

Vergaderjaar 2004–2005

30 187

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs ter aanpassing van de profielen in de tweede fase van het vwo en het havo (aanpassing profielen tweede fase vwo en havo)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding: de opbouw van de memorie van toelichting

Dit wetsvoorstel bevat enkele aanpassingen binnen de profielen – de vier vaste vakkenpakketten – in de bovenbouw (tweede fase) van het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) zoals geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

Deze toelichting begint met een korte uiteenzetting over inhoud en doel van het wetsvoorstel (hoofdstuk 2).

Om inhoud en doel goed te kunnen plaatsen, geeft hoofdstuk 3 een korte beschrijving van de profielensystematiek.

Hoofdstuk 4 schetst de achtergronden van het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 5 gaat in op de spanning tussen keuzevrijheid en maatschappelijke wensen.

Hoofdstuk 6 beschrijft de veranderingen die het wetsvoorstel aanbrengt in het gemeenschappelijk deel, profieldeel en vrije deel.

Hoofdstuk 7 gaat in op de uitwerking van het wetsvoorstel in algemene maatregelen van bestuur.

Hoofdstuk 8 gaat in op het advies van de Onderwijsraad.

De wijze van invoering van de voorstellen komt aan de orde in hoofdstuk 9.

Hoofdstuk 10 behandelt de uitvoeringsgevolgen, hoofdstuk 11 de financiële gevolgen.

De artikelsgewijze toelichting sluit deze memorie van toelichting af.

2. Inhoud en doel van het wetsvoorstel

De regering beoogt het volgende met deze aanpassing van de profielen:

1. een opbouw van de profielen die beter organiseerbaar is voor de scholen, beter werkbaar voor de leraren en beter studeerbaar voor de leerlingen,
2. een opbouw van de profielen die meer ruimte laat voor eigen keuzen van scholen, leraren en leerlingen,
3. een opbouw van de profielen die meer ruimte geeft voor verdieping en voor variatie in het onderwijs, en
4. een opbouw van de profielen die zoveel mogelijk variatie biedt in mogelijke vooropleidingen voor studies op het gebied van bèta/

techniek, waardoor meer leerlingen kunnen doorstromen naar zulke opleidingen.

De notitie «Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo» van ondergetekende, die zij aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heeft gezonden bij brief van 8 januari 2003 (OCW0300015), vat deze voorstellen als volgt samen (p. 11):

«Het vrij complexe en versnipperde systeem van vakken en deelvakken wordt vervangen door een eenvoudiger systeem van volledige vakken, met een min of meer gestandaardiseerde omvang. Kort gezegd kan de verandering als volgt worden gekarakteriseerd: de vele verplichte, kleine vakken en deelvakken met weinig keuzemogelijkheid, worden vervangen door een kleiner aantal grote vakken die deels verplicht zijn en deels kunnen worden gekozen. Voor die keuze komt er ruimte.»

Het zou niet juist zijn om de voorstellen in dit wetsvoorstel samen te vatten als (alleen) gericht op verlichting (voor de leerling). Er zijn sinds de invoering van de profielstructuur in de wet in 1998 al enkele verlichtingsmaatregelen geweest. Maar die hebben geleid tot onevenwichtigheden in het programma en tot een geringere keuzeruimte.

Het wetsvoorstel heeft nu juist mede de bedoeling, de keuzemogelijkheden voor scholen, leraren en leerlingen te vergroten, in het kader van het meer algemene streven om onnodige en knellende regelgeving tegen te gaan en meer ruimte te geven aan professionals en burgers om zelf hun verantwoordelijkheid te nemen. Door de versplintering van vakken tegen te gaan, wordt bovendien oppervlakkigheid bestreden en verdieping bevorderd, eenzijdigheid van werkvormen («saaïheid») bestreden en verscheidenheid van werkvormen bevorderd.

3. De profielensystematiek waarop het wetsvoorstel betrekking heeft

Het wetsvoorstel omvat veranderingen in de artikelen 12 tot en met 15 van de WVO. Deze artikelen regelen de profielen in de bovenbouw van vwo en havo. Profielen zijn «voorgeprogrammeerde» vakkenpakketten die aansluiting geven op bepaalde (groepen van) opleidingen in het hoger onderwijs (wo en hbo).

Artikel 12 is de kern van de profielensystematiek. Het artikel onderscheidt een periode van voorbereidend hoger onderwijs in vwo en havo. Deze periode sluit aan op de onderbouw en omvat vier profielen.

Het afzonderlijk onderscheiden van een periode van voorbereidend hoger onderwijs doet er overigens niet aan af dat er gedurende de hele cursus een doorlopende leerroute is: ook de onderbouw is al (mede) gericht op voorbereiding op hoger onderwijs.

Er zijn vier profielen. Artikel 12 noemt ze, en de artikelen 13 en 14 werken ze uit voor vwo en havo.

Elke school voor vwo of havo moet alle profielen aanbieden.

Elk profiel kent op zijn beurt weer drie delen:

- a. een gemeenschappelijk deel (voor alle profielen in vwo respectievelijk havo hetzelfde);
- b. een profielspecifiek deel;
- c. een vrij deel.

4. Achtergronden van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel is het eindresultaat van een langdurige en intensieve gedachtewisseling met organisaties en instellingen en met de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een aantal hoofdlijnen werd gegeven in de notitie van de toenmalige staatssecretaris «Continuïteit en vernieuwing in de tweede fase havo/vwo» (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VIII, nr. 98).

Een uitwerking, met meer accent op een vergroting van keuzevrijheid, werd gegeven in de hierboven al genoemde notitie van de ondergetekende «Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo». Deze notitie was bedoeld voor een brede discussie in het onderwijsveld. De reacties van de organisaties zijn aan de Kamer gezonden bij brief van 17 april 2003 (OCW0300297). De conclusies daaruit zijn weergegeven in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 4 juli 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 28 600 VIII, nr. 138): een model met in beginsel drie verplichte examenvakken per profiel en twee keuze-examenvakken.

Het overleg daarover met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 29 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VIII, nr. 77) leidde tot een aangepast voorstel: een model met in beginsel drie verplichte examenvakken per profiel, een zogenaamd profielkeuzevak en één vrij te kiezen examenvak (brief van 4 december 2003, 29 200 VIII, nr. 109).

De conclusies uit het overleg hierover (4 februari 2004, 29 200 VIII, nr. 123) zijn neergelegd in dit voorstel van wet. Het is een model met in drie profielen drie verplichte vakken in het profieldeel en een profielkeuzevak en in het profiel cultuur en maatschappij twee verplichte vakken in het profieldeel en twee profielkeuzevakken: voor alle profielen resteert dan één geheel vrij keuzevak. Vooral voor de bètaprofielen betekent dit dus een vermindering van de keuzemogelijkheden in vergelijking met de oorspronkelijke voorstellen. Dat betekent bij voorbeeld dat, anders dan bedoeld in die oorspronkelijke voorstellen, de ruimte voor een bètaleerling om een vak als geschiedenis te volgen, kleiner wordt.

5. Keuzevrijheid en maatschappelijke wensen

Gebleven zijn de vier profielen: natuur en techniek, natuur en gezondheid, economie en maatschappij, cultuur en maatschappij. Gebleven is ook de verdeling van de profielen in een gemeenschappelijk deel, een profieldeel en een vrij deel. De voorstellen in de notitie «Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo» gingen uit van in beginsel drie vakken in het profieldeel, in plaats van drie tot zes in de bestaande structuur. Daardoor zouden nog twee examenvakken vrij gekozen kunnen worden en er zou bovendien nog een redelijk omvangrijk geheel vrij deel zijn. De maatschappelijke en politieke discussie daarover (en onder andere een eerder advies van de Onderwijsraad ter zake) heeft geleid tot het in dit wetsvoorstel opgenomen voorstel met voor de beide bètaprofielen wat minder keuzemogelijkheden dan in de oorspronkelijke voorstellen, ingegeven door de maatschappelijke wens om in de bètaprofielen te komen tot een uitbreiding van de totale onderwijstijd besteed aan de bètavakken (niet alleen in vergelijking met de oorspronkelijke voorstellen, maar ook in vergelijking met de bestaande situatie). Die uitbreiding van de onderwijstijd die wordt besteed aan de bètavakken, betekent wel dat de mogelijkheid voor bètaleerlingen om de opleiding te verbreden met cultureel-maatschappelijke vakken (bij voorbeeld geschiedenis) en economische vakken (bij voorbeeld economie, management en organisatie) is verkleind.

6. De voorstellen voor elk van de drie delen van de profielen

Dit hoofdstuk beschrijft de veranderingen die het wetsvoorstel inhoudt in het gemeenschappelijk deel, het profieldeel en het vrije deel.

6.1. Het gemeenschappelijke deel

Het gemeenschappelijke deel, dat verplicht is voor alle leerlingen, is meer beperkt en vereenvoudigd en kent voortaan enige keuzemogelijkheid.

In het vwo zijn wat de *moderne vreemde talen* betreft niet meer twee aangewezen zogenaamde «deeltalen» verplicht (Frans en Duits): deze zijn in het atheneum vervangen door één volledige moderne taal, die gekozen mag worden.

De keuze die wordt gemaakt, kan ook zijn die voor Fries.

In het gymnasium is de ruimte voor de verplichte klassieke taal gevonden door de tweede moderne vreemde taal te vervangen door een klassieke taal. Zou dat niet gebeuren, dan zouden er in het gymnasium wel erg veel verplichtingen zijn op het gebied van taal – in de beide bètaprofielen zou dan zelfs geen examenvak ter keuze meer overblijven. De gymnasiumleerling die dit wil, kan overigens een tweede (en derde) moderne vreemde taal volgen in het vrije deel (en/of als profielkeuzevak in de profielen economie en maatschappij en cultuur en maatschappij).

Het is verder de bedoeling om, met toepassing van artikel 15, eerste lid, onder d, bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat de tweede moderne (vreemde) taal in een aantal in die algemene maatregel van bestuur aangewezen uitzonderingsgevallen mag worden vervangen door een ander vak ter keuze, een en ander ter beoordeling van de school. De aangewezen gevallen zullen dan zijn: leerlingen met stoornissen die specifiek betrekking hebben op taal of met zintuiglijke stoornissen die effect hebben op taal; leerlingen met een moedertaal anders dan de Nederlandse; leerlingen die één van beide bètaprofielen volgen, dat profiel naar verwachting voor het overige met succes kunnen afronden, maar waarvoor de verplichting om een tweede moderne vreemde taal te volgen dit naar verwachting zou verhinderen.

Door dit geheel van regelingen wordt een evenwicht bereikt in te stellen eisen: de wens om in het kader van de toenemend internationale oriëntatie van de samenleving zoveel mogelijk leerlingen een tweede moderne vreemde taal te laten volgen, de wens om ruimte te geven aan de gymnasiale vorming, de wens om in het kader van de kenniseconomie geen (bèta)talent verloren te laten gaan.

Voor het havo – waar de problemen van overladenheid, versplintering en het gebrek aan diepgang het grootst zijn – moet de conclusie zijn, dat er geen ruimte is voor een tweede moderne taal als verplichting voor alle leerlingen. Voor de leerlingen met het profiel cultuur en maatschappij is een tweede moderne vreemde taal wel verplicht. Verder kan de leerling die dit wil, een tweede/derde moderne vreemde taal volgen in het vrije deel en/of als profielkeuzevak in de profielen economie en maatschappij en cultuur en maatschappij.

De regeling zoals nu getroffen voor de moderne vreemde talen doet tenslotte niet af aan het in het kader van de Europese Unie afgesproken streven dat alle leerlingen tenminste twee moderne vreemde talen zullen leren. Het Inrichtingsbesluit W.V.O. zal blijven garanderen dat leerlingen in de onderbouw van vwo en havo in het algemeen Engels, Frans én Duits zullen volgen.

Voor de maatschappelijke component van de gemeenschappelijke vorming werd in de oorspronkelijke Profielenwet een zogenaamd combinatievak «geschiedenis en maatschappijleer» voorzien. Nu is gekozen voor het bestaande vak *maatschappijleer*. Dat vak is het meest geschikt om in de eerste plaats gestalte te geven aan de zeer noodzakelijke burgerschapsvorming. Daarbij zal overigens worden aangesloten bij het voor het combinatievak ontwikkelde examenprogramma. Verder speelt natuurlijk ook het vak geschiedenis een rol in de burgerschapsvorming: het is – met meer studielasturen dan in de huidige situatie – verplicht in het profiel cultuur en maatschappij en in het profiel economie en maatschappij. Ook is nu ruimte gemaakt om het te kunnen kiezen in het vrije deel van de bètaprofielen (hoewel die ruimte kleiner is dan in de oorspronkelijke voorstellen).

In afwijking van de oorspronkelijke voorstellen, is het vak *algemene natuurwetenschappen* in het vwo gehandhaafd in het gemeenschappelijke deel, dus voor alle leerlingen. Voor zo'n afzonderlijk (klein) vak is in het havo als verplichting niet de ruimte, maar er wordt naar gestreefd wel de inhoudelijke kern van het vak op andere wijze dan in een afzonderlijk verplicht vak ook in het havo te behouden.

Het vak *culturele en kunstzinnige vorming* is in principe gehandhaafd voor alle leerlingen waarvoor het verplicht was: de leerlingen van atheneum en havo.

Maar waar dat vak voor de leerlingen van het gymnasium was vervangen door het vak *klassieke culturele vorming*, wordt het nu in de wet ook mogelijk voor de leerlingen van het atheneum om culturele en kunstzinnige vorming te vervangen door klassieke culturele vorming.

De achtergrond daarvan is, dat dit laatste vak de noodzakelijke aanvulling vormt van de klassieke talen – vandaar de positie in het gymnasium, waar onderwijs in de klassieke talen verplicht is. Maar een klassieke taal (in de praktijk: Latijn) kan ook worden gekozen door de leerling van het atheneum. Dan moet als aanvulling daarop ook in dat geval klassieke culturele vorming gevolgd worden: doordat dit nu als vervanging van culturele en kunstzinnige vorming kan, wordt deze keuze vergemakkelijkt.

6.2. Het profieldeel

In het profiel *natuur en techniek* zijn er drie verplichte vakken (wiskunde, natuurkunde, scheikunde) en een zogenaamd profielkeuzevak, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Voor de profielkeuzevakken wordt gedacht aan een keuze uit wiskunde (een andere vorm van wiskunde dan het verplichte vak), biologie, informatica en een nieuw te ontwikkelen geïntegreerd, modulair opgebouwd, bètavak. Dat vak is bedoeld om te komen tot een verdieping en verbreding voor de leerlingen in dit profiel en dan wel op een wijze die ruimte geeft aan de meer interdisciplinaire benadering die een groot deel van het moderne onderzoek op bètaterrein kenmerkt. Gehoopt wordt, dat het vak ook een bijdrage kan leveren aan het aantrekkelijker maken van het onderwijs in de exacte vakken, waardoor meer leerlingen zouden worden uitgedaagd tot het kiezen van een vervolgopleiding op het gebied van bèta/techniek. Over dit vak en andere zaken heeft inmiddels een z.g. profielcommissie geadviseerd.

Als dit vak in voldoende mate is ontwikkeld en aan de verwachtingen voldoet, kan worden overwogen om het alsnog als vierde profielvak verplicht te stellen.

In het profiel *natuur en gezondheid* zijn de verplichte vakken wiskunde, biologie en scheikunde en er is een profielkeuzevak. Voor de profielkeuzevakken wordt op grondslag van het advies van de profielcommissie gedacht aan de vakken natuurkunde, aardrijkskunde (het nieuw ontwikkelde examenprogramma voor dat vak omvat voor ongeveer de helft natuurkundige aardrijkskunde) en het nieuwe bètavak.

In het profiel *economie en maatschappij* zijn de verplichte vakken wiskunde, economie en geschiedenis. Voor de profielkeuzevakken is de logische keuze: management en organisatie, aardrijkskunde, maatschappijleer, een moderne vreemde taal.

In het profiel *cultuur en maatschappij* zijn de verplichte vakken in het vwo wiskunde en geschiedenis en in het havo geschiedenis en een moderne vreemde taal. Er moet een profielkeuzevak worden gekozen uit een culturele groep (een kunstvak, filosofie, een moderne vreemde taal of, in het

vwo, een klassieke taal) en één uit een maatschappelijke groep (aardrijkskunde, maatschappijleer, economie).

In het vwo-profiel cultuur en maatschappij is dus wiskunde als verplicht vak opgenomen en in het havo-profiel niet. Dat verschil wordt veroorzaakt door de onderscheiden functies van vwo en havo. Het vwo bereidt voor op het wetenschappelijk onderwijs, het havo op het hoger beroepsonderwijs. In vrijwel alle opleidingen op het gebied van cultuur en maatschappij in het wetenschappelijk onderwijs is enige kennis van de wiskundige denkwijze noodzakelijk of tenminste gewenst. Dat geldt bijvoorbeeld voor alle sociaal-wetenschappelijke opleidingen (statistiek), maar tegenwoordig ook bij vele andere opleidingen op dit gebied.

In het hoger beroepsonderwijs geldt dat niet. Dat wil niet zeggen dat er ook in het hoger beroepsonderwijs geen individuele opleidingen op dit gebied zouden zijn waarvoor kennis van wiskunde wél gewenst zou zijn. In dat verband wordt vaak gewezen op de lerarenopleiding voor het primair onderwijs, in verband met het rekenonderwijs. Echter, wiskundeonderwijs op het niveau van de bovenbouw havo is geen rekenonderwijs. De rekenvaardigheid waarover een aankomende student aan de lerarenopleiding moet beschikken, moet voldoende ontwikkeld zijn in het primair onderwijs en in de drie jaar onderbouw. Bij sommigen is dat niet het geval, maar wiskundeonderwijs op voorbereidend hoger niveau lost dat vanzelfsprekend niet op – het is zelfs voor zo'n leerling volkomen zinloos, omdat het feitelijk juist door dat gebrek aan rekenvaardigheid door deze leerling niet te volgen is. Met andere woorden: waar een gebrek aan rekenvaardigheid wordt geconstateerd waar die vaardigheid wel noodzakelijk is, moet dat worden opgelost door *reken*onderwijs waar dat wordt geconstateerd – op de lerarenopleiding dus. Die moet daaraan inderdaad prioriteit geven, want rekenen is een basisvaardigheid die in het primair onderwijs moet worden geleerd. Dan zal de opleiding voor sommige studenten ook moeten durven concluderen dat de rekenvaardigheid onvoldoende is en blijft om een getuigschrift van de lerarenopleiding te kunnen afgeven: niet iedereen kan leraar in het primair onderwijs worden. Dat gegeven kan het havo-curriculum niet oplossen. Ook daarom heb ik onlangs met de lerarenopleidingen afgesproken, dat zij hieraan bijzondere aandacht zullen schenken, met name in de propedeusefase. Zonodig zal er een bindend studieadvies worden gegeven. Overigens: vanzelfsprekend kan de havo-leerling voor wie dat dienstig lijkt, wiskunde kiezen als vak in het vrije deel. Dat is dan de wiskunde uit het profiel economie en maatschappij: een volwaardig vak en dus niet het zeer beperkte deelvak dat nu nog verplicht is in het havo-profiel cultuur en maatschappij.

6.3. Het vrije deel

In het vrije deel moet nog ten minste één vrij te kiezen examenvak worden gevolgd. De vaststelling van het aantal normatieve studielasturen per vak zal zodanig zijn, dat dan daarnaast nog een geheel vrij deel overblijft dat voldoende is voor geheel eigen keuzen van scholen. De scholen behoeven niet te voorzien in specifieke invullingen daarvoor in de vorm van aparte modulen etc. Met andere woorden: die ruimte is geheel vrij, de school kan die ruimte ook aan de leerling laten (die daarvan bijvoorbeeld gebruik kan maken om een extra examenvak te kiezen of om meer tijd te besteden aan een examenvak uit het gemeenschappelijk deel of uit het profieldeel).

7. De uitwerking van het wetsvoorstel in algemene maatregelen van bestuur

In het voorgaande zijn de hoofdlijnen van de nieuwe profielstructuur geschetst. Een aantal zaken zal nader moeten worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur: het zijn wijzigingen van het *Inrichtings-*

besluit W.V.O. en het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. Daarbij gaat het onder andere om het aantal normatieve studielasturen per vak. Die zijn niet verplichtend voor de scholen, maar normerend voor de Minister zelf bij de vaststelling van de zwaarte van de vakken in de examenprogramma's. Dit wordt nu dan ook nadrukkelijk in de wet zelf als functie van de normatieve studielast vermeld.

Verder zullen de *examenprogramma's* moeten worden gewijzigd. Ze zullen inhoudelijk niet helemaal opnieuw worden vastgesteld, maar zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande of bij nieuw voorgestelde die volledig zijn ontwikkeld en waarover de besluitvorming is afgerond. De examenprogramma's zullen ook globaler zijn dan die van nu. Ze zullen in elk geval niet meer allerlei voorschriften bevatten over de vorm van het schoolexamen (en daardoor feitelijk over de vorm van het onderwijs). Ze zullen meer ruimte geven voor eigen keuzen door de scholen. De CEVO, de Centrale examencommissie vaststelling opgaven, kan een meer gedetailleerde uitwerking geven voor de onderdelen van het centraal examen. En het Instituut voor leerplanontwikkeling (SLO) kan een meer gedetailleerde uitwerking voor de onderdelen van het schoolexamen geven. Die laatste uitwerking zal een hulpmiddel zijn voor scholen, leraren en de makers van leermiddelen – de uitwerking is niet verplichtend voor de scholen. Deze nieuwe opzet van de examenprogramma's zal een cultuuromslag vergen van scholen, leraren, vervolgonderwijs, onderwijsorganisaties, ondersteuningsinstellingen, geïnteresseerde maatschappelijke organisaties en politieke organen. Dit is een reden te meer om niet tegelijk over te gaan tot ingrijpende inhoudelijke vernieuwingen. Een andere reden om dit niet te doen, is de tijd die alle betrokkenen nodig hebben voor het invoeren van de aanpassingen. Nadat examenprogramma's opnieuw zijn geformuleerd, moeten ook nog leermiddelen worden ontwikkeld en de scholen moeten de mogelijkheid hebben daaruit een gefundeerde keuze te maken en zich ook voor het overige voor te bereiden op de nieuwe inhoud.

8. Advies van de Onderwijsraad

De Onderwijsraad adviseerde over het wetsvoorstel bij brief van 13 januari 2005 (kenmerk OR/20050009/805).

De raad waardeert het wetsvoorstel in algemene zin positief. De voorstellen zijn volgens de raad realistisch en komen tegemoet aan de knelpunten. Daarnaast biedt de opbouw van de profielen, aldus de raad, voldoende grondslag voor een brede kennis en is sprake van een samenhangend vakkenpakket. Voor de raad is dat een belangrijk voordeel. De studeerbaarheid voor leerlingen wordt vergroot. De raad onderschrijft ook het uitgangspunt van meer keuzemogelijkheden en ook de gekozen uitwerking, waarbij de bètaleerlingen (toch) minder keuzemogelijkheden hebben dan de leerlingen met een maatschappijprofiel. Daardoor, zo stelt de raad vast, is de positie van de bètavakken versterkt.

De raad heeft verder de indruk dat er bij de direct betrokkenen een redelijke tevredenheid is over de aanpassingen: er zijn weloverwogen keuzes gemaakt naar aanleiding van een uitgebreid interactief proces, zo stelt hij vast. Verder geeft het voorstel scholen, leraren en leerlingen meer ruimte om naar eigen inzicht keuzes te maken. De voorstellen hebben, zo constateert de raad, ook een voldoende draagvlak.

De raad denkt, dat met de voorgestelde aanpassingen de vernieuwing van de tweede fase een stap verder is gekomen. Het verheugt de regering dat het wetsvoorstel dit positieve onthaal bij de Onderwijsraad blijkt te vinden.

De raad plaatst een aantal kanttekeningen waarop de regering wil ingaan.

De raad vraagt in de eerste plaats aandacht voor het vak geschiedenis. Hij stelt voor om alsnog te besluiten tot invoering van het combinatievak «geschiedenis en maatschappijleer».

De regering deelt de mening van de raad dat het vak geschiedenis belangrijk is. Het vak heeft dan ook een plaats in beide maatschappijprofielen. Maar, en dit moet mede worden gezien in relatie tot een andere wens die de raad uitspreekt (namelijk: méér ruimte voor de bètavakken), er is door deze voorstellen voldoende ruimte om een volwaardig vak geschiedenis te kiezen ook in het vrije deel van de bètaprofielen (hoewel minder dan in de oorspronkelijke voorstellen). Daarbij moet worden bedacht, dat geschiedenis door alle leerlingen havo en vwo wordt gevolgd in de eerste drie leerjaren. De bovenbouw is niet bedoeld voor uitbreiding van die algemene vorming uit de onderbouw, maar voor verdieping en dus een bepaalde mate van specialisatie: dat kan in een vak geschiedenis in de bovenbouw waaraan meer tijd wordt besteed dan nu (dat is namelijk de consequentie van de voorstellen). Daardoor wordt meer recht gedaan aan de specifieke historische vorming dan door nogmaals de combinatie met maatschappijleer in een voor alle leerlingen verplicht te klein vak te beproeven, die uiteindelijk leidt tot onvruchtbare tegenstellingen tussen de vakken. Bovendien acht de regering een afzonderlijk vak maatschappijleer, met als kernonderwerp de voor alle leerlingen juist nu heel wezenlijke burgerschapsvorming, ook belangrijk. Het examenprogramma voor maatschappijleer wordt overigens gebaseerd op voorstellen van de commissie De Rooy voor het (toen nog voorziene) combinatievak. Doordat het een voorstel is van de commissie De Rooy, is de afstemming met geschiedenis gegarandeerd. Burgerschap is in het voorstel de kern en in de uitwerking zijn historische elementen die in dat kader van belang zijn, gehandhaafd.

De raad merkt op, dat hij de keuze om de deeltalen af te schaffen begrijpt, maar ook betreurt. De regering is met deze keuze tegemoet gekomen aan een in het onderwijsveld breed naar voren gebrachte wens.

De raad veronderstelt in dit verband dat, met het afschaffen van de deeltalen, er in het gemeenschappelijke deel minder ruimte is overgebleven voor talen. Maar in het vwo is het omgekeerde het geval: de twee deeltalen Frans en Duits zijn daar vervangen door één tweede moderne vreemde taal met meer uren dan nu voor de twee deeltalen samen. In het havo is de ene deeltaal afgeschaft en is er geen ruimte voor een hele tweede taal. Maar een passende ruimte (groter dan voorheen) is er wel in het profiel cultuur en maatschappij (tweede vreemde taal verplicht), in het profiel economie en maatschappij (tweede vreemde taal profielkeuzevak) en in de beide bètaprofielen (vrije keuzevak).

De raad merkt op, dat hij in een eerder advies pleitte voor meer ruimte voor de bètavakken (en dus minder ruimte voor keuzevakken in de bètaprofielen, bijvoorbeeld geschiedenis en economische vakken). Dat advies was naar aanleiding van de discussievoorstellen «Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo». Mede dit advies van de raad was aanleiding voor de aanpassingen van de voorstellen, zoals die nu zijn vastgelegd in dit wetsvoorstel (zie de hoofdstukken 4, 5 en 6, paragraaf 2, van deze memorie van toelichting). De ruimte voor de verplichte bètavakken is aanzienlijk vergroot.

Verder vraagt de raad aandacht voor de mogelijkheid om ook beroepsgerichte componenten in de profielen op te nemen. De regering merkt in de eerste plaats op dat het een misverstand zou zijn om te menen dat zulke componenten nu helemaal ontbreken. Ze hebben een belangrijke plaats in de vakken informatica en management en organisatie (ze vormen zelfs de kern van die vakken, die tot de meest populaire keuzevakken behoren) en economie, en ook steeds meer, in de vorm van rele-

vante contexten, in de bètavakken (waarbij ook steeds meer wordt samen- gewerkt met bedrijven, bijvoorbeeld in het project JetNet). De regelgeving voor de tweede fase maakt het bovendien al mogelijk dat scholen zelf eigen examenvakken op dit gebied ontwikkelen. Tot nu toe is van die mogelijkheid nauwelijks gebruik gemaakt (in de invoeringsfase van de nieuwe bovenbouw is dat begrijpelijk), maar op dit moment zijn er initiatieven in deze richting.

Ook merkt de raad terecht op, dat de voorstellen voor de profielen tweede fase aansluiten bij wat in andere landen gebruikelijk is. Maar volgens de raad is in vergelijking met het Verenigd Koninkrijk de keuzestructuur in Nederland ingewikkeld. Afgezien van de vraag welke conclusie de raad daaraan zou willen verbinden, kan de regering niet meegaan in deze vaststelling. In principe is de keuze in Nederland gericht op vier profielen – dat is gezien vanuit het perspectief van de praktische organisatie op schoolniveau (en die zou doorslaggevend moeten zijn in de beoordeling) aanzienlijk eenvoudiger dan een volkomen vrije keuze van vakken zoals in Angelsaksische landen. Die geheel vrije keuze heeft ook inhoudelijke nadelen – het zijn mede die nadelen die ertoe hebben geleid dat in het Verenigd Koninkrijk als reactie daarop het Internationale Baccalaureaat is ontwikkeld (dat ook in de benaming aansluit bij de continentale traditie). Dat IB lijkt dan ook in zijn structuur veel meer op de profielen dan de raad veronderstelt. Bij zowel de profielen als het IB gaat het om een gestructureerde keuze die bovendien inhoudelijk verwantschap heeft. De opsomming van vakken van het IB die de raad noemt in noot 20 van zijn advies lijkt sterk op de opsomming van het gemeenschappelijke deel (incl. de in elk vwo-profiel verplichte wiskunde). Maar uit die opsomming blijkt ook het verschil: de profielen omvatten daarnaast een samenhangend en gespecialiseerd profieldeel dat is gericht op verdieping. De ruimte die de raad bijvoorbeeld wil voor de bètavakken, is er in het IB niet. Waar de raad een open oog bepleit voor ruimte voor het IB (als regulier systeem overigens onbetaalbaar), is deze dan ook in strijd met de opvatting van de raad dat er veel ruimte nodig is voor de bètavakken, in samenhang. In het IB is er, naast wiskunde, alleen maar ruimte voor één natuurwetenschappelijk vak (zie noot 20 van het advies van de raad), dat bovendien haalbaar moet zijn voor alle leerlingen (want iedere leerling moet zo'n vak kiezen). Daar staat dan een zekere breedte op het vlak van cultuur en maatschappij tegenover.

Het is voorts, in overeenstemming met wat de raad daarover zeer terecht opmerkt, inderdaad de bedoeling om de scholen in staat te stellen de aanpassingen zorgvuldig in te voeren. Daartoe zal er voorlichting plaatsvinden (door het Tweede Fase Adviespunt en ondersteuningsinstellingen) en worden andere vormen van ondersteuning voorzien. Cruciaal voor een goede voorbereiding is het tijdig beschikbaar zijn van de nieuwe leermiddelen en dus van de regelgeving waarop deze zijn gebaseerd (wet, besluiten en vooral examenprogramma's).

De raad stelt verder voor om in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen met de verplichting voor de minister om binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van de nieuwe wettelijke bepalingen in de praktijk.

Zonder twijfel is enigerlei vorm van evaluatie als zodanig inderdaad wenselijk. Maar de Aanwijzingen voor de regelgeving onder nr. 164 (evaluatiebepaling) gaan er vanuit dat een evaluatiebepaling wordt opgenomen indien «het wenselijk is te bepalen dat» een wet eenmalig of periodiek wordt geëvalueerd. En juist de wenselijkheid (in wezen: noodzaak) van een wettelijke bepaling ontbreekt volgens de regering. Wat kan een evaluatiebepaling toevoegen aan dat wat er al is? Met name interactieve

beleidsvorming en de rapportage daarover naar de Staten-Generaal (zie Koers VO) en het Onderwijsverslag (dat op basis van artikel 23 van de Grondwet naar de Staten-Generaal wordt gezonden) zijn goede en afdoende middelen om op de hoogte te komen en vooral te blijven van de praktische gang van zaken. Daarbij moet nog worden gevoegd dat in de huidige opzet van de rijksbegroting en vanzelfsprekend ook het departementale Jaarverslag eveneens veel informatie wordt gegeven over de effecten van het beleid.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat het Onderwijsverslag de laatste jaren is gemoderniseerd. Het is niet alleen meer een «statisch» verslag van de staat van het onderwijs (de minimale eis die de Grondwet stelt), maar het besteedt jaarlijks ook aandacht aan relevante thema's in een breder tijds-perspectief. De ontwikkeling van de tweede fase havo/vwo is zo'n thema.

9. De wijze van invoering van de voorstellen

De wijzigingen zullen successievelijk per schooljaar/leerjaar worden ingevoerd. Zolang de invoering nog niet volledig heeft plaatsgevonden, gelden ook nog de bestaande voorschriften. Dit is ook de invoeringssystematiek van de oorspronkelijke Profielenwet. Ook is een overgangs-regeling opgenomen om nog enige tijd eind- en staatsexamens oude stijl te kunnen afnemen.

10. Uitvoeringsgevolgen

Het doel van de voorstellen is onder meer, dat de profielen door een meer «robuuste» structuur beter te organiseren zijn op schoolniveau. Ook op het niveau van landelijke instellingen zal de uitvoering eenvoudiger worden.

11. Financiële gevolgen

De nieuwe structuur vergt niet meer middelen voor de scholen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (artikel 7)

Het voorschrift in het vierde lid dat van een lyceum ten minste het eerste leerjaar gemeenschappelijk is, past als voorschrift voor de organisatie van het onderwijs op de school, niet meer in de hedendaagse bestuurlijke benadering.

Artikel I, onderdeel B (artikel 12) en onderdeel D (artikel 15)

Deze wijziging neemt het aantal van ten minste 700 uren in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma voor het laatste leerjaar over uit het Inrichtingsbesluit W.V.O., waarin het nu nog is geregeld. Het gaat hier om een duurzaam gebleken, structurerend element van de inrichtingsregels, dat daardoor plaats kan krijgen in de wet zelf. De delegatiebepaling in artikel 15, tweede lid, is daarom geschrapt.

Artikel I, onderdeel C (artikelen 13 en 14)

Zie de algemene toelichting voor de inhoudelijke wijzigingen in deze twee artikelen. De artikelen 13 en 14 zijn verder nog verbeterd en verduidelijkt:

1. Alle keuzemogelijkheden voor de leerling en alle keuze- en aanbodmogelijkheden van het bevoegd gezag zijn consequent bij elk desbetreffend onderdeel zelf vermeld. Bovendien zijn deze mogelijkheden duidelijker geformuleerd.

2. Alle doorlopende vermeldingen van vakken e.d. zijn vervangen door heldere opsommingen onder elkaar.

De vakbenaming «taal en letterkunde» is al lange tijd niet meer actueel; «letterkunde» is niet een goede omschrijving van wat in de praktijk, meer aansluitend bij de huidige inhoud, veelal «literatuuronderwijs» wordt genoemd. De wettelijke vakbenaming is daarom nu aangepast.

De vakbenaming Friese taal en letterkunde is in de beide artikelen vervangen door: Friese taal en cultuur. In de provincie Friesland is er de wens om onder andere door het opnemen van een onderdeel cultuur in het vak, het vak beter geschikt te maken voor de op het gebied van de kennis van het Fries zeer verscheiden leerlingenpopulatie.

Artikel I, onderdeel C (artikel 13)

Nieuw is dat het oorspronkelijke eerste lid (gemeenschappelijk deel) nu is gesplitst in twee leden: één voor het gymnasium en één voor het atheneum. In het tweede lid is in aangepaste vorm geregeld wat nu nog in artikel 13, zesde lid, is bepaald. Dat zesde lid kon daarom vervallen. Het achtste lid maakt het bij voorbeeld mogelijk dat op een bijzondere school het vak godsdienst voor alle leerlingen verplicht wordt gesteld.

Artikel I, onderdeel C (artikel 14)

Het achtste lid is nieuw. De regeling betekent dat een havo-leerling een havo-vak mag vervangen door het overeenkomstige vwo-vak (daarbij inbegrepen het vak klassieke culturele vorming als vak dat overeenkomt met culturele en kunstzinnige vorming). Dat wordt aangetekend op de cijferlijst bij het diploma. Dat diploma blijft een havo-diploma.

Artikel I, onderdeel D (artikel 15)

De bepalingen die spreken van de normatieve studielast van gemeenschappelijk deel, profieldeel, vrij deel en van vakken en deelvakken zijn vervangen door een simpel voorschrift dat zich beperkt tot de normatieve studielast van de vakken, in relatie gebracht tot de relatieve zwaarte van de vakken. Dat is geregeld in het nieuwe onderdeel a.

Het bestaande artikel 15 kent ook bepalingen over de verdeling van vakken in deelvakken. Maar aan voorschriften daarover bestaat geen behoefte meer. De deelvakken vervallen.

Het huidige onderdeel d komt in wat aangepaste vorm terug als het nieuwe onderdeel c.

Het onderdeel over de inpassing van het gymnasium is niet meer nodig nu artikel 13 zelf daar al voldoende duidelijkheid over schept.

Artikel I, onderdelen E tot en met G (artikelen 22, 27a en 29)

Door de wijziging van artikel 22 vervalt de grondslag om voor het vak lichamelijke opvoeding precies voor te schrijven hoeveel lessen moeten worden gegeven. Zo'n verplichting past niet meer in het streven naar minder regels en een grotere autonomie van scholen. Scholen zijn heel goed in staat om voor hun leerlingen en situatie te bepalen hoeveel uren aan lichamelijke opvoeding moeten worden besteed. Bovendien is lichamelijke opvoeding sinds de invoering van de profielstructuur een vak als elk ander: een (verplicht) examenvak met een landelijk vastgesteld examenprogramma. Ten slotte zijn de bestaande bepalingen over het aantal te geven lessen lichamelijke opvoeding complex. Ze passen niet in een structuur van regelgeving waarin scholen voor het overige een grote vrijheid hebben voor eigen keuzen: studielastbenadering. Die benadering houdt overigens ook in, dat ook voor het vak lichamelijke opvoeding een

normatieve studielast blijft vastgesteld. Wat vervalt, is de verplichte «vertaling» daarvan in lesuren.

Aandacht voor lichamelijke opvoeding blijft in de bovenbouw vwo en havo dus gewaarborgd door het landelijk vastgestelde examenprogramma en de landelijk vastgestelde (weliswaar voor scholen niet direct verplichtende) studielast.

Artikel II

De voorschriften van de oorspronkelijke Profielenwet hebben inmiddels allemaal hun werking gehad of zijn niet meer noodzakelijk, zodat aan deze wet niet langer behoefte bestaat. Daarom wordt die wet nu ingetrokken.

Artikelen III en IV

Deze artikelen bevatten regels voor een geleidelijke invoering van de gewijzigde profielartikelen, volgens een op- en afbouwsystematiek die vergelijkbaar is met die van de oorspronkelijke Profielenwet.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven