig acht of dat een eindverslag kan worden vastgesteld. De tweede schriftelijke ronde bestaat uit een nader voorlopig verslag (er wordt ingegaan op de antwoorden van de regering), dat wordt gevolgd door een nadere memorie van antwoord (beantwoording van het nader voorlopig verslag door de regering). Ook hierna wordt weer bepaald of er een eindverslag kan worden uitgebracht of dat nog een volgende schriftelijke ronde moet plaatsvinden. Dit laatste komt vrijwel nooit voor en kan alleen plaatsvinden met toestemming van de Eerste Kamer.

2. Debat

Indien de Kamercommissie meent dat de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid, kan een debat plaatsvinden. De Eerste Kamer kan het voorstel alleen aannemen of verwerpen. De openbare behandeling vindt plaats in twee rondes (termijnen).

- In de eerste termijn spreken de betrokken Kamerleden namens hun fractie. Daarna antwoordt de bewindspersoon die het wetsvoorstel verdedigt of, als het om een initiatiefvoorstel gaat, de Tweede Kamerleden die het wetsvoorstel hebben ingediend.
- In de tweede termijn (repliek) komen weer eerst de Kamerleden aan het woord en daarna de indieners van het wetsvoorstel (dupliek).

3. Stemming

Aan het einde van de openbare behandeling, nadat het debat afgerond is, stelt de Voorzitter van de Eerste Kamer voor tot stemming over te gaan. Als geen enkel lid stemming vraagt, stelt de Voorzitter vast dat het wetsvoorstel zonder stemming is aangenomen. Leden kunnen aantekening vragen dat ze geacht worden tegen het wetsvoorstel te zijn.

4. Afkondiging en inwerkingtreding

De wet wordt door de Koningin en door de betrokken bewindspersoon ondertekend. Daarna wordt de wet geplaatst in het Staatsblad.

2. De Wet op het basisonderwijs

2.1 Inleiding

De Wet op het basisonderwijs (WBO) is na lange voorbereiding in 1981 vastgesteld en op 1 februari 1984 in werking getreden.⁹ In 1981 kende de WBO (artikel 8) de volgende uitgangspunten:

- Het onderwijs biedt leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces en is afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen
- Het onderwijs richt zich in elk geval op de ontwikkeling van creativiteit en emotionele en verstandelijke vermogens en de verwerving van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden
- Het onderwijs gaat er mede vanuit dat de leerlingen opgroeien in een multi-culturele samenleving

In 1998 voegde de Wet op het primair onderwijs (WPO) daaraan toe:

- Het onderwijs richt zich op individuele begeleiding van leerlingen die zorg behoeven
- Het onderwijs maakt leerlingen die aan een speciale school voor basisonderwijs verblijven geschikt voor het reguliere basis- of voortgezet onderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs.

In artikel 9 WBO zijn de relevante onderwijsactiviteiten puntsgewijs opgesomd. In 1993 zijn ten aanzien van deze activiteiten kerndoelen vastgesteld in het Besluit kerndoelen basisonderwijs van 4 mei 1993.¹⁰

2.2. De preambule

De preambule bij de inwerkingtreding van de Wet op het basisonderwijs op 1 februari 1984 luidt: 'dat het ter bevordering van een ononderbroken ontwikkeling van de leerlingen, gewenst is de afzonderlijke onderwijsvormen kleuteronderwijs en gewoon lager onderwijs samen te voegen tot een onderwijsvorm die gericht is op een doorlopend ontwikkelingsproces van de leerlingen'.¹¹

⁹ *Stb.* 1981, 468.

¹⁰ *Stb.* 1993, 264.

¹¹ *Stb.* 1981, 468.

2.3 Doelartikel

2.3.1 Inhoud doelartikel

Het huidige doelartikel, artikel 8 WPO, kent inmiddels negen leden. In de loop van de jaren is het dus behoorlijk uitgebreid. De tekst van artikel 8 WPO staat in de volgende subparagraaf, evenals artikel 9 WPO, waarin de inhoud van het onderwijs wordt beschreven. Ook artikel 9 WPO is uitgebreid (van negen naar elf leden). Het oorspronkelijke artikel 10 WBO over het niet verplichte onderwijs in eigen taal en cultuur is verdwenen.

Artikel 8. Uitgangspunten en doelstelling onderwijs

1. Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.
2. Het onderwijs richt zich in elk geval op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.
3. Het onderwijs:
 - a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
 - b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
 - c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.
4. Ten aanzien van leerlingen die extra zorg behoeven, is het onderwijs gericht op individuele begeleiding die is afgestemd op de behoeften van de leerling.
5. Het onderwijs aan een speciale school voor basisonderwijs is tevens erop gericht leerlingen waar mogelijk tot het volgen van onderwijs in basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs te brengen.
6. De scholen voorzien in een voortgangsregistratie omtrent de ontwikkeling van leerlingen die extra zorg behoeven, en omtrent leerlingen die onderwijs volgen als bedoeld in artikel 165.
7. Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat:
 - a. de leerlingen in beginsel binnen een tijdvak van 8 aaneensluitende schooljaren de school kunnen doorlopen;
 - b. de leerlingen in 8 schooljaren ten minste 7520 uren onderwijs ontvangen, met dien verstande dat de leerlingen in de eerste 4 schooljaren ten minste 3520 uren onderwijs en in de laatste 4 schooljaren ten minste 3760 uren onderwijs ontvangen, en aan de leerlingen in de laatste 6 schooljaren ten hoogste 7 weken van het schooljaar 4 dagen per week onderwijs wordt gegeven, die evenwichtig zijn verdeeld over het schooljaar, bij een schoolweek van in beginsel niet minder dan 5 dagen onderwijs, en
 - c. de onderwijsactiviteiten evenwichtig over de dag worden verdeeld, tenzij afwijking van deze verdeling van belang is in verband met activiteiten in het kader van het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden.
8. Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat leerlingen die in verband met ziekte thuis verblijven dan wel zijn opgenomen in een ziekenhuis, op adequate wijze voldoende onderwijs kunnen genieten.
9. Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat daarbij op structurele en herkenbare wijze aandacht wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal, waarin ook door middel van vroegschoolse educatie kan worden voorzien.

De kerndoelen van het onderwijs worden nader gespecificeerd in artikel 9 WPO.

Artikel 9. Inhoud onderwijs

1. Het onderwijs omvat, waar mogelijk in samenhang:
 - a. zintuiglijke en lichamelijke oefening;
 - b. Nederlandse taal;

- c. rekenen en wiskunde;
 - d. Engelse taal;
 - e. enkele kennisgebieden;
 - f. expressie-activiteiten;
 - g. bevordering van sociale redzaamheid, waaronder gedrag in het verkeer;
 - h. bevordering van gezond gedrag.
2. Bij de kennisgebieden wordt in elk geval aandacht besteed aan:
 - a. aardrijkskunde;
 - b. geschiedenis;
 - c. de natuur, waaronder biologie;
 - d. maatschappelijke verhoudingen, waaronder staatsinrichting;
 - e. geestelijke stromingen.
 3. Het onderwijs kan naast de onderwijsactiviteiten, genoemd in het eerste en tweede lid, tevens de Duitse taal of de Franse taal omvatten.
 4. Op de scholen in de provincie Fryslân wordt tevens onderwijs gegeven in de Friese taal, tenzij gedeputeerde staten op verzoek van het bevoegd gezag ontheffing van deze verplichting hebben verleend.
 5. Ten aanzien van de onderwijsactiviteiten, genoemd in het eerste, tweede en vierde lid, worden bij algemene maatregel van bestuur kerndoelen vastgesteld. De algemene maatregel van bestuur bedoeld in de vorige volzin, wordt aan de beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. De maatregel treedt niet in werking dan nadat 4 weken na de overlegging zijn verstreken en gedurende die termijn niet door of namens een van beide Kamers de wens wordt te kennen gegeven dat het in die maatregel geregelde onderwerp bij de wet wordt geregeld. Alsdan wordt een daartoe strekkend wetsvoorstel zo spoedig mogelijk ingediend.
 6. Voor de school geldt de eis dat zij tenminste de kerndoelen bij haar onderwijsactiviteiten als aan het eind van het basisonderwijs te bereiken doelstellingen hanteert. Kerndoelen geven een beschrijving van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. Indien de eerste volzin niet kan worden toegepast voor een leerling voor wie een leerlinggebonden budget beschikbaar is dan wel voor een visueel gehandicapte leerling, wordt in het handlingsplan, bedoeld in artikel 40a, aangegeven wat daarvan de reden is en welke vervangende onderwijsdoelen worden gehanteerd.
 7. Indien een bevoegd gezag van een bijzondere school dringend bedenkingen heeft tegen de krachtens het vijfde lid vastgestelde kerndoelen, kan het bevoegd gezag eigen kerndoelen voor de school vaststellen. Deze kerndoelen zijn van gelijk niveau als de kerndoelen, bedoeld in het vijfde lid. Het bevoegd gezag zendt de vastgestelde kerndoelen aan de inspecteur.
 8. Bij de verzorging van het onderwijs op basis van de kerndoelen voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, neemt het bevoegd gezag, met inachtneming van artikel 8, eerste lid, de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, als uitgangspunt.
 9. [Dit lid is nog niet in werking getreden.]
 10. Het onderwijs wordt gegeven in het Nederlands. Daar waar naast de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, kan de Friese taal of de streektaal mede als voertaal bij het onderwijs worden gebruikt. Voor de opvang in en de aansluiting bij het Nederlandse onderwijs van leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond kan de taal van het land van oorsprong mede als voertaal bij het onderwijs worden gebruikt, overeenkomstig een door het bevoegd gezag vastgestelde gedragscode.
 11. Onze minister kan in bijzondere gevallen op verzoek van het bevoegd gezag toestaan dat wordt afgeweken van de voorschriften in het eerste en tweede lid. De toestemming wordt verleend voor een bepaald tijdvak; zij kan voorwaarden bevatten.

2.3.2 Opvattingen Eerste Kamer bij de totstandkoming van het doelartikel

In deze paragraaf wordt de opvatting van de Eerste Kamer over vorming tijdens de totstandkoming van de WBO weergegeven.

In het voorlopig verslag van de vaste commissie van onderwijs en wetenschappen merkt het GPV op dat de considerans van het wetsontwerp ervan uitgaat dat een ononderbroken ontwikkeling van kleuter tot kind bevorderd moet worden.¹² Het verschil in leren tussen kleuters en kinderen van de lagere school verschilt wezenlijk. Het lager onderwijs is gewend om in leerdoelen te denken, het kleuteronderwijs is afhankelijk van natuurlijke ontwikkeling. Gezien deze wezenlijk verschillende aanpak is het niet denkbeeldig dat de filosofie van het basisonderwijs ook geprojecteerd gaat worden op het kleuteronderwijs.

De CDA-fractie betreurt het dat het vak 'algemene technieken' niet een expliciete plaats heeft gekregen in het onderwijs op de basisschool. Deze partij is van mening dat aandacht voor dit vak in een vroeg leeftijdsstadium in het belang van een evenwichtige ontwikkeling van het kind is.

In de Handelingen van de Eerste Kamer is te lezen dat Oskamp (PvdA) constateert dat niet de zogenaamde leervakken vooropstaan, maar de zintuiglijke en lichamelijke oefening, en dat zowel het begrip 'kennisgebieden' als het begrip 'expressieactiviteiten' nader worden uitgewerkt.¹³ Het stemt de PvdA tevreden dat wanneer de mogelijkheden en de aanzetten die de Wet op het basisonderwijs biedt, geplaatst worden naast wat in het recente verleden ter discussie is gesteld – bijvoorbeeld de nota's 'Kunstzinnige vorming' en 'Muziek en primair onderwijs' – *de Wet op het basisonderwijs een brede, individueel gerichte vorming van de leerling beoogt te bewerkstelligen. Desalniettemin kan men in onderwijsland geluiden horen, die erop wijzen, dat sommigen vinden, dat ook het nieuwe basisonderwijs weer te sterk de nadruk legt op het intellectuele en dat de creatieve, expressieve en motorische vaardigheden te weinig aandacht krijgen. Oskamp stelt dat het uitgangspunt van de Wet op het basisonderwijs is, alle kinderen alle ontplooiingsmogelijkheden te geven.* Hij citeert in dat verband de uit 1977 daterende memorie van toelichting, waar de toenmalige bewindsman op blz. 31 de Nederlandse Protestants Christelijke Schoolraad aan het woord liet; 'De kleuter die op vierjarige leeftijd het onderwijs binnenkomt, verkeert nog geheel in de periode van de vrije exploratie. Gedurende deze periode is het spelend bezig zijn van grote betekenis voor de ontwikkeling van de zintuiglijke waarneming, voor het versterken van de motoriek en voor het verwerven van kennis en vaardigheden. (...) Het accent ligt op de ontplooiing van de motorische, intellectuele en sociale vaardigheden. Bij het zich verder ontwikkelen van de kleuter gaan de spelsituaties steeds meer over in gerichte leersituaties. Dit is een geleidelijk verlopend proces dat voor de individuele leerlingen verschillend is en bovendien niet aan exacte leeftijden is gebonden. *Het gericht leren neemt bij het ouder worden een steeds belangrijker plaats in, maar ook dan moet voor de ontplooiing van de totale persoonlijkheid van het kind ruime aandacht worden besteed aan spel en creatieve vorming.*' *Naar aanleiding van artikel 10 van de wet zegt de memorie van toelichting: 'Met het vooropstellen van de zintuiglijke en lichamelijke (motorische) oefening wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat in de eerste jaren de inhoudelijke benadering van het kleuteronderwijs zal domineren.'* *Daarmee wordt, naar de mening van Oskamp te zeer de indruk gewekt, dat de drie gebieden van de creatieve, de expressieve en de motorische ontwikkeling, na de kleuterleeftijd aan belang inboeten. Deze drie gebie-*

¹² Kamerstukken I 1980/81, 14 428, nr. 145b, p. 1-28 (VV).

¹³ Handelingen I 1981, nr. 3, p. 49-88 (Basisonderwijs (14 428)).

den dienen in het gehele onderwijs een belangrijke plaats in te nemen, omdat de ontwikkeling daarvan wezenlijk is voor het volledig mens-zijn, aldus Oskamp. Kennis geeft ongetwijfeld macht, maar om kunnen gaan met je eigen lichaam, het kunnen beheersen, weg weten met je emoties en met je scheppingsdrang, maakt je vrij en helpt je om jezelf te zijn. Oskamp beweert daarmee niet te willen zeggen, dat het ten onrechte is, dat het onderwijs tracht de intellectuele capaciteiten van de leerlingen te ontwikkelen, maar het is ongezond, als daarnaast niet evenzeer aandacht wordt besteed aan die andere aspecten van het mens-zijn. Nu lijkt het er al te vaak op, dat het onderwijs kinderen van hun vierde tot hun achttiende jaar intellectueel bezighoudt, maar ze emotioneel in de kou laat staan. Het is de klassieke tegenstelling tussen rede en gevoel, maar naar ons gevoelen behoort daar geen tegenstelling gezien te worden maar vullen rede en gevoel elkaar aan. Dat dient tot uiting te komen in een onderwijssysteem, dat volledige ontplooiingskansen wil geven.

De PvdA heeft gepleit voor een basisonderwijs dat evenveel aandacht besteedt aan de creatieve, expressieve en motorische ontwikkeling van het kind als aan de intellectuele.

Een basisschool die aan alle aspecten van de mens aandacht schenkt, evenzeer aan zijn hoofd als aan zijn hart en handen, kan een wezenlijke bijdrage leveren aan de vorming van evenwichtige burgers.

Openbare scholen met kinderen met een andere culturele achtergrond dan de Nederlandse die les krijgen in de taal en cultuur van het land van oorsprong, zullen dit onderwijs veelal laten samenvallen met de lessen godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs. De PvdA wil in ieder geval graag voorkomen, dat deze speciale lessen ten koste zouden gaan van bij voorbeeld de lichamelijke oefening of de creatieve vorming.¹⁴

Oudenhoven (CDA) vindt dat aan de vergroting van de zorgbreedte in het basisonderwijs de overweging ten grondslag ligt, dat zoveel mogelijk kinderen in het reguliere onderwijs moeten worden opgevangen om stigmatisering te voorkomen en dat het sociale en pedagogische klimaat gunstiger kan zijn voor *de evenwichtige ontwikkeling van de leerlingen en hun voorbereiding op het toekomstige maatschappelijke functioneren*. Oudenhoven heeft daar in het verleden vaker kanttekeningen bij geplaatst, niet omdat de doelstelling als zodanig niet werd onderschreven, maar in verband met ernstige twijfels over de werkelijke realisering daarvan, tenminste voor grote aantallen leerlingen die nu nog het buitengewoon onderwijs bezoeken.¹⁵

Heijne Makkreel (VVD) *stelt dat de VVD de wijze waarop het onderwijs de intellectuele capaciteiten van de jeugd ontwikkelt als van eminent belang voor het realiseren van zo veel mogelijk gelijke kansen voor een ieder beschouwd. In dit geheel neemt het basisonderwijs een sleutelpositie in*. Het bijt de spits af. Wat daar blijft liggen is praktisch niet meer in te halen. Het moet de grondslag leggen voor de activiteiten van de volgende fase: het voortgezet onderwijs, dat op zijn beurt de voortgezette ontwikkeling en afronding van de studie in het tertiair onderwijs moet voorbereiden. In dit systeem kan men niet straffeloos aan de eerste fase rommelen zonder rekening te houden met de gevolgen voor de volgende fasen. De VVD ziet geen enkele reden om deze visie te verlaten. Dat is ook in het jongste verkiezingsprogramma niet gebeurd. Een citaat daaruit, uit de paragraaf over het basisonderwijs: ‘Aan het verwerven van

¹⁴ Handelingen I 1981, nr. 3, p. 54-55 (Basionderwijs (14 428)).

¹⁵ Handelingen I 1981, nr. 3, p. 60 (Basionderwijs (14 428)).

kennis moet onverminderd grote aandacht worden besteed, naast de ontwikkeling van de creativiteit en het aanleren van sociale vaardigheden. Er moet een minimum pakket aan kennis en vaardigheden worden vastgesteld waaraan iedere leerling aan het eind van de basisschool moet hebben voldaan. Speciale aandacht dient het onderwijs in de Nederlandse taal en het rekenen te krijgen.’

Heijne Makkreel beschouwt dit als een heilloze benadering, in het bijzonder nu bij de formulering van de onderwijsdoelen in het voorgestelde tweede lid van artikel 9 het verwerven van noodzakelijke kennis naar de derde plaats is geschoven, achter de emotionele en verstandelijke ontwikkeling en het ontwikkelen van creativiteit. Het gaat er niet om dat deze aspecten van de opvoeding minder belangrijk zouden zijn dan de intellectuele. De heer Oskamp schreef de VVD die opvatting toe. Het gaat erom hoe de taakverdeling tussen school en ouders is en of alle aspecten in gelijke mate door de school op zich moeten worden genomen.

De VVD is het met de minister erover eens dat creativiteit een belangrijk element in de ontwikkeling van een kind is. Verder is de partij het bepaald niet ermee oneens dat de school een functie heeft in het ontwikkelen hiervan. Dit neemt echter niet weg dat het voor een volgende stap van onderwijs noodzakelijk is, ergens op te kunnen rekenen. Er moet op een of andere manier worden vastgelegd welk niveau een leerling aan het einde van het basisonderwijs moet hebben bereikt ten einde zich in het voortgezette onderwijs te kunnen handhaven. Over de uitkomst van deze vastlegging kan nog uitvoerig worden gediscussieerd. Deze vastlegging staat in ons partijprogramma, maar hieraan hebben anderen weinig boodschap. Aan het feit dat zij ook in het regeerakkoord van dit kabinet staat, moet de minister mijns inziens meer boodschap hebben. De VVD stelt het hoe dan ook op prijs, van de bewindslieden te vernemen dat zij hun best ervoor zullen doen dat een dergelijke vaststelling van de eindtermen tot stand komt.¹⁶

Vis (D66) wil niet ontkennen dat de nieuwe wet veel goede kanten heeft, zoals de vergrote aandacht voor de creatieve ontwikkeling van het kind en de verminderde waardering voor de intellectuele prestatie, het kijken naar de prestatie maatschappij. *Maar de partij blijft toch haken achter de bezwaren, het vermoeden, de ongerustheid dat de jongsten niet zullen krijgen wat hun toekomst: eigen ontwikkelingsmogelijkheden.*¹⁷

2.4 Wijzigingen van het doelartikel

In deze paragraaf worden twee wijzigingen besproken. In subparagraaf 2.4.1 gaat het over de wetswijziging in 2005 die beoogde actief burgerschap en sociale integratie verplicht te stellen. In subparagraaf 2.4.2 komt de wetswijziging aan bod die kinderopvang en de voorschoolse educatie regelt. De standpunten van leden van de Eerste Kamer ter zake van die wijzigingen worden weergegeven, voor zover aangetroffen in de parlementaire bronnen en voor zover ze iets verduidelijken over het thema vorming. In subparagraaf 2.4.3 worden de wetswijzigingen weergegeven waarbij artikel 8 WPO werd gewijzigd, maar waarbij de Eerste Kamer zich *niet* heeft uitgelaten over vorming in het onderwijs.

¹⁶ Handelingen I 1981, nr. 3, p. 65 en 83 (Basisonderwijs (14 428)).

¹⁷ Handelingen I 1981, nr. 3, p. 67 (Basisonderwijs (14 428)).

2.4.1 Actief burgerschap en sociale integratie

De preambule van de wet tot opnemings in onder andere de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving vermeldt, ‘dat het wenselijk is dat alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs bijdragen aan de integratie van scholieren in de Nederlandse samenleving’.¹⁸

Na de wetwijziging schrijft artikel 8 lid 3 WPO voor dat het onderwijs ervan uitgaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, dat het onderwijs erop is gericht actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen en dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Tevens bepaalt artikel 8 lid 9 WPO dat het onderwijs zodanig wordt ingericht dat daarbij op structurele en herkenbare wijze aandacht wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal.¹⁹

In het voorlopig verslag van de vaste commissie voor onderwijs stelt de CDA-fractie vast dat de scholen en instellingen waarop het wetsvoorstel zich richt actief burgerschap en sociale integratie dienen te gaan bevorderen.²⁰ De CDA-fractie wenst een toelichting van de minister op de inhoud van deze kernwaarden van de cultuur. Ook de SP-fractie merkt op dat het wetsvoorstel niet formuleert wat scholen moeten verstaan onder ‘burgerschap’ of in welke vakken dit onderwezen zou moeten worden en wat die culturele uitwisseling zou moeten behelzen. Scholen dienen zich actiever in te zetten voor het inlopen van taalachterstanden, het aanleren van burgerschap en het bevorderen van culturele uitwisselingen om segregatie op scholen te voorkomen en de integratie van jongeren in de samenleving te verbeteren. Krachtens het wetsvoorstel dienen scholen hiertoe in het schoolplan en de schoolgids uit te leggen hoe zij leerlingen met een taalachterstand zullen bijspijkeren, hoe zij opvoeding in ‘burgerschap’ onderdeel zullen maken van hun leerdoelen en hoe zij de ontmoeting tussen leeftijdgenoten met een verschillende culturele achtergrond zullen bevorderen. Volgens de SP is controle door de Inspectie lastig, omdat het gaat om door scholen zelf gestelde normen.

Het wetsvoorstel is door de Eerste Kamer zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen. Inhoudelijke standpunten over algemene vorming hebben wij dan ook niet aangetroffen.²¹

¹⁸ *Stb.* 2005, 678.

¹⁹ *Stb.* 2005, 678.

²⁰ Kamerstukken I 2004/05, 29 666, nr. B, p. 1-2 (VV).

²¹ Handelingen I 2005/06, nr. 4, p. 154 (Actief burgerschap en sociale integratie (29 666)).

2.4.2 De ontwikkelingskansen van kinderen

De preambule van de wet tot wijziging van onder andere de Wet op het primair onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid vermeldt, ‘dat het wenselijk is dat ontwikkelingskansen voor kinderen worden vergroot door het verhogen van de kwaliteit van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en dat de regierol van de gemeenten wordt versterkt onder andere met het oog op de voorschoolse educatie en dat er een goed stelsel van handhaving en toezicht hierop is’.²²

In artikel 8 WPO worden enkele wijzigingen aangebracht: in het zevende lid vervalt de laatste volzin en wordt onder vervanging van de punt door een komma aan onderdeel c toegevoegd: ‘tenzij afwijking van deze verdeling van belang is in verband met activiteiten in het kader van het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden.’ Aan het negende lid wordt, onder vervanging van de punt door een komma, toegevoegd: ‘waarin ook door middel van voerschoolse educatie kan worden voorzien.’²³

In het voorlopig verslag van de vaste commissie voor onderwijs, cultuur en wetenschapsbeleid²⁴ spreken *ChristenUnie en SGP over de aloude tegenstelling of je in de opvoeding moet ‘führen’ of moet ‘wachsenlassen’*. Onder het laatste verstaan zij het aanbieden van een rijke pedagogische omgeving aan het kind, waarin het zich spontaan kan ontwikkelen. Daarbij zou geen vastgelegd vve-programma (voor- en voerschoolse educatie die zich richt op stimulering van de taalontwikkeling alsook de sociaal-emotionele en motorische ontwikkeling van jonge kinderen) passen. Voornamelijk ontwikkelingspsychologische argumenten spelen daarbij een rol. Indien daarmee niet voldoende rekening wordt gehouden, dan kunnen kinderen leer- en gedragsproblemen krijgen. De ChristenUnie en de SGP vragen zich af, in het kader van de in artikel 167 Wet primair onderwijs genoemde afspraken, of instellingen inderdaad volledig vrij zijn in het kiezen van de wijze, waarop in het kader van voor- en voerschoolse educatie gewerkt wordt aan taalontwikkeling. ‘Staan afspraken over voor- en voerschoolse educatie niet het vrije spel in de weg ten gunste van schoolse taalontwikkeling?’ Beide partijen zijn op dit punt niet gerust, aangezien het lijkt te gaan om een aanzienlijke beperking voor instellingen wat betreft de pedagogische aanpak die gekozen wordt inzake vve. Dat kan niet de bedoeling zijn, aldus ChristenUnie en SGP.

In de Handelingen van de Eerste Kamer²⁵ lezen we dat Linthorst (PvdA) spreekt over kinderopvangvoorzieningen. Kinderopvang in de peuterspeelzaal is volgens Linthorst van oudsher bedoeld voor het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen. ‘Met name het stimuleren van die ontwikkeling komt goed tot zijn recht in vve-programma’s. Lastig daarbij is dat niet het Rijk, maar de gemeenten daarover gaan. Iedere gemeente voert een eigen beleid. Toch kan vastgesteld worden dat het een gemeenschappelijk belang is dat kinderen van verschillende achtergronden met elkaar

²² *Stb.* 2010, 296.

²³ *Stb.* 2010, 296.

²⁴ Kamerstukken I 2009/10, 31 989, nr. B, p. 1-8 (VV).

²⁵ Handelingen I 2009/10, nr. 33, p. 1410-1424 (Onderwijsachterstandenbeleid (31 989)).

opgroeien. Zo kunnen de zwakke kinderen, juist in de voorschoolse periode, zich optrekken aan de meer taalvaardige kinderen.’

2.4.3 Overige wijzigingen van het doelartikel

In deze paragraaf volgt een overzicht van de bekeken wijzigingen op artikel 8 WPO waarbij in de Eerste Kamer niet over vorming is gesproken.

- Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en van de Overgangswet ISOVSO, in verband met deregulering, autonomievergroting en vermindering van beleidslasten en van de Wet algemene regels herindeling in verband met technische aanpassingen (22 353).²⁶
- Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder meer de invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht (25 459).²⁷
- Wijziging van enkele onderwijswetten en technische wijziging van enkele andere wetten in verband met het totstandbrengen van onder meer een Wet op het primair onderwijs en een Wet op de expertisecentra (25 409).²⁸
- Herstel van wetstechnische gebreken en leemten in diverse wetten alsmede intrekking van enkele wetten die geen betekenis meer hebben (Reparatiewet I) (25 836).²⁹
- Wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek inzake de ondersteuning bij het onderwijs aan zieke leerlingen (ondersteuning onderwijs aan zieke leerlingen) (25 871).³⁰
- Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (30 313).³¹
- Wijziging van enkele wetten op het beleidsterrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten in 2005 (Reparatiewet OCW 2005) (30 329).³²
- Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 ten behoeve van meer keuzevrijheid voor de scholen bij de inrichting van de onderwijstijd (29 733).³³

²⁶ *Stb.* 1993, 270.

²⁷ *Stb.* 1998, 398.

²⁸ *Stb.* 1998, 398.

²⁹ *Stb.* 1999, 30.

³⁰ *Stb.* 1998, 733.

³¹ *Stb.* 2006, 340.

³² *Stb.* 2005, 697.

³³ *Stb.* 2005, 698.

- Wijziging van enkele wetten op het terrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken alsmede in verband met het aanbrengen van enkele inhoudelijke wijzigingen (31 400).³⁴

2.5 Majeure wijzigingen van de wet

In deze paragraaf komen enkele majeure wijzigingen van de WBO/WPO aan bod. De meest recente wijziging van de Wet op het primair onderwijs vond plaats op 1 augustus 2010. De wijziging van onder andere de WPO in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten komt aan bod in subparagraaf 2.5.2.³⁵ Daarnaast zijn regels vastgesteld over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen in de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen (32 290).³⁶ In de Eerste Kamer heeft hieromtrent geen beraadslaging en geen stemming plaatsgehad en over vorming is dan ook niet gesproken.³⁷ Een derde wijziging die op 1 augustus 2010 in werking is getreden is al aan bod gekomen in subparagraaf 2.4.2 en betreft de wijziging van onder andere de WPO in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid.³⁸

2.5.1 Invoering basisonderwijs

De invoering van de WBO kan gezien worden als een majeure wijziging van de tot dan geldende Lager Onderwijswet 1920. Aangezien de invoering van het basisonderwijs samenviel met de totstandkoming van de WBO, zijn de standpunten van de Eerste Kamer over vorming hieromtrent al besproken in subparagraaf 2.3.2.

2.5.2 Bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten

Een recente, majeure wijziging van de WPO betreft de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten.

De preambule van de wet tot wijziging van onder andere de WPO en de WVO in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht, vermeldt ‘dat het wenselijk is een minimum opbrengsteis inzake de kwaliteit van het onderwijs in te voeren teneinde beter te kunnen ingrijpen bij scholen die kwalitatief ernstig of langdurig tekortschieten en dat het wenselijk is een scheiding aan te brengen tussen het bestuur en het toezicht op het bestuur teneinde de interne en de externe verantwoording te verbeteren en dat het tevens wenselijk is een aanwijzingsbevoegdheid te introduceren

³⁴ *Stb.* 2008, 387.

³⁵ *Stb.* 2010, 80.

³⁶ *Stb.* 2010, 194.

³⁷ Handelingen I 2009/10, nr. 27, p. 1148 (Hamerstukken).

³⁸ *Stb.* 2010, 296.

voor gevallen waarin sprake is van bestuurlijk wanbeheer; dat daartoe de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 dienen te worden gewijzigd'.³⁹

In de Handelingen van de Eerste Kamer⁴⁰ stelt Dupuis (VVD): 'als de scholen zich niet houden aan de opdracht uit de Wet op het primair en voortgezet onderwijs om actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen, kan de minister hiervoor een sanctie uitdelen, zegt de staatssecretaris desgevraagd in de memorie van antwoord. Begrijp ik goed dat deze sanctiemogelijkheid ook door dit voorliggend wetsvoorstel wordt vergroot? De memorie van antwoord is hierin wat ons betreft ook niet erg duidelijk. Welke sanctie was er en is er nu?'

De Boer (ChristenUnie): 'dan nu dit wetsvoorstel in relatie tot de inhoud en de kwaliteit van het onderwijs. Met genoeg namen we kennis van wat in de memorie van antwoord geschreven wordt over de vrijheid van scholen inzake de inhoud van het onderwijs. Gesteld wordt immers: "De inhoud van het onderwijs is in beginsel een zaak van het bevoegd gezag, zij het dat het bevoegd gezag zich daarbij moet houden aan de wet, bijvoorbeeld de bepalingen over burgerschap en de kerndoelen." Onze fracties stemmen hiermee in. Deze stellingname van het kabinet relativeert immers ook het gemakkelijk spreken over het wat dat door de overheid aan scholen zou mogen worden opgelegd, terwijl het hoe dan het domein van de scholen zou blijven. Inderdaad, ook het wat is in beginsel vrij, mits dat wat, die inhoud, deugdelijk is. En wat het wat betreft, gaat het bij de beoordeling van scholen voor basisonderwijs door de inspectie alleen om minimumleerresultaten voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, aldus de bewindslieden. We noteren dat met instemming. Dat betekent dus geen van overheidswege opgelegde, wettelijk vastgestelde invulling van andere leerinhouden, bijvoorbeeld burgerschap, om maar hetzelfde voorbeeld te gebruiken als de bewindslieden doen. We noteren dat nadrukkelijk. Het is belangrijk voor onze fracties en wij gaan ervan uit dat de bewindslieden ook principieel achter deze beperking tot taal en rekenen, wiskunde staan, en dat uitbreiding van de werking van deze wet wat betreft inhouden niet aan de orde is en ook niet wordt nagestreefd. Dat horen we dan ook graag van hen, want nogmaals, dat is voor onze fracties van cruciaal belang bij de beoordeling van dit wetsvoorstel. Toch rijzen er vervolgens enkele problemen voor onze fracties als er naar aanleiding van vragen van onze fracties wordt ingegaan op het hoe van het onderwijs.

Dan maakt de regering onderscheid tussen kwaliteitseisen en bekostigingsvoorwaarden. Kwaliteitseisen betreffen ook aspecten van het onderwijsleerproces op de scholen, aldus de regering. Die kwaliteitsaspecten zijn echter gebaseerd op wetenschappelijke inzichten over het realiseren van onderwijskwaliteit en worden vastgesteld na overleg met het onderwijsveld, aldus de memorie van antwoord geruststellend. Daar zit voor onze fracties echter een groot probleem, want welke wetenschappelijke inzichten worden bedoeld? Als een school nu andere wetenschappelijke of op de praktijk geënte inzichten gebruikt, wat dan? Baseert de inspectie, voor zover wij hebben kunnen zien, zich niet op de inzichten van de 'effectieve school'. Wat als scholen die

³⁹ *Stb.* 2010, 80.

⁴⁰ Handelingen I 2009/10, nr. 15, p. 579-588 en Handelingen I 2009/10, nr. 17, p. 728-742 (Bekostigingsvoorschriften minimumleerresultaten (31 828)).

theorie – dat is het immers: een theorie – niet aanhangen? Het moet de bewindslieden toch ook bekend zijn dat onderwijskundige theorieën nogal eens worden weerlegd en van dominantie wisselen? Is het rapport Tijd voor onderwijs niet een zeer helder voorbeeld van de negatieve gevolgen van het dominant verklaren van één onderwijskundige theorie?’

Staatssecretaris Dijkma: ‘ik kom op de minimumleerresultaten. De heer De Boer heeft gevraagd of het klopt dat de inspectie inderdaad alleen op minimumresultaat taal en rekenen beoordeelt. Hij noteerde dat met instemming, want dan zou er geen van overheidswege invulling van andere inhoud volgen, bijvoorbeeld voor burgerschap. We moeten hier wel twee

dingen uit elkaar houden. Het is inderdaad waar dat de overheid terughoudend is in het bepalen van de leerinhoud die scholen aanbieden. Wij stellen bekostigingsvoorwaarden. Voor het primair onderwijs hebben we dit vastgelegd in de kerndoelen, waarin wordt beschreven wat de kinderen uiteindelijk moeten kennen en kunnen. De minimumleerresultaten die inderdaad in de wet hun basis kennen, gaan over taal en rekenen. Tegelijkertijd is in 2006 een wetsvoorstel inzake burgerschapsvorming en sociale integratie aangenomen, op basis waarvan wij nu al scholen aanspreken die zich niet aan deze wet houden. Daar hebben we deze wet niet voor nodig. Daarvoor hebben we een wet die er al ligt en die de instemming van het parlement heeft.’

De Boer (ChristenUnie): ‘ik onderschrijf volledig wat de staatssecretaris zegt, ook wat betreft de burgerschapskunde. Maar ik heb daar ook niet over gesproken. Ik heb gezegd dat wij ervan uitgaan dat de bewindslieden ook principieel achter deze beperking tot taal, rekenen en wiskunde staan en dat uitbreiding van de werking van deze wet wat betreft inhouden niet aan de orde is. Natuurlijk gaat het om de kerndoelen en natuurlijk gaat het over overige wetten waarin de inhoud wordt genoemd. Wij hebben het nu over deze wet. Wij gaan ervan uit dat ook dit kabinet principieel achter deze beperking staat en niet van zins is om een uitbreiding te geven aan de inhouden.’

Dupuis (VVD): ‘het kan zijn dat ik niet goed in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs heb gekeken, maar de vraag gaat over het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. Dit is als eis in 2006 in die wetten opgenomen. Hoe moet

ik dat zien? Is dit nu een derde bekostigingsvoorwaarde zoals de resultaten bij taal en rekenen of is het toch iets anders? Ik heb dat ook gevraagd. In de memorie van antwoord staat daarop een antwoord op bladzijde 8 bovenaan, maar ik vind dat antwoord niet helemaal helder. Gaat het nu over dezelfde sancties als men aan die voorwaarde van het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie niet voldoet? Hoe moet ik dat zien? Zijn het precies dezelfde bekostigingsvoorwaarden of ligt dat anders? Wat is dan het verschil? Dat is de vraag van de VVD-fractie.’

Staatssecretaris Dijkma: ‘Dupuis refereerde aan het wetsvoorstel dat eerder in de Eerste en de Tweede Kamer is aangenomen over burgerschap en sociale integratie. Dat is daarmee ook voorwaarde voor bekostiging geworden. Daarmee is ook de mogelijkheid geïntroduceerd om een bekostigingssanctie op te leggen. Omdat het echter een onderdeel is en in die zin iets anders dan een minimumleerresultaat, kan het wel leiden tot sancties, maar niet zo snel tot het ultieme verhaal, namelijk het sluiten van een school. Een sanctie zal namelijk uiteindelijk altijd proportioneel moeten zijn. Dat ligt ingewikkelder, omdat een rechter altijd zal toetsen of datgene wat als sanctie

wordt voorgesteld, past bij het onderdeel dat het onderwijs vormt binnen de school. Er is echter wel een zekere vorm van vergelijkbaarheid.’

2.6 Conclusie ten aanzien van de Wet op het basisonderwijs

Het doelartikel van de Wet op het basisonderwijs is artikel 8. Het artikel spreekt over de uitgangspunten en de doelstelling van het basisonderwijs. Het onderwijs dient een ononderbroken ontwikkelingsproces te zijn, in elk geval op emotioneel en verstandelijk vlak, maar ook creativiteit en sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden zijn van belang. Verder is het onderwijs gericht op pluriformiteit, bevordering van actief burgerschap en sociale integratie en kennis van verschillende achtergronden en culturen.

Ten tijde van de totstandkoming van de Wet op het basisonderwijs is in de Eerste Kamer het een en ander opgemerkt over algemene vorming, in die zin dat het onderwijs zou moeten bijdragen aan een evenwichtige ontwikkeling van het kind. Het onderwijs dient een voorbereiding op het toekomstige maatschappelijke functioneren te zijn, aldus het CDA.⁴¹ Dit is ook het doel geweest van de Wet op het basisonderwijs, meent de PvdA. Onderwijs dient een brede, individueel gerichte vorming van de leerling te bewerkstelligen. Alle kinderen moeten zich kunnen ontplooien, waarbij het accent ligt op de ontplooiing van de motorische, intellectuele en sociale vaardigheden. Echter, voor de ontplooiing van de totale persoonlijkheid van het kind is ruime aandacht voor spel en creatieve vorming onontbeerlijk. De PvdA stelt dat de creatieve, de expressieve en de motorische ontwikkeling in het gehele onderwijs een belangrijke plaats dienen in te nemen, omdat de ontwikkeling daarvan wezenlijk is voor het volledig mens-zijn. Kennis geeft ongetwijfeld macht, maar om kunnen gaan met je eigen lichaam, het kunnen beheersen, weg weten met je emoties en met je scheppingsdrang, maakt je vrij en helpt je om jezelf te zijn. Nu lijkt het er al te vaak op, dat het onderwijs kinderen van hun vierde tot hun achttiende jaar intellectueel bezighoudt, maar ze emotioneel in de kou laat staan. Het basisonderwijs dient evenveel aandacht te besteden aan de creatieve, expressieve en motorische ontwikkeling van het kind als aan de intellectuele. Een basisschool die aan alle aspecten van de mens aandacht schenkt, evenzeer aan zijn hoofd als aan zijn hart en handen, kan een wezenlijke bijdrage leveren aan de vorming van evenwichtige burgers.⁴² De VVD stelt dat de wijze waarop het onderwijs de intellectuele capaciteiten van de jeugd ontwikkelt van eminent belang is voor het realiseren van zo veel mogelijk gelijke kansen voor iedereen. In dit geheel neemt het basisonderwijs een sleutelpositie in. Het bijt de spits af. Wat daar blijft liggen is praktisch niet meer in te halen. Het moet de grondslag leggen voor de activiteiten van de volgende fase: het voortgezet onderwijs, dat op zijn beurt de voortgezette ontwikkeling en afronding van de studie in het tertiair onderwijs moet voorbereiden.⁴³ D66 stipt aan dat het in het onderwijs dient te

⁴¹ Kamerstukken I 1980/81, 14 428, nr. 145b, p. 1-28 (VV) en Handelingen I 1981, nr. 3, p. 60 (Basionderwijs (14 428)).

⁴² Handelingen I 1981, nr. 3, p. 49-88 (Basionderwijs (14 428)).

⁴³ Handelingen I 1981, nr. 3, p. 65 en 83 (Basionderwijs (14 428)).

gaan om de eigen ontwikkelingsmogelijkheden van het kind. De partij hoopt dat de WBO daar niet aan voorbij zal streven.⁴⁴

In de discussie rondom de wet tot opnemning in onder andere de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving stelt de CDA-fractie dat actief burgerschap en sociale integratie kernwaarden van de cultuur zijn. De SP-fractie merkt op dat scholen zich actiever in dienen te zetten voor het inlopen van taalachterstanden, het aanleren van burgerschap en het bevorderen van culturele uitwisselingen om segregatie op scholen te voorkomen en de integratie van jongeren in de samenleving te verbeteren.⁴⁵

In het voorlopig verslag van de vaste Kamercommissie over de wet tot wijziging van onder andere de Wet op het primair onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid spreken ChristenUnie en SGP over de aloude tegenstelling of je in de opvoeding moet 'führen' of moet 'wachsenlassen'. Onder het laatste verstaan zij het aanbieden van een rijke pedagogische omgeving aan het kind, waarin het zich spontaan kan ontwikkelen. Beide partijen hechten grote waarde aan een dergelijke situatie.⁴⁶ Het debat dat vervolgens in de Eerste Kamer is gevoerd is aanleiding voor de PvdA om op te merken dat het een gemeenschappelijk belang is dat kinderen van verschillende achtergronden met elkaar opgroeien, zodat de zwakke kinderen zich optrekken aan de meer taalvaardige kinderen.'⁴⁷

Verder hebben meerdere wetswijzigingen plaatsgehad waarbij artikel 8 WPO is gewijzigd, maar waarbij in de Eerste Kamer niet over vorming is gesproken.

De wet tot wijziging van onder andere de WPO en de WVO in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten heeft tot een discussie geleid waarin niet duidelijk aan vorming wordt gerefereerd. Tussen de regels valt eruit op te maken dat het onderwijs over meer gaat dan over taal, rekenen en wiskunde. Tevens gaat onderwijs ook over meer dan burgerschap en sociale integratie. De ChristenUnie stelt gehecht te zijn aan de vrijheid van scholen inzake de inhoud van het onderwijs. Bij de beoordeling van scholen voor basisonderwijs door de inspectie gaat het alleen om minimumleerresultaten voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Dat betekent dus geen van overheidswege opgelegde, wettelijk vastgestelde invulling van andere leerinhouden, bijvoorbeeld burgerschap. De ChristenUnie hecht hieraan grote waarde.⁴⁸

⁴⁴ Handelingen I 1981, nr. 3, p. 67 (Basisonderwijs (14 428)).

⁴⁵ Kamerstukken I 2004/05, 29 666, nr. B, p. 1-2 (VV).

⁴⁶ Kamerstukken I 2009/10, 31 989, nr. B, p. 1-8 (VV).

⁴⁷ Handelingen I 2009/10, nr. 33, p. 1410-1424 (Onderwijsachterstandenbeleid (31 989)).

⁴⁸ Handelingen I 2009/10, nr. 15, p. 579-588 en Handelingen I 2009/10, nr. 17, p. 728-742 (Bekostigingsvoorschriften minimumleerresultaten (31 828)).

3. Wet op het voortgezet onderwijs

3.1 Inleiding

De Wet op het voortgezet onderwijs dateert van 14 februari 1963 en trad in 1968 in werking. De wet regelt het voortgezet onderwijs dat plaatsvindt na het basisonderwijs. De vanwege het grote bereik ook als Mammoetwet aangeduide wet introduceerde de havo, mavo en de lavo. Het atheneum kwam in de plaats van de HBS (hogere burgerschool) en het gymnasium werd ondergebracht bij het voortgezet onderwijs. Atheneum en gymnasium vormden samen het vwo. In de havo en het vwo werden kernvakken en keuzevakken ingevoerd.

De WVO is een aantal keren ingrijpend gewijzigd: in 1993 is voor de eerste drie jaren van het vwo, havo, mavo, lavo en vbo de basisvorming ingevoerd; het hoger beroepsonderwijs is in 1986 uit de WVO gehaald en het middelbaar beroepsonderwijs heeft in 1995 een eigen wettelijke regeling gekregen. Majeure wijzigingen betreffen verder de introductie van de leerprofielen in havo en vwo en de herziening van het vbo en de mavo door introductie van de leerwegen in de bovenbouw.

3.2 Preambule

De preambule bij de inwerkingtreding van de WVO op 1 augustus 1968 luidt: ‘dat het wenselijk is ter verkrijging van een samenhangend geheel van onderwijsvoorzieningen het voortgezet onderwijs in een wet te regelen’.⁴⁹

3.3 Doelartikel

3.3.1 Inhoud doelartikel

In de WVO zijn verschillende onderwijssoorten (vwo, havo, mavo, vmbo) vertegenwoordigd. Iedere soort heeft zijn eigen doelartikel. Daarnaast vermeldt artikel 42 WVO het karakter van het openbaar onderwijs dat refereert aan de doelstelling van dat onderwijs.

Artikel 42. Karakter openbaar onderwijs

1. *Het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving, en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden.*
2. Openbare scholen zijn toegankelijk voor leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensbeschouwing.
3. Openbaar onderwijs wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing.

⁴⁹ Stb. 1963, 40.

De kerndoelen van het onderwijs worden nader gespecificeerd in de artikelen 7-17 WVO. Hier worden alleen de (delen van de) artikelen die specifiek over vorming gaan vermeld.

Artikel 7. Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs

1. Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs is het onderwijs dat is ingericht ter voorbereiding op aansluitend wetenschappelijk onderwijs *en dat mede algemene vorming omvat*. Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs wordt gegeven aan scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs. Deze worden onderscheiden in gymnasia en athenea, elk met een cursusduur van zes jaren.
2. Aan de gymnasia wordt in elk geval onderwijs verzorgd in Latijnse taal en literatuur en Griekse taal en literatuur.

Artikel 8. Hoger algemeen voortgezet onderwijs

Hoger algemeen voortgezet onderwijs is het onderwijs dat is ingericht ter voorbereiding op aansluitend hoger beroepsonderwijs *en dat mede algemene vorming omvat*. Het hoger algemeen voortgezet onderwijs wordt gegeven:

- a. aan scholen met een cursusduur van vijf jaren;
- b. aan afdelingen van scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs. Deze hebben een cursusduur van twee jaren en vangen aan na vier jaren middelbaar algemeen voortgezet onderwijs

Artikel 9. Middelbaar algemeen voortgezet onderwijs

Middelbaar algemeen voortgezet onderwijs is het onderwijs dat is ingericht ter voorbereiding op aansluitend beroepsonderwijs dan wel op hoger algemeen voortgezet onderwijs, *en dat mede algemene vorming omvat*. Het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs wordt gegeven aan scholen met een cursusduur van vier jaren.

Artikel 10. Theoretische leerweg en sectoren m.a.v.o.

1. Aan scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs wordt onderwijs in de theoretische leerweg gegeven.
2. De theoretische leerweg omvat een door het bevoegd gezag in te richten in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma. Het programma omvat voor elke leerling in het derde leerjaar ten minste 1000 uren en in het vierde leerjaar ten minste 700 uren. Het programma is gericht op:
 - a. *een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming*,
 - b. een voorbereiding op naar inhoud verwante opleidingen in het aansluitend beroepsonderwijs, en
 - c. een voorbereiding op het hoger algemeen voortgezet onderwijs.
3. Het onderwijs in de theoretische leerweg wordt met ingang van het derde leerjaar gegeven in de volgende sectoren:
 - a. techniek,
 - b. zorg en welzijn,
 - c. economie, en
 - d. landbouw.(...)

Artikel 10a. Voorbereidend beroepsonderwijs

Voorbereidend beroepsonderwijs is het onderwijs dat is ingericht ter voorbereiding op aansluitend beroepsonderwijs, bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onderdelen b, c en d, van de Wet educatie en beroepsonderwijs *en dat mede algemene vorming omvat*. Het voorbereidend beroepsonderwijs wordt gegeven aan scholen met een cursusduur van vier jaren.

Artikel 10b. Beroepsgerichte leerweg en sectoren v.b.o.

1. Aan scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs wordt, in elke afdeling als bedoeld in artikel 10c, onderwijs in de basisberoepsgerichte leerweg en de kaderberoepsgerichte leerweg gegeven.

2. De beroepsgerichte leerwegen omvatten een door het bevoegd gezag in te richten in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma. Het programma omvat voor elke leerling in het derde leerjaar ten minste 1000 uren en in het vierde leerjaar ten minste 700 uren. Het programma is gericht op:
 - a. *een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming*, en
 - b. een voorbereiding op naar inhoud verwante opleidingen in het aansluitend beroepsonderwijs.
3. Het onderwijs in de beroepsgerichte leerwegen wordt met ingang van het derde leerjaar gegeven in een of meer van de volgende sectoren:
 - a. techniek,
 - b. zorg en welzijn,
 - c. economie, en
 - d. landbouw.
 (...)

Artikel 10d. Gemengde leerweg en sectoren scholengemeenschap m.a.v.o.–v.b.o.

1. Naast het onderwijs in de leerwegen, genoemd in de artikelen 10 en 10b, kan onderwijs in de gemengde leerweg worden gegeven aan:
 - a. een scholengemeenschap met in elk geval een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en een school voor voorbereidend beroepsonderwijs, of
 - b. een vestiging van een agrarisch opleidingscentrum wat het daarin verzorgde voorbereidend beroepsonderwijs betreft, indien:
 - 1°. het agrarisch opleidingscentrum onderdeel uitmaakt van een scholengemeenschap waarvan tevens een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs onderdeel uitmaakt, en
 - 2°. het voorbereidend beroepsonderwijs op de desbetreffende vestiging deels leerlingen betreft uit hetzelfde gebied als de desbetreffende school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs.
2. De gemengde leerweg omvat een door het bevoegd gezag in te richten in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma. Het programma omvat voor elke leerling in het derde leerjaar ten minste 1000 uren en in het vierde leerjaar ten minste 700 uren. Het programma is gericht op:
 - a. *een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming*, en
 - b. een voorbereiding op naar inhoud verwante opleidingen in het aansluitend beroepsonderwijs.

Artikel 10e. Leerwegondersteunend onderwijs; regionale verwijzingscommissie

1. Leerwegondersteunend onderwijs wordt verzorgd ter voorbereiding op of gedurende het volgen van onderwijs in een van de leerwegen, genoemd in de artikelen 10, 10b en 10d, ten behoeve van de leerling voor wie vaststaat dat een orthopedagogische en orthodidactische benadering is geboden met het oog op het afsluiten van het onderwijs in een van deze leerwegen. Leerwegondersteunend onderwijs wordt zodanig in het onderwijs geïntegreerd en ingericht dat de leerling een *ononderbroken ontwikkelingsproces*, gericht op het afsluiten als bedoeld in de eerste volzin, kan volgen.
 2. Leerwegondersteunend onderwijs wordt verzorgd, indien de leerling met behulp van de voorzieningen, bedoeld in artikel 24, tweede lid, tweede volzin, niet een ononderbroken ontwikkelingsproces als bedoeld in het eerste lid, kan volgen.
 3. Het bevoegd gezag beslist na overleg met de ouders van de leerling of aan de leerling leerwegondersteunend onderwijs wordt aangeboden.
- (...)

Artikel 10f. Praktijkonderwijs

1. Praktijkonderwijs wordt gegeven aan scholen voor praktijkonderwijs.
2. Praktijkonderwijs is onderwijs voor leerlingen voor wie vaststaat dat
 - a. overwegend een orthopedagogische en orthodidactische benadering is geboden, en
 - b. het volgen van het onderwijs in een van de leerwegen, genoemd in de artikelen 10, 10b en 10d, al dan niet in combinatie met het volgen van leerwegondersteunend onderwijs, bedoeld in artikel 10e, niet leidt tot het behalen van een diploma of een getuigschrift voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs als bedoeld in artikel 29.
3. *Praktijkonderwijs bestaat uit een gedeelte waarin aangepast theoretisch onderwijs, persoonlijkheidsvorming en het aanleren van sociale vaardigheden worden verzorgd, en een gedeelte*

waarin de leerling wordt voorbereid op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt. Praktijkonderwijs wordt zo veel mogelijk op basis van de kerndoelen verzorgd en is er op gericht dat leerlingen zo veel mogelijk het referentieniveau Nederlandse taal en het referentieniveau rekenen bereiken die voor het praktijkonderwijs zijn vastgesteld op grond van artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Praktijkonderwijs bereidt de leerling voor op functies binnen de regionale arbeidsmarkt op een niveau dat ligt onder het niveau van de assistentopleiding, bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onderdeel a, van de Wet educatie en beroepsonderwijs

(...)

Artikel 11b. Kerndoelen

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden kerndoelen vastgesteld, waarbij aandacht wordt besteed aan aspecten van:

- a. Nederlandse taal,
- b. Engelse taal,
- c. geschiedenis en staatsinrichting,
- d. aardrijkskunde,
- e. economie,
- f. wiskunde,
- g. natuur- en scheikunde,
- h. biologie,
- i. verzorging,
- j. informatiekunde,
- k. techniek,
- l. lichamelijke opvoeding, en
- m. beeldende vorming, muziek, drama en dans.

(...)

Artikel 11c. Onderwijsprogramma eerste twee leerjaren

1. Het bevoegd gezag richt voor de eerste twee leerjaren een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma in. Dit programma voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. het bevoegd gezag werkt de kerndoelen uit voor de verschillende schoolsoorten en verschillende groepen leerlingen, onverminderd de doorstroombevordering met behoud van keuzevrijheid van leerlingen, bedoeld in artikel 11a,
- b. het programma omvat per leerjaar ten minste 1040 uren, en
- c. in de eerste twee leerjaren worden gezamenlijk ten minste 1425 uren onderwijs verzorgd op basis van de kerndoelen.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven voor het verzorgen van onderwijs in de eerste twee leerjaren naast het onderwijs dat wordt verzorgd op basis van de kerndoelen(...)

Artikel 12. Periode van voorbereidend hoger onderwijs v.w.o. en h.a.v.o.; profielen

1. Het onderwijs aan scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en aan scholen voor hoger algemeen voortgezet onderwijs omvat met ingang van het vierde leerjaar een periode van voorbereidend hoger onderwijs.

2. De periode van voorbereidend hoger onderwijs is ingericht volgens profielen. Een profiel is een samenhangend onderwijsprogramma, zodanig ingericht dat het biedt:

- a. *een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming*,
- b. een algemene voorbereiding op het hoger onderwijs, en
- c. een bijzondere voorbereiding op groepen van naar inhoud verwante opleidingen in het hoger onderwijs.

3. De school verzorgt alle profielen. De profielen zijn:

- a. het profiel natuur en techniek;
- b. het profiel natuur en gezondheid;
- c. het profiel economie en maatschappij;
- d. het profiel cultuur en maatschappij.

4. Elk profiel bestaat uit:

- a. een gemeenschappelijk deel, dat voor alle profielen van de desbetreffende schoolsoort gelijk is,
 - b. een profieldeel, dat kenmerkend is voor dat profiel, en
 - c. een vrij deel.
5. Het bevoegd gezag richt het onderwijs in de periode van voorbereidend hoger onderwijs in op de grondslag van een normatieve studielast voor de leerling van 1600 uren per leerjaar, uitgaande van 40 weken met elk een normatieve studielast van 40 uren. Het bevoegd gezag richt een in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma in dat voor elke leerling ten minste 1000 uren per leerjaar omvat, met dien verstande dat het programma in het laatste leerjaar ten minste 700 uren omvat.

Artikel 17. Onderwijs in een pluriforme samenleving; burgerschap; sociale integratie
Het onderwijs:

- a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
- b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
- c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.

3.3.2 Opvattingen Eerste Kamer bij de totstandkoming van de doelartikelen

In deze paragraaf wordt de opvatting van de Eerste Kamer over vorming tijdens de totstandkoming van de WVO weergegeven. Bij de totstandkoming van de WVO in 1963 waren de volgende bepalingen in de wet opgenomen.⁵⁰

Artikel 13

(...)

2. Tot de scholen voor huishoudonderwijs en landbouwhuishoudonderwijs worden gerekend de scholen, die *een algemene en praktische vorming geven* voor huishouden en landbouwhuishouden, alsmede een voorbereiding voor daarmede in verband staande vrouwelijke beroepen. Aan deze scholen kan zowel hoger, middelbaar als lager huishoud- of landbouwhuishoudonderwijs worden gegeven.

(...)

7. Tot de scholen voor sociaalpedagogisch onderwijs worden gerekend de scholen, die een voorbereiding geven voor beroepen op het terrein van de jeugdvorming, de volksontwikkeling, het maatschappelijk werk en de volksgezondheid.

Artikel 14

(...)

4. In aansluiting op de theoretische vakopleiding, bedoeld in het tweede lid, draagt elke opleidingsschool zorg voor de praktische vorming van haar leerlingen volgens regelen, te stellen bij algemene maatregel van bestuur, de Onderwijsraad gehoord.

Artikel 15

(...)

2. De eerste leerkring beoogt de algemene vorming van de leerling, de tweede leerkring zijn bijzondere vorming als toekomstig onderwijzer. De derde leerkring beoogt in het bijzonder, voortbouwend op de reeds verkregen praktische vorming, de leerling nader vertrouwd te maken met zijn toekomstige functie.

(...)

4. In aansluiting aan de theoretische vakopleiding, bedoeld in het derde lid onder b en c, draagt elke kweekschool zorg voor de oefening in de praktijk van het lesgeven door de leerlingen van

⁵⁰ Stb. 1963, 40.

de tweede leerkring en voor de verdere vorming van de leerlingen van de derde leerkring volgens regelen, te stellen bij algemene maatregel van bestuur, de Onderwijsraad gehoord.

Bij de totstandkoming van de in 1968 in werking getreden Mammoetwet wordt in de memorie van toelichting gesproken over de gemeenschappelijke doelstelling van het voortgezet onderwijs. 'Immers het voortgezet onderwijs beoogt de algemene vorming, die reeds in het basisonderwijs is aangevangen, te voltooien en op die grond voor te bereiden tot het vervullen van een taak in de maatschappij.'⁵¹ 'Elke leerling dient de mogelijkheid te hebben na het verlaten van de school voor basisonderwijs, zowel een algemene, d.w.z. niet rechtstreeks op beroepen gerichte, vorming te ontvangen alsook een beroepsopleiding, die naar inhoud en omvang zo goed mogelijk zijn aangepast aan zijn aanleg en capaciteiten.'⁵²

Bij de bespreking van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) wordt over de cursusduur van zes jaar opgemerkt 'dat het voor een aantal leerlingen misschien wel mogelijk is zich de van hen geëiste kennis van de wis- en natuurkundige vakken in vijf jaren eigen te maken, maar dat dit in zeer veel gevallen *geschiedt ten koste van hun algemeen culturele, esthetische en sociale vorming. De brede algemene vorming, die bij de steeds toenemende specialisatie van de wetenschap voor de toekomstige student noodzakelijk is om de geestelijke waarden hoog te houden, kan, in het algemeen gesproken, slechts tot haar recht komen, indien zij in een wat rustiger tempo kan geschieden*. Bovendien zullen bij een iets rijpere leeftijd de leerlingen beter in staat zijn zich de hun geboden leerstof werkelijk eigen te maken.'⁵³

Het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) 'dient ter verbreding van de algemene vorming; het moet een veelzijdige ontwikkeling geven en in dat opzicht voorbereiden voor de vervulling van taken en functies, waarvoor meer ontwikkelden worden gesteld, doch waarvoor geen opleiding aan universiteit of hogeschool is vereist. De bedoelde voorbereiding moet in die zin algemeen zij, dat zij niet dienstbaar wordt gemaakt aan bepaalde gespecialiseerde werkzaamheden of aan de specifieke opleiding voor een beroep.'⁵⁴

'Het vwo zal zich uitsluitend richten op de voorbereiding tot de wetenschappelijke vorming en dienovereenkomstig zijn (hoge) eisen aan de leerlingen kunnen stellen. Het havo kan in ruime mate differentiëren naar gelang de belangstelling en de capaciteiten van de leerlingen en rekening houden met de maatschappelijke werkkringen, welke zij begeren naderhand te vervullen. Het havo dient onder meer ter vervanging van de hogereburgerschool met vijfjarige cursus, in zoverre deze tot taak heeft het geven van een algemene vorming ter voorbereiding op de intrede in de maatschappij.' Het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo) voorziet in algemene vorming en pas daarna volgt de eigenlijke beroepsopleiding.⁵⁵

Ter zake van het beroepsonderwijs wordt de algemene vorming van de leerlingen bijzonder beklemtoond. De vorming van de toekomstige beroepsbeoefenaar dient geïntegreerd te zijn in zijn algemene persoonlijkheidsvorming.⁵⁶

⁵¹ Kamerstukken II 1958/59, 5 350, nr. 3, p. 5 (MvT).

⁵² Kamerstukken II 1958/59, 5 350, nr. 3, p. 6 (MvT).

⁵³ Kamerstukken II 1958/59, 5 350, nr. 3, p. 6 (MvT).

⁵⁴ Kamerstukken II 1958/59, 5 350, nr. 3, p. 7 (MvT).

⁵⁵ Kamerstukken II 1958/59, 5 350, nr. 3, p. 7-8 (MvT).

⁵⁶ Kamerstukken II 1958/59, 5 350, nr. 3, p. 9 (MvT).

Bij de vakkenkeuze gaat het erom dat een groep vakken wordt gekozen die samen een min of meer afgeronde culturele vorming bieden en die de leerling verplicht is te volgen. Daarbij is een onderscheiding van de vakken in algemeen vormende vakken, technische vakken en vakken welke de esthetische en de lichamelijke vorming van de leerlingen beogen, geboden.⁵⁷

Eerste Kamer

In het voorlopig verslag van de vaste commissie voor onderwijs ten aanzien van het ontwerp van wet tot regeling van het voortgezet onderwijs is een paragraaf gewijd aan het vormingsonderwijs.⁵⁸ Enige leden van deze commissie betreurden het dat is voorgesteld geestelijke genootschappen toe te laten tot de openbare scholen tot het geven van vormingsonderwijs. Ten aanzien van het vwo stelden veel leden voorop dat het wetsvoorstel de klassieke vorming niet wezenlijk zal mogen aantasten. Sommige leden merkten op dat de onderwijskundige opvatting van de leerstof voor het vwo in dit onderwerp een andere nuance had gekregen; het is namelijk niet meer de stof welke de leerling zich dient eigen te maken, maar een stof waaraan de leerling zich vormt. Tevens zijn zij erover verwonderd dat de minister de beleidslijn die voorschreef het onderwijs aan het gymnasium te doen strekken tot een harmonische vorming van de jongeren, heeft laten vallen. Daarnaast beschouwden enige leden het als een aanslag op de klassieke vorming, waartoe het gymnasium sedert jaren de geëigende opleiding is, dat het ontwerp de mogelijkheid wil openen een gymnasium-B te creëren, waarvan het eindexamen geen Grieks zal omvatten.⁵⁹

In de memorie van antwoord komt de minister terug op de opmerkingen die gemaakt zijn door de leden van de Kamercommissie.⁶⁰ Ten aanzien van het toelaten van geestelijke genootschappen tot de openbare scholen tot het geven van vormingsonderwijs, merkt de minister op dat de ouders de gelegenheid behoort te worden gegeven zich uit te spreken welke verenigingen naar hun oordeel het vormingsonderwijs bieden dat zij voor hun kinderen wensen. De minister deelt de mening van de vele leden die van gevoelen zijn dat het wetsontwerp de klassieke vorming niet wezenlijk zal mogen aantasten, maar dit betekent niet dat noodzakelijke vernieuwingen door behoudzucht mogen worden belemmerd. De opleiding tot de universiteit betekent niet alleen het bijbrengen van een hoeveelheid kennis, maar moet tevens inhouden dat leerlingen worden gescherpt in hun kritisch vermogen en geoefend in zelfstandig denken. Hierin geeft hij aan dat het volstrekt onbegrijpelijk is hoe de leden tot het oordeel zijn kunnen komen dat hij ten aanzien van het gymnasium de beleidslijn inzake het bevorderen van een harmonische vorming heeft laten vallen.

De minister acht het onjuist te spreken van een aanslag op de klassieke vorming van het gymnasium indien een school naar eigen verkiezing van de geboden mogelijkheid gebruik kan maken het onderwijs zodanig in te richten dat een Grieksloze afdeling B wordt gevormd. De minister acht het gymnasium als schooltype van voorbereidend wetenschappelijk onderwijs van zeer grote waarde. Zij die zowel voor de klassieke talen als voor de wis- en natuurkundige vakken met goede vorderingen de

⁵⁷ Kamerstukken II 1958/59, 5 350, nr. 3, p. 19-20 (MvT).

⁵⁸ Kamerstukken I 1962/63, 5 350, nr. 26, p. 1-14 (VV).

⁵⁹ Kamerstukken I 1962/63, 5 350, nr. 26, p. 12-13 (VV).

⁶⁰ Kamerstukken I 1962/63, 5 350, nr. 26a, p. 1-20 (MvA).

school doorlopen en tenslotte de studie tot een goed einde brengen, ontvangen een opleiding die voor de vorming van de leerling en de voorbereiding op het wetenschappelijk onderwijs van zeer grote betekenis moet worden beschouwd. Onder de gymnasiasten bèta zijn leerlingen die in de alpha-afdeling niet op hun plaats zouden zijn. Het komt de klassieke vorming van deze leerlingen ten goede indien zij hun aandacht, die nu wordt besteed aan de beide talen, aan een daarvan hadden kunnen wijden.⁶¹

In de Handelingen van de Eerste Kamer is te lezen dat Van Hulst van de CHU nader ingaat op de discussie met de minister over de betekenis van de klassieke vorming.⁶² Speciaal voor de bèta-gymnasiast, maar eigenlijk ook voor een zeer groot deel van de alfa's geldt dat met de klassieke opleiding kennis wordt opgedaan die later vrijwel nooit in geld omgemunt kan worden. In deze tijd van verzakelijking en vermaterialisering kunnen wij deze factor nauwelijks hoog genoeg aanslaan, zo betoogt Van Hulst. De kennis van de klassieke talen en van de klassieke oudheid levert slechts voor enkele oud-bèta-gymnasiasten later een betere positie op geldelijk voordeel op. De betekenis is vrijwel steeds zuiver ideëel: de eigen culturele vorming. Tevens noemt de CHU dat het voor de klassieke vorming en voor de kennis van het hedendaagse politieke, economische en culturele leven een deugdelijke historische vorming noodzakelijk is. Kennis van de geschiedenis behoort tot het levensbrood van de moderne mens, moet althans daartoe behoren. De CHU is van mening dat de minister in dit opzicht de vorming van jonge mensen te kort gaat doen.⁶³

Algra van de ARP stelt zich te kunnen vinden in dat wat de minister in zijn beleidslijn heeft uitgezet: *voor de burgers optimale mogelijkheden te scheppen voor de stoffelijke en geestelijke ontwikkeling van de eigen persoonlijkheid en te bevorderen dat onderwijs, jeugdvorming, kunsten en wetenschappen steeds beter beantwoorden aan de eisen van de harmonische vorming van de jeugd tot volwassenheid en van de geestelijke ontwikkeling van de volwassenen en daardoor in steeds hogere mate ten goede komen aan het geestelijke en stoffelijke welzijn van het Nederlandse volk in al zijn geledingen.*⁶⁴

Schouwenaar-Franssen van de VVD spreekt over vorming in het beroepsonderwijs als voorbereiding op een werkring door middel van een brede basis en latere specialisatie. *In onze tijd wordt er meer dan vakkennis alleen geëist van de mens. De vakkennis verouderd bijzonder snel en daarom vind de VVD het van belang dat de leerling eerst algemene vorming krijgt en zich zo laat mogelijk specialiseert.* Tevens gaat de partij akkoord met de idee dat het gymnasium dient te leiden tot harmonische vorming van de jongeren. 'Wij menen dat harmonische vorming nodig is, opdat men een kans krijgt om harmonisch te leven in een wereld van techniek en materie, waarin de techniek en de materie een steeds grotere rol gaan spelen. Wij menen, dat wij dan alleen harmonisch zullen kunnen leven in onze tijd, als wij die techniek de baas blijven.' Alle onderwijs, ook het gymnasium, tracht op zijn manier bij te dragen tot evenwichtig uitgroeien. Het gymnasium heeft als voorbereidend wetenschappelijk onderwijs een cultuurvormende taak, die thans meer dan ooit beklemtoond dient te

⁶¹ Kamerstukken I 1962/63, 5 350, nr. 26a, p. 2, 15-16 (MvA).

⁶² Handelingen I 1962/63, nr. 17, p. 2029-2071 (Regeling van het voortgezet onderwijs (5 350)).

⁶³ Handelingen I 1962/63, nr. 17, p. 2037 (Regeling van het voortgezet onderwijs (5 350)).

⁶⁴ Handelingen I 1962/63, nr. 17, p. 2041 (Regeling van het voortgezet onderwijs (5 350)).

worden. Het gymnasium tracht deze taak te vervullen op zijn manier en binnen het kader van de hem gegeven mogelijkheden, door een zeker evenwicht, een zeker consortium Vitae, een leefgemeenschap te scheppen tussen geesteswetenschappen en natuurwetenschappen. Het is typerend voor onze tijd, dat bij steeds bredere groepen van de bevolking een vraag is naar verdieping van de culturele vorming. Mogelijk is het een reactie op een technisch tijdperk. Die verdieping wil men ook door de klassieke oudheid in het gezichtsveld betrekken. Schouwenaar-Franssen concludeert dat het wetsontwerp beoogt tegemoet te komen aan een aantal eisen van onze tijd, aan eisen van doelmatigheid, van sociale gerechtigheid, van culturele vorming, van pacificatie en dat het tot op zekere hoogte daarin slaagt.⁶⁵

Van Velthoven (KVP): ‘een geheel nieuw onderwijsbestel komt nu tot stand, afgestemd op de behoefte van individu en maatschappij. Geleidelijk luwde de strijd tussen de opvattingen over de neutrale en de confessionele school in de overtuiging van beide zijden, dat zij samen de noodzakelijke voorziening van ons volk op onderwijsgebied vormen; niet zo, dat de ene richting de mindere van de andere zou zijn, maar ieder met een bepaalde positieve inhoud, hun aandeel leverend in de vorming van onze jeugd. Tegenwoordig wordt veel meer dan vroeger aandacht besteed aan de algemene vorming van de leerlingen als basis voor verdere studie of voor het zich rechtsreeks inleven in de maatschappij. Vandaar dat Van Velthoven aan de tot stand te komen wet nationale betekenis toekent. Hij haalt de woorden aan van Verhaak, redactiesecretaris van het Weekblad van de Katholieke Lerarenvereniging Sint Bonaventura: de aanneming van de mammoetwet door de Tweede Kamer betekent geen eindpunt, maar een beginpunt. Het is eerder een startschot dat de mensen van de onderwijspraktijk in beweging zal moeten zetten om de mogelijkheden te realiseren en de kansen te benutten. Wil echter datgene ermee bereikt worden wat wij ervan hopen, dan zal het nodig zijn dat allen die rechtstreeks bij het onderwijs en de vormgeving betrokken zijn, zich onpartijdig en onbevooroordeeld inzetten in dienst van de vorming van de komende generatie.’⁶⁶

Schemerhorn (PvdA) haalt een stuk aan uit de liberale krant ‘Het Vaderland’: ‘verbijstering en neerslachtigheid bij het openbaar onderwijs, omdat men daar heel goed begrijpt, dat dankzij deze wet het voortgezet openbaar, op de algemene vorming gerichte onderwijs uit ons maatschappelijk bestel nu kan worden verdreven’. Schemerhorn wijst erop dat dit stuk niet serieus genomen kan worden. Verder wijst hij erop dat zijn partij de regeling van het vormingsonderwijs door kerken en genootschappen op geestelijke grondslag kan aanvaarden, maar een ongelijke behandeling wordt door de PvdA, ook de christenen onder hen, als onaanvaardbaar en als een overblijfsel uit een vervlogen periode veroordeeld. Daarnaast wijst hij erop dat het wenselijk is, omdat er nu eenmaal een belangrijk aantal matig tot zwak begaafde kinderen is, kinderen moet trachten de vorming te geven die bij hun capaciteiten en aanleg past.⁶⁷

⁶⁵ Handelingen I 1962/63, nr. 17, p. 2053 en 2055 (Regeling van het voortgezet onderwijs (5 350)).

⁶⁶ Handelingen I 1962/63, nr. 17, p. 2056 en 2058 (Regeling van het voortgezet onderwijs (5 350)).

⁶⁷ Handelingen I 1962/63, nr. 18, p. 2076, 2079-2080 (Regeling van het voortgezet onderwijs (5 350)).

3.4 Wijzigingen van artikel 42 WVO

Bij wijzigingen van artikel 42 WVO spreekt de Eerste Kamer blijkens de Kamerstukken niet over vorming. De volgende wetswijzigingen waarbij artikel 42 WVO is gewijzigd, zijn bekeken.

- Regeling voor de structuur, de kwaliteit, de financiering, de planning en de onderlinge afstemming van voorzieningen en activiteiten op het gebied van het cursorisch beroepsonderwijs, alsmede overgangsrecht (Wet op het cursorisch beroepsonderwijs) (21 122).⁶⁸
- Wijziging van bepalingen van verschillende wetten in verband met de erkenning van de vrijheid van levensovertuiging als grondrecht (24 614).⁶⁹
- Wijziging van enkele onderwijswetten en technische wijziging van enkele andere wetten in verband met het tot stand brengen van onder meer een Wet op het primair onderwijs en een Wet op de expertisecentra (25 409).⁷⁰

3.5 Majeure wijzigingen van de wet

De meest recente wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs vond plaats op 1 augustus 2010. De wijziging van onder andere de WVO in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten is behandeld in paragraaf 2.5.2, aangezien de wijziging ook betrekking heeft op de WPO.⁷¹ Daarnaast is de WVO gewijzigd in verband met het uitbreiden van de mogelijkheden om tot leraar te worden benoemd in het voortgezet onderwijs (32 270).⁷² Zoals in paragraaf 2.5 vermeld zijn er regels vastgesteld over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen in de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen (32 290).⁷³ In de Eerste Kamer heeft omtrent deze onderwerpen geen beraadslaging en geen stemming plaatsgevonden en over vorming is dan ook niet gesproken.⁷⁴

In deze paragraaf komen de majeure wijzigingen van de WVO aan bod, startend bij totstandkoming van de Mammoetwet, via de middenschool en de basisvorming naar de invoering van het vmbo en de tweede fase.

3.5.1 Mammoetwet

De invoering van de Mammoetwet vormde de totstandkoming van de WVO. De standpunten van de Eerste Kamer over vorming zijn besproken in paragraaf 3.3.2.

⁶⁸ *Stb.* 1992, 337.

⁶⁹ *Stb.* 1997, 192.

⁷⁰ *Stb.* 1998, 398.

⁷¹ *Stb.* 2010, 80.

⁷² *Stb.* 2010, 185.

⁷³ *Stb.* 2010, 194.

⁷⁴ Handelingen I 2009/10, nr. 27, p. 1148 (Hamerstukken).

3.5.2 Middenschool

In 1975 brengt Van Kemenade, minister van Onderwijs en Wetenschappen, de discussienota ‘Contouren van een toekomstig onderwijsbeleid’ uit.⁷⁵ Deze Contourennota is bedoeld als discussiestuk over het onderwijs voor de komende 25 jaar. Het voorgestelde onderwijsstelsel gaat uit van een basisschool voor vier- tot twaalfjarigen, gevolgd door een vierjarige middenschool. Daarna volgt een bovenschool met een twee-, drie- of vierjarige opleiding. Hoewel er experimenten met de middenschool hebben plaatsgevonden, is het plan uiteindelijk niet tot uitvoering gebracht, omdat er binnen de politiek geen draagvlak voor bestond.⁷⁶ De middenschool wordt nooit ingevoerd. De Eerste Kamer is niet aan het woord geweest in het debat over mogelijke invoering van de middenschool. Standpunten over vorming hebben wij op dit punt dan ook niet aangetroffen.

3.5.3 Hoger beroepsonderwijs van WVO naar WHBO

Voor het hoger beroepsonderwijs (hbo) gold geruime tijd, van 1968 tot 1985, de WVO. Van 1985 tot 1992 was korte tijd de Wet op het hoger beroepsonderwijs van kracht. Sinds 1992 valt het hbo onder het regime van de WHW.

De preambule van de wet houdende regeling van het hoger beroepsonderwijs (Wet op het hoger beroepsonderwijs), vermeldt ‘dat het wenselijk is binnen afzienbare tijd te komen tot een samenhangend geheel van gedifferentieerde onderwijsvoorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs; overwegende dat het daartoe wenselijk is het wetenschappelijk onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het onderwijs aan de Open Universiteit op te nemen in een wettelijk stelsel; overwegende dat de totstandkoming van een dergelijk stelsel niet anders dan gefaseerd zal zijn te verwezenlijken; overwegende dat de mogelijkheden, welke de Wet op het voortgezet onderwijs biedt ten behoeve van de ontwikkeling van het hoger beroepsonderwijs niet meer als toereikend worden ervaren en dat het derhalve wenselijk is het hoger beroepsonderwijs te lichten uit de Wet op het voortgezet onderwijs; overwegende dat het wenselijk is het hoger beroepsonderwijs onder te brengen in een eigen wettelijke regeling die een plaats zal kunnen krijgen binnen een wettelijk kader voor het gehele hoger onderwijs’.⁷⁷

In de memorie van toelichting bij de Wet op het hoger beroepsonderwijs wordt gesproken over de doelstelling van het wetsontwerp, namelijk de voorbereiding tot het bekleden van maatschappelijke betrekkingen *en de persoonlijke vorming en het maatschappelijk functioneren*.⁷⁸ Deze elementen zijn veeleer te onderscheiden dan te scheiden. Immers de persoonlijke vorming is mede bedoeld voor het functioneren in een beroep. Tevens is de voorbereiding op het bekleden van een maatschappelijke

⁷⁵ Kamerstukken II 1974/75, 13 459, nr. 2, p. 1-135.

⁷⁶ Gebaseerd op <http://cindycastrium.wordpress.com/2007/03/15/>.

⁷⁷ *Stb.* 1985, 80.

⁷⁸ Kamerstukken II 1980/81, 16 803, nr. 3, p. 10 (MvT).

betrekking niet mogelijk zonder persoonlijke vorming en tevens van belang voor de persoonlijke vorming.

In de Handelingen van de Eerste Kamer ten aanzien van de invoering van de WHBO hebben wij geen opvattingen over algemene vorming aangetroffen.⁷⁹ Wel maakte Pleumeekers (CDA) een opmerking over de praktische vorming: ‘mijn fractie acht de praktische vorming in deze wet te mager geregeld. Een goede beroepsopleiding is niet alleen de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs en van de onderwijsinstellingen. Het bedrijfsleven, zowel werkgevers als werknemers, en de gehele overheid dienen een gedeelte van die verantwoordelijkheid te dragen.’

3.5.4 Basisvorming

Als tweede majeure wijziging van de WVO bespreken we de invoering van basisvorming op 1 augustus 1993.

De preambule van de wet tot wijziging van onder meer de WVO en de WBO in verband met de invoering van basisvorming in het voortgezet onderwijs, de invoering van kerndoelen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs en de invoering van het voorbereidend beroepsonderwijs, vermeldt ‘dat een algehele verhoging van het peil van het jeugdonderwijs noodzakelijk is; dat het gewenst is het moment van de verplichte studie- en beroepskeuze uit te stellen; dat het met het oog daarop gewenst is het onderwijsprogramma in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs te moderniseren en gedeeltelijk te harmoniseren tot een basisvorming voor alle leerlingen, en kerndoelen in te voeren voor het basisonderwijs en voor de basisvorming in het voortgezet onderwijs; dat het gewenst is het beroepsvoorbereidend karakter van het lager beroepsonderwijs te versterken; dat het met het oog op het voorgaande gewenst is te komen tot breder samengestelde en grotere scholen’.⁸⁰

In de considerans van de wet worden als doelen voor de 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

Tegelijk met de invoering van de basisvorming werden de kerndoelen van het onderwijs in de WVO opgenomen. Destijds is er in de Eerste Kamer niet gedebatteerd over de vraag hoe scholen bij het bereiken van de kerndoelen kunnen differentiëren naar opleiding en niveau, waar de wetgever kerndoelen uniform voorschrijft. Doordat de kerndoelen worden geregeld in een AMvB (met voorhangprocedure) komt de specifieke aard van de kerndoelen bij de behandeling van het wetsvoorstel basisvor-

⁷⁹ Handelingen I 1984/85, nr. 14, p. 446-478 (Hoger beroepsonderwijs (16 803)).

⁸⁰ *Stb.* 1992, 270.

ming niet expliciet aan de orde.⁸¹ Vanaf de aanvang van de bemoeienis van de Eerste Kamer met de basisvorming is de toon in de Eerste Kamer zeer kritisch.⁸² Het plenaire debat maakt duidelijk dat CDA, VVD, D66 en de SGP/RPF grote moeite hebben met onderdelen van het wetsvoorstel. Er dreigde in het voorjaar van 1992 zelfs een crisis met de Eerste Kamer over het wetsvoorstel.

In de Handelingen van de Eerste Kamer stelt Schuyer (D66): ‘laat ik op deze plaats inlassen wat voor D66 uitgangspunt zou moeten zijn in een modern onderwijsbeleid.’⁸³ Toen in 1917 de Lager-onderwijswet tot stand kwam, was daarmee voor velen ook het eindonderwijs geregeld. De overheid achtte het haar taak, een minimale toerusting voor haar jeugd te garanderen. Dat was in die jaren revolutionair, de toerusting als zodanig werd ruim voldoende geacht. Niemand zal beweren dat wij 75 jaar later met een zelfde toerusting kunnen volstaan. Dat werd en wordt ook zonder wetgeving wel ingezien. Het lag dan ook in de lijn dat de leerweg werd verlengd door de leerplichtige leeftijd te verhogen tot 16 jaar. *De noodzaak, daarbij ook de algemene vorming te vernieuwen en uit te breiden, gegeven de ontwikkeling in de samenleving, kreeg daarbij onvoldoende aandacht en dat is eigenlijk tot op de dag van vandaag het geval. Het uitbreiden en het vernieuwen van de algemene vorming tot basisvorming, inhoudende een basistoerusting waarmee leerlingen de ontwikkelingen in de samenleving kunnen volgen, de op hen toekomende informatie kunnen verwerken, zich in die samenleving staande kunnen houden en ten slotte zich door middel van verdere opleiding zinvol kunnen ontwikkelen, is voor D66 bij de visie op onderwijsbeleid uitgangspunt. Dit te bereiken is veel, maar het is altijd nog beperkter dan in de preambule van het wetsontwerp is te lezen. Daar wordt aan het onderwijs een opgave gesteld die soms tegenstrijdig is maar - en dat is belangrijker - ook veelal onbereikbaar.*⁸⁴

Uit het voorgaande kan duidelijk zijn, dat D66 voor alle leerlingen een goede algemene vorming noodzakelijk acht om de in het begin van dit betoog genoemde uitgangspunten voor elke leerling ook te bereiken. Een internationale vergelijking laat zien, dat overal leerlingen vanaf hun veertiende jaar een beroepsgerichte scholing kunnen krijgen. Laat er geen misverstand over bestaan, mijn fractie wenst - dat moge uit het voorgaande duidelijk zijn - verbreding en verdieping van de algemene vorming voor alle leerlingen. Inhoudelijk draait het nu juist wel om dat laatste jaar. Er is ook geen maatschappelijke reden meer om het lager beroepsonderwijs aarzelend tegemoet te treden.⁸⁵

Van Boven (VVD): ‘het onderwijs is derhalve speelbal geworden van onoverzienbare en moeilijk te beheersen maatschappelijke krachten in de jaren zeventig en tachtig. Speciaal het voortgezet onderwijs, ingekneld tussen het aselectief geworden basisonderwijs — dat inmiddels ook al weer om herijking vraagt -en het steeds selectiever en veeleisender HBO en WO. Er was eigenlijk alleen consensus over het feit dat de mammoetwet, zoals door de VVD voorspeld, *een bijna desastreuze versmalling van de algemene vorming ten gevolge heeft gehad*, maar de in vele nota's voorgestelde

⁸¹ Zoontjens en Mentink, p. 43.

⁸² Zoontjens en Mentink, p. 51.

⁸³ Handelingen I 1991/92, nr. 27, p. 1150-1195 (Basisvorming (20 381)).

⁸⁴ Handelingen I 1991/92, nr. 27, p. 1151 (Basisvorming (20 381)).

⁸⁵ Handelingen I 1991/92, nr. 27, p. 1155 (Basisvorming (20 381)).

oplossingen konden noch de politiek noch het onderwijsveld bevredigen. Men wist zich in feite geen raad met het tussen basisonderwijs en hoger onderwijs liggende traject. Vandaar ten slotte het verzoek aan de WRR, waarmee de regering hoopte het onderwijsveld en de politiek de wind uit de zeilen te nemen.

*De fractie van de VVD in de Eerste Kamer heeft zich steeds een groot voorstander getoond van de beoogde kwaliteitsverbeterende verbreding van de algemene vorming, maar stond van den beginne af kritisch ten opzichte van het gevaar dat dit ten koste zou gaan van zowel de minst als van de meest begaafde leerlingen.*⁸⁶

Met alle respect voor opleidingen als de oude HBS en het huidige atheneum, die een goede basis kunnen leggen voor wetenschappelijk onderwijs, stel ik vast dat de gymnasiale vorming daar een extra dimensie aan toevoegt. Hoe eerder daarmee een begin gemaakt kan worden hoe beter. De basis kan, door de aard van de leerstof, het best gelegd worden bij nog jonge leerlingen. Dat blijkt ook uit het feit dat de oorspronkelijke lyceumgedachte van een driejarige onderbouw in snel tempo is omgebogen naar een eenjarige onderbouw en dat veel vwo-scholen al in de brugklas tot een setting met een gymnasiumgroep overgingen.⁸⁷

Jaarsma-Buijserd (PvdA): 'LBO was geen eindonderwijs, maar het feit dat het ten onrechte wel vaak met die meetlat gemeten werd, heeft er onzes inziens juist aan bijgedragen dat het zo'n "slechte" naam heeft gekregen. Het was vlees noch vis. Geen volwaardige algemene vorming. Geen beroepsonderwijs.'⁸⁸

Van Wijngaarden (GroenLinks): 'de invoering van deze wet betekent dat naast beroepsvorming veel aandacht aan algemene vorming en kunstzinnige vorming wordt gegeven. Er wordt meer ruimte gegeven voor de ontwikkeling van kritisch denken en zelfstandig handelen. Je zou zeggen: daar moet iedereen het mee eens zijn. Gezien de al jaren durende discussies blijkt het tegendeel. Door vorige sprekers is al ingegaan op de langdurige periode die voorafging aan de totstandkoming van deze wetsvoorstellen. Op sommige punten zal ik in herhaling vallen. Ik wil echter toch een stukje historie bespreken. In het midden van de jaren zeventig bood de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen Van Kemenade zijn contouren van een toekomstig onderwijsbestel aan. Hij schreef als voorwoord dat het in de discussienota ging om een perspectief voor de komende 20 à 25 jaar. Wij zijn inmiddels 20 jaar verder. Het zal waarschijnlijk niet de bedoeling van Van Kemenade zijn geweest dat er een discussie van 20 jaar zou plaatsvinden. Er zou nu een nieuwe onderwijsvorm liggen. De zogenaamde contourennota was direct na het verschijnen inzet van felle discussies. In die jaren waren de discussies overigens veelal fel. Er bleken grote tegenstellingen. Dat was begrijpelijk, want de blauwdruk die van het toekomstig onderwijsbestel werd gegeven was volstrekt nieuw. Het betekende een duidelijke breuk met het verleden. Niet het aanleren van vaardigheden en inzichten die noodzakelijk waren voor de uitoefening van een beroep of ter voorbereiding van een vervolgstudie, maar de volwaardige persoonlijke ontplooiing stond centraal. En wat zie je nu, twintig jaar later, gebeuren? In het commentaar van de Haagsche Courant van 1 juni 1991 wordt een pleidooi gehouden tegen een opgelegde basisvorming, omdat dat in strijd met de geest van deze tijd zou zijn. Commentator Riemersma beweert dat de keerzijde van het uitstel van de beroepskeuze is, dat wij te weinig vaklieden krijgen.

⁸⁶ Handelingen I 1991/92, nr. 27, p. 1159-1160 (Basisvorming (20 381)).

⁸⁷ Handelingen I 1991/92, nr. 27, p. 1161 (Basisvorming (20 381)).

⁸⁸ Handelingen I 1991/92, nr. 27, p. 1170 (Basisvorming (20 381)).

Het leren van een vak is ondergeschikt gemaakt aan de ontplooiing van de gehele mens, zo zegt hij, want wat te denken van een samenleving waar iedereen alleen maar boeken leest en niemand meer een ambachtelijk gemaakte stoel heeft om op te zitten? 'Geintje', denk ik als ik dat lees. Maar uit brieven van bijvoorbeeld het NCW en het NCOV klinkt eenzelfde signaal, zij het wat subtieler geformuleerd. Terug naar de contourennota, waarin staat: in het onderwijs komen maatschappelijke verschijnselen en sociale problemen als welvaart, werkgelegenheid, sociale zekerheid, veranderende rolpatronen, milieuvraagstukken, de derde wereld, criminaliteit, stadsvernieuwing en openbaar vervoer weinig of te weinig systematisch aan bod. Alsof het gisteren geschreven is! Deze laatste zin geeft beter dan welk exposé ook aan, waar het in deze nota om ging, welke grote wijzigingen in de opvatting over wat onderwijs is of moet zijn teweeg moesten worden gebracht. *Onderwijs is, zo stelde de nota, primair een welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing. In het huidige wetsvoorstel kom je dergelijke ideologische uitspraken mijns inziens veel te weinig meer tegen. De toverwoorden van nu zijn procesmanagement en schaalvergroting.*⁸⁹

Een tweede debat in de Eerste Kamer concentreerde zich op drie onderwerpen, waarvan de inhoud en duur van de basisvorming het voor deze studie belangrijkste onderwerp is.⁹⁰ Over vorming wordt niet expliciet gesproken. Uiteindelijk wordt het wetsvoorstel op 26 mei 1992 met 41 stemmen voor en 26 tegen (VVD, SGP, D66) aanvaard.

In de Tweede Kamer werd nog gesproken over de afsluiting van de basisvorming met een toets.⁹¹ Echter in de Eerste Kamer is hierover niet gedebatteerd.

3.5.5 Middelbaar beroepsonderwijs uit WVO

De regeling van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) was geruime tijd neergelegd in de WVO. Sinds 1995 valt het mbo onder het regime van de WEB. De totstandkoming van deze wet wordt besproken in het volgende hoofdstuk en de standpunten van de Eerste Kamer omtrent vorming worden aldaar weergegeven.

3.5.6 Wijziging basisvorming

In 2001 werd een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de basisvorming betreffende lestijd en de keuzemogelijkheid van kerndoelen.⁹²

De preambule van de wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in de basisvorming, vermeldt 'dat het wenselijk is de Wet op het voortgezet onderwijs aan te passen teneinde 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'.⁹³

⁸⁹ Handelingen I 1991/92, nr. 27, p. 1172-1173 (Basisvorming (20 381)).

⁹⁰ Handelingen I 1991/92, nr. 28, p. 1199-1211 (Basisvorming (20 381)).

⁹¹ Kamerstukken II 1992/93, 23 085, nrs. 1-8.

⁹² Gebaseerd op <http://cindycastricum.wordpress.com/2007/03/15/>.

⁹³ *Stb.* 2001, 340.

De Eerste Kamer verlangt een toezegging van staatssecretaris Adelmund dat in het wetsvoorstel een horizonbepaling wordt opgenomen.⁹⁴ De staatssecretaris doet de toezegging dat op zo kort mogelijke termijn de totstandkoming zal worden bevorderd van een wet waarin wordt bepaald dat artikel 11g van de Wet op het voortgezet onderwijs – dat de tijdelijke maatregelen met betrekking tot de basisvorming bevat – op 1 augustus 2004 vervalt.

Het wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming door de Eerste Kamer aangenomen. Een discussie over algemene vorming heeft dan ook niet plaatsgevonden.⁹⁵

3.5.7 Wetsvoorstel onderbouw

De roep tot evaluatie van de basisvorming houdt aan. Er wordt een Taakgroep Vernieuwing Basisvorming in het leven geroepen. De Taakgroep adviseert over de toekomst van de onderbouw van het voortgezet onderwijs. De aanbevelingen van de Taakgroep en de reactie van minister Van der Hoeven worden gesteund door een meerderheid van de vaste Tweede Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Benadrukt wordt dat in het nieuwe stelsel de aandacht voor vaardigheden in het onderwijs niet exclusief aandacht mag krijgen, het kennisaspect moet gewaarborgd zijn.⁹⁶

De preambule van de wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake vervanging van de basisvorming door een nieuwe regeling voor de onderbouw (regeling onderbouw VO), vermeldt ‘dat het wenselijk is, de regeling voor de basisvorming in de Wet op het voortgezet onderwijs te vervangen door een nieuwe regeling voor de onderbouw, waarbij de mogelijkheden worden vergroot voor variëteit in het traject tussen de bovenbouw van het primair onderwijs en de vervoltrajecten in de verschillende schoolsoorten in het voortgezet onderwijs, evenals de ruimte voor scholen bij het inrichten van onderwijsprogramma’s in de onderbouw van het voortgezet onderwijs’.⁹⁷

Voorgesteld wordt wijziging van artikel 33 WVO dat de mogelijkheid opent ‘vakoverstijgende onderdelen’ in het onderwijsprogramma van de onderbouw op te nemen. Basisvorming wordt ‘onderbouw’. In dit wetsvoorstel 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.⁹⁸

⁹⁴ Kamerstukken I 2000/01, 27 641, nr. 299b, p. 1-4.

⁹⁵ Handelingen I 2000/01, nr. 35, p. 1487 (Wijziging basisvorming (27 641)).

⁹⁶ Kamerstukken II 2004/05, 26 733, nr. 25, p. 1-15.

⁹⁷ *Stb.* 2006, 281.

⁹⁸ Zoontjens en Mentink, p. 67.

Uit de Handelingen van de Eerste Kamer blijkt dat het wetsvoorstel brede instemming krijgt.⁹⁹ Er is een kort debat waarin niet over algemene vorming wordt gesproken. Het wetsvoorstel wordt zonder stemming in de Eerste Kamer aangenomen.

Vanaf 1 augustus 2006 krijgen scholen in de eerste twee jaar van het voortgezet onderwijs meer vrijheid om het onderwijs in te richten. De scholen moeten wel voldoen aan kerndoelen die door het ministerie worden opgesteld.

3.5.8 Tweede fase en studiehuis

Een volgende wijziging die als ‘majeur’ wordt aangemerkt betreft de invoering van de tweede fase en het studiehuis. In de nota ‘Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs’ uit 1991 wordt de basis gelegd voor de hervorming van de bovenbouw. De vrije keuze voor het eindexamenpakket van havo en vwo wordt vervangen door vier profielen die de aansluiting op hogeschool en universiteit moeten verbeteren. Tevens wordt het studiehuis ingevoerd. Leerlingen dienen in toenemende mate hun eigen studie te plannen en meer zelfstandig en in groepjes opdrachten uit te voeren.¹⁰⁰

De preambule van de wet tot wijziging van de WVO, de WHW en de WEB 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), vermeldt ‘dat het noodzakelijk is, de aansluiting van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en het hoger algemeen voortgezet onderwijs op het hoger onderwijs te verbeteren; dat het in het bijzonder met het oog daarop gewenst is het onderwijsprogramma in de hogere leerjaren van deze onderwijssoorten te moderniseren en leerlingen in beter herkenbare en meer samenhangende programma’s gericht voor te bereiden op bepaalde opleidingen in het hoger onderwijs; dat het gelet op deze doelstellingen en gelet op de noodzaak van het vergroten van de autonomie van scholen gewenst is, scholen meer ruimte te geven in de keuze van werkvormen in het onderwijsprogramma voor de hogere leerjaren; dat het in verband daarmee noodzakelijk is, wijzigingen aan te brengen in de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs’.¹⁰¹

Blijkens de Handelingen van de Eerste Kamer merkte Veling (GPV) op dat wij overigens wel altijd erg veel willen in het onderwijs.¹⁰² Enerzijds willen wij die brede maatschappelijke vorming. Alles wat wenselijk is, moet eigenlijk in het onderwijs gebeuren. Vandaar die verbreding en erg veel vakken. De profielen zijn erg overladen en breed. Als je daarbij nog de inhoudelijke ambities rekent, moet er erg veel gebeuren. Anderzijds moet er diepgang zijn, het liefst meer bèta enz. Vandaar mijn opmerking dat wij ons wel moeten realiseren dat wij met dezelfde leerlingen te ma-

⁹⁹ Handelingen I 2005/06, nr. 29, p. 1332-1336 (Wetsvoorstel onderbouw (30 323)).

¹⁰⁰ Gebaseerd op <http://cindycastrium.wordpress.com/2007/03/15/>.

¹⁰¹ *Stb.* 1997, 332.

¹⁰² Handelingen I 1996/97, nr. 33, p. 1905-1922 (Profielen voortgezet onderwijs (25 168)).

ken zullen hebben die wij ook nu in de scholen hebben. Daarmee kan uitstekend gewerkt worden, maar dat vraagt erg veel pedagogiek. Dus niet alleen onderwijstechnologie, maar domweg mensen die hart hebben voor jeugd en die zich daar in de scholen voor willen blijven inzetten.¹⁰³

Schoondergang-Horikx (GroenLinks) heeft haar verbazing uitgesproken over de sterke positie van CKV ten opzichte van maatschappijleer. De staatssecretaris was weer verbaasd over de reacties in de pers op het wegvallen van maatschappijleer. Politieke vorming en burgerschapskunde zullen volgens haar echt wel tot hun recht komen bij geschiedenis en maatschappijleer. Ik ben blij dat zij die gegevens zal verstreken. Daar moet vorm aan gegeven worden om in ieder geval dat deel van het onderwijs inhoudelijk van de grond te krijgen.¹⁰⁴

3.5.9 Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

Een derde majeure wijziging van de WVO betreft de samenvoeging van vbo en mavo tot voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).

De preambule van de wet tot wijziging van onder meer de WVO in verband met de invoering van leerwegen in de hogere leerjaren van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede van leerwegondersteunend praktijkonderwijs, vermeldt 'dat het wenselijk is te komen tot verbetering van de aansluiting van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt, door deze onderwijsvormen meer het karakter te geven van voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs; dat het in verband daarmee noodzakelijk is de Wet op het voortgezet onderwijs te wijzigen door het invoeren van leerwegen in de hogere leerjaren van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, door het invoeren van leerwegondersteunend onderwijs als voorziening voor leerlingen die met behulp daarvan dit onderwijs met goed gevolg kunnen voltooien, door het invoeren van de verplichting voor scholen om deel te nemen aan een samenwerkingsverband, alsmede door het in de wet opnemen van scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs die tot taak hebben het verzorgen van niet-diplomagericht onderwijs; dat het mede in verband met de afloop van de geldigheidsduur van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs noodzakelijk is het voortgezet speciaal onderwijs aan leerlingen met leer en opvoedingsmoeilijkheden, aan moeilijk lerende kinderen en aan zeer moeilijk opvoedbare kinderen binnen het voortgezet onderwijs te positioneren, ten einde te bevorderen dat zo veel mogelijk van deze leerlingen de leerwegen van het voortgezet onderwijs met goed gevolg voltooien en dat de in het voortgezet speciaal onderwijs aanwezige deskundigheid zo veel mogelijk ten behoeve van het voortgezet onderwijs kan worden ingezet'.¹⁰⁵

¹⁰³ Handelingen I 1996/97, nr. 33, p. 1917-1918 (Profielen voortgezet onderwijs (25 168)).

¹⁰⁴ Handelingen I 1996/97, nr. 33, p. 1918 (Profielen voortgezet onderwijs (25 168)).

¹⁰⁵ *Stb.* 1998, 337.

Blijkens de Handelingen van de Eerste Kamer stelt Tuinstra (D66): ‘deze harde feiten hebben geleid tot een cultuuromslag waarin taboes moesten worden doorbroken, bijvoorbeeld het taboe dat onderwijs moet aansluiten op de arbeidsmarkt.¹⁰⁶ Dat werd lang onacceptabel geacht. Het zou een vorm van africhting van de mens op uitsluitend de werksituatie zijn. Algemene vorming moest gelijke kansen brengen en geheel in overeenstemming met de cultuur van die tijd viel algemene vorming dan samen met theoretische vorming en dat viel weer samen met intellectuele vorming. Gelukkig is dit patroon achterhaald en heeft men ingezien dat gefingeerde tegenstellingen tussen bijvoorbeeld intelligentie en handvaardigheid, tussen praktisch bezig zijn en algemene vorming, alleen maar bijdragen aan de tweedeling in de samenleving en aan het opdringen van waardepatronen aan individuen die daar naar hun aard geen behoefte aan hebben en er ook niet mee gediend zijn. Ook de sociaal-emotionele ontwikkeling kwam meer in de belangstelling, hetgeen ook een belangrijk feit is. En op al deze feiten is dit wetsvoorstel een reactie.’

3.5.10 Maatschappelijke stage

Het kabinet Balkenende IV heeft besloten om de maatschappelijke stage vanaf het schooljaar 2011-2012 verplicht te stellen voor alle middelbare scholieren. Van Bijsterveldt, staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, gaf onlangs per brief een uitgebreide tussenstand ten aanzien van de invoering van de maatschappelijke stage aan de Tweede Kamer.¹⁰⁷ Hierin concludeert zij dat de maatschappelijke stage op enkele punten bijdraagt aan de vorming van burgerschap. Op de korte termijn bereikt de stage voor de meeste leerlingen het doel van kennismaking met de samenleving en vrijwillige inzet. Met name de stages in organisaties die leerlingen zelf hebben uitgekozen dragen bij aan het langetermijndoel van burgerschapsvorming. Persoonlijke kenmerken van de leerling zijn van doorslaggevende invloed op burgerschapsvorming. Leerlingen die zichzelf tot een kerkgenootschap rekenen hebben bijvoorbeeld sterkere maatschappelijke waarden, zijn sterker politiek betrokken en ook sterker betrokken bij goede doelenorganisaties. De staatssecretaris concludeert dat de maatschappelijke stage scholen een gepast middel biedt om invulling te geven aan burgerschapsvorming. Momenteel bevindt de maatschappelijke stage zich nog in de testfase. De Tweede Kamer heeft ingestemd met verplichte invoering in 2011. De maatschappelijke stage is niet aan bod gekomen in debatten in de Eerste Kamer.

¹⁰⁶ Handelingen I 1997/98, nr. 27, p. 1544-1566 (Leerwegen mavo-vbo (25 410)).

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2009/10, 31 289, nr. 85 (Brief van de staatssecretaris van OCW).

3.6 Conclusie ten aanzien van de Wet op het voortgezet onderwijs

Artikel 42 van de Wet op het voortgezet omschrijft het karakter van het openbaar onderwijs, dat dient bij te dragen aan de ontwikkeling van de leerling. De kerndoelen van het onderwijs worden nader gespecificeerd in de artikelen 7-17 WVO. Daarin wordt veelvuldig gesproken over algemene vorming als doel van het onderwijs.

Bij de totstandkoming van de Mammoetwet in 1963 wordt in de memorie van toelichting gesproken over de gemeenschappelijke doelstelling van het voortgezet onderwijs. 'Immers het voortgezet onderwijs beoogt de algemene vorming, die reeds in het basisonderwijs is aangevangen, te voltooien en op die grond voor te bereiden tot het vervullen van een taak in de maatschappij.'¹⁰⁸ Het voorlopig verslag van de vaste Eerste Kamercommissie ten aanzien van het ontwerp van wet tot regeling van het voortgezet onderwijs brengt de zorg tot uitdrukking dat ten aanzien van het vwo het wetsvoorstel de klassieke vorming niet wezenlijk zal mogen aantasten. Daarnaast is men erover verwonderd dat de minister de beleidslijn die voorschreef het onderwijs aan het gymnasium te doen strekken tot een harmonische vorming van de jongeren, heeft laten vallen.¹⁰⁹ In de memorie van antwoord komt de minister terug op de opmerkingen die gemaakt zijn door de leden van de Kamercommissie. Zij die zowel voor de klassieke talen als voor de wis- en natuurkundige vakken met goede voorde- ringen de school doorlopen en tenslotte de studie tot een goed einde brengen, ont- vangen een opleiding die voor de vorming van de leerling en de voorbereiding op het wetenschappelijk onderwijs van zeer grote betekenis moet worden beschouwd.¹¹⁰ Het debat in de Eerste Kamer is aanleiding voor de CHU om nader in te gaan op de discussie met de minister over de betekenis van de klassieke vorming. De partij stelt dat in deze tijd van verzakelijking en vermaterialisering hier grote waarde aan ge- hecht dient te worden.¹¹¹ De ARP sluit zich aan bij de beleidslijn van de minister: 'voor de burgers optimale mogelijkheden te scheppen voor de stoffelijke en geeste- lijke ontwikkeling van de eigen persoonlijkheid en te bevorderen dat onderwijs, jeugdvorming, kunsten en wetenschappen steeds beter beantwoorden aan de eisen van de harmonische vorming van de jeugd tot volwassenheid en van de geestelijke ontwikkeling van de volwassenen en daardoor in steeds hogere mate ten goede ko- men aan het geestelijke en stoffelijke welzijn van het Nederlandse volk in al zijn geledingen'.¹¹² De VVD stelt dat er in onze tijd meer dan vakkennis alleen wordt geëist van de mens. De vakkennis veroudert bijzonder snel en daarom vind de VVD het van belang dat de leerling eerst algemene vorming krijgt en zich zo laat mogelijk specialiseert.¹¹³ De KVP constateert dat tegenwoordig veel meer dan vroeger aan- dacht wordt besteed aan de algemene vorming van de leerlingen als basis voor ver- dere studie of voor het zich rechtsreeks inleven in de maatschappij.¹¹⁴

¹⁰⁸ Kamerstukken II 1958/59, 5 350, nr. 3, p. 5 (MvT).

¹⁰⁹ Kamerstukken I 1962/63, 5 350, nr. 26, p. 12-13 (VV).

¹¹⁰ Kamerstukken I 1962/63, 5 350, nr. 26a, p. 2, 15-16 (MvA).

¹¹¹ Handelingen I 1962/63, nr. 17, p. 2037 (Regeling van het voortgezet onderwijs (5 350)).

¹¹² Handelingen I 1962/63, nr. 17, p. 2041 (Regeling van het voortgezet onderwijs (5 350)).

¹¹³ Handelingen I 1962/63, nr. 17, p. 2053 en 2055 (Regeling van het voortgezet onderwijs (5 350)).

¹¹⁴ Handelingen I 1962/63, nr. 17, p. 2056 en 2058 (Regeling van het voortgezet onderwijs (5 350)).

De WVO kent een aantal ingrijpende wijzigingen. Met name bij de invoering van basisvorming is er uitvoerig gesproken over algemene vorming in het onderwijs. Het uitbreiden en het vernieuwen van de algemene vorming tot basisvorming, inhoudende een basistoerusting waarmee leerlingen de ontwikkelingen in de samenleving kunnen volgen, de op hen toekomende informatie kunnen verwerken, zich in die samenleving staande kunnen houden en ten slotte zich door middel van verdere opleiding zinvol kunnen ontwikkelen, is voor D66 bij de visie op onderwijsbeleid uitgangspunt. *Dit te bereiken is veel, maar het is altijd nog beperkter dan in de preambule van het wetsontwerp is te lezen. Daar wordt aan het onderwijs een opgave gesteld die soms tegenstrijdig is maar - en dat is belangrijker - ook veelal onbereikbaar.*¹¹⁵ Verbreding en verdieping van de algemene vorming voor alle leerlingen is vereist, aldus D66.¹¹⁶ De fractie van de VVD in de Eerste Kamer heeft zich steeds een groot voorstander getoond van de beoogde kwaliteitsverbeterende verbreding van de algemene vorming, maar stond van den beginne af kritisch ten opzichte van het gevaar dat dit ten koste zou gaan van zowel de minst als van de meest begaafde leerlingen.¹¹⁷ GroenLinks merkt op dat de invoering van deze wet betekent dat naast beroepsvorming veel aandacht aan algemene vorming en kunstzinnige vorming wordt gegeven. Er wordt meer ruimte gegeven voor de ontwikkeling van kritisch denken en zelfstandig handelen. Niet het aanleren van vaardigheden en inzichten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van een beroep of ter voorbereiding van een vervolgstudie, maar de volwaardige persoonlijke ontplooiing staat centraal. Onderwijs is primair een welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing. In het huidige wetsvoorstel kom je dergelijke ideologische uitspraken veel te weinig tegen, aldus GroenLinks. De toverwoorden van nu zijn procesmanagement en schaalvergroting.¹¹⁸ Echter, de basisvorming is onderhevig aan kritiek. In de wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake vervanging van de basisvorming door een nieuwe regeling voor de onderbouw (regeling onderbouw VO) 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.¹¹⁹ Het wetsvoorstel krijgt brede instemming in de Eerste Kamer. Er is een kort debat waarin niet over algemene vorming wordt gesproken. Het wetsvoorstel wordt zonder stemming in de Eerste Kamer aangenomen.¹²⁰

In het debat over de wet tot wijziging van de WVO, de WHW en de WEB 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) merkt het GPV op dat men erg veel wil in het onderwijs. Enerzijds de brede maatschappelijke vorming en anderzijds moet er diepgang zijn.¹²¹

¹¹⁵ Handelingen I 1991/92, nr. 27, p. 1151 (Basisvorming (20 381)).

¹¹⁶ Handelingen I 1991/92, nr. 27, p. 1155 (Basisvorming (20 381)).

¹¹⁷ Handelingen I 1991/92, nr. 27, p. 1159-1160 (Basisvorming (20 381)).

¹¹⁸ Handelingen I 1991/92, nr. 27, p. 1172-1173 (Basisvorming (20 381)).

¹¹⁹ Zoontjens en Mentink, p. 67.

¹²⁰ Handelingen I 2005/06, nr. 29, p. 1332-1336 (Wetsvoorstel onderbouw (30 323)).

¹²¹ Handelingen I 1996/97, nr. 33, p. 1917-1918 (Profielen voortgezet onderwijs (25 168)).

De wet tot wijziging van onder meer de WVO in verband met de invoering van leerwegen in de hogere leerjaren van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede van leerwegondersteunend praktijkonderwijs geeft geen aanleiding tot een brede discussie over algemene vorming. Tijdens het debat in de Eerste Kamer stelt D66 dat algemene vorming in het verleden gelijke kansen moest brengen en geheel in overeenstemming met de cultuur van die tijd viel algemene vorming dan samen met theoretische vorming en dat viel weer samen met intellectuele vorming. Het stemt de partij gelukkig dat dit patroon is achterhaald. Men heeft ingezien dat gefingeerde tegenstellingen tussen bijvoorbeeld intelligentie en handvaardigheid, tussen praktisch bezig zijn en algemene vorming, alleen maar bijdragen aan de tweedeling in de samenleving en aan het opdringen van waardepatronen aan individuen die daar naar hun aard geen behoefte aan hebben en er ook niet mee gediend zijn. Ook de sociaal-emotionele ontwikkeling kwam meer in de belangstelling, hetgeen ook een belangrijk feit is.¹²²

¹²² Handelingen I 1997/98, nr. 27, p. 1544-1566 (Leerwegen mavo-vbo (25 410)).

4. Wet educatie en beroepsonderwijs

4.1 Inleiding

De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) regelt het beroepsonderwijs, dat de meerderheid van de Nederlandse jongeren voorbereidt op het zelfstandig kunnen uitoefenen van een beroep. Ging het in het verleden vooral om de kwalificatie voor een beroep, tegenwoordig is socialisatie in de zin van volwaardige participatie in de samenleving een doelstelling waarvan de noodzaak steeds meer wordt gevoeld. In dit hoofdstuk komt de visie van de Eerste Kamer ten aanzien van beide functies van het middelbaar beroepsonderwijs aan bod.

4.2 Preambule

De preambule van de WEB bij de inwerkingtreding op 1 november 1995 luidt: ‘dat het met het oog op de totstandkoming van een landelijke kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs, de gewenste verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, de gewenste verbetering van de afstemming tussen beroepsonderwijs en educatie, en voor een samenhangende besluitvorming op het gebied van de educatie, wenselijk is de toedeling van bevoegdheden aan de rijksoverheid, aan de gemeenten, aan de landelijke organen en aan de instellingen te herzien; dat het daarvoor wenselijk is de regelingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs in de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs en de Kaderwet Volwassenen-educatie 1991, alsmede de regelingen met betrekking tot het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs in de Wet op het voortgezet onderwijs, in een samenhangend wettelijk kader neer te leggen met ingang van de expiratiedatum van deze regelingen’.¹²³

4.3 Doelartikel

4.3.1 Inhoud doelartikel

Artikel 1.2.1. Doelstellingen onderwijs

1. Educatie is gericht op *de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen door de ontwikkeling van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen op een wijze die aansluit bij hun behoeften, mogelijkheden en ervaringen alsmede bij maatschappelijke behoeften*. Waar mogelijk sluit de educatie aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs. Educatie omvat niet activiteiten op het niveau van het hoger onderwijs.

2. Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. *Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren*. Beroepsonderwijs sluit aan op

¹²³ Stb. 1995, 501.

het voorbereidend beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs. Beroepsonderwijs omvat niet het hoger onderwijs.

4.3.2 Opvattingen Eerste Kamer bij de totstandkoming van het doelartikel

In het nader gewijzigd voorstel van wet is bepaald dat artikel 1.2.1 WEB de doelstellingen van het onderwijs aanduidt.¹²⁴ Sinds de inwerkingtreding van de WEB in 1995 is het doelartikel niet gewijzigd.

In de Handelingen van de Eerste Kamer is te lezen dat Jaarsma (PvdA) stelt dat de wetgever met deerschikking in deze sector van het onderwijs een bijdrage wil leveren aan de maatschappelijke integratie van groepen met een achterstand.¹²⁵ Zijn fractie is geneigd om die laatste doelstelling buitengewoon serieus te nemen en betreurt dus dat die notie niet is opgenomen in de bekostigingsparameters die in de wet zijn opgenomen. ‘Dit wetsvoorstel heeft ook aangegeven hoe wij die maatschappelijke integratie willen bereiken, namelijk via onderwijs op maat. Wij zijn geneigd om de beide doelstellingen van deze wet erg serieus te nemen. Het is verbazingwekkend hoe weinig publieke aandacht de ingrijpende verandering in ons onderwijsstelsel waarvan wij vandaag het wettelijke kader behandelen, heeft gekregen buiten de kring van direct betrokkenen. (...) *Maar dat onderwijs moet ook zorgen voor de maatschappelijke integratie van groepen met een achterstand, door ervoor te zorgen dat zo min mogelijk mensen uit het onderwijs vallen zonder startkwalificatie.*

De BVE-sector in de nieuwe constellatie dient maatwerk te leveren voor de arbeidsmarkt, maar hij dient ook te zorgen voor maatschappelijke integratie van groepen met een achterstand en hij dient ervoor te zorgen dat meer mensen dan nu met een primaire startkwalificatie op de arbeidsmarkt verschijnen. Het lijkt er dus op dat wij de oude discussie over rendementen en gelijke kansen weer te pakken hebben.’

Schoondergang-Horix (GroenLinks) stelt: ‘de bedoeling van de WEB is dat er een integraal en samenhangend stelsel van beroepsonderwijs en educatie gecreëerd wordt, onderwijs op maat, dat is een ambitieuze doelstelling. Door de WEB verdwijnt het vormingswerk in zijn huidige gedaante, maar het komt terug in andere regelingen, zoals in de sociale vernieuwing en in het grotestedenbeleid, maar vormingswerk wordt wel versnipperd. Coördinatie in de uitvoering van de diverse regelingen ten behoeve van de bodemgroepen zou wel een moeilijk kunnen worden.’

Tuinstra (D66): ‘het gaat hier over iets heel belangrijks, namelijk het verbeteren van de structuur van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie door deze onder te brengen in brede regionale opleidingscentra. Dit klinkt heel technisch, maar in werkelijkheid zien we hier een operationalisering van veranderde en veranderende opvattingen rondom onderwijs en educatie van de laatste twintig jaar. Het was immers lang taboe om onderwijs en arbeidsmarkt te koppelen. Prestatiegerichtheid was ook een poosje uit, algemene vorming stond hoog in het vaandel en volwasseneneducatie was vooral iets voor vrouwen in achterstandssituaties, hoe belangrijk overigens ook. In het voorliggende wetsvoorstel wordt met die ideeën afgerekend en soms terecht. In de praktijk bleek de uitval groot en de arbeidsmarkt onbereikbaar. Tegelijkertijd kon aan de

¹²⁴ Kamerstukken I 1994/95, 23 778, nr. 275, p. 1-87.

¹²⁵ Handelingen I 1995/96, nr. 3, p. 51-66 en 77-95 (Wet educatie en beroepsonderwijs (23778)).

vraag van het bedrijfsleven naar beroepskrachten niet worden voldaan. We zijn iets pragmatischer geworden.’

4.4 Majeure wijzigingen van de wet

De meest recente wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs vond plaats op 1 augustus 2010.¹²⁶ Zoals in paragraaf 2.5 vermeld zijn er regels vastgesteld over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen in de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen (32 290).¹²⁷ In de Eerste Kamer heeft hieromtrent geen beraadslaging en geen stemming plaatsgehad en over vorming is dan ook niet gesproken.¹²⁸

Een belangrijk element uit de WEB is de invoering van de kwalificatiestructuur. Omdat deze plaatsvond bij de totstandkoming van de WEB, zijn de standpunten van de Eerste Kamer op dit punt al besproken in de vorige paragraaf.

4.5 Conclusie ten aanzien van de Wet educatie en beroepsonderwijs

Het doelartikel van de Wet educatie en beroepsonderwijs is artikel 1.2.1. Hieruit blijkt dat de doelstelling van educatie is gericht op de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen door de ontwikkeling van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen op een wijze die aansluit bij hun behoeften, mogelijkheden en ervaringen alsmede bij maatschappelijke behoeften. In het doelartikel is ook ten aanzien van het beroepsonderwijs expliciet vastgelegd dat het de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers bevordert en bijdraagt aan het maatschappelijk functioneren.

De Eerste Kamer heeft ingestemd met het doelartikel, maar we hebben nauwelijks standpunten uit de Eerste Kamer kunnen traceren die betrekking hebben op de expliciet geformuleerde doelstelling ten aanzien van algemene vorming. Een uitzondering daarop is wellicht de opmerking gemaakt bij de totstandkoming van de WEB in 1995 in de Eerste Kamer door D66. De woordvoester van die partij merkte op dat het over iets heel belangrijks ging, namelijk het verbeteren van de structuur van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie door deze onder te brengen in brede regionale opleidingscentra. Ze stelde vast dat prestatiegerichtheid al een poosje uit was, algemene vorming hoog in het vaandel stond en volwasseneneducatie vooral iets was voor vrouwen in achterstandssituaties, hoe belangrijk overigens ook. ‘In het voorliggende wetsvoorstel wordt met die ideeën afgerekend en soms terecht’, aldus D’66.¹²⁹

¹²⁶ *Stb.* 2010, 194.

¹²⁷ *Stb.* 2010, 194.

¹²⁸ Handelingen I 2009/10, nr. 27, p. 1148 (Hamersstukken).

¹²⁹ Handelingen I 1995/96, nr. 3, p. 51-66 en 77-95 (Wet educatie en beroepsonderwijs (23778)).

5. Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

5.1 Inleiding

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek is op 8 oktober 1992 tot stand gekomen. Deze wet kent een lange geschiedenis, waarin de totstandkoming van de Wet op het hoger beroepsonderwijs en de Wet op het wetenschappelijk onderwijs in 1986 opmerkelijke gebeurtenissen vormen. Immers kwam niet lang na de inwerkingtreding van genoemde afzonderlijke wetten door de WHW de integratie tot stand van instellingen voor hoger beroepsonderwijs en instellingen voor wetenschappelijk onderwijs in één stelsel van hoger onderwijs. Na de inwerkingtreding van de WHW is de wet tientallen malen gewijzigd. Belangrijke wijzigingen betroffen o.a. de decentralisatie van huisvestingsbeslissingen, de modernisering van de universitaire bestuursstructuur en de invoering van de duale opleiding in 1998.

Instellingen in het hoger onderwijs hebben een grote zelfstandigheid en zijn in beginsel vrij in het aanbieden van onderwijs en (dus ook) in het voorzien in vorming. In dit hoofdstuk wordt de preambule van de WHW weergegeven (par. 5.2). In paragraaf 5.3 komt het doelartikel aan bod. Paragraaf 5.4.1 maakt melding van een majeure wijziging van de WHW door de invoering van de bachelor-masterstructuur. Er is gekozen voor deze wijziging omdat daar een duidelijke relatie kan worden gelegd met academische vorming. Majeure wijzigingen die geen standpunten ten aanzien van vorming opleverden, worden in paragraaf 5.4.2 vermeld.

5.2 Preambule

De preambule van de WHW bij de inwerkingtreding op 1 mei 1993 luidt: ‘dat het met het oog op de versterking van de kwaliteit, het vernieuwend vermogen alsmede de maatschappelijke gerichtheid van het bestel van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wenselijk is de zelfstandigheid van de instellingen te vergroten en daartoe de toedeling van bevoegdheden aan de rijksoverheid en de desbetreffende instellingen te herzien; dat het voorts gewenst is dat de bestuurlijke betrekkingen die de rijksoverheid onderhoudt met die instellingen zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd; dat het daarvoor wenselijk is de afzonderlijke regelingen op het gebied van het bestel van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek samen te voegen tot een Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek’.¹³⁰

¹³⁰ *Stb.* 1992, 593.

5.3 Doelartikel

5.3.1 Inhoud doelartikel

In het doelartikel (artikel 1.3 WHW) is vastgelegd waar universiteiten en hogescholen ‘op gericht (moeten) zijn’. Voor de Open Universiteit is een iets andere formulering gebruikt: de Open Universiteit ‘heeft tot taak’ hetgeen in artikel 1.3 derde lid WHW is vastgelegd. Voor alle drie de onderwijsinstellingen geldt dat ze ‘mede aandacht schenken aan de persoonlijke ontplooiing en aan de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef’.

Artikel 1.3. Universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit

1. Universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. In elk geval verzorgen zij initiële opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, verrichten zij wetenschappelijk onderzoek, voorzien zij in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij.
2. Hogescholen zijn gericht op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs. Zij kunnen onderzoek verrichten voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling. Zij verzorgen in elk geval bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs, zij verzorgen in voorkomende gevallen masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs en zij dragen in elk geval kennis over ten behoeve van de maatschappij. Zij dragen bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.
3. De Open Universiteit heeft het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en van hoger beroepsonderwijs tot taak, alsmede het leveren van een bijdrage aan de vernieuwing van het hoger onderwijs. Zij verzorgt in elk geval initiële opleidingen. Zij verzorgt deze in de vorm van afstandsonderwijs.
4. *De universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit schenken mede aandacht aan de persoonlijke ontplooiing en aan de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Zij richten zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs wat betreft Nederlandstalige studenten mede op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands.*

Een uitwerking van het doelartikel is te vinden in artikel 7.3 WHW.

Artikel 7.3. Opleidingen en onderwijseenheden

1. Het initiële onderwijs wordt door de instelling aangeboden in de vorm van opleidingen.
2. Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken. Een onderwijseenheid kan betrekking hebben op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening en op de beroepsuitoefening in verband met het onderwijs in een duale opleiding, voor zover deze activiteiten onder begeleiding van het instellingsbestuur plaatsvinden.
3. Aan elke opleiding is een examen verbonden. Aan elke onderwijseenheid is een tentamen verbonden.
4. Elke opleiding wordt op de voet van titel 3 van hoofdstuk 6 geregistreerd in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs.

5.3.2 Opvattingen Eerste Kamer bij de totstandkoming van het doelartikel

In deze paragraaf wordt de opvatting van de Eerste Kamer over vorming tijdens de totstandkoming van de WHW weergegeven.

In de Handelingen van de Eerste Kamer is te lezen dat Schuurman (RPF) opmerkte dat uit de praktijk blijkt dat de vormingsactiviteiten van studenten in bijvoorbeeld verenigingen drastisch teruglopen.¹³¹ Dat moet worden betreurd, aldus Schuurman. De studiedruk mag een noodzakelijke algemene vorming niet voortdurend in de weg staan. De studiedruk zal nog toenemen, nu ook de bekostiging steeds meer gebonden zal worden aan stringentere prestaties en straks zelfs aan tempofinanciering. Kortom, het gevaar van reductie van wetenschappelijk onderwijs moet worden onderkend en tegengegaan.¹³²

Ginjaar (VVD) haalt ook de studieduur en de studielast aan. Zijn partij meent dat een goede voorbereiding in maatschappelijk opzicht een onderdeel van de universitaire vorming moet zijn. Daar zou nog veel aan schorten.¹³³

5.4 Wijzigingen van het doelartikel

In deze paragraaf wordt de wijziging van het doelartikel bij de invoering van de bachelor-masterstructuur besproken (5.4.1). In 5.4.2 worden wijzigingen vermeld bij gelegenheid waarvan de Eerste Kamer zich *niet* heeft uitgesproken over vorming.

5.4.1 Bachelor-Master systeem

De preambule van de wet tot wijziging van onder andere de WHW in verband met de invoering van de bachelor-masterstructuur, vermeldt 'dat het wenselijk is studenten meer keuzemogelijkheden te bieden en instellingen voor hoger onderwijs de ruimte te geven onderwijs te ontwikkelen dat flexibel, open en internationaal georiënteerd is; dat het in het verlengde daarvan wenselijk is een bachelor-masterstructuur in te voeren'.¹³⁴

In het gewijzigd voorstel van wet krijgt artikel 1.3 WHW de toevoeging dat hogescholen in elk geval bacheloropleidingen verzorgen en in voorkomende gevallen masteropleidingen.¹³⁵

In het voorlopig verslag van de vaste commissie voor wetenschapsbeleid en hoger onderwijs meldt de CDA-fractie dat de hbo-bachelor meer is gericht op beroepskwalificatie en de wo-bachelor op academische vorming. Dit sluit volgens die partij goed aan op de Nederlandse arbeidsmarkt.¹³⁶

De PvdA-fractie benadrukt dat een helder en transparant stelsel het mogelijk maakt om alle talenten te ontwikkelen, niet naar uniformiteit, maar naar een respectvolle diversiteit, niet alleen aan het begin van het beroepsleven, maar ook later. Ontwikke-

¹³¹ Handelingen I 1992/93, nr. 3, p. 99-133 (Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (21 073)).

¹³² Handelingen I 1992/93, nr. 3, p. 103 (Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (21 073)).

¹³³ Handelingen I 1992/93, nr. 3, p. 127 (Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (21 073)).

¹³⁴ *Stb.* 2002, 303.

¹³⁵ Kamerstukken I 2001/02, 28 024, nr. 232, p. 1-54.

¹³⁶ Kamerstukken I 2001/02, 28 024, nr. 232b, p. 1-14 (VV).

ling van talenten is nodig voor economische bloei, voor persoonlijk geluk, en ook voor de samenhang binnen de Nederlandse maatschappij.

De leden van de GroenLinks-fractie konden zich goed vinden in de considerans van het voorliggend wetsvoorstel: 'dat het wenselijk is studenten meer keuzemogelijkheden te bieden en instellingen voor hoger onderwijs de ruimte te geven onderwijs te ontwikkelen dat flexibel, open en internationaal georiënteerd is'.

In de Handelingen van de Eerste Kamer is te lezen dat Walsma (CDA) stelt: '*dat wij leven in een kennissamenleving, een samenleving die snel verandert met vaak ingrijpende maatschappelijke gevolgen.*¹³⁷ *Juist in zo'n samenleving heeft de onderwijsinstelling naast het overdragen van kennis en het aanleren van vaardigheden, ook een belangrijke vormende taak. Het overdragen van normen en waarden is daarbij van grote betekenis voor een goede culturele vorming en een goede vorming van de persoonlijkheid.* Omdat wij vandaag spreken over de invoering van een nieuwe onderwijsstructuur, waarin de onderwijsinstellingen een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgen en er bovendien afstemming zal plaatsvinden met vele andere Europese landen, zouden wij graag de toezegging krijgen dat wij adequaat op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen.

Wij zijn het dan ook eens met de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, die in 1995 in de nota Hoger onderwijs in fasen schreef, dat er vanwege de academische en professionele vorming een scherpe identificatie van taken moet zijn tussen universiteiten en hogescholen. Het kan en mag niet zo zijn dat het accreditatieorgaan dit maar moet uitmaken. Schoenmaker houd je bij je leest, zou ik in dit verband willen zeggen.

Over de inhoud van het onderwijs kan ik kort zijn, maar ik hoop dat dit niet voor het antwoord van de minister op dit punt geldt. Er wordt steeds gesproken over een brede bachelor – dat vind ik een vreselijke term, maar ik houd die korthedshalve maar aan – en een brede academische vorming. Wat verstaat de minister daar precies onder? Hoe is te garanderen dat deze brede bachelor in voldoende mate een wetenschappelijke basis legt voor verder succes in de masterfase? Hoe zit het met de bekostiging van een langere masterfase? De VSNU stelt deze vraag ook, zoals de minister zonder twijfel weet. Het is werkelijk een van de pijnpunten van deze wet: hoe moet het met de master? Er zijn veel argumenten voor om tenminste voor de onderzoeksmaster twee jaar beschikbaar te stellen. Hoe ziet de minister dit? Hoe zal dit bekostigd worden? Ook in het rapport van de commissie-Cohen wordt de noodzaak van een langere master in een groot aantal gevallen aangegeven. Juist in een kenniseconomie is het van het grootste belang dat een aantal studierichtingen, bijvoorbeeld de betastudies, een tweejarige master kunnen inrichten.'

Schoondergang-Horikx (GroenLinks) vindt 'dat in navolging van het Angelsaksisch hoger onderwijs ook in Europa de bachelor-masterstructuur de dominante onderwijsstructuur moet worden. Het doel zou zijn de harmonisatie van het onderwijs. Verbreding en verdieping van het hoger onderwijs zijn noodzakelijk. Dat juicht mijn fractie toe. Dat komt ook tegemoet aan de eerder door GroenLinks geuite wens, ook in deze Kamer, om de academische vorming in het hoger onderwijs in ere te herstellen. Internationale afstemming is ook hoogst noodzakelijk. In het erkennen van buitenlandse opleidingen heeft Nederland nog een hele inhaalslag te maken. Nederland is niet

¹³⁷ Handelingen I 2001/02, nr. 30, p. 1439-1479 (Accreditatie/bachelor-master structuur (28 024)).

echt ver in diplomawaardering van buitenlandse opleidingen. In plaats van alle energie in te zetten op verbetering van de eigen opleidingen en op internationale afstemming is er evenwel voor gekozen om, in navolging van de Angelsaksische wereld, ook in Nederland de bachelor-masterstructuur in te voeren. Als ik de memorie van antwoord goed tot mij laat doordringen is Nederland, misschien met Vlaanderen, het enige land van de 29 landen van de Bologna-conferentie dat zo ver gaat om feitelijk de bachelor-masterstructuur in te voeren. In andere landen gaat men niet veel verder dan erover discussiëren. Nederland als braafste jongetje van de klas. Waarom toch? Vanwaar toch die haast om het in Nederland als een van de eersten in te voeren? Laat ik proberen, de positieve kanten van dit wetsvoorstel te vinden. Ik leg artikel 171.2a, instelling van brede bacheloropleidingen, zo uit dat daarin de door de GroenLinks-fractie gewenste verbreding van de opleiding gestalte krijgt. Dit artikel is echter een kan-artikel. Een instellingsbestuur kan een dergelijke opleiding aanbieden; er is geen garantie dat de opleidingen ook die kant opgaan. Ik wil evenwel positief blijven. Laten wij aannemen dat steeds meer instellingsbesturen overgaan tot het aanbieden van een brede bacheloropleiding en, ik blijf positief denken, dat dit een brede opleiding wordt met speciale aandacht voor zelfstandig probleemoplossend leren denken. *Eerherstel voor de academische vorming*. Maar dan lijkt mijn fractie een masteropleiding, waarin verdieping van het onderwijs aan bod moet komen, van een jaar te kort. Gaat dat niet ten koste van de kwaliteit van de opleiding als totaal? De minister beroept zich in de memorie van antwoord op de huidige vierjarige studieduur, maar daarin zit nu net de angel. Die vierjarige duur is er gekomen door de studies zo af te knippen dat er voor academische vorming geen tijd en plaats meer was. Zal harmonisatie van het hoger onderwijs niet als bijkomend effect kunnen hebben dat dan pas manifest wordt dat het Nederlands hoger onderwijs bleek afsteekt tegen het hoger onderwijs in andere landen?

Zonder natuurlijk afbreuk te doen aan de noodzakelijke medische beroepskennis moet er in de geneeskundeopleiding meer aandacht komen voor academische vorming. Daarom wilde ik meer weten over de mogelijkheden van de bachelor-master in relatie tot academische vorming in de geneeskundeopleiding. En wat bleek? In de medische opleiding wordt tegenwoordig wel meer aandacht gegeven aan de attitude van de toekomstige arts. Studenten kunnen na drie jaren co-schappen op basis van een negatief oordeel op het onderdeel attitude zelfs nog worden afgewezen. In het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel is het echter interessanter dat de bachelor-masterstructuur niet past op de medische opleiding. Vanaf de eerste dag wordt daarin namelijk een mix toegepast van klinisch en preklinisch onderwijs. Ook in de huidige situatie is de geneeskundeopleiding al volstrekt anders gestructureerd dan andere universitaire opleidingen. Een doctoraal heeft daarin een geheel andere functie. Een doctoraal is namelijk geen eindfase, maar meer een tussenstation. Na het doctoraal kost het nog twee jaar tot het artsexamen en dan pas volgen de verschillende specialisaties, waaronder die tot huisarts.'

Schuyer (D66) spreekt over de fixatie op doorstroming, nog altijd maar door een relatief kleine minderheid in het hoger onderwijs gebruikt, die grote nadelen kent. 'Het is namelijk vrijwel onvermijdelijk dat op den duur rekening wordt gehouden met dit beginsel bij de inrichting van het onderwijs. De praktijk leert dat het gemakkelijk ten koste van de wetenschappelijke vorming gaat, als je bij die vorming ook de constante attitude op onderzoek betreft. Die attitude heeft als kenmerk bij mensen de karaktereigenschap nieuwsgierigheid. Die eigenschap is door een ieder die bewust

met opvoeding en onderwijs bezig is, goed waar te nemen en, wat belangrijker is in dit verband, te meten. Natuurlijk kan nieuwsgierigheid groeien. Daarom is aandacht voor doorstroming van gewicht, maar het is de vraag of die zo dominant moet zijn als nu het geval is in vrijwel de gehele onderwijswetgeving. Dit geldt zeker voor het onderwijs dat bestemd is voor oudere leerlingen, studenten dus. Ik durf wel de stelling aan dat nieuwsgierigheid het onderscheidend criterium is, ook bij de instroom in vwo of havo, maar zij is dat zonder twijfel bij de keuze voor beroepsopleiding of wetenschappelijke opleiding.'

Maas-de Brouwer (PvdA) vraagt zich af 'hoe de wereld van levenslang leren eruit ziet en op welke wijze deze wetsvoorstellen daarop inspelen? Mijn fractie gaat ervan uit dat de initiële opleiding in het hoger en het wetenschappelijk onderwijs geen eindonderwijs meer is, maar een basisvorming waarop nog van alles gebouwd moet kunnen worden. Dat stelt bepaalde eisen. Naar de mening van de PvdA kan daaraan op basis van de huidige wetsvoorstellen heel goed invulling worden gegeven. Maar dat betekent dan wel dat er echt werk gemaakt moet worden van de brede bacheloropleiding, die niet alleen die basis aanbrengt, maar ook een zekere verkennende functie vervult voor de student. Wij zijn uitdrukkelijk tegen te vroege keuzes en de fuikwerking die daardoor ontstaat. Natuurlijk weet niet iedereen op 17-jarige leeftijd precies wat hij later worden wil. Daarvoor is de wereld ook te complex geworden.

In de carrières van mensen doen zich ook op latere leeftijd soms verrassende wendingen voor. Wij zijn ook om die reden voorstander van brede bacheloropleidingen en tegen het simpel verhangen van de bordjes en een herinvoering van de ons bekende kandidaats- en doctoraalindeling, maar in een ander jasje. Kan de minister ons geruststellen op dit punt? Kan hij aangeven op welke wijze hij waarborgt dat een echt fundamentele herordering plaatsvindt in de richting van die brede bachelors? Welke termijn stelt hij op dat punt aan de instellingen? Op welke wijze zal hij bewaken dat er heldere eindtermen komen; helder voor docenten, studenten, maar ook voor de rest van de samenleving?'

Van Vugt (SP): 'de SP-fractie is in ieder geval van mening dat de bezuinigingen op het hoger onderwijs van de laatste decennia niet alleen de cursusduur, maar de gehele kwaliteit van het

Nederlandse hoger onderwijs een slag hebben toegebracht. Mijn fractie zou een wetsvoorstel dat een wijziging van de WHW betreft dan ook aangrijpen om de cursusduur te verlengen of daartoe in ieder geval de mogelijkheid te bieden. Ik heb het dus niet over een bachelorfase van maximaal drie jaar, maar over een bachelorfase van ten minste drie jaar. Met de VSNU en vele ons omringende landen pleit mijn fractie voor een tweejarige masterfase als regel, niet als uitzondering. Het wetsvoorstel beoogt immers de kwaliteit van het hoger onderwijs in ons land een impuls te geven. Kwaliteit van onderwijs uit zich ook in de tijd en ruimte die docenten en studenten wordt gegund om gezamenlijk te werken aan academische vorming en ontplooiing. Het lijkt er jammer genoeg sterk op dat de minister financiële argumenten heeft laten prevaleren boven inhoudelijke overwegingen. Dat is volgens de SP-fractie een gemiste kans. De kwaliteit van het hoger onderwijs staat namelijk al zo lang onder druk. Mijn fractie had graag gezien dat dit wetsvoorstel de verlangde kwaliteitsimpuls daadwerkelijk zou bieden. Op dit punt is dat helaas niet het geval. Een ander aspect waardoor de kwaliteit van het onderwijs onder druk is komen te staan, is de financieringsstructuur die in het hoger onderwijs wordt gehanteerd. Dat is een belangrijk thema waarop ik vandaag de aandacht wil vestigen.

Er wordt gewerkt met zogenaamde output-financiering. Universiteiten en hogescholen krijgen geld van de overheid op basis van geleverde prestaties: de prestatiefinanciering waarvan deze minister altijd een pleitbezorger is geweest. Het klinkt ook heel aardig, alleen levert het in de praktijk aanzienlijke spanningsvelden op. Ik zou natuurlijk met de voorbeelden van fraude op de proppen kunnen komen om de gekozen financieringswijze te kielhalen, maar zo flauw wil ik niet zijn. Er is namelijk nog een ander, fundamenteeler probleem. Door het koppelen van de geldstroom aan onder andere het aantal behaalde diploma's loopt men het risico, de inhoudelijke waarde van die diploma's te eroderen. Immers, zowel studenten als universiteiten zijn door de inbouw van het prestatie-element gebaat bij het zo snel mogelijk afstuderen van studenten, terwijl de kwaliteit van de opleidingen en de academische vorming daarbij helemaal niet gebaat hoeft te zijn. Men loopt zo het gevaar dat tentamens gemakkelijker worden gemaakt, zesjes sneller worden gegeven, verplichte literatuur wordt verlicht enz. De veelbesproken 'verschoolsing' van het hoger onderwijs is hiervan het gevolg. In gesprekken met docenten die in de praktijk werken, zijn deze geluiden veelvuldig op te tekenen. De SP-fractie vindt het wederom een gemiste kans dat met dit wetsvoorstel, dat een kwaliteitsimpuls beoogt te vormen, dit spanningsveld tussen enerzijds kwaliteit en anderzijds financiering niet wordt weggenomen. Ik verneem graag de opvatting van de minister over de uitwerking van de financieringsstructuur op het primaire proces, te weten het geven van onderwijs en het verrichten van onderzoek.

De SP-fractie ziet dit wetsvoorstel als een voorstel van gemiste kansen. Het is dan ook jammer dat de minister de discussie over de financieringsstructuur laat voor wat die is, omdat zij niet direct met het voor ons liggende wetsvoorstel te maken zou hebben. De banenstructuur, de financieringsstructuur en de studiefinanciering voor studenten hebben echter alles met elkaar te maken. Immers, zij zijn van invloed op de kwaliteit van ons hoger onderwijs en op de flexibiliteit van studenten. Daarin wil dit wetsvoorstel toch ook verbetering brengen. De kwaliteitsimpuls die uit zou moeten gaan van de nieuwe banenstructuur heeft een grotere kans van slagen als enerzijds de financieringsstructuur zou bijdragen in plaats van afbreuk doen aan de onderwijskwaliteit en anderzijds de studiefinanciering de studenten meer flexibiliteit zou bieden. De studenten moeten als gevolg van de opvattingen van de minister tegenwoordig al veel naast hun studie werken en meer dan goed is, gelet op de tijd, de ruimte en de energie die nodig zijn voor een gedegen beroepsopleiding dan wel academische vorming. Flexibilisering en met name verruiming van de studiefinanciering zouden werkelijk bijdragen aan betere keuzemogelijkheden voor studenten. Daarmee zouden zij hun kostbare tijd wellicht kunnen gebruiken voor de opleiding die niet alleen in hun, maar in ons aller belang is en zouden zij hun tijd niet hoeven te verspillen met het vakken vullen, dienbladen rondbrengen of mensen via de telefoon van allerlei marketingbedrijven lastig vallen. Dit wetsvoorstel biedt ons onvoldoende garantie dat de kwaliteit van het hoger onderwijs daadwerkelijk omhoog zal gaan, terwijl dat wel het vurige verlangen van de SP is. De bachelorfase is beperkt tot maximaal drie jaar. Schakelprogramma's die hbo-afgestudeerden in staat stellen om wo-masteropleidingen te kunnen gaan volgen, kunnen niet op financiering door de overheid rekenen, terwijl de minister zojuist in een interruptiedebatje heeft toegegeven dat ook de overheid op dit punt een verantwoordelijkheid heeft. Daarom snap ik hem nog steeds niet. Daarnaast volhardt de minister in zijn wens om te komen tot

topmasteropleidingen met torenhoge collegegelden, hetgeen zou leiden tot een nog beperktere toegankelijkheid van de masterfase.’

Schuurman (ChristenUnie) meldt ‘dat het zijn partij gelukkig stemt dat de bachelorfase in het wo zoveel breedte heeft dat de academische vorming alle kansen kan krijgen. Ik zeg nadrukkelijk ‘kan krijgen’, want in het verleden is meer dan eens gebleken dat prachtige wettelijke opdrachten, zoals het bijbrengen van wetenschappelijk en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, snel werden geminimaliseerd ten koste van andere vereisten. Is de minister er zeker van dat dit nu niet gaat gebeuren? En hoe valt het te voorkomen? De masteropleidingen kennen terecht verschillende doelstellingen, zoals wetenschappelijke, maatschappelijke en onderwijskundige. Het is opnieuw de vraag of er in op wetenschappelijke beroepen gerichte masteropleidingen wel voldoende tijd is voor specialisatie en verdieping. Misschien wordt er verschillend gedacht over de vraag wat onder verdieping moet worden verstaan. In elk geval zou ik willen zeggen dat de breedte van de bachelorfase zich moet verdiepen in een kwalitatief universitaire richting van de masterfase. Kan dat in de beperkte tijd die voor een dergelijke opleiding staat en waarvoor de overheid ook beperkte financiering ter beschikking stelt? Wij zijn benieuwd of de eenjarige masteropleidingen te zijner tijd aan de vereiste kwaliteiten zullen blijken te voldoen. Staat de accreditatie daarvoor blijvend garant?’

5.4.2 Overige wijzigingen van het doelartikel

Er zijn nog enkele wijzigingen op artikel 1.3 WHW bekeken. Bij gelegenheid van de behandeling daarvan is in de Eerste Kamer *niet* over vorming gesproken:

- Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de positiebepaling van de Open Universiteit binnen het hoger onderwijs en wijziging van de bestuursorganisatie (25 161).¹³⁸
- Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing) (31 821).¹³⁹

5.5 Majeure wijzigingen van de wet

De meest recente wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek vond plaats op 1 augustus 2010. Zoals in paragraaf 3.5 vermeld betrof het een wijziging in verband met het uitbreiden van de mogelijkheden om tot leraar te worden benoemd in het voortgezet onderwijs.¹⁴⁰ In de Eerste Kamer heeft hieromtrent geen beraadslaging en geen stemming plaatsgevonden en over vorming is dan ook niet gesproken.¹⁴¹

¹³⁸ *Stb.* 1997, 284.

¹³⁹ *Stb.* 2010, 119.

¹⁴⁰ *Stb.* 2010, 185. (32 270).

¹⁴¹ Handelingen I 2009/10, nr. 27, p. 1148 (Hamerstukken).

Als majeure wijzigingen van de WHW zijn de afwijking van de wettelijke cursusduur en de invoering van de mogelijkheid een duale opleiding te volgen onderzocht (subparagraaf 5.5.1). Daarnaast worden het bachelor-mastersysteem (subparagraaf 5.5.2) en de versterking van de besturing (subparagraaf 5.5.3) aangehaald.

5.5.1 Afwijking van de wettelijke cursusduur en duale opleiding

In art. 7.7 WHW is bepaald dat opleidingen aan universiteiten en hogescholen duaal kunnen worden ingericht. Een duale opleiding houdt in dat het volgen van onderwijs gedurende een of meer perioden wordt afgewisseld met beroepsuitoefening in verband met dat onderwijs.

De preambule van de wet tot wijziging van de WHW en de Wet op de studiefinanciering ter uitvoering van in het hoger onderwijs- en onderzoekplan 1996 aangekondigde maatregelen, vermeldt 'dat het wenselijk is uitvoering te geven aan in het hoger onderwijs- en onderzoekplan 1996 aangekondigde maatregelen, waartoe wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op de studiefinanciering noodzakelijk is'.¹⁴²

De Eerste Kamer heeft in de schriftelijke voorbereiding niets over vorming vermeld. Het wetsvoorstel is zonder stemming en zonder beraadslaging aangenomen.¹⁴³

5.5.2 Bachelor-Master systeem

Bij de invoering van het Bachelor-Master systeem is artikel 1.3 WHW gewijzigd. De opvatting van de Eerste Kamer ter zake van vorming is besproken in subparagraaf 5.4.1.

5.5.3 Versterking besturing

De preambule van de wet tot wijziging van de WHW en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing), vermeldt 'dat het wenselijk is een aantal verbeteringen door te voeren op het terrein van het hoger onderwijs, onder meer met betrekking tot het bestuur van de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten en in verband daarmee de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten te wijzigen'.¹⁴⁴

Zoals in subparagraaf 5.4.2 staat vermeld, is bij dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer geen aandacht besteed aan vorming in het onderwijs.

¹⁴² *Stb.* 1998, 216.

¹⁴³ Handelingen I 1997/98, nr. 23, p. 1312 (Technische verbeteringen WHW (25 370)).

¹⁴⁴ *Stb.* 2010, 119.

5.6 Conclusie ten aanzien van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

In het voorlopig verslag van de vaste commissie voor wetenschapsbeleid en hoger onderwijs bij de wet tot wijziging van onder andere de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van de bachelor-masterstructuur, meldt de CDA-fractie dat de hbo-bachelor meer is gericht op beroepskwalificatie en de wo-bachelor op academische vorming. Dit sluit volgens die partij goed aan op de Nederlandse arbeidsmarkt.¹⁴⁵ Bij het debat in de Eerste Kamer stelt het CDA dat wij leven in een kennissamenleving, een samenleving die snel verandert met vaak ingrijpende maatschappelijke gevolgen. In een dergelijke samenleving heeft de onderwijsinstelling naast het overdragen van kennis en het aanleren van vaardigheden, ook een belangrijke vormende taak. Het overdragen van normen en waarden is daarbij van grote betekenis voor een goede culturele vorming en een goede vorming van de persoonlijkheid. GroenLinks spreekt over eerherstel voor de academische vorming. De ChristenUnie meldt dat het de partij gelukkig stemt dat de bachelorfase in het wo zoveel breedte heeft dat de academische vorming alle kansen kan krijgen. In het verleden is het meer dan eens gebleken dat prachtige wettelijke opdrachten, zoals het bijbrengen van wetenschappelijk en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, snel werden geminimaliseerd ten koste van andere vereisten. De masteropleidingen kennen terecht verschillende doelstellingen, zoals wetenschappelijke, maatschappelijke en onderwijskundige. Het is opnieuw de vraag of er in op wetenschappelijke beroepen gerichte masteropleidingen wel voldoende tijd is voor specialisatie en verdieping.¹⁴⁶

Bij gelegenheid van enkele andere wijzigingen van artikel 1.3 WHW die bekeken zijn is in de Eerste Kamer *niet* over vorming gesproken.

Als majeure wijzigingen van de WHW zijn onderzocht de afwijking van de wettelijke cursusduur en de invoering van de mogelijkheid een duale opleiding te volgen, alsook de versterking van de besturing. Door de Eerste Kamer is bij deze wijzigingen evenmin ingegaan op algemene vorming.

¹⁴⁵ Kamerstukken I 2001/02, 28 024, nr. 232b, p. 1-14 (VV).

¹⁴⁶ Handelingen I 2001/02, nr. 30, p. 1439-1479 (Accreditatie/bachelor-master structuur (28 024)).

6. Overige bronnen

6.1 Inleiding

Bij de zoektocht naar in de Eerste Kamer geuite standpunten ten aanzien van vorming is ook gestuit op wetsvoorstellen die niet aangemerkt kunnen worden als majeure wijzigingen van de vier grote onderwijswetten. In paragraaf 6.2 staan de wetgevingsdossiers die nader zijn onderzocht op mogelijke standpunten van de Eerste Kamer. Daar worden ook de wetsvoorstellen vermeld waarvan is vastgesteld dat de Eerste Kamer er geen inhoudelijk debat over heeft gevoerd. Dat betekent immers dat ook geen standpunten ten aanzien van vorming naar voren zijn gekomen. In paragraaf 6.3 staan relevante standpunten zoals geuit tijdens de behandeling van onderwijsbegrotingen. Toepasselijke passages uit de beleidsdebatten komen aan bod in paragraaf 6.4. In paragraaf 6.5 staat vermeld op welke wijze de Eerste Kamer in haar jaarberichten inging op haar standpuntbepaling ten aanzien van onderwerpen op het terrein van het onderwijs.

6.2 Overige wetsvoorstellen tot wijziging van onderwijswetten

Deze paragraaf biedt een overzicht van een aantal wetsvoorstellen dat is bekeken omdat hun inhoud aanleiding gaf te veronderstellen dat ‘vorming’ aan bod gekomen zou kunnen zijn.

- a. Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, ter waarborging van de bekwaamheid tot het uitoefenen van beroepen in het onderwijs (Wet op de beroepen in het onderwijs).¹⁴⁷ In de discussie gaat het voornamelijk over godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs.¹⁴⁸ De discussie in de Eerste Kamer richtte zich *niet* op algemene vorming.
- b. Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs, onder meer in verband met de beëindiging van de bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen (OALT).¹⁴⁹ In de discussie in de Eerste Kamer ging het voornamelijk over de vorming van allochtone kinderen tot volwaardige deelnemers aan de Nederlandse samenleving.¹⁵⁰ In het verslag van de vaste commissie voor onderwijs stellen ChristenUnie en de SGP dat de bekostiging van OALT niet tot de ver-

¹⁴⁷ *Stb.* 2004, 344.

¹⁴⁸ Handelingen I 2003/04, nr. 35, p. 1894-1903 (Wet op de beroepen in het onderwijs (28 088)).

¹⁴⁹ *Stb.* 2004, 253.

¹⁵⁰ Handelingen I 2003/04, nr. 28, p. 1512-1518 (Beëindiging bekostiging onderwijs in allochtone levende talen (29 019)).

antwoordelijkheid van de overheid behoort. *OALT heeft bovendien na jaren bewezen geen wezenlijke bijdrage geleverd te hebben aan de vorming van allochtone kinderen tot volwaardige deelnemers aan de Nederlandse samenleving.* De afschaffing van dit taalonderwijs heeft daarom de instemming van de leden van deze fracties. Wat er oorspronkelijk mee bedoeld werd, namelijk opheffing van onderwijsachterstanden en bevordering integratie van allochtone leerlingen had en heeft wel de instemming van deze partij.¹⁵¹

- c. Wijziging van de Leerplichtwet 1969 met betrekking tot criteria voor scholen als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van die wet.¹⁵² De Handelingen van de Eerste Kamer geven geen standpunten weer over vorming.¹⁵³
- d. Aanpassing van de Wet investeren in jongeren en enkele andere wetten ter verduidelijking en verbetering van enige punten (32 260).¹⁵⁴ Dit wetsvoorstel is zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen. Dat wil zeggen dat een inhoudelijk debat in de Eerste Kamer niet heeft plaatsgevonden en dat er geen discussie heeft plaatsgevonden over algemene vorming in het onderwijs.¹⁵⁵

6.3 Rijksbegrotingen

Tijdens het debat in de Eerste Kamer over de rijksbegroting 1961 voor het Departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen¹⁵⁶, spreekt Cals, minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen over het volgende: ‘...maar wel met de vorming van onze jeugd op een heel belangrijk punt, de vorming ook tot staatsburger, die naar mijn mening een onderdeel uitmaakt van de door de heer Gielen besproken harmonische vorming van de jeugd. In ieder geval ontmoet ik hier de geachte afgevaardigde de heer Gielen en ga ik met hem samen, als hij wijst op het grote probleem, waarvoor wij staan, — een probleem, dat ernstig is —, nl. niet alleen de verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer in het oog te houden, maar ook te voorkomen wat een ander lid van deze Senaat, de burgemeester van Amsterdam, als zo iets afschrikwekends heeft geschilderd. Mijnheer de Voorzitter! Ik begrijp, dat men door tijdnood, zoals de heer Gielen zegt, vaak gedwongen is een keuze te doen. Nu is het onaangename — het is misschien nog niet zozeer onaangenaam bij de begrotingsbespreking, maar vooral bij het werk van iedere dag, waarvoor U en waarvoor ook wij staan —, dat men dan gedwongen is te kiezen voor allerlei kleine zaken, die binnen een bepaalde termijn moeten worden afgedaan, en dat men voor de grote zaken nauwelijks tijd heeft. Men is er niet mee af met te constateren, dat dat jammer is; het zou onverantwoord zijn, als men daartegen geen maatregelen nam. Ik heb het grote voorrecht

¹⁵¹ Kamerstukken I 2003/04, 29 019, nr. B, p. 1-6 (VV).

¹⁵² *Stb.* 2007, 298.

¹⁵³ Handelingen I 2006/07, nr. 38, p. 1229-1235 en Handelingen I 2006/07, nr. 38, p. 1238-1242 (Wijziging Leerplichtwet 1969 (31 239)).

¹⁵⁴ *Stb.* 2010, 228.

¹⁵⁵ Handelingen I 2009/10, nr. 27, p. 1148 (Hamerstukken).

¹⁵⁶ Handelingen I 1960/61, nr. 30, p. 2297-2339 (Rijksbegroting Departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (6 100)).

minister te zijn in een tijd, waarin niet alleen vele van die kleine dagelijkse zaken mijn aandacht vragen, maar waarin ook een wetgeving op stapel staat, waarbij de grote lijnen voor de toekomst moeten worden uitgestippeld.

De heer Diepenhorst, die ons als het ware de drievoudige lelie heeft aangeboden, fides, scientia, militia, en dat, zoals wij van hem gewend zijn, Mijnheer de Voorzitter, in een bloemrijk betoog — ik hoop er bij de behandeling van de sector wetenschappelijk onderwijs nog op terug te komen —, heeft zijn rede van de aanvang af al in een breed kader gesteld. Mevrouw Schouwenaar-Franssen — hoe kan het anders, nadat zij Protagoras op de ministerstafel had gedeponereerd, gelukkig met een Franse vertaling naast Plato; dat ‘gelukkig’ slaat natuurlijk niet op Staatssecretaris Stubenrouch, maar op mij — heeft weer een pleidooi gehouden voor de klassieken. Nu moet mij toch iets van het hart, Mijnheer de Voorzitter. ‘De klassieken komen te kort!’

Mevrouw Schouwenaar heeft nu met name gezegd: er worden dan toch maar mogelijkheden in de mammoetwet geopend, b.v. voor een grieksloos gymnasiumbeta. Nu zou ik dit willen zeggen en daarbij neem ik het punt van de klassieke vorming als een voorbeeld, maar ik zou tientallen andere voorbeelden kunnen noemen. Enerzijds vraagt men met aandrang, ook nu weer in de Kamer, van de minister om het onderwijs toch zoveel mogelijk vrij te laten. Geef ons de mogelijkheid, vraagt men, ons onderwijs vrij te ontwikkelen. De heer Van Hulst heeft daarover nog een prachtig betoog gehouden en heeft aangehaald hetgeen in het begin van de memorie van antwoord is gezegd naar aanleiding van de ontwikkeling van verschillende vormen van onderwijs of van een verdere vorming van de leerplichtvrije jeugd. Hij heeft gezegd: toen ik las, dat de minister die vormen niet wilde opleggen, heb ik dat in mijn gedachten gehouden, ook voor de beoordeling van de mammoetwet. Terecht, Mijnheer de Voorzitter, want wanneer de geachte afgevaardigde dit goed in gedachten houdt, dan zal hij zien, dat in dit wetsontwerp veel meer mogelijkheden aanwezig zijn dan in de bestaande wetgeving. Maar tegelijk is het zo, dat degenen, die een bepaalde wens hebben, die b.v. het integrale gymnasium willen handhaven, die een vierjarig u.l.o. willen hebben, die het v.g.l.o. op een bepaalde wijze in de nieuwe wet willen hebben, zeggen: U moet dat in de wet bindend voor een ieder vastleggen! Mijnheer de Voorzitter! Het onverzoenlijke verzoenen kan voor een staatsman en voor een politicus misschien ook iets aantrekkelijks zijn. Ik heb het niet zo ver gebracht, dat mij dit mogelijk zou zijn. Ik geloof daarom, dat men ook hier zal moeten kiezen of delen.

De school heeft niet de harmonische vorming als taak, maar de intellectuele vorming. Deze heeft natuurlijk te maken met de mens in zijn geheel; deze vorming moet daarom wel ingepast zijn in de wijze van benadering van de gehele mens. (...) Het steeds benaderen van de school met honderd en één taken, die niet rechtstreeks met de taak van de school te maken hebben, daarin zie ik bepaald een groot gevaar.’

Bij de behandeling van het wetsontwerp tot vaststelling van hoofdstuk VIII (Onderwijs en Wetenschappen) der rijksbegroting voor het dienstjaar 1966 wordt gesproken over musische vorming en culturele vorming, maar niet over algemene vorming.¹⁵⁷

¹⁵⁷

Handelingen I 1965/66, nr. 31, p. 619-645 (Rijksbegroting dienstjaar 1966 (8 300)).

6.4 Beleidsdebatten

In het beleidsdebat met betrekking tot het Departement van Onderwijs en Wetenschappen in vergaderjaar 1972-1973 betoogde toenmalig minister Van Veen het volgende: 'De herstructurering van het lager beroepsonderwijs, die met ingang van 1973 is toegezegd, beoogt juist het lbo dat fundament te geven, met name door de verhoging van de algemene vorming in moderne zin.¹⁵⁸ De aanvankelijke ervaring met enige experimentele opleidingen bij het lbo, die overeenkomen met de nieuwe structuur, heeft geleerd dat het inzichtelijk denken en het zelfstandig optreden van de leerling in die opzet zeer kunnen worden verbeterd. Ook de doorstromingsmogelijkheden worden door deze nieuwe regeling zeer bevorderd. Ik heb goede hoop, dat de nieuwe opzet van het lager beroepsonderwijs kan bijdragen tot verhoging van de toekomstige beroepsmobiliteit en tot vergroting van de zelfstandigheid van de leerlingen.'

Minister De Brauw: 'De geachte afgevaardigde de heer Zoutendijk verwondert zich klaarblijkelijk over mijn doelstelling: de begeleiding van de jonge mens naar de volwassenheid. Hij stelt - mijn collega heeft hierop reeds ingehaakt - de maatschappelijke behoefte voorop en ziet de individuele ontplooiing als een afgeleide grootheid. Mijnheer de Voorzitter! Ik heb mij afgevraagd, of dit een typisch VVD-geluid kon zijn. Ik zou hem willen vragen: wat is die volwassenheid anders dan een zich ontwikkeld hebben tot een volwaardig deelgenoot in ons maatschappelijk bestel, die in staat is met aanwending van zijn tot ontwikkeling gebrachte talenten een eigen verantwoordelijkheid te hebben en een eigen inbreng op zijn niveau te leveren? Het zou te ver voeren hierop diep in te gaan.'

Zoutendijk (VVD.): 'Ik zou er wel graag op in willen gaan. Ik heb individuele ontplooiing niet gesteld als een afgeleide grootheid. In mijn betoog heb ik gesteld, dat naast de individuele ontplooiing ook de maatschappelijke behoefte een belangrijk element in het geheel is; dit laatste was voor mij zelfs primair, maar daarmee wordt het een niet ondergeschikt aan het andere.'

In het beleidsdebat 'Kwaliteit van het onderwijs' in het kader van de behandeling van het onderdeel Onderwijs van de begrotingsstaat van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het jaar 2005 stelt Linthorst (PvdA): 'er wordt tegenwoordig erg veel van het onderwijs gevraagd.¹⁵⁹ Scholen moeten kinderen toerusten om te participeren in een samenleving die steeds complexer wordt. Daar komt bij dat een aanzienlijk aantal kinderen van huis uit niet zo heel veel mee krijgt en er bovendien kinderen zijn die kampen met ernstige maatschappelijke problemen die zij mee de school innemen. Kortom, de school komt er niet met het bijbrengen van kennis. De school is medeopvoeder, wordt geacht een rol te spelen bij de overdracht van waarden en normen, biedt ondersteuning aan ouders, heeft een belangrijke signaalfunctie richting hulpverlening en biedt vaak gelegenheid voor buitenschoolse ontplooiingsmogelijkheden aan de leerlingen en de bewoners van de wijk waar de school staat. De complexiteit van deze opdracht maakt duidelijk dat de tijd van de Zoetermeerse circulaire definitief voorbij is. De vraag hoe scholen hun maatschap-

¹⁵⁸ Handelingen I 1971/72, nr. 18, p. 553-601 (Beleidsdebat Departement van Onderwijs en Wetenschappen).

¹⁵⁹ Handelingen I 2004/05, nr. 29, p. 1367-1414 (Beleidsdebat 'Kwaliteit in het onderwijs' (29800-VIII)).

pelijke opdracht het best kunnen vervullen, kan het best worden beantwoord door de mensen die het in de praktijk moeten doen. Dit wil echter niet zeggen dat zij daar volledig de vrije hand in moeten krijgen. In de eerste plaats dient delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden wat mijn fractie betreft gepaard te gaan met een adequate verantwoording en controle. Het gaat uiteindelijk om de besteding van publieke middelen. In de tweede plaats is het succesvol opgroeien van kinderen niet alleen voor henzelf en hun ouders van belang, maar ook voor de samenleving als geheel. Scholen spelen hier een belangrijke rol in, maar zij zijn niet de enige. Van belang is dus niet alleen hoe scholen hun eigen deelopdracht vervullen, maar ook hoe zij zich verhouden tot de partners om hen heen. De kerntaak van scholen is het bieden van goed onderwijs. In de opvatting van mijn fractie is de essentie van goed onderwijs samen te vatten in een zin: je moet uit een kind halen wat er in zit. Dit geldt niet alleen voor cognitieve kennis, maar ook voor sociale competenties. Scholen voor primair en voortgezet onderwijs zijn niet alleen instellingen waar kennis wordt overgedragen, maar ook leefgemeenschappen waar kinderen zichzelf leren kennen. Dit strekt zich uit van het ontwikkelen van een gevoel van eigenwaarde tot het ontwikkelen van een, zo mogelijk brede, belangstelling. Het is duidelijk dat je daar bij het ene kind meer moeite voor moet doen dan bij het andere. Om het maar even cru te zeggen: kinderen als die van mij komen er wel of de school nu wel of niet goed presteert. De kwaliteit van de school is vooral van belang voor de kinderen die van huis uit wat zwakker staan. Voor hen kan de school een essentieel verschil maken en daar hebben wij ook als samenleving belang bij.’ ‘Een laatste punt dat ik wil aanstippen is het mbo. Het onderwijs heeft zoals eerder gezegd niet alleen een kennisoverdragende, maar ook een maatschappelijke taak. Dat geldt zeker voor het mbo.’¹⁶⁰ Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije (VVD): ‘het bestrijden van onderwijsachterstanden is een belangrijke actie voor de kwaliteit van leven van de kinderen persoonlijk, voor de kwaliteit van integratie en burgerschap in deze samenleving en voor de kwaliteit van Nederland als kennisland.’

In het beleidsdebat ‘Sturing en botsende beleidsdoelstellingen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs’ in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009 spreekt Ten Horn (SP) niet expliciet over Bildung of persoonlijkheidsvorming maar de zijn betoog zeilt er wel langs.¹⁶¹ Hij stelt: ‘Het onderwijs staat volop in de belangstelling. Het rapport van de commissie-Dijsselbloem, de protesten van leerlingen tegen de 1040 urennorm, van leraren tegen de cao en van scholen tegen het Europese aanbesteden van “Gratis Schoolboeken”, het Lerarenplan van Rinnooy Kan en rond de jaarwisseling rapportages van het CPB, het Centraal Planbureau, en de WRR, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, over schooluitval: het kwam vorig jaar allemaal langs en nog meer, zoals vorige week rapportages over zwakke scholen in het basisonderwijs en over het competentiegericht onderwijs in het mbo, et cetera. De commissie-Dijsselbloem leverde genadeloze kritiek op twintig jaar onderwijsbeleid. De overheid

¹⁶⁰ Handelingen I 2004/05, nr. 29, p. 1367-1368, 1370 (Beleidsdebat ‘Kwaliteit in het onderwijs’ (29800-VIII)).

¹⁶¹ Handelingen I 2008/09, nr. 22, p. 1120-1165 (Beleidsdebat ‘Sturing en botsende beleidsdoelstellingen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs’ (31700-VIII)).

heeft haar taak, het bieden van kwalitatief goed onderwijs, ernstig verwaarloosd. Tekortschietende investeringen leidden ook tot grote klassen, hoge werkdruk, op-hokplicht en ondermaatse kwaliteit. De gestage daling van het onderwijsniveau in Nederland in het basisonderwijs en het middelbaar en voortgezet onderwijs valt met de bevindingen van zoveel verschillende onderzoeken niet meer te ontkennen en baart velen, misschien wel ons allen, zorgen. Over vrijwel alle onderwijs is ook de ontevredenheid van de burger tussen 2002 en 2006 toegenomen, terwijl onderwijs toch de toegangspoort behoort te zijn tot een betere toekomst van het individu én de maatschappij. *Onderwijs vormt kinderen en jongeren en leidt hen op voor een toekomstige werkplek. Op school kan ook de basis worden gelegd voor het opdoen van waarden en normen, democratische vorming en actief burgerschap. Onderwijs behoort de belangrijkste investering van onze samenleving te zijn.* Het tij in het onderwijs in Nederland moet dus gekeerd. Het moet anders en beter. Daarover zijn we het, lijkt me, intussen allemaal wel eens. Jammer dat het zo lang moest duren. Had de politiek eerder geluisterd naar docenten, scholieren en ouders, dan hadden we veel ellende vroegtijdiger kunnen bestrijden. Al zou ook over het hoger onderwijs wel het nodige te zeggen zijn, wij beperken ons vandaag in het debat tot het domein van het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Het gaat dan overigens al om meer dan 70% van de begroting van OCW. De Tweede Kamer had de minister gevraagd om haar voorafgaand aan de begrotingsbehandeling 2009 een samenhangende visie te sturen op de stand van zaken in het onderwijs. In zijn reactie aan de Tweede Kamer noemde minister Plasterk het een mooi moment om de stand op te nemen. Het kabinet was vrijwel halverwege en een aantal processen was in gang gezet. *Het niveau van het onderwijs moet hoger.* Dat geldt voor het basisonderwijs en voor havis-ten en vwo'ers, opdat die zonder problemen vervolgoopleidingen kunnen beginnen. Het geldt ook voor al die leerlingen die naar het voorbereidend middelbaar beroeps-onderwijs gaan. De kwaliteit van het onderwijs moet beter. In de brief beschrijft de minister verder de drie lijnen van waaruit nu door de bewindspersonen wordt ge-werkt, namelijk meer ruimte voor de professionals, een striktere structuur en een hoog ambitieniveau. Mijn fractie kan deze keuze onderschrijven, maar vraagt zich af of wij het met deze drie uitgezette lijnen wel redden om het niveau van het onderwijs in Nederland in het algemeen voldoende te verhogen en om iedere jongere een eerlij-ke kans te bieden? De vraag stellen, is eigenlijk al het antwoord geven. Wij maken ons nog steeds grote zorgen. Wat zijn volgens ons de grootste problemen? Voor de leerkrachten geldt dat zij onvoldoende tijd en te grote klassen hebben. Ook zijn er te veel onbevoegde leerkrachten. De minister zegt dat er meer ruimte moet zijn voor professionals. Jazeker, zeggen wij. Maar zijn daarvoor de maatregelen en investerin-gen van dit kabinet voldoende? En domineert binnen scholen niet al te zeer een ma-nagementcultuur? Wordt er voldoende naar de professionals, de leerkrachten, geluis-terd? Een ander groot probleem treft de leerlingen. Zij krijgen onvoldoende goede lessen en zitten in te grote klassen. Er is bovendien onvoldoende nadruk op goede instructie en basisvaardigheden en op resultaat. Een striktere structuur, meer nadruk op instructie en het aanscherpen van aan leerlingen te stellen eisen zijn nodig, zegt de minister. Jazeker, beamen wij. Dan moet er echter wel meer geïnvesteerd worden in kleinere klassen, in goede lessen en in extra begeleiding van zorgleerlingen. Anders

wordt het doel van een hogere kwaliteit niet gehaald en lopen wij het risico dat bepaalde groepen leerlingen uit de boot vallen.¹⁶²

Linthorst (PvdA) brengt in het debat het volgende naar voren: ‘Van scholen wordt veel gevraagd. Niet alleen moeten zij kennis overdragen, *ze moeten kinderen ook besef bijbrengen van goed burgerschap, om nog maar te zwijgen van allerlei taken op terreinen als buiten- en naschoolse opvang, drugsvoorlichting of overgewicht. Het is begrijpelijk dat er veel van scholen wordt verwacht. Van oudsher worden drie terreinen onderscheiden bij de begeleiding van kinderen naar volwassenheid: opvoeden, dat vooral plaats vindt in het gezin, onderwijzen, bij uitstek de taak van de school en vorming, met name het terrein van de jeugdbeweging en het vormingswerk.* De vanzelfsprekendheid van deze verdeling van verantwoordelijkheden en taken is de laatste jaren op losse schroeven komen te staan. Het functioneren van het gezin is in veel gevallen veranderd, de jeugdbeweging heeft aan betekenis ingeboet, er is sterk bezuinigd op zorg- en welzijnsvoorzieningen en daarnaast dient zich een nieuwe groep kansarme jongeren aan. Daarmee is de school op een aantal punten de enige constante factor: voor beleidsmakers en hulpverleners is het de vindplaats, omdat ieder leerplichtig kind nu eenmaal naar school moet; voor een aantal jongeren is de school soms nog de enige plek waar zij zich thuis voelen. Daarmee dienen zich twee vragen aan: waar liggen de grenzen van wat van scholen verwacht mag worden en rusten wij scholen voldoende toe om datgene wat wij van ze verwachten ook daadwerkelijk aan te kunnen? Onlangs verscheen het WRR-rapport *Vertrouwen in de school*. In dit rapport beschrijft Pieter Winsemius de situatie van wat hij ‘overbelaste jongeren’ noemt: jongeren die zoveel problemen aan hun hoofd hebben, van verslaving en schulden tot een zeer problematische thuissituatie, dat zij niet aan leren toekomen. Dat zijn natuurlijk geen problemen die de school kan oplossen. En toch zul je in zo’n situatie als school iets moeten. Wil een kind kunnen leren, dan zal aan een aantal basisvoorwaarden moeten zijn voldaan. Wij kunnen wel stellen dat dit niet de taak van de school is maar van de jeugdhulpverlening, of de ggz of het maatschappelijk werk, maar wij moeten tegelijkertijd constateren dat deze jongeren daar vaak niet komen. En ze zitten wel op school. Mijn fractie heeft grote waardering voor de scholen die deze jongeren binnenboord proberen te houden. Zij horen daarbij geholpen te worden door de hulpverleners, die hun diensten zoveel mogelijk binnen de school zouden moeten aanbieden. Maar zij verdienen óók de ondersteuning van het ministerie. Erkend moet worden dat de opvang en begeleiding van jongeren met een veelheid aan problemen méér inzet van de school vraagt dan die van de reguliere leerlingen. Mijn fractie vraagt op dit punt om gericht beleid in plaats van de in het onderwijs zo vaak voorkomende verdelende rechtvaardigheid.

Naast een specifieke inzet van het ministerie van OCW mogen wat mijn fractie betreft ook de andere departementen hun verantwoordelijkheden nemen. Om nog één keer Winsemius te citeren: het gaat niet zozeer om schooluitval als wel om dreigende maatschappelijke uitval. En daarbij geldt dat voorkomen niet alleen beter, maar uiteindelijk ook goedkoper is dan genezen.

De groep jongeren die maatschappelijk dreigt uit te vallen, is gelukkig klein. Met de meeste jongeren gaat het goed. Maar ook voor die groep kunnen wij ons de vraag stellen of wij scholen wel op de juiste manier faciliteren om de door ons gewenste

¹⁶² Handelingen I 2008/09, nr. 22, p. 1128 (Beleidsdebat ‘Sturing en botsende beleidsdoelstellingen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs’ (31700-VIII)).

doelen te behalen. Een van de meest heldere doelstellingen is dat wij willen dat zoveel mogelijk jongeren zo hoog mogelijk worden opgeleid en in ieder geval een startkwalificatie behalen. Toch zijn er in de manier waarop wij het onderwijs aansturen, een aantal mechanismen die deze doelstelling op zijn minst niet dichterbij brengen. Dat zit hem bijvoorbeeld in de manier waarop wij de effectiviteit van het onderwijs meten. De inspectie beoordeelt scholen voor vo vooral op het rendement dat zij behalen. Het rendement wordt bepaald aan de hand van een aantal criteria, zoals het aantal leerlingen dat zonder vertraging het diploma haalt en de cijfers van het eindexamen. Ook de zogenaamde Trouwlijst hanteert dergelijke criteria. Een dergelijke manier om het rendement van een school te bepalen, bevordert *risicomijdend gedrag van scholen en kan haaks komen te staan op de maatschappelijke doelstelling om 'uit ieder kind te halen wat erin zit'*. Want waarom zou je je sterk maken voor een kind dat met een jaartje extra vwo zou kunnen halen, als dat een negatieve aantekening oplevert? Veel eenvoudiger en lucratiever is het om de betrokken leerling af te laten stromen naar het havo: minder risico op zitten blijven en een grotere kans op een hoog gemiddeld eindexamencijfer. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat de ambities en de mogelijkheden van jonge mensen beperkt worden omdat wij het rendement van scholen op een bepaalde manier meten? Mijn fractie wil graag van de bewindslieden weten of zij dit effect onderkennen, of zij mogelijkheden zien dit, naar wij aannemen ook door de bewindslieden als ongewenst beoordeelde effect te onderkennen en of zij ook bereid zijn daartoe daadwerkelijk stappen te zetten.¹⁶³

Thissen (GroenLinks): 'Ik was middelbare scholier tijdens het kabinet-Den Uyl. In die tijd werden heftige debatten gevoerd over de introductie van de middenschool. Ik was toen in hevige verwarring. Ik neigde soms naar de VVD, terwijl ik toch sympathie had voor de Partij van de Arbeid, die ik overigens later ook weer heb ingewisseld. Na 1984 stroomde ik weer in als docent levensbeschouwelijke vorming en maatschappijleer en toen ik in de lerarenkamer zat, bleek ik ineens een 'nahosser' te zijn. De oudere docenten keken mij wat meewarig aan als ik mijn salarisstroom openmaakte en zeiden: dat leer je wel af, meedoen aan al die extra buitenschoolse activiteiten. Ik zat in de docentenkamers van de mdgo, de meao, de mts – wie kent ze niet? – toen de svmmaatregel van kracht moest worden. Later werden de roc's gevormd. Ik zag de vrees, ik zag zelfs soms de woede, ik zag de heftige emoties bij mijn collega's, omdat hun niets werd gevraagd en omdat zij het heel erg vonden dat met de diverse ritsmodellen in de afvloeiingssystemen van de docenten de jongere, soms goed opgeleide collega's weer moesten verdwijnen. Wij hebben de afgelopen decennia vooral gesproken over stelsels, methoden, methodieken, nieuwe organisaties, schaalvergrotingen, fusies, studiehuis, brede scholengemeenschappen, svm, roc's, basisvorming, vmbo, tweede fase, lumpsumfinanciering, decentralisatie van de onderwijshuisvesting, onderwijskansenbeleid, RMC, leerplicht, competentiegericht leren en onderwijs, enz. *Laten wij het weer eens over mensen hebben, over kinderen, over jeugdigen en wat zij nodig hebben om met hun talent te kunnen worden wie zij willen en wie zij kunnen zijn. De school als machine van emancipatie.* De school die ouders het gevoel geeft dat er geen hiërarchie is in de opsomming die collega Hermans zojuist gaf. Mijn jongste zoon zei eigenlijk al kort na zijn geboorte dat hij met zijn handen zou willen werken. Wij, zijn ouders, hebben hem daarin ongelooflijk

¹⁶³ Handelingen I 2008/09, nr. 22, p. 1131-1132 (Beleidsdebat 'Sturing en botsende beleidsdoelstellingen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs' (31700-VIII)).

gestimuleerd. Mijn oudste zoon zei dat hij zijn hoofd vooral ter beschikking wilde stellen van de wetenschap, althans in levende lijve, hij wilde zich bekwamen in de wetenschap. Ook hem hebben wij daarin ongelooflijk gestimuleerd. Wij hebben nooit een hiërarchie aangebracht tussen deze beide kinderen, omdat dit niet past en omdat dit ook nergens toe dient. Dit land heeft op de arbeidsmarkt mensen nodig die graag met hun handen werken en mensen die met intellectueel vernuft anderszins een bijdrage willen leveren aan de samenleving. *Als wij het onderwijs nu weer eens doen kantelen naar de vraag: wat hebben mensen nodig om te kunnen worden wie zij willen of wie zij kunnen zijn, is vervolgens de vraag aan de orde hoe wij het onderwijs dan inrichten.*¹⁶⁴

6.5 Jaarberichten

Op de website van de Eerste Kamer zijn de zogenoemde Jaarberichten vanaf 2003 tot en met 2009 integraal opgenomen. Het jaarbericht gaat over de Eerste Kamer als instituut en de wijze waarop wordt omgegaan met taken en bevoegdheden. In deze paragraaf zijn de passages over onderwijs uit deze zes jaargangen Jaarberichten opgenomen. De veronderstelling is, dat wanneer de Eerste Kamer zelf van oordeel is dat haar inbreng op onderwijsonderwerpen van belang is geweest in het betreffende jaar, dit in het jaarbericht tot uitdrukking wordt gebracht. De relevante passages uit de jaarberichten zoals die sinds 2003 verschijnen en gepubliceerd worden op internet worden hierna weergegeven.

Het eerste op internet gepubliceerde Jaarbericht over 2003-2004 vermeldt het volgende.¹⁶⁵ De behandeling van de onderwijsbegroting was in meer opzichten opvallend: niet alleen vanwege de breedte van het thema (de positie en het functioneren van het vmbo) maar tevens vanwege de wijze van voorbereiding en de inhoudelijke eensgezindheid in de Kamer. Met vele toezeggingen van regeringszijde tot gevolg. Eerder al had de Kamer de wens benadrukt om ter zake van het vmbo de vernieuwing die zich van binnenuit aftekent vanuit de overheid te ondersteunen. Deze vernieuwing vanuit het veld zelf koerst sterk op het introduceren van een praktijkgeoriënteerde didactiek en dito werkvormen bij alle leerwegen van het vmbo. Die koers was in juni 2003 bij de behandeling van ‘de regeling Leer- werktrajecten vmbo’ al duidelijk. Aan het begrotingsdebat ging een hoorzitting vooraf die de Kamercommissie in samenspel met de Onderwijsraad had georganiseerd. Tijdens het debat is stilgestaan bij deze onderwijsvernieuwing die vanuit het vmbo zelf wordt geïnitieerd, het imago van het vmbo, de lerarenopleiding en de nascholing, de examens en leerwegen, het onderwijsachterstandenbeleid, het jeugdbeleid, de zorgstructuur, de veiligheid en de schooluitval. De regering zegde toe de onderwijsvernieuwing te richten op een praktisch-georiënteerd onderwijs, bij te dragen aan de herkenbaarheid en de imagoversterking van vmbo-scholen, bij wijze van experiment de indicatiestelling van zorgleerlingen te laten plaatsvinden door de permanente commissie leerlingenzorg in plaats van door de regionale verwijzingscommissie, informatie in te winnen

¹⁶⁴ Handelingen I 2008/09, nr. 22, p. 1133 (Beleidsdebat ‘Sturing en botsende beleidsdoelstellingen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs’ (31700-VIII)).

¹⁶⁵ Eerste Kamer Jaarbericht 2003-2004, p. 25.

over leerlingen die langdurig in het buitenland verblijven en terugkeren met taal- en onderwijsachterstanden en nader te bezien hoe schakelklassen een prominente rol kunnen spelen in het onderwijsachterstandenbeleid. De leden van de Eerste Kamer zijn naast hun activiteiten voor de Kamer in de regel dagelijks werkzaam in zeer diverse sectoren van de samenleving. Deze voeding vanuit de praktijk kan het besef van de samenhang der dingen vergroten. Geheel verwonderlijk is het dan ook niet, dat niet alleen een begin is gemaakt met thematische begrotingsdebatten waar één bewindspersoon bij betrokken is, maar tevens met debatten over thema's waarin dwarsverbanden aan de orde zijn. Zo heeft de Eerste Kamer in dit parlementaire jaar met zowel de minister van onderwijs als de staatssecretaris van onderwijs als de minister van economische zaken gedebatteerd over het thema 'wetenschapsbeleid, kennis-economie en ICT'. Het zou aardig zijn na te gaan wat dit debat heeft opgeleverd t.a.v. vorming.

Een jaar later neemt de Eerste Kamer de volgende tekst op in haar Jaarbericht.¹⁶⁶ Twee thematische debatten wijdde de senaat aan de begroting voor 2005 voor het ministerie van Onderwijs. Zo initieerde de vaste commissie voor Wetenschappelijk en Hoger Onderwijs (WHO) een plenair debat met de bewindslieden over het 'ondernemend hoger onderwijs' en de vaste commissie voor Onderwijs een debat over 'de kwaliteit van het onderwijs'. Beide debatten werden door de commissies op eigen initiatief voorbereid door gesprekken met een aantal deskundigen. Zowel het voorbereidende gesprek met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek en de Sociaal Economische Raad (commissie WHO), als het rondetafelgesprek met deskundigen uit het veld (commissie Onderwijs) werden door de leden als zeer nuttig ervaren.

In haar Jaarbericht 2005-2006 maakt de Eerste Kamer melding van het feit dat ze tijdens twee debatten over het voortgezet onderwijs (debat over wetsvoorstel 30 187 op 25 april 2006 en debat over wetsvoorstel 30 323 op 23 mei 2006) haar zorg uitsprak over de rekenvaardigheid van scholieren.¹⁶⁷ De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beloofde verbetering en zegde toe in de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs meer aandacht te zullen besteden aan het rekenonderwijs. De behoefte om het functioneren van de arbeidsmarkt in een breder kader dan het beleid en het beleidsinstrumentarium van de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te kunnen plaatsen, deed de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid er toe besluiten een debat met de regering aan te gaan over 'arbeidsmarkt en onderwijs', waarin de Kamer dwarsverbanden zou kunnen leggen met het beleid van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen die eveneens, binnen de missie van dat ministerie, verantwoordelijk is voor het arbeidsmarktbeleid. In het bijzonder was het de commissie te doen om de vraag welke consequenties de gebreken en achterstanden in de scholing van autochtone en allochtone jongeren en van mensen met een arbeidshandicap hebben voor de positie van deze groepen op de arbeidsmarkt en op welke wijze deze positie kan worden verbeterd door geïntegreerd regeringsbeleid. Tijdens het debat werden twee moties ingediend. De eerste motie vraagt de regering te onderzoeken of een prikkel tot ver-

¹⁶⁶ Eerste Kamer Jaarbericht 2004-2005, p. 27.

¹⁶⁷ Eerste Kamer Jaarbericht 2005-2006, p. 19, 22, 33.

der onderwijs voor jongeren die niet meer leerplichtig zijn, kan worden gevormd door het verlengen van een leer- en werkplicht tot 23 jaar voor jongeren die noch werk, noch een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt hebben. De andere motie verzoekt de regering onderzoek te doen naar de effecten van een aanpassing van de arbeidskorting, door deze inkomensafhankelijk te maken. Beide moties werden aanvaard. Deze laatste motie werd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid omarmd, noch van de hand gewezen. In ieder geval wenste de bewindsman niet te willen 'voorsorteren' op de uitkomsten van het gevraagde onderzoek door nu al een beleidskeuze uit te spreken. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vergeleek de eerste motie met een in de Tweede Kamer ingediende motie die om de invoering van een leerwerkplicht vroeg. In dat licht bezien zei hij de motie van de senaat te willen beschouwen als een ondersteuning van het regeringsbeleid dat er op is gericht, naast de leerplicht die tot de leeftijd van 18 jaar zal gelden, gemeenten meer mogelijkheden te bieden mensen door middel van drang en dwang aan het werk en aan het leren te krijgen. Twee thematische debatten wijdde de senaat ook dit jaar aan de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zo werd bij de thematische behandeling van het onderdeel wetenschapsbeleid en hoger onderwijs uitgebreid gesproken over de selectie aan de poort, het meten en beoordelen van studieresultaten, de visitatie en accreditatie van opleidingen, alsmede de kwaliteit van hoger onderwijs en onderzoek. De kritische inzet van de senatoren ontlokte een groot aantal toezeggingen aan de minister en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur. Zo zegde de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap toe de samenstelling van de Raden van Toezicht van universiteiten en mogelijke belangenverstrengeling te zullen (laten) bespreken in bilateraal overleg met de universiteiten. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zou de Eerste Kamer informeren over de randvoorwaarden voor de accreditatie van commerciële masteropleidingen. Het debat over het onderdeel onderwijs kreeg dit jaar het thema 'De kwaliteit van het onderwijs' mee. Verschillende fracties spraken over de mogelijkheden om ouders meer bij de kwaliteitsbeoordeling en het toezicht op de scholen te betrekken. De overheid mag echter ook haar eigen rol niet uit het oog verliezen, zo luidde de conclusie. De minister zegde dan ook toe het voorstel uit de Kamer om de Inspectie van het onderwijs iedere school minimaal eens in de twee jaar te laten bezoeken, mee te nemen bij de evaluatie van de Wet op het onderwijs toezicht.

In het Jaarbericht 2006-2007 meldt de Eerste Kamer dat tijdens de behandeling van de Wet medezeggenschap op scholen door haar is stilgestaan bij de verhouding tussen schoolbesturen en ouders.¹⁶⁸ De Kamer was bezorgd over de geringe mogelijkheden om tegen besluiten van schoolbesturen in te gaan en het ontbreken van *checks & balances*. Het voorliggende wetsvoorstel was echter niet het meest geëigende om aan het gewenste tegenwicht vorm te geven. Dit zou in een volgend wetsvoorstel geregeld moeten worden. Omdat de Kamer het van groot belang vond dat de controle en interventiemogelijkheden van ouders tegenover schoolbesturen dan ook daadwerkelijk zouden worden versterkt, is een daartoe strekkende motie ingediend en aangenomen. De Kamer signaleerde daarin dat de bevoegdheden van de schoolbesturen de afgelopen jaren zijn toegenomen en dat de positie van ouders en andere belanghebbenden daarbij is achtergebleven. De regering werd daarom opgeroepen een voorstel

¹⁶⁸ Eerste Kamer Jaarbericht 2006-2007, p. 20.

te doen om in de ontbrekende controle- en interventiemogelijkheden te voorzien. De minister toonde zich hiertoe bereid en kondigde aan dat de zorg van de Kamer zou worden meegenomen in het wetsvoorstel over goed bestuur in het primair en voortgezet onderwijs. Dat wetsvoorstel is in september naar de Raad van State gestuurd. Verder werd tijdens het debat over de wijziging van de Leerplichtwet 1969 bijna Kamerbreed een motie ingediend waarin de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt gevraagd op korte termijn, maar in ieder geval binnen een jaar, ervoor te zorgen dat het recht op onderwijs voor iedereen daadwerkelijk geëffectueerd kan worden, zo nodig via aanpassing van de Leerplichtwet. De Kamer had tijdens het voorbereidend onderzoek van het aanhangige wetsvoorstel een leemte in de Leerplichtwet geconstateerd met betrekking tot de leerplicht van kinderen die een vrijstelling van de plicht tot inschrijving op een school of instelling hebben. Het gaat daarbij om kinderen die ofwel geen onderwijs krijgen, ofwel thuisonderwijs waarvan de kwaliteit niet kan worden beoordeeld. De motie die met algemene stemmen werd aangenomen, werd door de staatssecretaris als een ondersteuning van haar beleid beschouwd.

Ook in verslagjaar 2007-2008 hebben zich bij gelegenheid van de behandeling van enkele gecompliceerde en maatschappelijk ingrijpende wetsvoorstellen gevallen voorgedaan waarin de Kamer pas na door de regering gedane toezeggingen tot aanvaarding van de wetsvoorstellen overging.¹⁶⁹ Deze situatie deed zich onder andere voor bij het wetsvoorstel gratis schoolboeken, dat op 27 mei 2008 plenair werd behandeld. De staatssecretaris zegde in dat debat toe dat scholen die bij de aanbesteding de aanwijzingen van de staatssecretaris opvolgen, niet opdraaien voor eventuele kosten van juridische procedures voortvloeiend uit de aanbestedingsprocedure en dat haar ministerie de scholen bij de aanbesteding zoveel mogelijk zal faciliteren. De Eerste Kamer bereikte daarmee dat scholen in het voortgezet onderwijs niet voor extra kosten worden gesteld. Het wetsvoorstel gratis schoolboeken verplicht hen immers schoolboeken aan te besteden.

Bij de plenaire behandeling van wetsvoorstel 'Gratis schoolboeken' was een meerderheid van de Kamer van mening dat rechtsongelijkheid kon ontstaan tussen het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het voortgezet onderwijs (vo). Alleen het vo kent gratis schoolboeken, terwijl leeftijdsgenoten in het mbo die eveneens worden opgeleid voor een startkwalificatie geen gratis schoolboeken krijgen. Dit was voor de Kamer aanleiding een motie aan te nemen waarin de staatssecretaris gevraagd werd onderzoek te doen naar ongerechtvaardigde verschillen tussen het mbo en het vo en daarover te rapporteren. Zij zegde toe vóór het eind van het jaar de Eerste Kamer hierover te rapporteren. Deze rapportage werd op 5 september 2008 ontvangen en zal in het komend verslagjaar door de Kamer worden beoordeeld.

Bij vrijwel de gehele Kamer bestonden vragen over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel gratis schoolboeken, met name over de vraag hoe de scholen hun schoolboeken zouden moeten aanbesteden. Hierover was niets opgenomen in de memorie van toelichting, terwijl aanbesteding grote uitvoeringslasten voor de scholen met zich mee zou brengen. De scholen zouden bovendien met het juridische risico van claims worden opgezadeld en mogelijk zelfs met andere schoolboeken dan zij zelf wilden, wat in strijd zou zijn met de vrijheid van onderwijs. De staatssecretaris wist deze

¹⁶⁹ Eerste Kamer Jaarbericht 2007-2008, p. 21, 34, 37-38.

zorgen uiteindelijk weg te nemen met een brief van het directoraat-generaal Interne Markt van de Europese Commissie, dat een belangrijke rol heeft bij de interpretatie en handhaving van aanbestedingsregelgeving. De staatssecretaris moest wel toezeggen dat zij de scholen bij de aanbesteding maximaal zou ondersteunen met een taskforce en dat scholen niet voor de kosten hoeven op te draaien van juridische procedures als zij de adviezen van de taskforce zullen opvolgen.

In Jaarbericht 2008-2009 maakt de Eerste Kamer melding van het feit dat vanuit de Eerste Kamer input is geleverd voor een advies over algemene vorming – Bildung – in het onderwijs, uit te brengen door de Onderwijsraad.¹⁷⁰ Vanuit de Eerste Kamer is aandacht gevraagd voor aspecten als ‘leren leren’, inlevingsvermogen, cognitieve en morele elementen, evenals hun inbedding in het onderwijs.

6.6 Conclusie

De voorbeelden in dit hoofdstuk maken duidelijk dat het debat over algemene vorming in het onderwijs zich niet concentreert rond de vier grote onderwijswetten, maar dat ook daarbuiten geregeld over vorming wordt gesproken. De aangetroffen parlementaire stukken maken af en toe gewag van het begrip vorming, maar dan gaat het vaak niet zuiver over algemene vorming, maar bijvoorbeeld over levensbeschouwelijke vorming en klassieke vorming alsook musische vorming en culturele vorming. Ook wordt er gesproken over harmonische vorming en intellectuele vorming.

In haar beleidsdebatten spreekt de Eerste Kamer over de school als medeopvoeder die een rol zou moeten spelen bij de overdracht van waarden en normen ter ondersteuning van de ouders en het bieden van een platform voor buitenschoolse ontplooiingsmogelijkheden. De kerntaak van scholen is volgens de Eerste Kamer het bieden van kwalitatief goed onderwijs, maar het onderwijs heeft niet alleen een kennisoverdragende, maar ook een maatschappelijke taak. Onderwijs vormt kinderen en jongeren en leidt hen op voor een toekomstige werkplek. Op school kan ook de basis worden gelegd voor het opdoen van waarden en normen, democratische vorming en actief burgerschap. Onderwijs behoort de belangrijkste investering van onze samenleving te zijn. Scholen moeten kennis overdragen en ze moeten kinderen besef bijbrengen van goed burgerschap.

De zes onderzochte Jaarberichten bevatten elk een passage gewijd aan de bemoeienis van de Eerste Kamer met onderwijskwesties. Alleen het laatst verschenen bericht (2008-2009) gaat expliciet in op het onderwerp vorming in het onderwijs. Eerdere jaarberichten maken melding van grote eensgezindheid in de Kamer bij de behandeling van de onderwijsbegroting waar het ging over de positie en het functioneren van het vmbo (Jaarbericht 2003-2004), van plenaire debatten over ondernemend hoger onderwijs en de kwaliteit van het onderwijs (Jaarbericht 2004-2005), van debatten over de rekenvaardigheid van scholieren en over arbeidsmarkt en onderwijs, inclusief een motie tot verhoging van de leerplicht (Jaarbericht 2005-2006). Een jaar later vormden ‘gratis schoolboeken’ het centrale thema (Jaarbericht 2006-2007).

¹⁷⁰ Eerste Kamer Jaarbericht 2008-2009, p. 22.

7. Samenvatting en conclusie

Aanleiding voor dit onderzoek is het feit dat de Eerste Kamer is geïnteresseerd in haar eigen rol en mogelijkheden ten aanzien van algemene vorming in het onderwijs. De Eerste Kamer wil weten wat het belang is van vorming en persoonsontwikkeling en hoe hieraan binnen het onderwijs een eigentijdse invulling kan worden gegeven. In deze rapportage hebben wij getracht een beeld te schetsen van de opvattingen die naar voren komen in debatten gevoerd in de Eerste Kamer over de grote onderwijswetten, te weten de Wet op het basisonderwijs (later vervangen door de Wet op het primair onderwijs), de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroeps- onderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd in augustus 2010. De werkzaamheden hebben voornamelijk bestaan uit het raadplegen van parlementaire bronnen aan de hand van trefwoorden. De trefwoorden zijn zodanig geselecteerd dat uitingen in debatten van Eerste Kamerleden met betrekking tot vorming aan de oppervlakte konden worden gebracht. De aandacht was daarbij vooral gericht op de preambules, de doelartikelen en de majeure wijzigingen van de vier grote onderwijswetten: WPO, WVO, WEB en WHW.

Preambules

De preambules van de oorspronkelijke wetten en de preambules van de wetten die wijziging aanbrachten in de doelartikelen zijn geïnventariseerd. Op één uitzondering na zijn geen gevallen aangetroffen waarin de Eerste Kamer expliciet debatteerde over de preambules van de wijzigingswetten. De uitzondering betrof de onbereikbaarheid van de opgave die aan het onderwijs werd gesteld door (de preambule van) de Wet basisvorming.¹⁷¹

Doelartikelen

De vier grote onderwijswetten kennen elk een of meer doelartikelen. Deze artikelen verwijzen in verschillende bewoordingen naar de taak van het onderwijs om vorming te realiseren.

In het basisonderwijs (art. 8 WPO) gaat het om het realiseren van een ononderbroken ontwikkelingsgang die is afgestemd op de voortgang van de ontwikkeling van de leerlingen. Het onderwijs richt zich op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.

In de WVO vermelden de doelartikelen voor vwo, havo, mavo en vbo dat het onderwijs ‘mede algemene vorming omvat’ (respectievelijk art.7, art. 8, art. 9 en art. 10a WVO). Voor de theoretische leerweg en de sectoren mavo zijn iets andere bewoor-

¹⁷¹ Zie par. 3.5.4.

dingen gebruikt: daar is het programma gericht op ‘een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming’ (art. 10, lid 2 sub a WVO). Deze formulering geldt ook voor de beroepsgerichte leerweg (art. 10b, lid 2 sub a WVO) en de gemengde leerweg (art. 10d, lid 2 sub a WVO). Voor de leerwegondersteunende leerweg wordt weer teruggegrepen op de doelstelling ‘ononderbroken ontwikkelingsproces’ (art. 10 e, lid 1 WVO). In het praktijkonderwijs wordt naast onderwijs gewerkt aan persoonlijkheidsvorming en het aanleren van sociale vaardigheden (art. 10f, lid 3 WVO).

Artikel 1.2.1 WEB is het doelartikel voor educatie en beroepsonderwijs. Het beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren.

Artikel 1.3 is het doelartikel in de WHW. Het vierde lid getuigt van de taak van het onderwijs op het terrein van vorming: ‘De universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit schenken mede aandacht aan de persoonlijke ontplooiing en aan de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Zij richten zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs wat betreft Nederlandstalige studenten mede op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands.’

Totstandkoming onderwijswetten

Bij de totstandkoming van de Wet op het basisonderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs is in de Eerste Kamer uitvoerig gesproken over (algemene) vorming. In de debatten die zijn gevoerd rond de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs hebben we slechts in geringe mate passages aangetroffen die verwijzen naar (de noodzaak van) vorming. Bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ging het vooral over de academische vorming van het onderwijs. Ook is in de Eerste Kamer gewezen op de grote studiedruk die maakt dat vorming *buiten het onderwijs* in de verdrukking komt.

Majeure wijzigingen

Onderzoek naar wijzigingen van de vier wetten leverde in het algemeen geen grote resultaten op ten aanzien van uitspraken van Eerste Kamerleden op het terrein van vorming. De majeure wijzigingen van de WVO brachten echter flinke impulsen voor de debatten over vorming. De Eerste Kamer lijkt bij grote wijzigingen van onderwijswetten een waakhondfunctie te vervullen wanneer het gaat om mogelijke bedreigingen van de vormende taak van het onderwijs. Bijvoorbeeld: een grote nadruk op onderwijsprestaties (op het vlak van rekenen en taal) noopt de Eerste Kamer tot het leveren van tegenwicht en het wijzen op de noodzaak van in verdrukking rakende aspecten van vorming. In de loop van de jaren heeft de Eerste Kamer op gezette tijden tot uitdrukking gebracht wat het onderwijs moet leveren aan leerlingen en studenten. Voor de onderscheiden sectoren leidde dat tot onder meer de volgende uitspraken in de Eerste Kamer.

Basisonderwijs

- Onderwijs dient bij te dragen aan een evenwichtige ontwikkeling van het kind.
- Onderwijs dient een voorbereiding op het toekomstige maatschappelijk functioneren te zijn.
- Onderwijs dient een brede, individueel gerichte vorming van de leerling te bewerkstelligen.
- Alle kinderen moeten zich kunnen ontplooien, waarbij het accent ligt op de ontplooiing van de motorische, intellectuele en sociale vaardigheden.
- Voor de ontplooiing van de totale persoonlijkheid van het kind is ruime aandacht voor spel en creatieve vorming onontbeerlijk.
- Actief burgerschap en sociale integratie zijn kernwaarden van de cultuur.
- Vorming is het aanbieden van een rijke pedagogische omgeving aan het kind, waarin het zich spontaan kan ontwikkelen.

Voortgezet onderwijs

- Het voortgezet onderwijs beoogt de algemene vorming, die reeds in het basisonderwijs is aangevangen, te voltooien en op die grond voor te bereiden tot het vervullen van een taak in de maatschappij.
- Klassieke vorming is van groot belang.
- Voor de burgers moeten optimale mogelijkheden geschapen worden voor de stoffelijke en geestelijke ontwikkeling van de eigen persoonlijkheid en bevorderd moet worden dat onderwijs, jeugdvorming, kunsten en wetenschappen steeds beter beantwoorden aan de eisen van de harmonische vorming van de jeugd tot volwassenheid en van de geestelijke ontwikkeling van de volwassenen en daardoor in steeds hogere mate ten goede komen aan het geestelijke en stoffelijke welzijn van het Nederlandse volk in al zijn geledingen.
- Algemene vorming dient plaats te vinden alvorens de leerling zich specialiseert.
- Het gaat om het uitbreiden en het vernieuwen van de algemene vorming tot basisvorming, inhoudende een basistoerusting waarmee leerlingen de ontwikkelingen in de samenleving kunnen volgen, de op hen toekomstige informatie kunnen verwerken, zich in die samenleving staande kunnen houden en ten slotte zich door middel van verdere opleiding zinvol kunnen ontwikkelen.
- Bij algemene vorming staat niet het aanleren van vaardigheden en inzichten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van een beroep of ter voorbereiding van een vervolgstudie, maar de volwaardige persoonlijke ontplooiing staat centraal.
- Onderwijs is primair een welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing.
- Men wil veel in het onderwijs: enerzijds de brede maatschappelijke vorming en anderzijds moet er diepgang zijn.
- In het verleden diende algemene vorming gelijke kansen te brengen en geheel in overeenstemming met de cultuur van die tijd viel algemene vorming dan samen met theoretische vorming en dat viel weer samen met intellectuele vorming. Dat is tegenwoordig achterhaald.

Beroepsonderwijs

- Beroepsonderwijs is voornamelijk gericht op beroepsvorming en niet zozeer op algemene vorming

Hoger onderwijs

- Het hoger onderwijs dient bij te dragen aan maatschappelijke verantwoordelijkheid en academische persoonlijkheidsvorming.
- De hbo-bachelor is meer gericht op beroepskwalificatie en de wo-bachelor op academische vorming.
- De onderwijsinstelling heeft naast het overdragen van kennis en het aanleren van vaardigheden ook een belangrijke vormende taak. Het overdragen van normen en waarden is daarbij van grote betekenis voor een goede culturele vorming en een goede vorming van de persoonlijkheid.

Ontwikkeling in denken over vorming in de Eerste Kamer

In dit onderzoek is binnengedrongen in het domein van een halve eeuw onderwijs-wetgeving. Het was niet mogelijk een compleet beeld te genereren van de wijze waarop de Eerste Kamer zich in debatten geuit heeft over vorming in het onderwijs. Er zijn wel fraaie illustraties gevonden van de bezorgdheid van deze Kamer over mogelijke aantastingen van het vormend karakter van het onderwijs. Vorming kan ondergraven worden door nadruk te leggen op cognitieve kennis of alle aandacht te richten op toekomstige praktische beroepsbeoefening. Maatschappelijke veranderingen beïnvloeden de nadruk die wordt gelegd op het belang van vorming. Duidelijk is geworden dat de Eerste Kamer zich in de loop van de jaren met wisselende intensiteit presenteert als hoeder van de vormende capaciteit van het onderwijs.

Kijken we naar de aandacht van de Eerste Kamer voor vorming door de jaren heen dan is er een duidelijke lijn vast te stellen: vorming is een aandachtspunt dat met enige regelmaat, maar niet al te vaak, opduikt in de debatten. Wellicht kan gezegd worden dat vorming enkele decennia geleden - bijvoorbeeld ten tijde van de totstandkoming van de Mammoetwet - wat breedvoeriger en beeldender voor het voetlicht gebracht dan in recente jaren. Toch is de kracht waarmee gepleit wordt voor vorming er niet minder om, getuige bijvoorbeeld de duidelijke stellingname bij de behandeling van de basisvorming. Er is geen duidelijke verandering in de opvatting over de inhoud van vorming te onderkennen, het gaat in de debatten immers om vorming die gekenmerkt wordt door een soort eeuwigheidswaarde.

Gebruikte afkortingen

EK	Eerste Kamer
Gw	Grondwet
havo	hoger algemeen vormend onderwijs
HOOP	Hoger onderwijs en onderzoeksplan
LO	lager onderwijs
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mavo	middelbaar algemeen vormend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
roc	regionaal opleidingscentrum
TK	Tweede Kamer
vavo	voortgezet algemeen volwassenen onderwijs
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
VU	Vrije Universiteit Amsterdam
Vve	vroeg- en voorschoolse educatie
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WBO	Wet op het basisonderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

- H. Drop, *Algemene inleiding onderwijsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1985.
- S.A.J. Munneke, *De parlementaire instrumenten van de Eerste Kamer. Studie voor de Onderwijsraad ten behoeve van zijn advisering aan de Eerste Kamer over het onderwerp 'onderwijs en vorming'*, Amsterdam: Vrije Universiteit 30 april 2010.
- Notitie *Vorming en persoonsontwikkeling in het onderwijs* ten behoeve van de bespreking met de commissie onderwijs van de Eerste Kamer der Staten Generaal.
- A.M.L. van Wieringen, De onzekerheid van het onderwijs, *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 1-2010, p. 29-45.
- P.J. J. Zoontjens en D. Mentink, *Omstreden onderwijsvernieuwingen; De parlementaire besluitvorming inzake de invoering van basisvorming, leerwegen en profielen tweede fase in het voortgezet onderwijs*; Kamerstukken II, 2007–2008, 31 007, nr. 8.

Kamerstukken

- Kamerstukken I 1962/63, 5 350, nr. 26, p. 1-14 (VV).
- Kamerstukken I 1962/63, 5 350, nr. 26a, p. 1-20 (MvA).
- Kamerstukken I 1980/81, 14 428, nr. 145b, p. 1-28 (VV).
- Kamerstukken I 1994/95, 23 778, nr. 275, p. 1-87.
- Kamerstukken I 2000/01, 27 641, nr. 299b, p. 1-4.
- Kamerstukken I 2001/02, 28 024, nr. 232, p. 1-54.
- Kamerstukken I 2001/02, 28 024, nr. 232b, p. 1-14 (VV).
- Kamerstukken I 2003/04, 29 019, nr. B, p. 1-6 (VV).
- Kamerstukken I 2004/05, 29 666, nr. B, p. 1-2 (VV).
- Kamerstukken I 2009/10, 31 989, nr. B, p. 1-8 (VV).

- Kamerstukken II 1958/59, 5 350, nr. 3, p. 1-25 (MvT).
- Kamerstukken II 1974/75, 13 459, nr. 2, p. 1-135.
- Kamerstukken II 1980/81, 16 803, nr. 3, p. 1-80 (MvT).
- Kamerstukken II 1992/93, 23 085, nrs. 1-8.
- Kamerstukken II 2004/05, 26 733, nr. 25, p. 1-15.
- Kamerstukken II 2009/10, 31 289, nr. 85 (Brief van de staatssecretaris van OCW).

Handelingen

- Handelingen I 1960/61, nr. 30, p. 2297-2339 (Rijksbegroting Departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (6 100)).
- Handelingen I 1962/63, nr. 17, p. 2029-2071 (Regeling van het voortgezet onderwijs (5 350)).
- Handelingen I 1962/63, nr. 18, p. 2076, 2079-2080 (Regeling van het voortgezet onderwijs (5 350)).
- Handelingen I 1965/66, nr. 31, p. 619-645 (Rijksbegroting dienstjaar 1966 (8 300)).
- Handelingen I 1971/72, nr. 18, p. 553-601 (Beleidsdebat Departement van Onderwijs en Wetenschappen).
- Handelingen I 1981, nr. 3, p. 49-88 (Basisonderwijs (14 428)).
- Handelingen I 1984/85, nr. 14, p. 446-478 (Hoger beroepsonderwijs (16 803)).
- Handelingen I 1991/92, nr. 27, p. 1150-1195 (Basisvorming (20 381)).
- Handelingen I 1991/92, nr. 28, p. 1199-1211 (Basisvorming (20 381)).
- Handelingen I 1992/93, nr. 3, p. 99-133 (Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (21 073)).
- Handelingen I 1995/96, nr. 3, p. 51-66 en 77-95 (Wet educatie en beroepsonderwijs (23778)).
- Handelingen I 1996/97, nr. 33, p. 1905-1922 (Profielen voortgezet onderwijs (25 168)).
- Handelingen I 1997/98, nr. 23, p. 1312 (Technische verbeteringen WHW (25 370)).
- Handelingen I 1997/98, nr. 27, p. 1544-1566 (Leerwegen mavo-vbo (25 410)).
- Handelingen I 1999/00, nr. 33, p. 1567 (Behandeling wetsvoorstel Wet studiefinanciering 2000 (26 873)).
- Handelingen I 2000/01, nr. 35, p. 1487 (Wijziging basisvorming (27 641)).
- Handelingen I 2001/02, nr. 30, p. 1439-1479 (Accreditatie/bachelor-master structuur (28 024)).
- Handelingen I 2003/04, nr. 28, p. 1512-1518 (Beëindiging bekostiging onderwijs in allochtone levende talen (29 019)).
- Handelingen I 2003/04, nr. 35, p. 1894-1903 (Wet op de beroepen in het onderwijs (28 088)).
- Handelingen I 2004/05, nr. 29, p. 1367-1414 (Beleidsdebat 'Kwaliteit in het onderwijs' (29800-VIII)).
- Handelingen I 2005/06, nr. 4, p. 154 (Actief burgerschap en sociale integratie (29 666)).
- Handelingen I 2005/06, nr. 29, p. 1332-1336 (Wetsvoorstel onderbouw (30 323)).
- Handelingen I 2006/07, nr. 38, p. 1229-1235 en Handelingen I 2006/07, nr. 38, p. 1238-1242 (Wijziging Leerplichtwet 1969 (31 239)).

- Handelingen I 2008/09, nr. 22, p. 1120-1165 (Beleidsdebat ‘Sturing en botsende beleidsdoelstellingen in het primair, voortgezet en middelbaar beroeps-onderwijs’ (31700-VIII)).
- Handelingen I 2009/10, nr. 15, p. 579-588 (Bekostigingsvoorschriften minimumleerresultaten (31 828)).
- Handelingen I 2009/10, nr. 17, p. 728-742 (Bekostigingsvoorschriften minimumleerresultaten (31 828)).
- Handelingen I 2009/10, nr. 27, p. 1148 (Hamerstukken).
- Handelingen I 2009/10, nr. 33, p. 1410-1424 (Onderwijsachterstandenbeleid (31 989)).

Staatsblad

- *Stb.* 1963, 40.
- *Stb.* 1981, 468.
- *Stb.* 1985, 80.
- *Stb.* 1992, 270.
- *Stb.* 1992, 337.
- *Stb.* 1992, 593.
- *Stb.* 1993, 264.
- *Stb.* 1993, 270.
- *Stb.* 1995, 501.
- *Stb.* 1997, 192.
- *Stb.* 1997, 284.
- *Stb.* 1997, 332.
- *Stb.* 1998, 216.
- *Stb.* 1998, 337.
- *Stb.* 1998, 398.
- *Stb.* 1998, 733.
- *Stb.* 1999, 30.
- *Stb.* 2001, 340.
- *Stb.* 2002, 303.
- *Stb.* 2004, 344.
- *Stb.* 2004, 253.
- *Stb.* 2005, 678.
- *Stb.* 2005, 697.
- *Stb.* 2005, 698.
- *Stb.* 2006, 281.
- *Stb.* 2006, 340.
- *Stb.* 2007, 298.
- *Stb.* 2008, 387.
- *Stb.* 2010, 80.
- *Stb.* 2010, 119.
- *Stb.* 2010, 185.
- *Stb.* 2010, 194.

- *Stb.* 2010, 228.
- *Stb.* 2010, 296.

Jaarberichten

- Eerste Kamer Jaarbericht 2003-2004, p. 25.
- Eerste Kamer Jaarbericht 2004-2005, p. 27.
- Eerste Kamer Jaarbericht 2005-2006, p. 19, 22, 33.
- Eerste Kamer Jaarbericht 2006-2007, p. 20.
- Eerste Kamer Jaarbericht 2007-2008, p. 21, 34, 37-38.
- Eerste Kamer Jaarbericht 2008-2009, p. 22.

Internet

- <http://www.eerstekamer.nl/commissies/ocw>
- <http://www.eerstekamer.nl/begrip/wetgevingsprocedure>
- <http://cindycastrium.wordpress.com/2007/03/15/>