

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Nr. WJZ/210705(3826)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE
WETGEVING EN
JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs

Den Haag, 7 oktober 2010

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 februari 2010, nr. 10.000267, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 1 april 2010, nr. W05.10.0028/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen en de Raad geeft in overweging daarmee rekening te houden. Dit nader rapport volgt de indeling van het advies van de Raad van State bij de reactie op de door de Raad gemaakte opmerkingen in zijn advies.

1. Taak voor het onderwijs?

De Raad merkt allereerst in zijn advies op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de vraag waarom het organiseren van een maatschappelijke stage een taak van het onderwijs zou zijn. Het is "een terugkerend onderwerp van politieke discussie." Evenmin wordt aandacht besteed aan de vraag hoe het voorstel zich verhoudt tot de aanbevelingen van de Commissie-Dijsselbloem.

De regering wijst in dit kader allereerst op artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), waarin een wettelijke opdracht is geformuleerd om burgerschap en sociale integratie te bevorderen.

AAN DE KONINGIN

Deze wettelijke opdracht komt voort uit de kernopvatting dat goed onderwijs leerlingen voorbereidt op hun rol in en bijdrage aan de samenleving. Om die reden moeten scholen sinds 1 februari 2006 in het onderwijs aandacht besteden aan actief burgerschap en integratie. Dat is een politieke keuze. Het is, zoals de Raad aangeeft, "een terugkerend onderwerp van politieke discussie." Aan hoofdstuk 1 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is een paragraaf toegevoegd die toelicht waarom de regering de maatschappelijke stage een passende taak en gewenste invulling van de wettelijke opdracht voortvloeiend uit artikel 17 WVO, voor het onderwijs vindt.

De regering kiest voor een invulling van burgerschap in het onderwijs waar in ieder geval de maatschappelijke stage onderdeel van uitmaakt. Dat is deels een politieke keuze. Maar het is vooral een keuze die voortkomt uit een uitgebreide voorgeschiedenis en gesteund wordt door wetenschappelijk onderzoek, zoals in paragraaf 1.1. en 1.2. van de Memorie van toelichting is beschreven.

Het kabinet gaat met dit wetsvoorstel niet voorbij aan de conclusies van de Commissie-Dijsselbloem. De maatschappelijke stage betreft geen nieuwe opdracht aan het onderwijs. Het is een invulling van de bestaande wettelijke opdracht volgend uit artikel 17 WVO. Het wordt scholen makkelijker gemaakt om aan deze bestaande opdracht te voldoen. Immers, het wetsvoorstel voorziet in een adequate uitvoering van deze opdracht door de maatschappelijke stage een plaats te geven in het curriculum, structureel te bekostigen en mee te laten tellen als onderwijstijd. Zonder verplichte invoering van de maatschappelijke stage kan niet worden verzekerd dat daadwerkelijk alle leerlingen de kans krijgen om een maatschappelijke stage te doen. In de toelichting is aan hoofdstuk 1 een paragraaf toegevoegd, die de verhouding van het wetsvoorstel tot de aanbevelingen van de Commissie-Dijsselbloem benoemt.

2. Kwaliteit van het onderwijs

De Raad constateert dat de aan maatschappelijke stage bestede onderwijstijd in mindering komt op de tijd die beschikbaar is voor de andere componenten van het curriculum, zoals het overdragen van basisvaardigheden en stelt in verband daarmee dat de voorgestelde maatregel ook alleen ingevoerd zou moeten worden als de kwaliteit van het onderwijs als zodanig tenminste gewaarborgd blijft.

De regering merkt op dat de opmerkingen van de Raad onder punt 2 nauw samenhangen met de opmerkingen van de Raad en reactie daarop van de regering onder punt 1. De invulling van de wettelijke opdracht zoals toegelicht onder punt 1 vormt de rechtvaardiging van het aantal uren dat aan maatschappelijke stage besteed dient te worden. Het is daarom zinvol om op deze plaats reeds op te merken dat het verplichte aantal uren is aangepast. Het

aantal uren is voor alle schoolsoorten 30 uur. Aanleidingen hiervoor zijn de ervaringen in de praktijk, de beschikbare middelen bij begroting 2011 en het advies van de Raad. Deze aanpassing wordt toegelicht onder punt 4b.

Het advies van de Raad, dat zich toespitst op vragen over de kwaliteit van het onderwijs, stelt zogenaamde "basisvaardigheden" centraal. Dit wekt de suggestie dat de vaardigheden die worden opgedaan door het doen van een maatschappelijke stage hier niet toe gerekend zouden kunnen worden. De regering verzet zich tegen een dergelijke suggestie. Naar de mening van de regering behoren de vaardigheden die worden opgedaan met de maatschappelijke stage tot de kern van vaardigheden die leerlingen voorbereiden op hun rol in de maatschappij. In het kader van de beschikbare onderwijstijd wijst de regering er voorts op dat deze in het algemeen de afgelopen jaren sterk is toegenomen, mede dankzij versterkt toezicht van de Inspectie van het onderwijs. Bovendien betreft de maatschappelijke stage in totaal 30 uur op de gehele schoolloopbaan van de leerling. Het rapport van professor Meijs (De praktijk leert, een uitgebreide tussenstand na twee jaar invoering van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs) laat zien dat leerkrachten duidelijk positieve effecten op leerlingen ervaren. Bijna alle scholen meldden in het schooljaar 2008-2009 dat de maatschappelijke stage leidt tot een toename van sociale vaardigheden en persoonlijke ontwikkeling van leerlingen. In het onderzoek van Bekkers (Maatschappelijke stage en burgerschap) wordt geconcludeerd dat leerlingen die een maatschappelijke stage hebben gedaan een hoger niveau van burgerschap vertonen dan leerlingen die geen maatschappelijke stage hebben gedaan. Gelet op deze effecten biedt de maatschappelijke stage scholen een geschikt middel om invulling te geven aan burgerschapsvorming. Hoofdstuk 1 van de Memorie van Toelichting is met dit punt aangevuld.

De Raad maakt vervolgens een opmerking over de (beperkte) financiële middelen. De maatschappelijke stage kent een jaarlijks budget van ruim 55 miljoen euro voor scholen en ongeveer 20 miljoen euro voor gemeenten. Dit acht de regering een zeer redelijke financiële ondersteuning. De middelen voor gemeenten zijn bedoeld voor de (verdere) ontwikkeling van een makelaarsfunctie ten behoeve van maatschappelijke stages en de stimulering van vrijwilligerswerk. Hiermee is structurele bekostiging van de maatschappelijke stage verankerd. Scholen moeten er op kunnen rekenen dat de uitvoering en invulling van de maatschappelijke stage verzekerd is. Het kabinet vindt deze investering in het onderwijs gerechtvaardigd, mede gezien de resultaten en effecten zoals hierboven reeds aangehaald. In dit kader merkt het kabinet nogmaals op dat het de vaardigheden opgedaan met de maatschappelijke stage niet los ziet van "basisvaardigheden" die de Raad aanhaalt.

3. Definitie en bereik maatschappelijke stage

Het advies van de Raad om in het wetsvoorstel een definitie van de maatschappelijke stage op te nemen is overgenomen.

In het initiële voorstel was onder 2.2. van de toelichting opgenomen dat in het Inrichtingsbesluit WVO een nadere uiteenzetting gegeven zou worden van de voorwaarden waaraan de maatschappelijke stage moet voldoen. Een belangrijke reden om de definitie van maatschappelijke stage in eerste instantie niet in de wet op te nemen was gelegen in het ontbreken van een wettelijke definitie van de beroepsstage, die in de Wet op het voortgezet onderwijs wordt aangeduid met "stage". Echter, ook het Inrichtingsbesluit bevat geen definitie van de beroepsstage. De Raad heeft de regering er van overtuigd om alsnog een wettelijke definitie van maatschappelijke stage op te nemen. Een definitie in de Wet op het voortgezet onderwijs biedt scholen en andere betrokken partijen een duidelijk handvat voor uitvoering van de maatschappelijke stage zoals beoogd door het wetsvoorstel. Zoals onder punt 4a. opgemerkt, is iedere stage die voldoet aan die definitie, een maatschappelijke stage.

In de Memorie van Toelichting is in hoofdstuk 1 reeds aangegeven dat met maatschappelijke stage bedoeld wordt: een vorm van leren waarbij leerlingen in het voortgezet onderwijs vanuit de school door middel van vrijwilligersactiviteiten kennis maken met, en een onbetaalde bijdrage leveren aan allerlei aspecten en onderdelen van de samenleving. De belangrijkste eigenschappen van een maatschappelijke stage zijn dan ook dat de leerling zelf iets doet, dat de activiteiten bijdragen aan een maatschappelijk doel, en onbetaald zijn. Deze essentiële voorwaarden zijn verwerkt in de definitie van maatschappelijke stage, zoals vastgelegd in artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs. Met de explicitering van vrijwilligersactiviteiten is ook in de wettekst nu verzekerd dat een beroepsstage geen maatschappelijke stage kan zijn.

Zoals door de Raad geadviseerd is deze definitie opgenomen in het wetsvoorstel en toegelicht in hoofdstuk 1 en 3.1.2. van de Memorie van Toelichting. Paragraaf 2.2. van de toelichting is in overeenstemming hiermee aangepast.

In het verlengde van de opname van een wettelijke definitie, is ook opvolging gegeven aan het advies van de Raad om voorbeelden op te nemen in de Memorie van Toelichting. Daartoe is een paragraaf toegevoegd aan 3.1.2.

De Raad stelt verder dat moeilijk gesteld kan worden dat met bepaalde binnenschoolse activiteiten sociale samenhang wordt bevorderd. Voor leerlingen jonger dan 13 jaar en voor leerlingen die extra begeleiding of oefening nodig hebben, kan een school de stage binnen het terrein van een school organiseren. Zoals toegelicht in paragraaf 1.1.2. van de Memorie van Toelichting, kan kennismaking met "anderen" in de samenleving en met een andere omgeving door het doen van een maatschappelijke stage bijdragen aan het bevorderen van sociale samenhang. Uit de voorbeelden van binnenschoolse

maatschappelijke stages, die in 2.5.3. van de Memorie van Toelichting worden gegeven, blijkt dat de leerling ook bij dit soort stages iets kan betekenen voor "de ander". Daarmee wordt een persoon of een groep bedoeld die de leerling zonder maatschappelijke stage misschien niet zou kennen en/of tegenkomen. Die "anderen" kunnen ook in het geval van een binnenschoolse stage bijvoorbeeld senioren zijn, die voor de gelegenheid naar een school komen dan wel gebracht worden om computerles te krijgen of een voorstelling bij te wonen. Tevens kan een leerling met een binnenschoolse stage in contact komen met een andere omgeving, omdat de school waar de maatschappelijke stage wordt uitgevoerd ook een andere dan de eigen school kan zijn. Dat kan ook omdat zij bijvoorbeeld door begeleiding van eerstejaars leerlingen direct in aanraking komen met leerlingen die hun weg moeten zoeken in een nieuwe omgeving; op een nieuwe school met nieuwe mensen. Een stage kan ook opgebouwd zijn uit meerdere stage-onderdelen, bijvoorbeeld een binnenschoolse en een buitenschoolse stage.

4a. Stageplaatsen

De Raad maakt in zijn advies opmerkingen over de praktijk op dit moment en merkt op dat er momenteel een kortere stage wordt gelopen dan wordt voorgesteld. De Raad verwijst hierbij naar het onderzoek van het Verwey-Jonker instituut van mei 2009 waaruit blijkt dat 87 procent van de scholieren minder dan 50 uur aan de maatschappelijke stage heeft besteed; voor een kwart van de leerlingen bestond de maatschappelijke stage uit een eenmalige activiteit met een tijdsbeslag van minder dan 10 uur. Bovendien wijst de Raad op het feit dat niet duidelijk is of alle stageplekken voldoen aan de doelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk de bevordering van de maatschappelijke leerresultaten en de sociale samenhang. Een deel van de kandidaat-stageaanbieders zal terugschrikken voor de belasting die het begeleiden van de stagiaires in de gekozen opzet met zich brengt. Daarmee is de kans aanwezig dat deze verantwoordelijkheden een drempel zullen vormen voor stagebieders om stageplekken aan te bieden. De Raad adviseert om in toelichting op deze opmerkingen in te gaan.

De maatschappelijke stage wordt gefaseerd ingevoerd in het voortgezet onderwijs. De rapporten van professor Meijs (De praktijk leert, een uitgebreide tussenstand na twee jaar invoering van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs) en professor Bekkers (Maatschappelijke stage en burgerschap) onderschrijven de keuze voor deze gefaseerde invoering – zowel in tijd als geld. De gefaseerde invoering verloopt goed. Deze rapporten zijn toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer van 22 april 2010 (2009-2010, 31289, nr. 85), waarin een uitgebreide tussenstand wordt gegeven na twee jaar invoering van de maatschappelijke stage.

Het onderzoek door SenterNovem (Regeling aanvullende bekostiging maatschappelijke stages in het voortgezet onderwijs, Evaluatie Schooljaar 2008-

2009, oktober 2009) laat zien dat in schooljaar 2008-2009 99 procent van alle scholen actief zijn met de maatschappelijke stage. De leerlingen die al een stage hebben gedaan, hebben gemiddeld 30 uur maatschappelijke stage gelopen. De cijfers uit het onderzoek van het Verwey-Jonker instituut van mei 2009 zien op de schooljaren 2005-2006 en 2006-2007. Er zijn nu geen problemen met het aantal beschikbare stageplaatsen en die worden ook niet verwacht.

De beschikbaarheid van voldoende stageplaatsen wordt vanzelfsprekend gestimuleerd door goede samenwerking tussen de betrokken partijen. De basis voor onderlinge samenwerking tussen scholen, makelaars en stagebieders is met de pilotprojecten en gefaseerde invoering al gelegd. Om deze samenwerking verder te versterken worden in de maanden voor de wettelijke invoering accountmanagers ingezet. Zij richten zich op het bevorderen van samenwerking tussen scholen, stagebieders en makelaars, vooral in gebieden waar tot dan toe relatief weinig samenwerking tot stand is gekomen. Naast de inzet van de accountmanagers, is onderwijsadviesorganisatie CPS ingeschakeld om scholen extra te ondersteunen en het kenniscentrum voor maatschappelijke ontwikkeling Movisie om maatschappelijke organisaties te ondersteunen.

Veel verschillende organisaties hebben al een intentieverklaring getekend, waarin zij toezeggen een bepaald aantal stageplaatsen aan te bieden. Onder hen bevinden zich het Rode Kruis, de Zonnebloem, Scouting Nederland, maar bijvoorbeeld ook kunst- en cultuurorganisaties. Tot op heden staat het totaal aantal stageplaatsen dat wordt gerealiseerd via deze partners op circa 80.000. Het is volgens Meijs waarschijnlijk dat er sprake is van een leercurve, waardoor het organiseren van de maatschappelijke stage makkelijker wordt naarmate organisaties meer ervaring hebben en gebruik kunnen maken van de ervaring van anderen. Er zijn dan ook geen aanwijzingen dat er problemen zullen ontstaan als de maatschappelijke stage in schooljaar 2011-2012 voor alle nieuwe leerlingen in het voortgezet onderwijs verplicht is.

Paragraaf 3.2. van de Memorie van Toelichting is ten aanzien van de beschikbaarheid van voldoende stageplaatsen aangevuld.

Onder punt 3 is aangegeven dat de definitie van een maatschappelijke stage wordt opgenomen in de WVO. Iedere stage binnen die definitie, is een maatschappelijke stage. In de Memorie van Toelichting komt onder 1.3.1., 3.2. en 4 aan de orde dat de school eindverantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de stage. Het is dus de verantwoordelijkheid van de school om er voor te zorgen dat de leerlingen een maatschappelijke stage doen die binnen de definitie valt. De doelen van de wet maken echter niet automatisch onderdeel uit van de definitie van het middel. Zoals aangegeven in paragraaf 1.1. van de Memorie van Toelichting, brengt de maatschappelijke stage leerresultaten met zich mee en wordt sociale samenhang bevorderd. Het is niet mogelijk om voor de start van een maatschappelijke stage aan te geven in hoeverre deze doelstellingen

bereikt worden. Noch is het wenselijk en uitvoerbaar om na afloop van een maatschappelijke stage te toetsen of dit het geval is. De aangehaalde onderzoeken tonen aan dat het doen van een maatschappelijke stage vaak deze positieve effecten tot gevolg heeft (1.1.1. en 1.1.2.). Het zijn dan ook de activiteit, en de ervaring die daarmee wordt opgedaan, die centraal staan.

Zoals ook onder 5a. wordt toegelicht, verandert het wetsvoorstel de wettelijke verdeling van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid niet, maar past het deze slechts toe op uitvoering van de maatschappelijke stage. Met de begeleiding van de leerling, zowel op school, als op de stageplaats, is dus gekozen, voor het aansluiten bij de huidige wettelijke verdeling. Deze is niettemin passend voor de veiligheid van de leerlingen, alsook voor het behalen van de leerdoelen van de maatschappelijke stage.

In het schooljaar 2008-2009 hebben bijna 190.000 leerlingen 5.800.000 uur maatschappelijke stage gelopen. Uit de evaluatie daarvan zijn geen tekenen naar voren gekomen dat (kandidaat-)stageaanbieders terugschrikken voor de vereiste begeleiding of verantwoordelijkheid.

4b. Stage-uren

De Raad constateert vervolgens dat in de toelichting niet wordt onderbouwd dat het voorgestelde aantal uren haalbaar en wenselijk is en geeft in overweging het voorgenomen aantal uren alsnog dragend te motiveren dan wel om minder verplichte uren voor te schrijven.

In reactie op de vraag naar de wenselijkheid van het aantal uren maatschappelijke stage verwijst de regering allereerst naar de toelichting onder punt 1 in dit nader rapport. Zoals reeds aangegeven onder punt 2 hebben de ervaringen uit de praktijk, de beschikbare middelen en het advies van de Raad ertoe geleid dat het aantal uren is bijgesteld naar 30 klokuren voor alle schoolsoorten.

De (internationale) literatuur is onhelder over het optimale aantal uren (Meijs 2010). In 3.1.1. van de Memorie van Toelichting is aangegeven dat de pilots hebben opgemerkt dat, met name in het vmbo, de opschaling naar beduidend meer dan 30 uur een belangrijke uitdaging zou betekenen. Zij hebben hun zorgen geuit over de haalbaarheid van het oorspronkelijke streven van 72 uur maatschappelijke stage. Uit de evaluaties van SenterNovem en professor Meijs blijkt dat een maatschappelijke stage van gemiddeld 30 uur voor alle schoolsoorten haalbaar is. Om die redenen neemt de regering het advies van de Raad over om minder verplichte uren voor te schrijven. Het minimum aantal verplichte klokuren wordt 30. Paragraaf 3.1.1. van de Memorie van Toelichting is overeenkomstig het vorenstaande aangepast.

5a. Vrijstelling voor praktijkonderwijs?

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de constatering dat er niet in een vrijstellingsmogelijkheid voor het praktijkonderwijs is voorzien en adviseert zo nodig artikel 10f aan te passen.

De Raad constateert terecht dat in het wetsvoorstel geen grondslag is opgenomen voor vrijstelling of ontheffing van de verplichte maatschappelijke stage in het praktijkonderwijs. De reden daarvoor is dat de situaties, waarin de mogelijkheid van vrijstelling of ontheffing beoogd wordt, zich niet voordoen in het praktijkonderwijs.

Het wetsvoorstel voorziet in de WVO in een grondslag voor de uitwerking in het Inrichtingsbesluit van de mogelijkheid van vrijstelling en de bevoegdheid van het bevoegd gezag om ontheffing te verlenen. Vooral nog is het voornemen van de regering dit alleen te regelen voor de leerlingen die doorstromen van het speciaal onderwijs naar het vmbo, en van wie redelijkerwijs niet kan worden verwacht alsnog het verplichte aantal uren MaS te doen. Deze mogelijkheid is derhalve niet nodig in het praktijkonderwijs.

Dit is verduidelijkt in de Memorie van Toelichting onder 2.4.

5b. Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid

De Raad wijst in zijn advies op het belang van een heldere formulering van de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden bij elke stage en stelt dat deze in de stageovereenkomst opgenomen dient te worden.

In de toelichting is opgemerkt dat de bestaande praktijk uitwijst dat de verdeling van verantwoordelijkheden goed verloopt en waar nodig wordt doorontwikkeld. Er zijn thans geen aanwijzingen dat doorontwikkeling nodig is. Zoals de Memorie van Toelichting vermeldt, wordt voor de verantwoordelijkheids- en aansprakelijkheidsverdeling aangesloten bij de wettelijke verdeling. Het wetsvoorstel verandert hier niets aan, en past de bestaande wettelijke verdeling in de toelichting slechts toe op de maatschappelijke stage. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de maatschappelijke stage ligt bij de school, zoals toegelicht in paragraaf 3.2. De verantwoordelijkheid voor het welzijn van de leerling is wettelijk verdeeld over de school, de stageaanbieder en de ouders van de leerling, zoals toegelicht in paragraaf 2.5.4. Dit sluit aan bij de beroepsgerichte stage, waarvoor eveneens de wettelijke verdeling wordt aangehouden en geen aanvullende bepalingen zijn opgenomen anders dan ten aanzien van kwaliteitseisen.

In het Inrichtingsbesluit worden de verplichte onderdelen van de stageovereenkomst vastgelegd. Dit gebeurt in samenwerking met de Minister van SZW, waaronder de Arbeidsinspectie ressorteert. Alle leerlingen die een

maatschappelijke stage buitenschools lopen moeten een stageovereenkomst hebben. Deze overeenkomst moet in ieder geval bevatten: de te ontplooiën leeractiviteit, de aanvangsdatum, einddatum en tijden van de bedoelde leeractiviteiten, en een regeling voor de begeleiding van de leerling bij de stagebieder. De overeenkomst wordt ondertekend door de stagebegeleider van de school, de begeleider van de stagebieder, en de ouders, voogden of verzorgers van de leerling.

Gelet op de opmerking van de Raad over verduidelijking, zal een regeling voor een adequate verzekering voor de leerling worden toegevoegd aan de verplichte onderdelen van de stageovereenkomst. In de praktijk zal doorgaans gebruik worden gemaakt van bestaande verzekeringen dan wel een aanvulling daarop. Dit element is toegevoegd aan de opsomming onder 2.5.2 van de Memorie van Toelichting. In de bekostiging van de maatschappelijke stage is bovendien reeds voorzien in een bedrag voor verzekering.

Het ministerie van OCW zorgt er voor dat de communicatie hierover richting de betrokken partijen tijdig en toereikend is. Zo zullen er voorbeelden van stageovereenkomsten voor de maatschappelijke stage geplaatst worden op de website www.maatschappelijkestage.nl, waar scholen, leerlingen, stagebieders, stagemakelaars en gemeenten terecht kunnen voor informatie.

Ik moge U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart