

Vergaderjaar 2008–2009

31 868

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs in hoofdzaak ten behoeve van het volgen van assistentopleidingen in het voortgezet middelbaar beroepsonderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Wat regelt het wetsvoorstel

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Dit wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) om de mogelijkheid te openen voor bepaalde leerlingen om een assistentopleiding als bedoeld in de WEB te volgen aan een school voor voortgezet onderwijs, ter vervanging van het onderwijs in het derde en vierde leerjaar van de basisberoepsgerichte leerweg van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Deze assistentopleiding is gelijk aan de assistentopleiding die aan een MBO-instelling wordt verzorgd. Het regime van de WEB is van toepassing, met inachtneming van enkele bijzondere bepalingen.

2. Doelen en achtergronden

In de periode 2004–2008 hebben ruim 100 vmbo-scholen en agrarische onderwijscentra (aoc's) op basis van de *Tijdelijke beleidsregel assistentopleiding in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)* (Gele Katern nr. 31 van 17 december 2003) geëxperimenteerd met de assistentopleiding in het vmbo. Het voortgezet onderwijs (hierna: VO) kan met de assistentopleiding in het vmbo een groep leerlingen bedienen die niet in staat zijn om een diploma te behalen in de basisberoepsgerichte leerweg. Het succes van de assistentopleiding in het vmbo maakt het wenselijk dat deze leerroute wordt verankerd in de WVO en de WEB.

Sommige leerlingen dreigen het onderwijs te verlaten omdat ze moeite hebben met de overstap naar het mbo. Met name de zwakkere leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo vormen een kwetsbare groep. Deze leerlingen hebben behoefte aan een ruimere praktische invulling dan de basisberoepsgerichte leerweg en het mbo elk afzonderlijk kunnen bieden. Zonder zo'n ruimere invulling verlaten deze leerlingen ongediplomeerd het onderwijs.

Het wetsvoorstel beoogt dat deze kwetsbare leerlingen zoveel mogelijk worden toegeleid naar een startkwalificatie. Een startkwalificatie is het

minimale onderwijsniveau dat leerlingen moeten hebben om kans te maken op duurzaam werk (Lissabon-doelstellingen 2002). Leerlingen hebben een startkwalificatie als ze een havo- of vwo-diploma of een mbo-diploma vanaf niveau 2 (de basisberoepsopleiding) hebben. Het behalen van een vmbo-diploma of een mbo-diploma op niveau 1 (de assistentopleiding) vergroot de kans van deze leerlingen op het doorleren tot een startkwalificatie.

Met de introductie van de assistentopleiding in het vmbo willen we vo-scholen in de gelegenheid stellen deze kwetsbare groep leerlingen onderwijs op maat te geven en willen we daarmee de kans op voortijdig schoolverlaten verkleinen. Onderwijs op maat is een belangrijk instrument bij het terugdringen van voortijdige schooluitval. Met de invoering van leerwerktrajecten in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo (zie de artikelen 10b1 tot en met 10b7 van de WVO) en met de inwerkingtreding van het Besluit samenwerking VO-BVE (Stb. 2005, 630) zijn er al mogelijkheden gecreëerd om potentiële voortijdig schoolverlaters op te vangen. Het wetsvoorstel tot invoering van de assistentopleiding in het vmbo biedt een aanvullende mogelijkheid.

De assistentopleiding in het vmbo is een pedagogisch-didactische variant van de basisberoepsgerichte leerweg. Deze mogelijkheid is bedoeld voor leerlingen die de cognitieve capaciteiten hebben om het vmbo-diploma basisberoepsgerichte leerweg te halen, al of niet met leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), maar moeite hebben met de schoolse aanpak van de basisberoepsgerichte leerweg. Het gaat om leerlingen die cognitief zwak zijn en die daarnaast ook gedragsproblemen, beperkte sociale vaardigheden en een zwak schoolritme hebben. Deze leerlingen hebben een intensieve begeleiding nodig in de kleinschalige, vertrouwde omgeving van het vmbo. De pilot heeft uitgewezen dat de vo-scholen en de mbo-instellingen de assistentopleiding in het vmbo als volwaardig alternatief voor de basisberoepsgerichte leerweg kunnen realiseren. Leerlingen worden zorgvuldig geselecteerd en gedetermineerd. Het aantal leerlingen dat gebruik maakt van dit traject stijgt nog licht. In het schooljaar 2004–2005 volgden 361 leerlingen een assistentopleiding in het vmbo. In 2005–2006 waren dat 690 leerlingen, in 2006–2007 781 leerlingen en in 2007–2008 988 leerlingen. De assistentopleiding in het vmbo combineert de praktijkgerichte niveau 1-opleidingen van het mbo met de kleinschalige en vertrouwde leeromgeving van het vmbo. De assistentopleiding in het vmbo is niet bedoeld voor leerlingen uit het praktijkonderwijs of leerlingen uit de kaderberoepsgerichte, gemengde en theoretische leerwegen, noch voor de leerlingen die het leerwerktraject volgen, noch voor de leerlingen uit het havo of vwo.

3. Welke nieuwe mogelijkheden biedt dit wetsvoorstel?

Gezamenlijke verantwoordelijkheid vmbo en mbo

De assistentopleiding in het vmbo is zoals gezegd een pedagogisch-didactische variant van de basisberoepsgerichte leerweg. Maar in tegenstelling tot de andere leerroutes in het VO valt de assistentopleiding in het vmbo niet alleen onder de verantwoordelijkheid van het VO. Deze assistentopleiding is een maattraject dat vmbo en mbo gezamenlijk kunnen opzetten, omdat deze leerroute om een gezamenlijke inspanning vraagt. De vmbo-school en de mbo-instelling zijn samen verantwoordelijk voor het traject en voor de betrokken leerlingen. De basis voor dit maattraject wordt gelegd in een samenwerkingsovereenkomst tussen een vmbo-school en een mbo-instelling waarin onder meer het programma-aanbod, de examinering en diplomering, de rechtsbescherming en de doorstroming aan bod komen.

Vormgeving van het traject

Leerlingen kunnen in leerjaar 3 of aan het begin van leerjaar 4 van het vmbo beginnen met de mbo-opleiding niveau 1, de assistentopleiding in het vmbo. De assistentopleiding in het vmbo vervangt (een deel van) de bovenbouwperiode van het vmbo, die het derde en vierde leerjaar omvat. Tot die tijd volgen de leerlingen het reguliere onderbouwprogramma vmbo en – afhankelijk van het moment van instromen – het bovenbouwprogramma vmbo, te weten de basisberoepsgerichte leerweg. Op het moment dat de leerling instroomt in de assistentopleiding in het vmbo maakt het vo-programma plaats voor het programma en de beroepspraktijkvorming van een mbo-opleiding op niveau 1. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de assistentopleidingen in het vmbo zodanig ingericht zijn dat de leerlingen de eindtermen binnen de vastgestelde studieduur kunnen bereiken. Hierbij gelden onder meer de inrichtingsvoorschriften van de artikelen 7.2.7 en 7.2.8 van de WEB. De leerling blijft ingeschreven als vo-leerling. In overleg met de mbo-instelling bepaalt de vmbo-school welke leerlingen voor dit traject in aanmerking komen. De leerling volgt het mbo-programma in een vmbo-omgeving. Deels op school, deels bij een erkend leerbedrijf, waarna de leerling onder verantwoordelijkheid van de mbo-instelling geëxamineerd zal worden. De leerling neemt niet deel aan de centrale examens in het vmbo, maar legt mbo-(deel)examens af. Als het traject succesvol afgerond wordt, ontvangt de leerling een volwaardig mbo-diploma, met dezelfde doorstroomberechten als de deelnemers die een assistentopleiding volgen aan een mbo-instelling.

Opleidingenaanbod

Een vmbo-school kan slechts die assistentopleidingen aanbieden die passen bij het toegestane programma-aanbod van de beroepsgerichte programma's (afdelingsvakken, intrasectorale vakken en intersectorale vakken) van de eigen basisberoepsgerichte leerweg en die de betrokken mbo-instelling mag aanbieden (zowel wat betreft de beroepsopleidende leerweg als de beroepsbegeleidende leerweg). Als de mbo-instelling toestemming heeft om de arbeidsmarkt gekwalificeerde assistentopleiding (aka) aan te bieden, kan dat op basis van een samenwerkingsovereenkomst ook in het vmbo gebeuren. Het aansluiten van het programma-aanbod van de vmbo-school op de mbo-instelling garandeert de leerling dat zijn docenten over de noodzakelijke kennis en expertise beschikken om hem tot een mbo-diploma op te leiden.

De assistentopleiding en het leerwerktraject

De assistentopleiding in het vmbo vertoont overeenkomsten met de leerwerktrajecten in de basisberoepsgerichte leerweg. Beide trajecten zijn pedagogisch-didactische varianten van de basisberoepsgerichte leerweg. En beide zijn bedoeld voor leerlingen die niet in staat zijn om de basisberoepsgerichte leerweg (al of niet met leerwegondersteunend onderwijs) te volbrengen. Desondanks bestaan er verschillen tussen beide trajecten waardoor het ene traject meer geschikt is voor een leerling dan het andere.

Verschillen tussen de assistentopleiding vmbo en het leerwerktraject

	Assistent-opleiding vmbo	Leerwerktraject
Lesprogramma	Mbo-niveau-1-eindtermen	vmbo-eindtermen
Buitenschoolspraktijk gedeelte	bol-opleiding: 20 tot 60 procent bbl-opleiding: minimaal 60 procent nb: een leerling moet minimaal 16 jaar zijn om toegelaten te worden tot een bbl-opleiding. Bol-opleidingen kennen geen leeftijds grens.	Ten minste 640 klokuren, verzorgd in 80 dagen, en ten hoogste 1260 klokuren, verzorgd in 160 dagen in leerjaar 3 en 4
Afdrachtsvermindering onderwijs (WVA) citeertitel	Bol-opleiding: ja Bbl-opleiding: ja	Ja
Examinering	Examinering onder verantwoordelijkheid van de mbo-instelling	Centraal examen vmbo (tenminste Nederlands en een beroepsgericht programma)
Diploma	Mbo-1-diploma	Vmbo-diploma BB/lwt
Doorstroming	Doorstroming naar niveau 2 mbo	Doorstroming naar niveau 2 mbo

Bekwaamheid onderwijspersoneel

Het onderwijs in de assistentopleiding wordt verzorgd onder verantwoordelijkheid van de vo-school, die er daarbij aan gehouden is dat dit onderwijs wordt gegeven door personeel dat voldoet aan de bekwaamheidseisen van de WEB.

4. Samenhang met bestaande regelgeving

Het bevoegd gezag dat de assistentopleiding in het vmbo beschikbaar stelt aan leerlingen mag daarvoor afwijken van de inrichtings- en examenvoorschriften van het VO. De leerlingen moeten immers voldoen aan de eindtermen en kwaliteitseisen van de assistentopleiding, geregeld bij en krachtens de WEB. Maar de leerlingen staan wel ingeschreven bij de vo-school. De vo-school ontvangt vo-bekostiging voor deze leerling. Daarnaast zijn ook de vo-onderwijstijden (artikel 10b, tweede lid, WVO) en de leerplichtregels van de Leerplichtwet 1969 op hen van toepassing. Concreet betekent dit dat als de leerling in leerjaar 3 start met de assistentopleiding in het vmbo, het lesprogramma tenminste 1000 uren moet omvatten. Als de assistentopleiding vmbo in leerjaar 4 start, gaat het om tenminste 700 uren. Op de praktijkcomponent is de Arbeidstijdenwet onverkort van toepassing. Dit betekent dat de school de praktijkcomponent van de assistentopleiding in het vmbo pas vanaf het derde leerjaar, wanneer de leerlingen in het algemeen de leeftijd van 14 jaar hebben bereikt, kan aanbieden, in de vorm van arbeid van lichte aard naast en in samenhang met het onderwijs van de assistentopleiding in het vmbo.

In alle gevallen is sprake van een vierjarig onderwijsprogramma. Voor de vo-bekostiging wordt dat programma aangemerkt als een complete vmbo-opleiding in de desbetreffende basisberoepsgerichte leerweg.

5. Toezicht door onderwijsinspectie

Zowel de Inspectie voor het Onderwijs als de Auditdienst heeft het wetvoorstel bekeken. Beide organisaties hebben geen uitvoeringsgevolgen geconstateerd. De inspectie heeft de assistentopleiding in het

vmbo gedurende de looptijd van de Tijdelijke beleidsregel assistentopleiding in het voortgezet middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) al meegenomen in haar toezicht. Met het wetsvoorstel ondergaat de rol van de inspectie geen verandering.

6. Uitvoeringsgevolgen

CFI en de IB-Groep hebben eveneens het wetsvoorstel bekeken. Beide organisaties hebben geen uitvoeringsgevolgen geconstateerd. Het wetsvoorstel beoogt de wijzigingen die in het kader van de Tijdelijke beleidsregel assistentopleiding in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) zijn doorgevoerd te verankeren.

7. Financiële gevolgen

De leerlingen blijven ingeschreven als vo-leerlingen bij de vo-school. De ILT-codes voor de assistentopleiding in het vmbo zijn opgenomen in de Regeling elementcodetabel VO, opleidingentabel volwasseneducatie en vakcodetabel VO en volwasseneducatie schooljaar 2007–2008 (Stcrt. 2007, 206). Leerlingen worden bekostigd als vmbo-leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg. In de loop van het traject worden de leerlingen als examendeelnemer ingeschreven bij de betrokken mbo-instelling. Deze mbo-instelling ontvangt een diploma-bekostiging op grond van de WEB. OCW voorziet geen grote gevolgen voor de administratieve lasten van scholen en instellingen. Voor scholen en instellingen berekent OCW de gevolgen voor de administratieve lasten op maximaal 126 500 euro, waarbij ervan wordt uitgegaan dat alle leerlingen ook examen zullen afleggen. Deze lasten vloeien voort uit de aanvraag die scholen en instellingen moeten doen om het experiment op te kunnen starten en uit de inschrijving als extraneus bij de mbo-instelling van vo-leerlingen die examen gaan doen. OCW heeft het voorstel voorgelegd aan Actal. Deze heeft het voorstel niet geselecteerd voor een advies.

Artikelgewijs

Artikel I, onderdeel A (artikel 10b8 en 10b9 WVO)

Door deze artikelen kan een school voor voortgezet onderwijs haar leerlingen de mogelijkheid bieden om de assistentopleiding zoals geregeld in de WEB te volgen in de vertrouwde omgeving van het vmbo. Het gaat hier om verruiming van de mogelijkheden op het niveau van de basisberoepsgerichte leerweg. Zie verder de toelichting in paragraaf 3.

De woorden in het eerste lid «een assistentopleiding te volgen als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder a, van de Wet educatie en beroepsonderwijs» leggen de verbinding met het complex van de bepalingen in hoofdstuk 7 van de WEB over de inrichting en het verzorgen van assistentopleidingen. De vo-school zal die voorschriften in acht moeten nemen bij het verzorgen van het onderwijs, dat geheel of gedeeltelijk in de plaats treedt van de basisberoepsgerichte leerweg. De inschrijvingsbepalingen van Hoofdstuk 8 van de WEB zijn niet van toepassing: de leerling blijft immers ingeschreven aan de vo-school, zo volgt uit het eerste lid. Dit betekent dat evenmin van toepassing zijn de WEB-bepalingen over de onderwijsovereenkomst.

De woorden «Artikel 10b, tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing» houden in dat (zie ook paragraaf 4) als de leerling in leerjaar 3 start met de assistentopleiding in het vmbo, het lesprogramma tenminste 1000 uren moet omvatten. Als de assistentopleiding vmbo in leerjaar 4 start, gaat het om tenminste 700 uren.

Het bevoegd gezag van de vo-school is niet verplicht de leerlingen gelegenheid te bieden een eindexamen in de desbetreffende leerweg af te leggen, zo is uitdrukkelijk bepaald: zij leggen immers in plaats daarvan het examen van de assistentopleiding af. De leerlingen die een assistentopleiding volgen, worden wettelijk aangemerkt als te zijn ingeschreven voor de desbetreffende basisberoepsgerichte leerweg. Dat betekent dat zij voor de toepassing van bepalingen over inschrijving, (verlengde) verblijfsduur, bekostiging e.a. gelden als reguliere vmbo-leerlingen. Artikel 8.1.1, vierde lid, van de WEB (de toelating tot de beroepsbegeleidende leerweg van beroepsopleidingen is voorbehouden aan niet meer volledig leerplichtigen) is dan ook niet van toepassing. En het betekent ook dat de leerlingen onderworpen blijven aan de regels over medezeggenschap in de Wet medezeggenschap op scholen (Stb. 2006, 658) die zich richten tot het VO.

Daarnaast geeft artikel 10b9 de kaders waarbinnen de samenwerking tussen een vo-school en de mbo-instelling kan worden vormgegeven. Bepaald is met welke factoren de betrokken partijen rekening moeten houden wanneer zij overgaan tot het – in samenwerking en onder gezamenlijke verantwoordelijkheid – faciliteren van de assistentopleiding vmbo. Zie verder de toelichting in de paragrafen 3 en 4.

Artikel II, onderdeel A (artikel 7.4.4a, derde lid, WEB)

Omdat leerlingen blijven ingeschreven aan de vo-school maar wel een WEB-onderwijsprogramma volgen en WEB-examinering ondergaan, moet het bevoegd gezag van de mbo-instelling waarmee de samenwerkingsovereenkomst is gesloten, door de vo-school in staat worden gesteld leerlingen toe te laten tot de examens. De leerlingen leggen het examen assistentopleiding in het vmbo af onder de verantwoordelijkheid van de mbo-instelling en behalen – indien aan de eindtermen wordt voldaan – een mbo-diploma niveau 1 dat aansluiting geeft op een opleiding op mbo-niveau 2.

De toelating als examendeelnemer tot de mbo-instelling vindt plaats op grond van artikel 8.1.1, eerste lid, van de WEB. Alle bepalingen over het mbo-examen zijn van toepassing op het af te leggen examen.

Artikel II, onderdelen B en C (Hoofdstuk 8, Titel 4 en artikel 8.4.2 van de WEB)

Deze bepalingen zijn toegevoegd om voor de samenwerkingsovereenkomst tussen de vo-school en de mbo-instelling ook een grondslag te bieden in de WEB.

Artikel II, onderdeel D (artikel 12.1a.5 WEB)

De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft aangegeven in 2009 te willen debatteren over de definitieve datum waarop de competentiegerichte kwalificatiestructuur wordt ingevoerd en er een einde aan de overgangperiode komt. Daarbij zal zij de evaluatie van de Kamer zelf én die van de minister van OCW inbrengen (Kamerstukken II, 2007/08, 27 451, nr. 95). Op dit moment is een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee een basis in de WEB wordt gelegd voor de competentiegerichte kwalificatiestructuur, waarbij er nog steeds gestreefd wordt om het wetgevingstraject in 2010 te hebben afgerond. Gelet op de wens van de Tweede Kamer om over het einde van de overgangperiode nog te debatteren is het nodig om nu alvast een voorziening te treffen voor het geval dat de experimenterperiode moet worden verlengd. Het is de bedoeling om alsdan dit artikel in werking te doen treden.

Artikel III

De gefaseerde inwerkingtreding van deze wet is met het oog op het nog met de Tweede Kamer te voeren debat over de competentiegerichte kwalificatiestructuur noodzakelijk.

Deze toelichting is mede ondertekend namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart