

's-Gravenhage, 30 maart 2010

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mevrouw J.M. van Bijsterveldt
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Ons nummer: W05.10.0052/I

Betreft: betreft uw brief van 11 februari 2010

Bij Uw bovenvermelde brief hebt U een verzoek gedaan overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State.

Thans heeft afdeling I de beraadslagingen afgesloten en haar reactie op Uw verzoek vastgesteld. Mede namens de voorzitter van de afdeling doe ik U hierbij deze reactie toekomen.

Tegen openbaarmaking van deze voorlichting bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

Bijlage bij de brief van de Vice-President van de Raad van State van 30 maart 2010

Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake het gewijzigd amendement van de leden Biskop en Depla (Kamerstukken II, 2009/2010, 32032, nr. 9).

Verzoek om voorlichting inzake het gewijzigd amendement van de leden Biskop en Depla (Kamerstukken II, 2009/2010, 32032, nr. 9).

Bij brief van 11 februari 2010, kenmerk WJZ/188752(3821), heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegenthart, op de voet van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State aan de Raad van State verzocht haar van voorlichting te dienen ter zake van het gewijzigd amendement van de leden Biskop en Depla (Kamerstukken II 2009/2010, 32032, nr. 9). De Raad heeft afdeling I aangewezen om deze voorlichting namens de Raad te geven.

Tijdens de openbare beraadslaging op 3 februari 2010 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs ter vereenvoudiging van de wettelijke regels over de sectorvakken bij het onderwijs in de leerwegen bij scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs is ten aanzien van een amendement van de leden Biskop en Depla de vraag gerezen of dit amendement al dan niet past binnen het wetsvoorstel (en de doelstelling van het wetsvoorstel).¹

Naar aanleiding van een verzoek van het lid Biskop is daarop besloten de Raad van State om voorlichting te vragen. De afdeling gaat hieronder in op het beoordelingskader, op de inhoud van het wetsvoorstel en van het amendement, en op de verschillen tussen beide, waarna hij tot een conclusie komt aan de hand van de voorgelegde vraag.

1. Kader

Het verslag van de openbare behandeling bevat uiteenlopende formuleringen, die zowel duiden op de mogelijke ontoelaatbaarheid, als op de onwenselijkheid van het amendement. Artikel 97, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bepaalt dat een amendement ontoelaatbaar is indien het een strekking heeft, tegengesteld aan die van het voorstel, of wanneer er tussen de materie van het amendement en het voorstel geen rechtstreeks verband bestaat. Volgens artikel 97, tweede lid, wordt een amendement geacht toelaatbaar te zijn zolang de Kamer het niet ontoelaatbaar heeft verklaard. Een daartoe strekkend voorstel kan, zo nodig met onderbreking van de orde, worden gedaan hetzij door de Voorzitter, hetzij door een van de leden. Een dergelijk voorstel is niet gedaan. Het finale oordeel over de toelaatbaarheid van het amendement is dus aan de Tweede Kamer. Deze situatie moet worden onderscheiden van het geval dat een amendement dat door de Tweede Kamer procedureel toelaatbaar wordt geacht, op materiële bezwaren stuit. Het accent ligt hier op de wenselijkheid van het amendement. De regering kan daarover in de beraadslaging haar oordeel geven en aangeven welke gevolgen het mogelijk aannemen van het amendement kan hebben. Het eindoordeel

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 032, nr. 9.

over de ontoelaatbaarheid berust bij de Tweede Kamer, het eindoordeel over de onwenselijkheid van het amendement is aan de Tweede Kamer en de regering.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Met ingang van het derde leerjaar kent het voorbereidend middelbaar beroeps- onderwijs (vmbo) vier leerwegen.² Binnen de leerwegen wordt onderscheiden tussen de sectoren techniek, zorg en welzijn, economie, en landbouw. In elke leerweg bestaat het vakkenpakket uit een gemeenschappelijk deel, een sectordeel dat kenmerkend voor die sector is, en een vrij deel. Het sectordeel omvat steeds twee sectorvakken. Voor de sector techniek zijn wiskunde en natuur- en scheikunde I als verplichte vakken aangewezen, in de overige sectoren is één sectorvak verplicht aangewezen en dient het tweede sectorvak te worden gekozen uit een per sector vastgestelde lijst van keuzevakken.

In 2005 kreeg de Adviesgroep vmbo de opdracht om te zoeken naar ruimere mogelijkheden voor scholen om het eigen onderwijsaanbod te bepalen, zodat zij meer maatwerk kunnen bieden en de aansluiting met het vervolgonderwijs wordt verbeterd. De resultaten van dit onderzoek zijn te lezen in het rapport "Voortvarend vmbo, samen koersen op bewegingsruimte". Uit het rapport blijkt dat het ontbreken van een duidelijk beroepsbeeld voor leerlingen een groot struikelblok vormt voor een succesvolle doorstroming naar het vervolgonderwijs en de kans op voortijdige uitstroom uit het onderwijs vergroot. De adviesgroep stelde onder meer voor op korte termijn voor elk sectordeel één doorstroomrelevant vak voor te schrijven en van het tweede verplichte sectorvak respectievelijk uit een bepaald beperkt aanbod te kiezen sectorvak een vrij te kiezen keuzevak te maken. Volgens de adviesgroep vragen "nieuwe (intersectorale) programma's (...) om bredere keuzemogelijkheden binnen het sectordeel. Bovendien hebben in de praktijk juist de leerlingen in de beroepsgerichte leerwegen weinig keuzemogelijkheden in het avo-deel van hun opleiding: de keuze van het beroepsgerichte programma pikt ze vast op de twee avo-vakken van de sector. Een vrije keuze van het tweede vak maakt meer maatwerk mogelijk. Verruiming van de voorschriften sluit goed aan op de doorstroomregeling naar het mbo waarin maximaal één van de twee sectorvakken verplicht gesteld is voor doorstroming naar een opleiding in de betreffende sector", aldus de adviesgroep.³

Het wetsvoorstel is geënt op de aanbevelingen van de adviesgroep en heeft tot doel "de voorschriften voor de sectorvakken van de leerwegen in het vmbo te vereenvoudigen om de keuzevrijheid en de doorstroommogelijkheden van de leerlingen te vergroten." Het voorstel houdt in dat voor elke sector het eerste sectorvak als verplicht vak wordt aangewezen en dat het tweede sectorvak moet worden gekozen uit een voor alle sectoren geldende lijst van keuzevakken. Op deze manier hebben leerlingen de mogelijkheid een tweede sectorvak te kiezen dat relevant is voor de toelatingseisen van een andere sector, zodat een leerling niet meer volledig afhankelijk is van de keuze voor één sector die op het einde van het tweede leerjaar is gemaakt, aldus de toelichting.

² De theoretische leerweg in het mavo, de beroepsgerichte leerweg met de "basisvariant" en de "kadervariant" in het vbo en de gemengde leerweg in scholengemeenschappen met mavo en vbo.

³ Voortvarend vmbo, samen koersen op bewegingsruimte, Den Haag, 2006, blz. 43.

3. Inhoud amendement

Het amendement is evenals het wetsvoorstel gebaseerd op het uitgangspunt dat leerlingen in het sectordeel een vrije keuzeruimte moeten hebben, maar maakt daarin een andere afweging dan het wetsvoorstel. Bij de gemengde en de theoretische leerweg wordt in de sector techniek de keuze beperkt tot de sectorvakken natuur- en scheikunde I en biologie, aangevuld met het vak natuur- en scheikunde II; bij de beroepsgerichte leerweg moet de leerling een keuze maken uit biologie of natuur- en scheikunde I. Volgens de indieners is het voor de aansluiting op het vervolgonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) belangrijk dat jongeren, indien zij de sector techniek kiezen, naast het verplichte sectorvak wiskunde, minimaal een ander technisch vak volgen. Voor de sector landbouw moet het verplichte sectorvak worden gekozen uit biologie en wiskunde. Dit zorgt voor meer vrijheid, omdat ook de doorstroom naar een technisch beroep hiermee wordt gegarandeerd, aldus de indieners.

4. Verschillen wetsvoorstel en amendement

Tussen het wetsvoorstel en het amendement zitten enkele duidelijke verschillen. De afdeling gaat hierna kort op die verschillen in.

a. Het wetsvoorstel legt een voor alle vier sectoren gelijke structuur vast: één specifiek voor de desbetreffende sector aangewezen verplicht vak, en één vak te kiezen uit de overige beschikbare sectorvakken. Het voorstel om in de sector techniek slechts één sectorvak verplicht te stellen, gaat terug op het argument van de adviesgroep dat vooral de leerlingen die de beroepsgerichte leerwegen techniek volgen, weinig keuzemogelijkheden in het sectordeel van hun opleiding hebben. Uit de aanbeveling van de adviesgroep blijkt dat het uitdrukkelijk de bedoeling is alle leerlingen dezelfde keuzemogelijkheden te gaan bieden.

Het amendement vereist dat een leerling in de sector techniek met betrekking tot het tweede sectorvak een keuze maakt tussen de vakken natuur- en scheikunde I (en II, voor zover het de theoretische en gemengde leerweg betreft) en biologie. Voor landbouw zal kunnen worden gekozen tussen biologie en wiskunde. Het amendement leidt daarmee tot een minder eenvoudige – minder uniforme – regeling dan het wetsvoorstel.

b. Het wetsvoorstel biedt meer keuzevrijheid dan het amendement, omdat een leerling in de sector techniek naast het sectorvak wiskunde uit zeven, in plaats van (ingevolge het amendement) uit drie (of twee) keuzevakken kan kiezen. Een leerling die interesse heeft voor de sector techniek, maar ook belangstelling heeft voor economie, kan ingevolge het wetsvoorstel bijvoorbeeld kiezen voor de sectorvakken wiskunde en economie, waardoor hij alvast kennis kan maken met de sector economie. Het amendement sluit een dergelijke kennismaking uit. Met betrekking tot de sector landbouw houden wetsvoorstel en amendement elkaar in evenwicht. De toevoeging van het keuzevak wiskunde in het amendement als eerste sectorvak leidt niet tot een vergroting van de keuzevrijheid, omdat in het wetsvoorstel wiskunde als tweede sectorvak kan worden gekozen, wat in de praktijk op hetzelfde neer komt.

c. Het wetsvoorstel gaat uit van de thans bestaande sectorvakken. Het amendement introduceert biologie als eerste sectorvak landbouw en voegt natuur- en scheikunde II toe aan de lijst met tweede sectorvakken voor techniek in de theoretische

en gemengde leerweg. Het amendement breidt dus het aantal sectorvakken uit, waar het wetsvoorstel een herschikking van de bestaande sectorvakken inhoudt.

d. Volgens de indieners zijn in hun voorstel vmbo-leerlingen in de sector techniek beter voorbereid op mbo-techniekopleidingen. Het wetsvoorstel is evenwel niet gericht op het tot stand brengen van een doorlopende leerlijn voor een specifieke categorie leerlingen, maar strekt tot vergroting van de keuzevrijheid en de doorstroommogelijkheden van alle leerlingen. Hierbij tekent de afdeling aan dat wetsvoorstel noch amendement gevolgen hebben voor de doorstroomberegeling vmbo-beroepsonderwijs. Dat betekent dat ook leerlingen die geen vmbo-techniek hebben gedaan, maar wel wiskunde in hun pakket hebben, een technische mbo-opleiding kunnen volgen.

e. Wat betreft de sector landbouw stellen de indieners dat een verplichte keuze tussen biologie en wiskunde als eerste sectorvak de doorstroom naar een technisch beroep garandeert. Zoals onder d is opgemerkt, geeft alleen de keuze voor het vak wiskunde recht op toelating tot een technische vervolgopleiding. Het via het amendement toevoegen van het vak biologie als eerste sectorvak is dus niet geschikt om de doorstroming te garanderen. Het amendement leidt niet tot een ander resultaat dan het wetsvoorstel, nu dat weliswaar biologie exclusief als eerste sectorvak voorschrijft, maar leerlingen de mogelijkheid biedt wiskunde als tweede sectorvak te kiezen.

5. Conclusie

Gelet op het voorgaande komt de afdeling tot de volgende conclusies:

- a. Het wetsvoorstel vereenvoudigt de regeling van het sectordeel aanzienlijk: er zal voor elke sector sprake zijn van nog slechts één verplicht sectorvak, en voor het andere sectorvak keuzevrijheid. Maar ook als het amendement aanvaard wordt, is er in vergelijking met de huidige situatie, nog steeds sprake van een wezenlijke vereenvoudiging, al gaat deze minder ver dan bewerkstelligd door het wetsvoorstel.
- b. Daarnaast verruimt het wetsvoorstel de keuzevrijheid van de vmbo-leerling aanzienlijk. Maar ook onder het regime van het amendement is dat nog steeds het geval, al is die verruiming beduidend minder voor de sector techniek, waar de noodzaak tot verruiming volgens de adviesgroep vmbo juist het meest wordt gevoeld.
- c. Het wetsvoorstel vergroot de doorstroommogelijkheden van alle vmbo-leerlingen, doordat zij zich op elke gewenste richting kunnen oriënteren en de mogelijkheid hebben een tweede sectorvak te kiezen dat relevant is voor de toelatingseisen van een andere sector. De clausulering die het amendement aanbrengt met betrekking tot de sector techniek leidt in vergelijking met het wetsvoorstel niet tot minder doorstroommogelijkheden. Wel beïnvloedt dit (de keuze voor) het vervolgonderwijs, omdat niet de mogelijkheid bestaat zich door middel van een keuzevak te oriënteren op wat de andere sectoren te bieden hebben.
- d. Wat betreft de sector landbouw leiden amendement en wetsvoorstel tot hetzelfde resultaat.
- e. Het amendement voegt de vakken biologie en natuur-scheikunde II aan het sectordeel toe, terwijl het wetsvoorstel niet strekt tot uitbreiding van het aantal sectorvakken.

Afrondend merkt de afdeling op dat de aan haar gestelde vraag op tweeërlei wijze kan worden uitgelegd.

Voor zover bedoeld is een antwoord te verkrijgen op de procedurele vraag of het amendement ontoelaatbaar is in de zin van artikel 97 van het Reglement van Orde, wordt opgemerkt dat van een strekking tegengesteld aan die van het voorstel van wet of het ontbreken van een rechtstreeks verband met de materie van het wetsvoorstel naar het oordeel van de afdeling geen sprake is, maar het eindoordeel daarover is uiteraard aan de Tweede Kamer.

Voor zover bedoeld is een antwoord te verkrijgen op de materiële vraag of het amendement inhoudelijk binnen (de doelstelling van) het wetsvoorstel past, stelt de afdeling vast dat het amendement, anders dan het wetsvoorstel, het aantal sectorvakken om programmatische redenen uitbreidt en – in vergelijking met het wetsvoorstel – leerlingen vmbo-techniek – minder keuzeruimte biedt, met het oog op een betere doorstroming naar met name mbo-techniek. De beantwoording van de vraag of het amendement – gegeven de met het wetsvoorstel beoogde doeleinden – op grond daarvan beoordeeld moet worden als onwenselijk, is aan regering en Tweede Kamer.

Tegen openbaarmaking van deze voorlichting bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.