

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Nr. WJZ/2005/30013 (3764)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende 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)

Den Haag, 11 juli 2005

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 maart 2005, nr. 05.000842, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 21 april 2005, nr. W05.05.0062/III, bied ik u hierbij aan.

De Raad van State kan zich in grote lijnen vinden in het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen bij de positie van het vak geschiedenis, de tweede moderne vreemde taal, de vakken natuurkunde en wiskunde, en over de wijze van evaluatie.

1a. Positie van het vak geschiedenis

De Raad kan begrip opbrengen voor de keuze om in de bètaprofielen geschiedenis niet verplicht te stellen. Ik merk daarbij op dat gezien de maatschappelijke wens om meer aandacht te schenken aan de bètavakken zo'n verplichtstelling ertoe zou leiden, dat in de bètaprofielen geen enkele mogelijkheid meer zou bestaan om een examenvak te kiezen. Dat zou in strijd zijn met de opzet van het wetsvoorstel en meer in het bijzonder de bètaprofielen onaantrekkelijk maken – wat ongewenst is.

De Raad vindt het wel gewenst dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven hoe wordt gegarandeerd dat iedere leerling (in feite dus: de bètaleerling) ook daadwerkelijk geschiedenis als keuzevak kan nemen.

Feitelijk kan die garantie wel worden gegeven, want als keuzemogelijkheid worden door een school vooral vakken aangeboden die in een of meer profielen verplicht zijn. Het vak geschiedenis behoort tot die vakken. Maar in absolute zin kan die garantie niet worden gegeven. Daarvoor zouden nieuwe verplichtingen voor scholen moeten worden

AAN DE KONINGIN

geïntroduceerd, namelijk om bepaalde keuzemogelijkheden te bieden. Zulke regels zijn er nooit geweest, ook niet toen in het verleden er de neiging was scholen meer voor te schrijven dan wat nu algemeen wenselijk wordt gevonden. Zij zouden niet realistisch zijn. Bij voorbaat is duidelijk dat een school nooit alle keuzemogelijkheden kan aanbieden; het verlenen van absolute rechten aan leerlingen om bepaalde vakken te kiezen – het is niet goed denkbaar dat dit dan zou worden beperkt tot geschiedenis – zou een school kunnen opzadelen met een onmogelijke opdracht. Welke keuzemogelijkheden wél kunnen worden geboden, wordt bepaald door een groot aantal factoren, waarop de school grotendeels zelf geen invloed heeft en die per school verschillen. Regels zoals hier bedoeld, zouden daardoor niet uitvoerbaar zijn.

Waar de Raad er dus begrip voor heeft dat in de bètaprofielen geschiedenis niet verplicht wordt gesteld, merkt hij vervolgens op dat in het profiel economie en maatschappij het vak geschiedenis zeker niet mag ontbreken en dat er in dat profiel ook ruimte is voor een dergelijke verplichting. De Raad wijst op een zekere onevenwichtigheid in het geheel van de profielen, doordat er in het profiel economie en maatschappij een ongeclausuleerde vrijheid is in de keuze van twee profielkeuzevakken, waar er niet alleen in de bètaprofielen maar ook in het inhoudelijk meer vergelijkbare profiel cultuur en maatschappij sprake is van een meer beperkte keuze. Een derde verplicht vak in het profiel economie en maatschappij zou in dit opzicht leiden tot een meer vergelijkbare opzet. De Raad wijst er bovendien op, dat in de huidige situatie geschiedenis wel verplicht is in dat profiel (weliswaar met minder uren dan nu voorzien).

Deze argumenten van de Raad hebben geleid tot een nadere overweging, mede in relatie tot huidige maatschappelijke wensen op het gebied van het geschiedenisonderwijs. Op grond van die nadere overweging wordt in het wetsvoorstel geschiedenis toegevoegd als derde verplicht vak in het profiel economie en maatschappij (naast de verplichte vakken wiskunde en economie). Net als in de beide bètaprofielen zijn er dan in dat profiel drie verplichte vakken en een profielkeuzevak. Ook de memorie van toelichting is in verband hiermee aangepast.

1b. Tweede moderne vreemde taal

De Raad vraagt, hoe het vervallen van de verplichting van een tweede moderne vreemde taal in het gymnasium zich verhoudt tot het streven in de Europese Unie om iedereen ten minste twee vreemde talen te leren. De Raad plaatst dit mede in de context van het voorstel om het mogelijk te maken om leerlingen in het primair onderwijs behalve Engels ook Frans en Duits te laten leren. De Raad adviseert hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden. Dat advies is gevolgd (zie paragraaf 6.1).

1c. Natuurkunde in het profiel natuur en gezondheid

De Raad vraagt zich af, of een leerling die niet natuurkunde als profielkeuzevak heeft gekozen, niet problemen zal ondervinden bij de doorstroming naar medische opleidingen. Ongetwijfeld zal een leerling die dit profiel kiest om een medische opleiding te volgen natuurkunde (moeten) kiezen. Maar ook al is dit profiel het specifieke profiel voor die medische opleidingen, het is ook het profiel dat gevolgd zal worden door leerlingen die andersoortige meer biologisch getinte vervolgoopleidingen zullen willen volgen, met name

opleidingen die, ruim gesproken, kunnen worden omschreven als 'ecologisch' (bijvoorbeeld het complex van opleidingen 'Wageningen'). Voor die opleidingen bijvoorbeeld kan aardrijkskunde een nuttig vak zijn. Als het profiel dan bovendien door de keuze van dat vak voor meer leerlingen aantrekkelijk en haalbaar wordt, wordt een bijdrage geleverd aan het streven tot vergroting van de doorstroming naar bèta-opleidingen. De suggestie van de Raad om hierop nader in te gaan in de memorie van toelichting wordt niet overgenomen. Welke de profielkeuzevakken zullen zijn, wordt immers niet in dit wetsvoorstel bepaald, maar in het Inrichtingsbesluit W.V.O. De definitieve keuze zal worden gemaakt met name op grond van het advies van de desbetreffende profielcommissie.

1d. Wiskunde als profielvak

De Raad adviseert om in de toelichting in te gaan op de vraag, waarom in het profiel cultuur en maatschappij vwo wél wiskunde is opgenomen en in hetzelfde profiel havo niet. Dit advies is overgenomen.

2. Keuzemogelijkheid in de profielen

De Raad adviseert om een nieuwe verplichting aan scholen op te leggen, namelijk om bepaalde keuzemogelijkheden (vakken) aan te bieden. De Raad noemt daarbij een reeks van vakken. In verband met geschiedenis is daarop hiervoor al ingegaan.

De Raad veronderstelt dat bij het ontbreken van zo'n verplichting soms de keuzemogelijkheid wel erg beperkt zou worden. Ik volg de Raad niet in deze veronderstelling, want juist het verplichten van het aanbieden van bepaalde vakken beperkt alle overige mogelijkheden. Waar de Raad bijvoorbeeld als verplicht aan te bieden vakken noemt biologie (profielkeuzevak in het profiel natuur en techniek) en natuurkunde (profielkeuzevak in het profiel natuur en gezondheid) kan juist die verplichting het effect hebben dat de Raad vreest, namelijk dat in de praktijk alleen die vakken worden aangeboden en er voor de leerling dus geen keuze is.

3. Vrijstellingen

De Raad veronderstelt een zeker gebrek aan evenwicht waar bètaleerlingen in het vwo die slecht zijn in talen kunnen worden vrijgesteld van de tweede moderne vreemde taal, maar leerlingen die goed zijn in talen niet kunnen worden vrijgesteld van wiskunde.

Van zo'n gebrek aan evenwicht is geen sprake, want de desbetreffende bètaleerlingen moeten nog steeds twee talen doen (Nederlands en Engels), terwijl de leerlingen die goed zijn in talen maar slecht in wiskunde slechts met één probleemvak hebben te maken. Als er al een gebrek aan evenwicht is, ligt dat dus precies omgekeerd. Bovendien heeft in beginsel elk profiel een eigen vorm van wiskunde. In het profiel cultuur en maatschappij, dat in het algemeen gevolgd zal worden door leerlingen die goed zijn in talen maar slecht in wiskunde, wordt de wiskunde daaraan aangepast. De bètaleerlingen daarentegen moeten voor de talen precies hetzelfde programma doen als het programma dat leerlingen doen die uitgesproken goed zijn in talen. Er is zelfs een profiel (cultuur en maatschappij havo) waarin helemaal geen wiskunde voorkomt.

4. Evaluatie

De Raad komt een afzonderlijke evaluatie wenselijk voor. Hij beveelt aan, het achterwege laten van een evaluatiebepaling nader te motiveren en in de memorie van toelichting aandacht te schenken aan onder meer de overweging dat na vijf jaar in ieder geval een oordeel kan worden gegeven over de organiseerbaarheid van het nieuwe systeem.

Ik merk naar aanleiding hiervan het volgende op.

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 mijns inziens. De toelichting bij het wetsvoorstel geeft aan, welke instrumenten er (al) zijn, bijvoorbeeld het Onderwijsverslag van de inspectie. De inspectie kan, vanuit haar eigen deskundigheid, betrokkenheid en waarnemingen heel goed beoordelen wat op een gegeven moment prioriteit moet hebben in het verzamelen van informatie.

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 ook nog worden gevoegd dat in de huidige opzet van de rijksbegroting en vanzelfsprekend ook het departementale Jaarverslag ook veel informatie wordt gegeven over de effecten van het beleid.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat het Onderwijsverslag de laatste jaren is gemoderniseerd en niet meer overeenkomt met het beeld dat de Raad van State daarvan lijkt te hebben. 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 tijdsperspectief. De ontwikkeling van de tweede fase havo/vwo is zo'n thema.

Het voorgaande heeft er wel toe geleid dat de argumentatie in de memorie van toelichting nog is aangevuld.

Het wetsvoorstel is op nog een onderdeel aangepast. Het gaat om de artikelen 13, achtste lid, en 14, zevende lid, van de WVO. Daarin was in het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel opgenomen dat het bevoegd gezag kan beslissen dat vakken die dat bevoegd gezag aanwijst, door alle leerlingen in het vrije deel moeten worden gevolgd. De beperkingen "door het bevoegd gezag aan te wijzen" en "in het vrije deel" moeten vervallen: zij zijn overbodig omdat zij geen informatie toevoegen.

Ik moge U hierbij verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)