

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Uw brief van

Ons kenmerk

Behandelend ambtenaar

Zoetermeer

WJZ/2003/12984 (3747)

2 mei 2003

Onderwerp

Doorkiesnummer

Memorie van antwoord wetsvoorstel 28 444
(regeling leer- werktrajecten vmbo)

Hierbij bied ik u aan, mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de memorie van antwoord inzake het bovengenoemde voorstel.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(Maria J.A. van der Hoeven)

EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2002-2003

28 444 Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met leer-werktrajecten in de basisberoepsgerichte leerweg van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (regeling leer-werktrajecten vmbo)**Memorie van antwoord**

Mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dank ik de leden van de Vaste commissie voor onderwijs voor hun opmerkingen en vragen. Ik ga daarop, mede namens de staatssecretaris, als volgt in.

Het verheugt mij allereerst dat de leden van de **CDA**-fractie alleszins kunnen instemmen met de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel.

Wel hebben deze leden nog vragen. Die vragen achtten zij des te meer van belang waar evaluatie is aangekondigd voor 2004: dan hebben 2 series leerlingen de tweejarige cyclus gevolgd, zijn er 2 examenjaren voorbij en hebben 2 groepen leerlingen gebruik gemaakt van de leerwerktrajecten.

De leden van de CDA-fractie constateerden (en dat was ook bij de behandeling in de Tweede Kamer het geval) een spanningsveld van deregulering en meer autonomie voor scholen enerzijds en bescherming van individuele leerlingen anderzijds. Zij constateerden dat toch is gekozen voor een vrij gedetailleerde regelgeving. Liever zagen deze leden de discussie gaan over de meer principiële vraag of dat wel wenselijk is. Hoe groot de steun ook moge zijn voor het regelen van deze mogelijkheid tot buitenschools leren, moet niet nog meer aan de orde komen en worden nagestreefd grotere eigen verantwoordelijkheid voor de school met minder uitgebreide voorschriften in de wet? Hier worden toch weer 7 artikelen toegevoegd aan de wet VO.

De leden van de CDA-fractie vroegen de minister in dit verband allereerst, nog eens toe te lichten waarom het nodig is in de wet vast te leggen dat dit traject "tenminste 640 klokuren, verzorgd in 80 dagen en ten hoogste 1280 klokuren, verzorgd in 160 dagen, omvat van de gezamenlijke onderwijstijd van het derde en vierde leerjaar" en dat "elke schoolweek in het derde en vierde leerjaar omvat zowel binnenschools onderricht als buitenschools onderricht in de praktijk van een beroep." Waarom wordt dit niet geregeld in de vorm van een advies in het inrichtingsbesluit? Dan toch is duidelijker dat de school verantwoordelijk is voor de inrichting van het onderwijs, zo meenden deze leden. Natuurlijk hoort daar verantwoording bij. En dienaangaande is als sluitstuk veel geregeld in de Wet op het Onderwijstoezicht.

Ik merk daarover het volgende op.

Ik kan me de bezorgdheid van de hier aan het woord zijnde leden wel voorstellen. Waarom toch weer nieuwe voorschriften? Deregulering staat immers hoog in ons vaandel. Alleen wanneer voorschriften werkelijk noodzakelijk zijn, moeten zij er komen. Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving kennen dat vertrekpunt. Waarom zijn deze nieuwe voorschriften dan toch noodzakelijk geoordeeld? Met reden, zoals ik hierna zal uiteenzetten. De WVO wordt aangevuld met een zevental bepalingen. Om de omvang van die wetsuitbreiding goed te kunnen duiden, wijs ik er allereerst op dat leerwerktrajecten modaliteiten zijn van en binnen de basisberoepsgerichte leerweg, over welke leerweg de WVO al voorschriften bevat. Zie artikel 10b. Om van die voorschriften te kunnen afwijken, zijn dus –ook weer op het niveau van de wet zelf- afwijkingsbepalingen onontkoombaar. Zie daarvoor artikel 10b1. Dit is een noodzakelijk uitvloeisel van de bestaande wettelijke systematiek.

De regering heeft er overigens niet voor gekozen om die afwijkingsmogelijkheden te delegeren naar een algemene maatregel van bestuur, maar heeft uitvoeringsvoorschriften juist willen voorkomen door de leerwerktrajecten zoveel mogelijk op het niveau van de wet zelf te regelen. De aangehaalde urenvoorschriften strekken tot bescherming van deze groep kwetsbare leerlingen. Deze leerlingen moeten met maatwerk worden geleid naar een startkwalificatie op de arbeidsmarkt. De urenvoorschriften bevatten een zekere algemeen geldende kwaliteitsgarantie voor dat maatwerk en beschermen de leerling tegen een te licht maar ook tegen een te zwaar beroepsgericht programma.

Bovendien voegt het wetsvoorstel het buitenschoolse praktijkgedeelte en de leerwerkovereenkomst als inrichtingsvoorschriften toe aan de WVO. Zie de artikelen 10b2, 10b3 en 10b6. Wat de regering betreft zijn dit hoofdelementen van het fenomeen leerwerktraject, die daarom regeling op het niveau van de wet vereisen. Wij hebben daarmee aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving gevolgd. Die aanwijzing luidt:

"Bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau bevat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer."

Blijkens de toelichting bij deze aanwijzing zijn hoofdelementen "in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling. Veelal zullen daartoe ook de voornaamste duurzame normen behoren.". De toelichting vervolgt met een passage over toegankelijke regelgeving die ertoe kan leiden aan de lagere wetgever over te laten om een integrale materiële regeling tot stand te brengen. Dit laatste is niet het uitgangspunt geweest voor de inrichtingsvoorschriften over het VMBO, en dus evenmin het uitgangspunt voor afwijkingsvoorschriften in verband met leerwerktrajecten.

Nieuw is ook de rol van de landelijke organen in de context van de WVO: zie de artikelen 10b4 en 10b5. Die rol vereist een wettelijke fundering, want het kwaliteitsoordeel van de landelijke organen is bepalend voor het al dan niet ontstaan van juridische posities: het mogen optreden als leerbedrijf. Voor de artikelen 10b3, 10b4 en 10b5 is nauw aansluiting gezocht bij wat de WEB in Hoofdstuk 7 regelt over de beroepspraktijkvorming. De leerwerkovereenkomst (artikel 10b3) moet als verplichting worden opgenomen omdat het gaat om een inrichtingseis. Die overeenkomst moet immers waarborgen bevatten over het buitenschoolse praktijkgedeelte.

De beoordeling van de kwaliteit van leerbedrijven (artikel 10b4) is eveneens een inrichtingselement. De kwaliteitsbeoordeling behoeft enkele voorschriften. Het toekennen van bekostiging ten laste van 's Rijks kas aan landelijke organen (artikel 10b5) voor leer-werktrajecttaken behoeft eveneens een wettelijke grondslag. De uitwerking daarvan gebeurt in een algemene maatregel van bestuur, net als het geval is voor "WEB-se" taken van de landelijke organen.

In de tweede plaats vragen dezelfde leden waarom in de wet wordt geregeld, welke kwaliteitseisen de landelijke organen aan bedrijven of organisaties stellen om ze te erkennen. Natuurlijk: deze organen worden geëvalueerd. Maar dat is pas over enige tijd. Door de criteria in de wet vast te leggen, vermindert de flexibiliteit en wordt de verantwoordelijkheid van de landelijke organen overgenomen. Wil de minister nog eens toelichten waarom zij ze toch wil hebben opgenomen in de wet?

Ik antwoord hierop als volgt.

De uitwerking van kwaliteitseisen voor leerbedrijven is in die zin een afwijking van het "WEB-se" stelsel dat de wetgever zelf die eisen vaststelt, en niet de landelijke organen gezamenlijk. Daarvoor heeft de regering de volgende redenen voor de gekozen wettelijke uitwerking:

- het gaat om een kwetsbare groep van leerlingen;
- die nog leerplichtig zijn;
- de WVO kent een systeem van onderwijsinhoudelijke inrichtingsvoorschriften, de WEB niet;
- de inrichting van het beroepspraktijkdeel is, anders dan in de WEB, wettelijk geregeld, juist om deze kwetsbare groep zo goed mogelijk op weg te kunnen helpen;
- over de kwaliteitseisen bestaat al overeenstemming met de betrokkenen, zodat ze een zekere duurzaamheid kunnen hebben.

Ten slotte stelden de leden van de CDA-fractie een vraag van andere orde. Buitenschools leren in combinatie met leren op school kan ook voor leerlingen in de kaderberoepsgerichte leerweg en wellicht ook voor leerlingen in de theoretische leerweg zinvol zijn. Op welke termijn stelt de minister zich voor een grotere variatie en flexibiliteit in de vormgeving van het gehele VMBO vorm te geven, zodat maatwerk beter mogelijk wordt?

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op.

Gelet op de verschillen tussen leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg en die in de kaderberoepsgerichte dan wel de theoretische leerweg is het niet wenselijk ook bij de laatste twee leerwegen alleen uit te gaan van Nederlands en een beroepsgericht programma. Van leerlingen in de kaderberoepsgerichte en theoretische leerweg mag meer worden verwacht.

Zoals ik bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer al heb aangevoerd, heb ik een uitbreiding van de leerwerktrajecten naar de kaderberoepsgerichte en theoretische leerweg in beraad. Inmiddels is al wel een onderzoek naar de mogelijkheden gestart. Zodra hierover gegevens beschikbaar zijn, zal ik u gaarne nader informeren.

Tot slot wijs ik u erop dat ik met spoed de indiening van een novelle zal bevorderen die een onvolkomenheid moet wegnemen uit het voorgestelde artikel 10b1, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs voordat het wetsvoorstel door de Eerste Kamer zou worden aanvaard.

Ik hoop, hiermee voldoende te zijn ingegaan op de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(Maria J.A. van der Hoeven)