

Vergaderjaar 2010–2011

32 531

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 april 2010 en het nader rapport d.d. 7 oktober 2010, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 februari 2010, no. 10.000267, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegenthart, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs. Met maatschappelijke stage wordt bedoeld een stage die de jongere aanzet om zich te oriënteren op de samenleving. Daarmee wordt beoogd om bij te dragen zowel aan de bevordering van de maatschappelijke leerresultaten als aan de sociale samenhang in het algemeen.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen over de vraag of het uitvoeren van de maatschappelijke stage een taak is voor het onderwijs, over de verhouding van de voorgestelde maatregel tot de kwaliteit van het onderwijs en over het bereik van het voorstel. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

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/l, 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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de Raad van State bij de reactie op de door de Raad gemaakte opmerkingen in zijn advies.

1. Taak voor het onderwijs?

Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs. Elke leerling in het voortgezet onderwijs zal tijdens zijn schoolloopbaan een maatschappelijke stage moeten volgen. Gekozen is voor een gedifferentieerd aantal uren naar schoolsoort; voor vmbo en praktijkonderwijs dient de stage 48 klokuren te omvatten, voor havo 60 en voor vwo 72, aldus de toelichting.¹ De verplichte uren tellen mee als onderwijstijd. Volgens de toelichting is de kerngedachte achter de stage dat alle jongeren in het voortgezet onderwijs kennismaken met – en een onbetaalde bijdrage leveren aan – de samenleving. Dit zal de maatschappelijke leerresultaten van het onderwijs en de sociale samenhang in het algemeen bevorderen.²

De Raad merkt 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.

De gedachte om jongeren zich te laten oriënteren op de samenleving is sinds de jaren zestig van de vorige eeuw een terugkerend onderwerp van politieke discussie.³ De discussie richtte zich daarbij op de wenselijkheid, op de uitvoeringsmodaliteiten en op het al dan niet verplicht stellen van de desbetreffende activiteit voor de jongere. Zo is gesproken over het invoeren van een sociale dienstplicht, als tegenhanger of ter vervanging van de militaire dienstplicht. Ook is het idee geopperd om een sociaal jaar in te voeren, voor voortijdige schoolverlaters of voor jongeren die hun middelbare schooltijd hebben afgerond. Verder is de gedachte om scholen een sociale vormingstaak te geven enkele malen de revue gepasseerd; de laatste keer in de in de toelichting genoemde motie Atsma/Middel, waarin de regering wordt verzocht om de modaliteit van een maatschappelijke stage binnen het onderwijs verder uit te werken en te vergemakkelijken.⁴ Naar aanleiding van de motie Atsma/Middel wordt in het voorstel een verplichte maatschappelijke stage onderdeel gemaakt van het onderwijsproces en krijgen de scholen de taak om de maatschappelijke stage voor al hun leerlingen te organiseren.

De Raad wijst in dit verband evenwel op de aanbevelingen uit het rapport «Tijd voor onderwijs» van de parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwingen uit 2008 onder voorzitterschap van het Tweede Kamerlid Dijsselbloem (de Commissie-Dijsselbloem).⁵ De Commissie-Dijsselbloem constateerde onder meer dat bij het bestrijden van maatschappelijke problemen de afgelopen jaren te vaak eenzijdig naar het onderwijs is gekeken voor de oplossingen van deze problemen. De politiek heeft het voortgezet onderwijs overladen met ambities, zoals het helpen bestrijden van de maatschappelijke ongelijkheid en het bevorderen van burgerschap. Doordat er te veel nadruk is komen te liggen op allerlei nevendoelestellingen, hebben scholen te weinig tijd voor het overdragen van de basisvaardigheden, zoals rekenen en taal. De Commissie komt dan ook tot de aanbeveling dat de politiek terughoudender moet zijn met het geven van nieuwe opdrachten aan het onderwijs.⁶ In de regeringsreactie⁷ wordt de aanbeveling uit het rapport onderschreven om terughoudend te zijn met het geven van nieuwe opdrachten aan scholen.

¹ Toelichting, § 3. Inrichting van de maatschappelijke stage, 3.1.1. Aantal uren.

² Toelichting, § 1. Inleiding, 1.1. Doel van de wet.

³ Boutellier, H, e.a., Een Sociaal Jaar voor jongeren in Nederland, het Verwey-Jonker instituut in opdracht van het Ministerie van VWS, mei 2004, blz. 32.

⁴ Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XVI, nr. 33.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6.

⁶ Blz. 126 en 127.

⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 17.

De Raad constateert dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de vraag waarom de verplichte maatschappelijke stage onderdeel wordt gemaakt van het onderwijsproces, mede gelet op de varianten die in het verleden aan de orde zijn geweest. Evenmin wordt aandacht besteed aan de vraag hoe het voorstel zich verhoudt tot de aanbevelingen van de Commissie-Dijsselbloem.¹ De Raad adviseert op deze aandachtspunten in te gaan en het voorstel alsnog dragend te motiveren dan wel nader te bezien.

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.

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 achtergrond van de aanbevelingen van de Commissie-Dijsselbloem was de constatering dat scholen te weinig tijd overhouden voor het overdragen van basisvaardigheden. In dit verband merkt de Raad het volgende op.

¹ Terzijde zij opgemerkt dat bijna de helft van de scholieren een bijbaan heeft tijdens de schoolweken, Nibud-scholierenonderzoek 2008/2009.

Blijkens de toelichting wordt de maatschappelijke stage een verplicht onderdeel van het curriculum en zal de eraan bestede tijd meetellen als onderwijstijd.¹

Op grond van artikel 11c van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) richt het bevoegd gezag van een school in de eerste twee leerjaren een samenhangend onderwijsprogramma in dat per leerjaar 1 040 klokuren omvat.² De aan de maatschappelijke stage bestede onderwijstijd komt in mindering op de tijd die beschikbaar is voor de andere componenten van het curriculum, zoals het overdragen van basisvaardigheden. Daar komt bij dat de regering voornemens is om de onderwijstijd te verlagen naar 1 000 klokuren.³ Eén en ander staat, zo meent de Raad, op gespannen voet met de wens van de regering om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen; het waarmaken van die ambitie wordt beduidend moeizamer als de ruimte voor de overdracht van basisvaardigheden wordt beperkt. De voorgestelde maatregel zou dan ook alleen ingevoerd moeten worden als de kwaliteit van het onderwijs als zodanig tenminste gewaarborgd blijft. In dit verband rijst de vraag of de regering heeft overwogen om de schoolvakantieperiode te bekorten.

Niet alleen onderwijstijd is schaars, maar ook de financiële middelen. In totaal is er jaarlijks 110 miljoen euro gemoeid met de uitvoering van de maatschappelijke stage.⁴ Het voorstel geeft geen inzicht in de vraag naar de bestuurlijke afweging van deze aanwending ten opzichte van investeringen in de overdracht van basisvaardigheden.

De Raad adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het wetsvoorstel nader te bezien.

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

¹ Toelichting § 2 Juridisch kader, 2.1. Maatschappelijke stage als eindexameneis en 2.2. Benodigde wetswijziging.

² Artikel 11c, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

³ Kamerstukken II 2009/10, 31 289, nr. 79.

⁴ Toelichting, § 5. Financiële gevolgen, 5.1. Financiering scholen en stageaanbieders.

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 wetsvoorstel bepaalt dat het onderwijsprogramma in het voortgezet onderwijs mede een maatschappelijke stage omvat.¹ Wat onder een maatschappelijke stage dient te worden verstaan, is niet in het wetsvoorstel geregeld. Volgens de toelichting stelt de regering slechts de eis dat elke leerling verplicht een maatschappelijke stage volgt; leerlingen, scholen en stagebieders krijgen de vrijheid om de stage in te vullen.² Voor een nadere bepaling van wat een stage tot een maatschappelijke stage maakt, wordt verwezen naar hetgeen met de stage wordt beoogd. Het doel van de stage is tweeledig: enerzijds vormt de maatschappelijke stage een aanvulling op het curriculum dat maatschappelijke leerresultaten met zich brengt, anderzijds wordt de sociale samenhang door de maatschappelijke stage bevorderd, omdat leerlingen kennismaken met «de ander», aldus de toelichting.³

De Raad merkt op dat de toelichting geen voorbeelden geeft van maatschappelijke stages; er worden slechts enkele voorbeelden genoemd van binnenschoolse stages, zoals het helpen bij computerlessen op een basisschool of het organiseren van een viering of bijeenkomst op school.⁴ De Raad is van oordeel dat moeilijk gesteld kan worden dat met dergelijke binnenschoolse activiteiten sociale samenhang wordt bevorderd. De Raad is dan ook van oordeel dat de geformuleerde doelstelling van het wetsvoorstel gevolgen moet hebben voor de aard en inhoud van de maatschappelijke stage.

De Raad adviseert in het wetsvoorstel een definitie van de maatschappelijke stage op te nemen die in overstemming is met de in de toelichting gestelde doelen en daarvan in de toelichting enkele voorbeelden te noemen.

¹ Het voorgestelde artikel 6f.

² Toelichting, § 1. Inleiding, 1.3.1. Uitgangspunten voor de uitvoering van de maatschappelijke stage.

³ Toelichting, § 1. Inleiding, 1.1.2. Bevorderen sociale samenhang.

⁴ Toelichting, § 2. Juridisch kader, 2.5.3 Omstandigheden van de maatschappelijke stage.

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.

4. Stageplaatsen en stage-uren

a. Jaarlijks zullen zo'n 195 000 leerlingen een maatschappelijke stage gaan volgen. Volgens de toelichting komt uit de onderzoeken en de al lopende pilots naar voren dat er voldoende stageplaatsen beschikbaar zullen zijn.¹ De Raad merkt op dat de leerlingen in de praktijk totnogtoe een kortere stage lopen dan thans wordt voorgesteld. Uit onderzoek van het Verwey-Jonker instituut van mei 2009 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.² 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.

In dit verband moet worden opgemerkt dat niet uitgesloten moet worden geacht dat een deel van de kandidaat-stageaanbieders zal terugschrikken voor de belasting die het begeleiden van de stagiaires in de gekozen opzet met zich brengt. De stageaanbieder wordt daarin niet alleen verantwoordelijk voor de begeleiding van de stagiaire maar – meer algemeen – voor het welzijn van de stagiaire, hetgeen inhoudt dat hij toezicht moet uitoefenen op ten minste de uitvoering van de werkzaamheden, de werkplek en de daar aanwezige omstandigheden, evenals op het gedrag van de stagiaire.³ De kans is aanwezig dat deze verantwoordelijkheden een drempel zullen vormen voor stageaanbieders om stageplekken aan te bieden.

De Raad acht het van wezenlijk belang voor het slagen van de maatschappelijke stage dat er voldoende stageplaatsen beschikbaar zijn. De toelichting verschaft geen duidelijkheid over de vraag of de 195 000 leerlingen allemaal een goede stageplek kunnen vinden. De Raad adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

b. Krachtens het voorgestelde artikel 22, derde lid, onderdeel a, WVO zal bij algemene maatregel van bestuur het aantal uren worden voorgeschreven dat de leerling aan de maatschappelijke stage dient te besteden; dit aantal uren kan per schoolsoort verschillen. Volgens de toelichting werd oorspronkelijk gestreefd naar een maatschappelijke stage van 72 uur voor alle leerlingen. Uit de pilots kwam echter naar voren dat het halen van de 72 uur voor alle schoolsoorten aanleiding gaf tot zorg. In de evaluaties werd dan ook voorgesteld het aantal uren maatschappelijke stage te relateren aan de duur van de opleiding. De regering heeft dit voorstel overgenomen en heeft gekozen voor een gedifferentieerd aantal uren naar schoolsoort; voor vmbo en praktijkonderwijs dient de stage 48 klokuren te omvatten, voor havo 60 en voor vwo 72, aldus de toelichting.⁴ De Raad merkt op dat in de toelichting niet wordt onderbouwd dat het voorgestelde aantal uren haalbaar en wenselijk is. In dit verband wijst de Raad op hetgeen hij hiervoor onder de punten 1 en 3a heeft gesteld. Nu de maatschappelijke stage zich enerzijds moeilijk verhoudt tot de ambitie om meer tijd te besteden aan basisvaardigheden en het anderzijds niet duidelijk is of er voldoende – goede – stageplaatsen beschikbaar zullen zijn, geeft de Raad in overweging het voorgenomen aantal uren alsnog

¹ Toelichting, § 3. Inrichting van de maatschappelijke stage, 3.2. Schets speelveld en betrokken partijen.

² Braam, H., Tan, S. Gruijter, M. de, Monitoring en evaluatie van het project Vliegende Brigade Maatschappelijke Stage, Deel 3: Eindevaluatie, Verwey-Jonker Instituut in opdracht van Movisie, mei 2009.

³ Toelichting, § 2. Juridisch kader, 2.5.4. Toezicht en verantwoordelijkheid.

⁴ Toelichting, § 3. Inrichting van de maatschappelijke stage, 3.1.1. Aantal uren.

dragend te motiveren dan wel om minder verplichte uren voor te schrijven.

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, 31 289, 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.

5. Memorie van toelichting

a. Het voorgestelde artikel 22 WVO bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gesteld over de maatschappelijke stage. Deze voorschriften betreffen onder meer het in uren uitgedrukte tijdsbestek, dat per schoolsoort kan verschillen, alsook de mogelijkheid van vrijstelling. Voor wat betreft het praktijkonderwijs wordt op grond van het voorgestelde artikel 10f, vijfde lid, geregeld dat de algemene maatregel van bestuur voorschriften bevat omtrent de in uren uitgedrukte tijd die moet worden besteed aan de maatschappelijke stage. Dit betekent dat leerlingen die praktijkonderwijs volgen geen mogelijkheid van vrijstelling hebben.

In de toelichting wordt niet ingegaan op het ontbreken van de vrijstellingsmogelijkheid voor het praktijkonderwijs.

De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan en zo nodig artikel 10f aan te passen.

b. Het wetsvoorstel stelt geen regels omtrent verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Blijkens de toelichting worden deze elementen in de stageovereenkomst bepaald. De eisen waaraan deze stageovereenkomst dient te voldoen zullen in het Inrichtingsbesluit WVO worden opgenomen. De toelichting gaat wel in op de verantwoordelijkheidsverdeling. Alle partijen bij de stageovereenkomst hebben hun eigen verantwoordelijkheid voor het welzijn van de leerling bij de uitvoering van de stage. Zo ligt de primaire verantwoordelijkheid op het moment van uitvoeren bij de stagebieder, zijn scholen verantwoordelijk voor de verrichtingen op het terrein van de school en dragen ouders, voogden of verzorgers verantwoordelijkheid als de leerling nog geen 16 jaar is. «De bestaande praktijk wijst uit dat deze verdeling van verantwoordelijkheden op zich goed verloopt en waar nodig wordt doorontwikkeld», aldus de toelichting.¹ De Raad acht het van belang dat bij elke stage de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden helder worden geformuleerd en opgenomen in de stageovereenkomst. Nu kennelijk de huidige praktijk nog dient te worden doorontwikkeld, is de Raad van oordeel dat de toelichting meer duidelijkheid dient te verschaffen over de verantwoordelijkheids- en aansprakelijkheidsverdeling.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

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,

¹ Toelichting, § 2. Juridisch kader, 2.5.4. Toezicht en verantwoordelijkheid.

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.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart