

**23 778**

## **Bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 21 september 1995

Ondergetekenden zeggen de vaste commissie voor Onderwijs dank voor haar gedegen commentaar op het wetsvoorstel.

In het onderstaande gaan de ondergetekenden in op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Zij volgen daarbij zoveel mogelijk de indeling van het voorlopig verslag.

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie deelden mede, met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Op de vragen die deze leden stelden, gaan de ondergetekenden op de desbetreffende plaatsen van deze memorie van antwoord in.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de behandeling van het wetsvoorstel Wet educatie en beroepsonderwijs door de minister echt serieus wordt genomen. Zo is, aldus de leden van de fractie, in de aanbieding van de brochure bve-sector op 29 juni 1995 verzuimd te wijzen op het feit dat er nog geen wet is. Implementatie van wetsvoorstellen voordat zo'n wetsvoorstel kracht van wet heeft verkregen, is naar de mening van de CDA-fractie sollen met de volksvertegenwoordiging.

In antwoord hierop wordt opgemerkt dat een aantal instellingen reeds in een vroeg stadium te kennen heeft gegeven over te willen gaan tot roc-vorming. Waar mogelijk heeft de eerste ondergetekende dat proces ondersteund, aangezien deze ontwikkeling plaats kon vinden onder het huidige wettelijke regime. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur.

In de aanbieding van de brochure bve-sector op 29 juni 1995 is duidelijk aangegeven dat de brochure de actuele ontwikkelingen in de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie beschrijft, waarbij het onder meer gaat om de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) die eind mei 1995 door de Tweede Kamer is aanvaard. De brochure geeft de stand van zaken weer nadat de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aanvaard. Het gaat derhalve om een overzicht van de stand van zaken en niet om een eindbeeld: de behandeling door de Eerste Kamer moest immers nog plaatsvinden, als de volgende fase in het wetgevingstraject, die nu aan de orde is.

<sup>1</sup> De eerder verschenen stukken met betrekking tot dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder de nrs. 275 en 275a, vergaderjaar 1994–1995.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het omvangrijke wetsdossier en de voorgeschiedenis daarvan. Met name het streven naar een integraal stelsel van beroepsonderwijs en educatie met de inhoudelijke optie om te komen tot leerwegen «op maat», waardoor het perspectief dichterbij komt dat niemand het onderwijs verlaat zonder primaire startkwalificatie, had hun hartelijke instemming. Dit verheugt de ondergetekenden vanzelfsprekend.

De leden van de PvdA-fractie betwijfelden echter enigszins of deze integrale benadering in het voorliggende wetsvoorstel wel voldoende verankerd is. Weliswaar dient het wettelijk kader niet het eindpunt te betekenen, maar veeleer gezien te worden als een startpunt voor de praktijk, doch anderzijds meenden deze leden dat het wettelijk kader geen belemmeringen zou mogen oproepen voor een groeiproces in de richting van dat gewenste einddoel.

De hier aan het woord zijnde leden stelden een aantal vragen over de integratie tussen volwasseneneducatie enerzijds en beroepsonderwijs anderzijds. Daarnaast ging hun aandacht vooral uit naar de toegankelijkheid van het nieuwe stelsel van educatie en beroepsonderwijs. Immers, zo merkten zij op, een beleidsdoelstelling waarop dit wettelijk kader mikt – een kwalificatie voor iedereen – verplicht tot een aanbodstructuur die het ook iedereen mogelijk maakt om deel te nemen. Verder stelden deze leden nog enkele vragen over deelonderwerpen.

De ondergetekenden gaan in de desbetreffende paragrafen van deze memorie van antwoord uitgebreid in op de door de leden van de PvdA-fractie gestelde vragen en geuite twijfels.

De ondergetekenden stellen verheugd vast dat de leden van de fractie van D66 positief staan ten aanzien van het streven van de regering, meer samenhang te brengen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, zulks met het oog op betere kansen en minder uitval voor de diverse groepen participanten. Een van de middelen tot dit laatste is wetgeving. De leden van deze fractie vroegen in dit verband naar de herkomst van de term «ontwikkingswet» en naar voorbeelden daarvan.

Ondergetekenden antwoorden dat de term «ontwikkingswet», voor zover zij konden nagaan, voor het eerst in wetgeving is gebezigd bij het wetsvoorstel houdende vaststelling van een kader voor de ontwikkeling van het voortgezet onderwijs (Ontwikkingswet voortgezet onderwijs; Kamerstukken 19 101), welk wetsvoorstel overigens op 11 januari 1988 werd ingetrokken. De term duidt op een wet die niet zozeer een uitgekristalliseerd stelsel van regels en voorschriften bevat, maar eerder een kader biedt voor het successievelijk invullen en vervolgens verwezenlijken van bepaalde beleidsdoelen.

De term werd al eerder genoemd in de literatuur, namelijk in de Algemene inleiding onderwijsrecht van prof. mr. H. Drop (1985, blz. 88). Drop merkt op dat een ontwikkelingswet is gericht op het sturen van maatschappelijke processen naar een in de wet neergelegd doel en de grondslag biedt voor een periodiek bij te stellen ontwikkelingsplan. «In zulk een plan wordt het bij de Wet op de lange termijn uitgezette beleid voor de middellange en korte termijn uitgewerkt, waarbij tevens de instrumenten worden aangewezen om deze doeleinden binnen een vast te stellen tijdsbestek te verwezenlijken». (...) Hier wordt een juridische basis gegeven voor een voortdurend bestuursoptreden, waarbij ingespeeld kan worden op de zich veranderende omstandigheden en opvattingen».

Drop hanteert als alternatief de term «proceswet».

Hij verwijst op blz. 88 ook naar het artikel «Onderwijswetgeving in beweging» van Hoefnagel en de Kroon in jaargang 1982, blz. 266 e.v., van het tijdschrift «Bestuurswetenschappen». In dat artikel tonen de schrijvers zich voorstanders van «meer wetgeving die besluitvormingsstructuren, procedures en inhoudelijke oriëntatiepunten met betrekking tot het te voeren beleid geeft, dat als zodanig gegeven de wet, grotendeels nog niet

vaststaat. Anders gezegd: minder voorzieningen-, meer proceswetgeving; minder materiële, meer procedurele rechtszekerheid» (blz. 281).

Op blz. 285 van het artikel wordt gesproken van «ontwikkelings- of proceswetgeving», waarbij een verwijzing is opgenomen naar het toen uitgebrachte maar nimmer tot wetgeving gebrachte voorontwerp van een Kaderwet hoger onderwijs.

Het nu voorliggende wetsvoorstel Wet educatie en beroepsonderwijs wordt door de ondergetekenden zoals bekend nadrukkelijk niet getypeerd als een ontwikkelingswet. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bevat hierover de volgende beschouwingen (uit hoofdstuk 1.2.3: Het karakter van de wet; blz. 11 en 12), die de ondergetekenden voor een goed beeld van hun opvatting hier mogen herhalen:

«De ondergetekenden hebben zich dan ook naar aanleiding van de commentaren uit de artikel 3-procedure intensief beziggehouden met de vraag «welk type wet» de WEB zou moeten zijn, welke elementen van vernieuwing erin opgenomen kunnen worden en welke fasering voor invoering de meeste kans op succes biedt. Met name het advies van de Onderwijsraad en de reacties van VBVE, AVVE en NGL bevatten hiervoor stof tot nadenken. In de reactie van VBVE wordt het volgende gesteld:

«De sector heeft een wet nodig waarin de condities geregeld worden, op basis waarvan er optimale mogelijkheden ontstaan voor een gezonde, goede bedrijfsvoering van zelfstandige instellingen».

De Vereniging dringt aan op heldere regelingen en beoordeelt het concept-wetsvoorstel in dit opzicht als «volstrekt onvoldoende uitdrukking gevend aan het gewenste en noodzakelijke dereguleringsproces» (blz. 4). De Vereniging pleit tevens voor een «ontwikkelingsperspectief dat noodzakelijk wordt geacht om in constructief overleg tussen alle betrokkenen vanuit het bestaande naar nieuwe vormen te kunnen groeien» (blz. 4).

Daarmee kiest de Vereniging voor een wet waarin de roldefinitie van de afzonderlijke actoren helder is doordacht en gemarkeerd en waarin de actoren in grote zelfstandigheid en onder goede bedrijfsvoering hun werk kunnen verrichten. De invoering dient te geschieden in een zodanig gekozen tempo dat alle actoren constructief kunnen meewerken aan de voorgestelde veranderingen.

Alhoewel de Vereniging op onderdelen (soms zware) kritiek heeft op de uitwerking van het wetsvoorstel, worden de nieuwe roldefinitie en de instrumentering van de verschillende actoren in het bestel aanvaard.

De kritiek van de Onderwijsraad richt zich vanuit een geheel ander gezichtspunt op de filosofie van de wet. Naar het oordeel van de Raad is de roldefinitie van de actoren nog niet vastgesteld of nog niet vast te stellen. Daarom pleit de Raad voor een wettelijk kader dat experimenten en ontwikkelingen in de komende jaren mogelijk maakt als een stap op weg naar meer definitieve visie-ontwikkeling en bijbehorende wetgeving. De Raad accepteert een aantal peilers waarop het concept-wetsvoorstel is gebouwd dan ook niet als een gegeven: zoals de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur en de roc-vorming.

Daarmee kiest de Raad voor een opstelling waarbij de eerstkomende jaren geen definitieve keuzen gemaakt kunnen worden op belangrijke en, naar het oordeel van de ondergetekenden, zelfs voorwaardenscheppende onderwerpen.

Deze zo verschillende kritiek van de VBVE en de Onderwijsraad leidde hen wel tot hetzelfde eindoordeel over het concept-wetsvoorstel: negatief.

Een duidelijk probleem dat is verbonden aan het in het advies van de Onderwijsraad opgenomen ontwikkelingsbeeld is, dat kernpunten uit het nieuwe wetsvoorstel (zoals de roc-vorming, de kwalificatiestructuur, het opleidingsmodel, de kwaliteitsbewaking) waarover in de politiek en/of het onderwijsveld consensus bestaat, dan niet zouden worden vastgelegd.

Een tweede groot bezwaar tegen de door de Raad gesuggereerde experimentele ontwikkelingsrichting is de grote onzekerheid die daardoor

zou ontstaan. Juist in dit segment van het onderwijs, waarin zoveel vernieuwing is doorgevoerd in de afgelopen jaren, is behoefte aan een duidelijke ontwikkelingsrichting met bijbehorende (juridische) instrumentatie. Anders dan de Raad suggereert, bestaat er in hoge mate consensus over de ontwikkelingsrichting van een aantal belangrijke processen. Op deze punten is het, juist vanuit het gezichtspunt van de rechtszekerheid voor instellingen maar ook voor de deelnemers, noodzakelijk een helder perspectief te bieden. Omdat, zoals in vele reacties naar voren komt, het tempo van vernieuwing verbonden aan de wetgeving een te sterke interferentie van onderwerpen te zien zou geven, waardoor instellingen onvoldoende mogelijkheden hebben om zich te ontwikkelen in de richting van de nieuwe eisen en verwachtingen, is besloten het wetsvoorstel aan te passen en het invoeringstraject te verlengen.

Deze, en andere, reacties waren aanleiding om in het wetsvoorstel een groot aantal wijzigingen voor te stellen die ertoe strekken:

- a. de duidelijkheid met betrekking tot de bedoeling van de wetgeving op een aantal punten te vergroten;
- b. de mate van zelfstandigheid waarin actoren (met name onderwijsinstellingen) hun werk kunnen verrichten verder te vergroten;
- c. (mede als gevolg van b.) de mogelijkheden te creëren voor eigen arrangementen die passen op het niveau van de werkvloer en die snel kunnen worden bijgesteld indien de omstandigheden daartoe nopen;
- d. de door externe eisen toegenomen bestuurlijke lasten binnen instellingen te verminderen;
- e. het tempo van een aantal veranderingen enigszins aan te passen.

Daarmee is gekozen voor een tussenweg tussen het commentaar van de VBVE en het advies van de Onderwijsraad. Met heldere einddoelen en een duidelijke infrastructuur ontstaat een traject met voldoende ontwikkelingsmogelijkheid voor alle actoren en biedt het wetsvoorstel een uitdagend en perspectiefvol kader voor de ontwikkeling van dit onderdeel van het onderwijsbestel.»

In de nota naar aanleiding van het verslag (stuk nr. 8, blz. 6 en 7) merken de ondergetekenden in Hoofdstuk 3 (Karakter en structuur wetsvoorstel) naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie van de Tweede Kamer op, dat de term «ontwikkelswet» (zoals uitgelegd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel) «bewust wordt gemedan omdat de term teveel verschillende connotaties heeft. De term «ontwikkelswet» is verwarrend, omdat daarmee de indruk zou kunnen worden gewekt dat er nog veel van de wet moet worden ontwikkeld of aangevuld. Dat is echter niet het geval: de wet bevat globale (doch complete) kaders voor de totstandkoming van het stelsel. Het interessante – ten opzichte van de huidige situatie – is wel dat deze wetgeving veel meer vrijheidsgraden kent en dus verschillende ontwikkelingen mogelijk maakt. De veronderstelling van de PvdA dat diverse regelingen nog niet zijn uitgekristalliseerd is niet geheel juist. Weliswaar moeten op onderdelen nog regelingen bij algemene maatregel van bestuur worden getroffen, maar de kaders daarvoor liggen in het wetsvoorstel vast.»

De leden van de fractie van D66 uitten bezorgdheid over de omvang van de hier aan de orde zijnde operatie, die wellicht door haar veelomvattendheid een eigen leven gaat leiden over de hoofden van het veld en/of de deelnemers heen. Deze leden wezen op de diversiteit van de doelgroepen en vroegen hoe de regering denkt tegemoet te komen aan de bezwaren die aan deze gedifferentieerdheid van doelgroepen (volwassenen die tweede kans onderwijs benutten; jongeren, waaronder veel allochtonen bij wie de uitval momenteel groot is) zijn verbonden.

Ondergetekenden onderschrijven de constatering van de leden van de fractie van D66 dat het bve-veld een gedifferentieerdheid aan deelnemers

kent. Het wetsvoorstel Wet educatie en beroepsonderwijs is mede bedoeld om de bezwaren die hieraan kleven aan te pakken. Het is in de eerste plaats gemaakt om meer samenhang in alle vormen van onderwijs van het bve-veld te brengen, door de invoering van de kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs en de kwalificatiestructuur voor de educatie. Op deze wijze moet worden bijgedragen aan een stelsel dat de diversiteit aan deelnemers kan opvangen met op de persoon toegesneden opleidingen. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat in de praktijk alleen brede scholengemeenschappen, de roc's, door hun schaalgrootte voldoende garantie bieden op maatwerk voor de eerder genoemde diversiteit aan deelnemers die zich wenden tot educatie en beroepsvorming. Daarnaast biedt een roc ook duidelijkheid en doorzichtigheid naar de deelnemers, omdat sprake is van slechts één «loket» waarnaar men zich dient te wenden.

De hierboven beschreven systematiek moet leiden tot een halvering van het aantal der deelnemers die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten, van thans 30 % tot over vijf jaar 15%.

De vrees van de leden van de fractie van D66 dat deze operatie over de hoofden van de deelnemers verloopt, wordt door de ondergetekenden niet gedeeld. Integendeel zelfs: met deze operatie wordt de positie van de deelnemer versterkt.

Ondergetekenden realiseren zich met de leden van de fractie van D66 dat het wetsvoorstel Wet educatie en beroepsonderwijs leidt tot diverse ingrijpende veranderingen en ontwikkelingen in het bve-veld. Vandaar dat veel aandacht wordt besteed aan de implementatie van het wetsvoorstel. De invoering zal in fasen plaatsvinden, om onderwijsinstellingen, landelijke organen en andere betrokken organisaties niet te zwaar te belasten. Daarnaast worden de daarvoor in aanmerking komende partijen uit «het veld» zoveel mogelijk betrokken bij de implementatieproblematiek. Op deze wijze wordt getracht te komen tot een strategie waarbij overheid en veld gezamenlijk zorgdragen voor een succesvolle opbouw van een nieuw bestel van educatie en beroepsonderwijs.

Het lid van de fractie van het GPV, sprekend mede namens de fracties van de SGP en de RPF, merkte op dat een van de belangrijkste discussiepunten bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer de geforceerde schaalvergroting was, die het wetsvoorstel impliceert. Daarbij is – terecht, zo merkte dit lid op – veel aandacht geschonken aan de mogelijke strijdigheid met de vrijheid van onderwijs. Misschien mede daardoor, zo merkte dit lid op, was het onvoldoende duidelijk geworden of de argumentatie ten gunste van de verbreding en vergroting van instellingen wel steek houdt. Daarover zei dit lid, enkele vragen te zullen stellen, mede verwijzend naar het rapport «Processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand» van het Sociaal Cultureel Planbureau (scp) van juli 1995.

Ondergetekenden gaan te bestemder plaatse uitgebreid op vragen aangaande dat rapport in.

## **2. Draagvlak**

De leden van de CDA-fractie vroegen of de stellingname nader kan worden onderbouwd, dat sprake zou zijn van een aanzienlijk vergroot danwel aanzienlijk verbreed maatschappelijk draagvlak voor het wetsvoorstel, ook na publikatie van het rapport «Processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand» van het Sociaal Cultureel Planbureau. Zij vroegen zich af of dit draagvlak werkelijk breder aanwezig was dan alleen bij een beperkte groep. Ook vroegen zij of bij de besluitvorming inzake de roc-vorming rekening is gehouden met de mening van ouders en wat de mening van de leerlingen was over de ingrijpende schaalvergroting.

Ondergetekenden hebben de stelling waarnaar de CDA-fractie verwijst, ingenomen op basis van de werkwijze die zij hebben gehanteerd bij de behandeling van de commentaren en adviezen die in het kader van de zo genoemde artikel 3-procedure in het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn uitgebracht. Deze werkwijze bestond onder meer uit het voeren van overleg met betrokkenen en het aanpassen van het wetsvoorstel in de richting van de door de organisaties geuite kritiek. Dit is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in het nader rapport bij het advies van de Raad van State uitvoerig geadstrueerd. Het betreft hier uitdrukkelijk het draagvlak voor het gehele wetsvoorstel en niet dat voor een onderdeel daaruit.

Dit proces van verbetering van het wetsvoorstel door tegemoet te komen aan de kritiek daarop vanuit het onderwijsveld en de maatschappij, zette zich ook voort na de indiening van het wetsvoorstel en heeft soms tot aanzienlijke bijstellingen geleid, op een basis van overeenstemming met alle betrokkenen. Een voorbeeld daarvan is het zo genoemde Sebastiaanakkoord. Ondergetekenden willen de stelling dat het draagvlak voor het wetsvoorstel is verbreed, dan ook handhaven.

In het rapport van het scp wordt de kwestie van het draagvlak gezien vanuit het aspect van de roc-vorming. Het planbureau constateert dat de beleidsvorming en discussie zich afspelen in een kleine kring van zaakwaarnemers, ambtenaren en fractiewoordvoerders in de Tweede Kamer. De belangstelling in de media voor het onderwerp roc-vorming is volgens het planbureau nagenoeg afwezig. In het algemeen constateert het scp weinig aandacht voor en weinig bekendheid met de problematiek van het secundair beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie bij de media en de opinieleiders. Voorts stelt het planbureau dat de deelnemers uit het veld van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie nauwelijks aan het woord komen en dat derhalve draagvlak ontbreekt in termen van opvattingen van direct betrokkenen.

Ondergetekenden delen de zorg die het planbureau uitsprekt over het gebrek aan aandacht in de publieke opinie. Zij bestrijden echter het beeld dat de roc-vorming uitsluitend een zaak zou zijn van een klein groepje belangenbehartigers. De discussie over roc's is overigens begonnen ver voor er sprake was van het onderhavige wetsvoorstel. In die discussies is veel en langdurig van gedachten gewisseld met tal van personen en instanties, onder meer in de BVE-Kamer en eerder al in het overlegorgaan voortgezet onderwijs (oovo). Dit overleg was er één met belangenbehartigers, maar de stukken voor dat overleg plegen in zeer ruime oplagen te worden verspreid en met een grote achterban te worden besproken. Onder de vertegenwoordigers waren er ook die spraken namens de organisaties van werkende jongeren, de leerlingen en de ouders. Voorts vonden in het afgelopen schooljaar op grote schaal werkbezoeken aan bve-instellingen plaats, die mede tot doel hadden het veld in brede zin te informeren en daarbij standpunten uit te wisselen. Het beeld dat door het scp-rapport wordt opgeroepen als zou er in het veld nauwelijks bekendheid zijn met het fenomeen roc-vorming is derhalve onjuist. Evenmin kan worden gesteld dat de discussie over dit onderwerp geheel en al over de hoofden van betrokkenen is gevoerd.

Het lid van de fractie van het GPV wees op een publikatie van het Ministerie van OCenW waarin het roc-beleid wordt gepresenteerd nog voor de parlementaire behandeling is afgerond. De wet wordt daarin een steun genoemd voor de instellingen. Dit lid vroeg zich af hoe in dat verband de kritiek uit het onderwijsveld kon worden verklaard. Ook vroeg het lid of deze kritiek geen steun gaf aan de conclusie van het scp-rapport dat het draagvlak voor de roc-vorming bij de direct betrokkenen in feite ontbreekt.

Ondergetekenden merken op, onder verwijzing naar hun antwoord op een hiervoor opgenomen soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie over de bedoelde publikatie, dat de desbetreffende publikatie tot doel had, het onderwijsveld te informeren over de betekenis van het wetsvoorstel voor de toekomstige situatie van dat onderwijsveld, en dus niet om vooruit te lopen op de parlementaire behandeling. Daarbij hoeft kritiek die betrokkenen kunnen hebben op onderdelen van het voorstel niet te betekenen dat het voorstel, indien eenmaal tot wet verheven, geen steun kan zijn voor diezelfde instellingen.

### **3. Integratie volwasseneneducatie – beroepsonderwijs; roc-vorming**

De leden van de VVD-fractie gaven aan dat de feitelijke institutionele ontwikkeling in ons land in een aantal gevallen zal leiden tot interregionale roc's, waarbij het concept van maatwerk verloren dreigt te gaan. Zij vroegen zich af of de regering daarmee de doelstelling van roc-vorming toch verwezenlijkt acht.

De leden van de fracties van D66 en PvdA sloten zich bij deze vraag aan.

De ondergetekenden zijn bekend met het feit dat op beperkte schaal verkenningen plaatsvinden om te komen tot roc-vorming op interregionaal niveau. Verontrustend is deze ontwikkeling niet. Gegeven het feit dat de voorwaarden verbonden aan roc-vorming, vooral het voeren van één personeelsbeleid, een sterke belemmering vormen voor een efficiënte bedrijfsvoering in geval van een interregionaal roc, zal van effectuering in geringe mate sprake zijn.

Tot slot merken ondergetekenden op dat ook bij interregionale roc-vorming, op elke vestigingsplaats in principe het volledige onderwijsaanbod kan worden verzorgd, hetgeen tegemoet komt aan de doelstelling «onderwijs op maat».

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af of de instellingen ex artikel 12.3.1, vierde lid, nog wel aan de onderwijskundige doelstellingen voldoen van de bve-operatie: het leveren van maatwerk in de volle breedte.

Instellingen ex artikel 12.3.1, vierde lid, kunnen naar het oordeel van de ondergetekenden op adequate wijze voldoen aan de onderwijskundige doelstellingen. Artikel 12.3.1 beschrijft het invoeringsproces van de roc-vorming, uitgaande van de huidige samenstelling. Het vierde lid maakt het mogelijk dat een instelling ondanks het ontbreken van één sector, al dan niet in combinatie met het vormingswerk, toch de status van roc kan verkrijgen. Is deze status eenmaal verleend, dan is de instelling gerechtigd in principe het volledige aanbod van een roc te verzorgen.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de opvatting van de regering met betrekking tot bestuurlijke conflicten, financiële tekorten en wachtgeldproblemen in het bve-veld, na de ervaringen binnen het hbo.

Naar het oordeel van de ondergetekenden zullen eventuele problemen met betrekking tot bestuur, financiën en wachtgelden tot een minimum kunnen worden beperkt. Het nieuwe bekostigingsmodel in het kader van het voorliggende wetsvoorstel Wet educatie en beroepsonderwijs zal eerst in het jaar 2000 zijn gerealiseerd. Vooruitlopend daarop zal de in het wetsvoorstel neergelegde bevrozing van het bekostigingsniveau per instelling tot gevolg hebben dat een eventueel effect op de werkgelegenheid in de bve-sector sterk gemitigeerd zal worden. De instellingen krijgen, ook door middel van fusies en de daardoor ontstane grotere eenheden, meer ruimte voor het ontwikkelen van een eigen personeelsbeleid dan tot nu toe het geval is geweest, waarbij het voorkomen van instroom in de werkloosheidsregelingen een belangrijke rol zal spelen.

Tot nu toe is van bestuurlijke conflicten slechts in uitzonderingsgevallen

sprake geweest. Gelet op het enthousiasme waarmee de instellingen thans voorbereidingen treffen voor de roc-vorming, verwachten ondergetekenden dat de roc-vorming vlekkeloos zal kunnen verlopen.

Door de leden van de fracties van VVD en CDA zijn vragen gesteld over het bekostigingsmodel van het beroepsonderwijs.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering het niet erg riskant acht de voorgestelde wet zonder bekostigingsparagraaf in te voeren.

De leden van de fractie van het CDA constateerden eveneens het nog niet zijn voorzien in een definitief bekostigingsstelsel. Wellicht is sprake van een te vroeg geboren vrucht, zo suggereerden deze leden. Zij wezen ook op het gevaar van toekomstige spanningen in het kader van de open-eind financiering. Dat kan huns inziens, bij wat grotere tegenvallers, gecombineerd met een wat teruglopende economie, tot werkelijke rampen leiden. Temeer klemt dit omdat de instellingen in toenemende mate zelf verantwoordelijkheid dragen voor de financiële gang van zaken.

De ondergetekenden merken op dat de vraagstelling de indruk wekt dat het bekostigingsmodel voor het beroepsonderwijs nog geheel zou moeten worden ontwikkeld. Die suggestie mist grond. In artikel 2.2.2 is voor het bekostigingsmodel van het beroepsonderwijs reeds een precieze omschrijving opgenomen van de elementen van het model: een combinatie van input- en outputelementen, met de mogelijkheid tot het rekening houden met bepaalde specifieke doelgroepen.

Wat in de uitwerking van het bekostigingsmodel aan de orde is, betreft de volgende drie hoofdonderwerpen:

a. wat moet de verhouding zijn tussen de diverse in het wetsvoorstel opgenomen parameters (bijvoorbeeld de verhouding tussen input en output);

b. moeten voor verschillende typen beroepsonderwijs (bijvoorbeeld beroepsopleidend of beroepsbegeleidend; duurdere opleidingstypen of goedkopere) verschillende «prijzen» worden gerekend;

c. in welk tempo kan het bekostigingsstelsel vanaf 1999 worden ingevoerd, indachtig de mogelijke reallocatie-effecten door de overgang van het oude naar het nieuwe systeem.

Daarnaast zal de techniek van de bevroering in de eerdere jaren aan de orde zijn.

Alhoewel het beantwoorden van de vragen onder a tot en met c complex en veelomvattend is, zijn de uitgangspunten van de regelingen in het wetsvoorstel zodanig helder gekozen, dat de hoofdlijnen van het model daarmee reeds zijn geschetst. Tegen deze heldere richting achten de ondergetekenden het niet bezwaarlijk om nog even te wachten met de invoering van het nieuwe bekostigingsmodel. Integendeel: als de talrijke vernieuwingsprocessen die de instellingen in de komende jaren zullen doormaken nog zouden worden aangevuld met snelle invoering van een nieuwe bekostigingsmodel, is de kans op problemen groter dan wanneer voor de ontwikkeling en invoering enige tijd wordt genomen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of het thans ontbreken van een volledig bekostigingsmodel in de nabije toekomst grote spanningen kan opleveren in het kader van de open-eind financiering.

Met betrekking tot deze vraag merken de ondergetekenden op, dat onder de WEB geen sprake zal zijn van een open-eind financiering maar van budgetfinanciering. Elke drie jaar zal op basis van een scanning de financiële positie van het bve-veld worden geïnventariseerd. Eventuele budgettaire aanpassingen maken deel uit van het normale begrotingsproces. De vrees van de hier aan het woord zijnde leden is dan ook niet terecht.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de ondergetekenden kennis hebben genomen van de passages over de bekostiging in de brief



van het Samenwerkingsverband BVE over het onderhavige wetsvoorstel aan de Eerste Kamer, waarbij kritiek geleverd wordt op het overgangstraject.

Ook informeerden zij wat de regering hieraan op korte termijn denkt te doen.

In antwoord hierop melden de ondergetekenden dat van genoemde brief kennis is genomen. De kritiek daarin op het overgangstraject van de bekostiging heeft ondergetekenden verbaasd. Weliswaar heeft het Samenwerkingsverband van meet af aan kritische kanttekeningen gemaakt bij het nog niet geheel gereed zijn van het bekostigingsmodel, kritiek op de invoeringsmethodiek was nog niet bekend. De plotselinge kritiek wekt temeer bevreemding nu de invoeringsmethodiek onderwerp is van gezamenlijk beraad in een werkverband bekostiging waarin ook het Samenwerkingsverband is vertegenwoordigd. In dat werkverband is de overgangsregeling nog niet aan de orde geweest. De kritiek lijkt daarmee op zijn zachtst gezegd «voorbarig». Dit onderdeel van de brief van het Samenwerkingsverband is dan ook in de BVE-Kamer van 14 september jl. aan de orde gesteld, waarin is geconcludeerd dat het gesprek over de overgangsmaatregelen nog moet starten en dat daarmee het trekken van conclusies nu nog niet aan de orde is.

De leden van de VVD-fractie informeerden naar het implementatietraject van de nieuwe wet. Hierover bestaan volgens deze leden grote zorgen bij diverse groeperingen in het bve-veld.

Ondergetekenden antwoorden dat veel onderwijsinstellingen en landelijke organen al druk bezig zijn zich voor te bereiden op de veranderingsprocessen die het gevolg zullen zijn van het wetsvoorstel, indien dat tot wet wordt verheven. Door middel van werkconferenties, studiedagen, etc. (bijvoorbeeld over de nieuwe rol van de consultants en over de samenwerkingsmogelijkheden op roc-niveau tussen educatie en beroepsonderwijs) werkt men aan de voorbereiding van de implementatie.

Tegelijkertijd wordt in het veld een aantal zaken al daadwerkelijk in gang gezet. Met betrekking tot roc-vorming bijvoorbeeld, vinden al in veel regio's ontwikkelingen plaats. Ook de herziening van de kwalificatiestructuur is in volle gang.

Door ondergetekenden wordt erkend dat een breed en gevarieerd instrumentarium nodig is om alle voorziene veranderingen ook feitelijk te realiseren. In de Beleidsagenda Educatie en Beroepsonderwijs 1995-1999 wordt dit instrumentarium in hoofdlijnen geschetst. Deels is hierin inmiddels voor 1995 al voorzien, deels zal het implementatie-instrumentarium nog ontwikkeld worden. Uiteraard bestaat hier spanning tussen enerzijds het naar behoren afronden van de politieke besluitvorming en anderzijds de wens om de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor te bereiden en het implementatietraject op te zetten.

Inspelend op signalen uit het veld is inmiddels een aantal maatregelen ter stimulering van roc-vorming in gang gezet, gericht op het wegnemen van integratieknelpunten, het opzetten van een positieve actie-beleid, professionalisering van het management van roc's en professionalisering van de educatie.

Naar de mening van ondergetekenden is er derhalve, aanhakend bij de ontwikkelingen in het veld, al het een en ander gebeurd ter voorbereiding op de invoering van het eenmaal tot wet verheven wetsvoorstel.

In die zin bevreemdt het ondergetekenden dan ook enigszins dat in het bve-veld grote zorgen zouden bestaan over het implementatietraject. Deze verbazing komt mede voort uit het feit dat in de BVE-Kamer en in het bredere oriënterende overleg (ORION) het belang van het zorgvuldig opzetten van het implementatietraject breed is onderschreven. Organisatie en vormgeving van het implementatietraject zijn hier herhaaldelijk aan de orde geweest. In de BVE-Kamer zijn afspraken gemaakt over de

inzet en verantwoordelijkheden wat de implementatie betreft. Hierbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de reeds bestaande (overleg)structuren.

Grofweg zien deze afspraken er als volgt uit:

In de BVE-Kamer zal implementatie van de WEB een vast agendapunt worden. In de planning van het implementatietraject WEB zal worden opgenomen op welk moment welk onderwerp, ten behoeve van bestuurlijke overeenstemming met het veld, aan de BVE-Kamer zal worden voorgelegd.

De taak van de Regiegroep Beleidsagenda BVE, die onder de BVE-Kamer werkzaam is, zal worden uitgebreid met de implementatieproblematiek omtrent de WEB en zal worden omgevormd tot Stuurgroep of Sonderingsgroep Proces Invoering (afgekort tot «SPIN»). De SPIN is bedoeld als een informeel platform waarin van gedachten kan worden gewisseld over het complexe geheel van invoeringsactiviteiten van de WEB.

Voor uitwerking op onderdelen kunnen ad hoc werkverbanden worden ingesteld. De samenstelling hiervan zal afhangen van onderwerp en bijbehorende deskundigheid c.q. betrokkenheid. Een belangrijk onderwerp waarvoor in ieder geval een gemengde werkgroep zal worden gestart, is de nieuwe bekostigingssystematiek.

Een ambtelijke projectgroep implementatie WEB bewaakt de hoofdlijnen van het proces en functioneert binnen de bestaande werkstructuur van de directie BVE van het Ministerie van OCenW.

Een goede informatievoorziening en waar nodig adequate ondersteuning zijn tot slot evenzeer van belang voor de implementatie van de WEB.

Het informatiecentrum van het Ministerie van OCenW zal worden benut om instellingen te voorzien van antwoorden op feitelijke vragen en verzoeken om nadere informatie over wetgeving, regelingen, termijnen, e.d.

Tot slot wordt een «vliegende brigade» ingesteld, die door specifieke instellingen met specifieke problemen tijdelijk kan worden ingeschakeld en die de betrokken instellingen bijstaat in het vinden en toepassen van oplossingen. Hierbij dient benadrukt te worden dat het hier een service betreft waarvan op verzoek van een instelling gebruik gemaakt kan worden.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af in hoeverre de zelfstandigheid van bestuurlijk gefuseerde instellingen (BGI's) gewaarborgd is in vergelijking met de institutioneel gefuseerde instellingen (IGI's), nu de wettelijke voorschriften voor beide vormen van fusie zeer ingrijpend zijn en naar de mening van deze leden betrekking hebben op in wezen alle beleid dat met het wel en wee van de instelling te maken heeft.

In antwoord hierop wordt het volgende opgemerkt.

Het voorstel van wet biedt voldoende ruimte voor de instellingen binnen een BGI om de invulling van de eigen doelstellingen vorm te geven. Zo kan bijvoorbeeld de interne organisatie van een instelling worden afgestemd op de wensen van deelnemers, ouders en leerkrachten. Verder kan binnen de daartoe gestelde grenzen vorm en inhoud worden gegeven aan het onderwijs. Wel dient daarbij de samenhang in het onderwijsproces tussen de onderdelen gewaarborgd te zijn; daarom één samenhangend beleid op het gebied van het onderwijs en examens en één beleid voor kwaliteitszorg. Gaat het om een instelling van een specifieke denominatie binnen een algemeen roc, dan bestaat de mogelijkheid de identiteit van de instelling vorm te geven door het voeren van een eigen personeelsbeleid. Aangezien bij een BGI bestuurlijk wordt gefuseerd, zal naar binnen en buiten toe, binnen de daartoe aangegeven randvoorwaarden, anders dan bij een institutioneel gefuseerde instelling, sprake zijn van een instelling die vooral ook in de perceptie van de

participanten in het BGI een hogere mate van eigenheid heeft dan een IGI.

Een punt van zorg vormt voor de leden van de CDA-fractie de handhaving van een pluriform bestel in de bve-sector. Dragen WEB en roc-vorming bij aan de handhaving van zo'n bestel en wat zal kwantitatief de denominatieve spreiding zijn in het licht van de te verwachten ontwikkelingen, zo wilden zij weten?

De WEB en de roc-vorming leggen geen obstakels in de weg die het pluriforme bestel van de bve-sector aantasten. De wet voorziet in de mogelijkheid tot het voortbestaan van:

- vakscholen;
- laatste scholen van een bepaalde richting;
- samenwerkingscholen waarin uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met deelnemende instellingen van een bepaalde richting, en wel zodanig dat deze extra waarborgen voor hun identiteit kunnen inbouwen;
- roc's van verschillende richtingen.

Een voorspelling van de denominatieve verscheidenheid van roc's kan slechts onder voorbehoud worden gemaakt. Roc's in oprichting verenigen vaak instellingen van verschillende denominatie in zich, hetgeen kan leiden tot nieuwe samenwerkingsverbanden. Verder wijst de eerste ondergetekende erop dat in enkele regio's het proces van roc-vorming nog volop gaande is. Daarnaast is in enkele gevallen nog niet de keuze gemaakt om één dan wel twee roc's te vormen, hetgeen eveneens van invloed kan zijn op de pluriformiteit.

Onder deze voorbehouden kan de volgende indicatie van de verscheidenheid worden gegeven:

- \* 15 SW roc's;
- \* 6 RK/AB roc's;
- \* 3 PC roc's;
- \* 2 IC roc's;
- \* 4 RK roc's;
- \* 13 AB roc's.

Verklaring:

SW = algemeen bijzonder + denominatief

IC = interconfessioneel (alleen denominatief)

Bron: BVE-procescoördinatie.

Als de voortekenen niet bedriegen, zo stelden de leden van de CDA-fractie verder, zullen in de nabije toekomst 45 roc's ontstaan. De vraag die zij zich daarbij stelden, is of de spreiding van bve-voorzieningen ook op langere termijn is gewaarborgd en zo dat niet het geval is, wat dan de gevolgen voor de totale instroom van deze jonge doelgroepen zijn. Gaan zij andere onderwijsvormen, dichter bij huis, kiezen, wat zullen alsdan de gevolgen voor de Nederlandse economie zijn? Wat denkt de minister te doen bij een verdere verschuiving van technische opleidingen (met relatief grote investeringen) naar administratieve en verzorgende opleidingen? Het door deze leden gepercipieerde probleem klemmt huns inziens temeer omdat de concurrentie tussen de instellingen geminimaliseerd wordt vanwege de monopoliepositie die de meeste roc's in hun regio zullen gaan innemen. Zal de gedwongen schoolgrootte niet een rem betekenen op vernieuwingen in het beroepsonderwijs, die vanwege de veranderingen op de arbeidsmarkt eigenlijk jaarlijks noodzakelijk zijn, zeker nu concurrentie tussen de instellingen aanmerkelijk wordt verminderd, zo informeerden deze leden?

Ondergetekenden antwoorden hierop als volgt.

Met de totstandkoming van circa 45 roc's, verspreid over het land, is de spreiding van de bve-voorzieningen ook op langere termijn gewaarborgd.

Deze instellingen hebben immers de mogelijkheid het volledige bve-onderwijsaanbod te verzorgen. Dit betekent dat indien een voldoende potentieel aan deelnemers aanwezig is, het roc in die regio hierop zal inspelen.

Roc-vorming zal niet per definitie leiden tot grofmaziger voorzieningen. Het ontstaan van een aantal van circa 45 roc's wil niet zeggen dat het onderwijsaanbod ook op eenzelfde aantal lokaties wordt verzorgd. Elk roc zal naar verwachting een aantal uitvoeringslokaties in de regio hebben. Vooral nog zal dit beeld niet veel afwijken van het huidige voorzieningenpatroon, maar op termijn kan hierin verandering komen: lokaties in gebieden waar het aantal deelnemers sterk terugloopt zullen worden gesloten, en op andere plaatsen waar de vraag toeneemt, zullen nieuwe lokaties worden geopend.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een rechtstreeks ingrijpen indien een verschuiving optreedt van technische naar administratieve en verzorgende opleidingen. Uitgangspunt is dat de vraag op de arbeidsmarkt in belangrijke mate de keuze van de deelnemers zal bepalen. Daarnaast kan van voorlichting een sturende werking uitgaan. Verder kan in overleg met de roc's worden bezien of bij het optreden van ongewenste verschuivingen het aannamebeleid kan worden gewijzigd.

De schaalvergroting zal zeker geen rem betekenen op vernieuwingen in het beroepsonderwijs. Integendeel, de stellige overtuiging van ondergetekenden is – daarin gesteund door hetgeen zij de afgelopen maanden hebben waargenomen – dat de schaalvergroting meer dan voorheen de mogelijkheid biedt, docenten vrij te maken voor het onderhouden van de contacten met het bedrijfsleven, het opzetten van contractactiviteiten en het zich op de hoogte stellen van de nieuwste technologische ontwikkelingen. Daarnaast is het voor een grote instelling rendabel te investeren in moderne apparatuur die nodig is om het onderwijs en de arbeidsmarkt adequaat op elkaar te laten aansluiten.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af of de mogelijkheid van het vormen van interregionale roc's geen afbreuk doet aan de oorspronkelijke doelstelling van de minister. Voorts wilden zij graag weten of maatwerk niet beter kan worden verwezenlijkt op wat kleinere schaal in plaats van in zeer grote en bestuurlijk ingewikkelde instellingen.

Het centrale doel van roc-vorming is en blijft maatwerk. De WEB is zodanig ingericht dat effectieve roc-vorming onder normale omstandigheden niet anders dan per regio zal kunnen plaatsvinden. Desondanks wordt op dit moment door instellingen verkend of ook roc-vorming op interregionaal niveau kan plaatsvinden. De wet verbiedt dit niet, maar de randvoorwaarden, vooral het voeren van één personeelsbeleid binnen een roc, zullen de ambitie om een interregionaal roc te vormen aanzienlijk indammen, zoals ook al in antwoord op soortgelijke vragen van de fractie van de VVD is aangegeven.

Waar het bij roc-vorming om gaat, is het creëren van een infrastructuur waarbinnen maatwerk maximaal kan worden ontplooid. Om dat te kunnen bereiken, is een zekere omvang van de instelling noodzakelijk. Maatwerk betekent namelijk ook een breder onderwijsaanbod. In de dagelijkse onderwijspraktijk zal evenwel met kleinere eenheden worden gewerkt, waarbij de leerling centraal staat. In de praktijk bestaat een roc immers niet uit één gebouw, maar uit verscheidene vestigingen die elk een beperkte omvang zullen hebben en al het onderwijsaanbod van het roc mogen verzorgen.

Op de vervolgens door de leden van de fractie van het CDA gestelde vragen over het bekostigingsstelsel is eerder in deze paragraaf al ingegaan. Ondergetekenden mogen daarnaar verwijzen.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder nog naar de inzet bij de onderhandelingen met de toekomstige BVE-Raad, daar waar de financiële gevolgen van de invoering van de nieuwe taken en de kwalificatiestructuur niet berekend zouden kunnen worden. Ook wilde deze leden in dat kader graag horen welke inhoud de regering geeft aan het woord autonomie, als het om instellingen gaat.

Ondergetekenden antwoorden dat het overleg in de BVE-Kamer wat de bekostiging aangaat in beginsel beperkt zal blijven tot het bekostigingsmodel zelf, en uiteraard niet de omvang van het macro-budget zal betreffen.

De taakverdeling tussen landelijke organen en onderwijsinstellingen zal conform de afspraken in de werkgroep Sebastiaan budgettair-neutraal verlopen. De invoering van de kwalificatiestructuur op zichzelf zal eveneens geen financiële gevolgen hebben. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat het nieuwe systeem van opleidingen duurder zal zijn dan het bestaande.

Wat de vraag over de autonomie betreft merken ondergetekenden op, dat zowel de landelijke organen als de instellingen binnen het raamwerk van de wettelijke bepalingen in een grote mate van zelfstandigheid invulling kunnen geven aan hun taken.

De leden van de CDA-fractie stelden verder vragen omtrent de samenhang tussen het beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Zij informeerden welke effecten de eerste ondergetekende van zijn laatste voorstellen inzake de cursusduur van mbo-ers in het hbo verwacht als het gaat om de belangstelling voor het mbo. Wordt daarbij door de eerste ondergetekende ook het aanpalend onderwijs betrokken, zo vroegen deze leden?

De hier aan het woord zijnde leden refereerden aan het ontwerp-HOOP 1996. In het ontwerp-HOOP 1996 wordt de stelling betrokken dat het noodzakelijk is om naast versterking van de identiteit van hbo en wo ten opzichte van elkaar, ook het mbo en hbo goed van elkaar af te bakenen. Dat is nodig ten behoeve van een maatschappelijk herkenbaar onderscheid tussen deze verschillende onderwijssoorten, dat tegemoet komt aan de gedifferentieerde behoeften van samenleving en studenten. Mbo en hbo ontlenen beide hun identiteit aan het feit dat ze vormen van beroepsonderwijs zijn, hoewel sprake is van verschillende kwalificatieniveaus.

In het algemeen kan gesteld worden dat terwijl in het afgelopen decennium het accent op de horizontale samenhang in ons onderwijsbestel heeft gelegen, thans de tijd rijp is voor een versterken van de verticale samenhangen teneinde een evenwichtig geheel aan onderwijsvoorzieningen te doen ontstaan. Voorbeelden daarvan zijn het advies van de Commissie van Veen inzake de aansluiting vbo/mavo op het beroeps- onderwijs en de heroriëntatie die thans in het hbo aan de orde is. Beide ontwikkelingen dienen tot een samenhangend stelsel van beroepsonderwijs op alle niveaus te leiden.

In het ontwerp-HOOP 1996 is de «optie»-waarde van het mbo, waarbij het «lange» mbo bij succesvolle afronding van de opleiding formele toegang biedt tot het hbo, gehandhaafd. Dit betekent dat het mbo een dubbelkwalificerend karakter blijft houden. Dit vanuit de constatering dat de leerroute mbo-hbo, die in de loop der jaren is ontstaan, voor bepaalde categorieën studenten aantrekkelijk is. Samenwerking en afstemming tussen mbo en hbo zijn zowel wenselijk ten behoeve van een goede doorstroom van mbo-afgestudeerden naar het hbo als ten behoeve van een adequate verwijzing van de groep studenten die beter af is in het hbo.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts naar de gevolgen voor het mbo van de verkorte cursusduur voor mbo-ers in het hbo.

De verwachting van ondergetekenden is dat de mogelijkheid om reeds

in drie jaren een hbo-diploma te halen de aantrekkelijkheid van het mbo zal verhogen voor degenen die aan het eind van de eerste fase (mavo/vbo, havo-3, vwo-4) voor een keuze staan. De gestelde vraag of hierbij ook het aanpalend onderwijs betrokken wordt, kan dus bevestigend worden beantwoord. Vanzelfsprekend hebben ingrepen in de ene sector van het onderwijs steeds ook gevolgen voor andere sectoren. Bij discussie over het hbo worden ook de gevolgen voor het mbo en havo/vwo betrokken. Het is om die reden dat het hbo betrokken zal worden bij het proces van de eindtermen mbo.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat het wetsvoorstel een integraal wettelijk kader beoogt te bieden voor educatie en beroepsonderwijs, maar dat het nieuwe stelsel uit twee onderscheiden componenten blijft bestaan. De educatie- en beroepsopleidingen blijven huns inziens op belangrijke punten zodanig verschillen, dat sprake is van twee stelsels, waartussen de verbindingsschakel «leerweg» nog in de praktijk gestalte zal moeten krijgen.

Een eerste majeur punt van verschil betreft volgens deze leden de kwalificatiestructuur.

Zij stelden vast dat in tegenstelling tot het beroepsonderwijs, een wettelijk kader voor een kwalificatiestructuur voor de educatieopleidingen ontbreekt, met uitzondering van de basiseducatie NT2. Wordt hiermee aan het vavo zijn kwalificerende functie ontnomen? Wordt alle educatie geplaatst in de sector «doorstroomopleidingen» en is dit geen belemmering bij het ontwerpen van doelmatige leerwegen? Bij doelmatige leerwegen moeten immers eindtermen van (onderdelen van) educatietrajecten naadloos aansluiten bij de begintermen van (onderdelen van) beroepsopleidingstrajecten. Objectief meetbare «schakelpunten» om te komen tot integratie van componenten van verschillende herkomst binnen één leerweg worden node gemist. Noopt de doelmatigheidseis die in het wetsvoorstel is neergelegd niet tot meer houvast? Brengt het ontbreken van een kwalificatiestructuur voor de educatie niet het gevaar met zich dat er (in het licht van beroepsvervolgopleidingen) verschil gaat ontstaan in civiel effect van diploma's avo, behaald in het reguliere jeugdonderwijs en in de volwasseneneducatie, zo vroegen deze leden?

Is de minister voornemens gebruik te maken van de mogelijkheid in dit wetsvoorstel om alsnog eindtermen vast te stellen voor de educatieve component? Zo nee, waarom niet? En scheidt dit dan niet impliciet een ongelijkheid in waardering van de componenten educatie en beroepsonderwijs binnen één instelling, hetgeen de integratie op «werkvloerniveau» zeker niet zal bevorderen?

Ondergetekenden antwoorden hierop als volgt.

Een van de belangrijkste oogmerken van de invoering van een kwalificatiestructuur educatie is het bevorderen van de samenhang tussen opleidingen educatie en beroepsonderwijs teneinde de doorstroom te vergroten. Aan het PROVE is door de eerste ondergetekende advies gevraagd over de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur voor de educatie. Mocht het advies aanleiding zijn tot het metterdaad versterkt ontwikkelen van een kwalificatiestructuur educatie, dan is de wettelijke verankering in de WEB reeds gegeven met de bepaling dat de minister eindtermen voor opleidingen educatie vast kan stellen, alsmede met het opleidingsmodel educatie. Zie ook paragraaf 8.2.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Aan het vaststellen van deze eindtermen kan de voorwaarde verbonden worden dat deze passen binnen een vastgesteld kader, c.q. een kwalificatiestructuur.

De door de leden van deze fractie genoemde indruk dat daarmee het vavo zijn kwalificerende functie wordt ontnomen, moet op een misverstand berusten. In artikel 7.3.1 is immers helder bepaald dat opleidingen vavo gericht zijn op het behalen van een diploma bedoeld in de artikelen 7 tot en met 9 van de WVO. Deze kwalificerende functie blijft derhalve

onverkort gehandhaafd. Aangezien de inhoud van de exameneisen wordt bepaald krachtens de WVO, behoeft de minister voor het vavo geen afzonderlijke eindtermen vast te stellen. Er kan dus ook geen verschil ontstaan in civiel effect tussen diploma's, behaald in het regulier avo, en die, behaald in de educatie. Een havo-diploma blijft een havo-diploma, waar ook behaald.

Naar aanleiding van de veronderstelling dat alle educatie – van vormingswerk tot en met vavo – geplaatst wordt in de sector doorstroomopleidingen, zij opgemerkt dat hetzelfde artikel 7.3.1 behalve vavo-opleidingen, de opleidingen NT2 en opleidingen gericht op doorstroom (eerste lid, onder b), ook opleidingen (eerste lid, onder d), gericht op sociale redzaamheid, onderscheidt. Deze zijn uitdrukkelijk niet op doorstroom gericht.

De adviesaanvraag aan PROVE omtrent een kwalificatiestructuur educatie heeft als achtergrond de wenselijkheid om de doorstroom van educatie naar beroepsonderwijs niet enkel over te laten aan de programmeercreativiteit van roc's, doch in de vorm van uniforme kwalificatieniveaus beter te verankeren. Dit zal immers meer rechten voor deelnemers kunnen creëren. Het belangrijkste element daartoe zal moeten zijn het aan laten sluiten van de niveau-indeling van de kwalificaties educatie op die van de kwalificatieniveaus van het beroepsonderwijs, voorzover het doorstroomopleidingen educatie betreft. Daarmee kunnen de «schakelpunten» zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerkten, objectief vast komen te staan. Het advies van PROVE hierover wordt in november a.s. verwacht.

Deel van het advies maakt ook de vraag uit of de minister gebruik zal gaan maken van zijn mogelijkheid eindtermen educatie vast te stellen, anders dan voor NT2 waar dit in elk geval zal gebeuren. Ingestemd kan worden met de overweging van de fractie dat vaststelling de maatschappelijke waardering voor educatie kan bevorderen, waarbij aangetekend moet worden dat vaststelling slechts het eindstadium kan zijn bij een lang proces van maatschappelijke legitimering. De vaststelling is in hoofdzaak niet oorzaak, doch slechts gevolg van de maatschappelijke waardering.

Overigens geldt voor al het in de WEB geregelde onderwijs en dus ook voor de educatie dat het onderwijs wordt gegeven in de vorm van opleidingen en dat de opleiding is gericht op het behalen van de eindtermen. Elke opleiding wordt afgesloten met een examen. Voorzover de eindtermen voor bepaalde opleidingen niet door de minister zijn vastgesteld zullen die eindtermen op grond van artikel 7.3.3, derde lid, door het bevoegd gezag van de instelling moeten worden vastgesteld. Op de vaststelling door het bevoegd gezag is het kwaliteitstoezicht zoals geregeld in het wetsvoorstel van toepassing.

De conclusie is dat instemming bestaat met de door de leden van de PvdA-fractie beoogde nauwe samenhang tussen beroepsonderwijs en educatie. Ondanks de verschillen in historische achtergrond tussen beide stelsels en de blijvend uiteenlopende inhoudelijke aansturing, worden in het wetsvoorstel instrumenten aangereikt om de samenhang inhoudelijk te versterken en landelijk te verankeren.

De leden van de fractie van de PvdA constateerden als een tweede hoofdpunt, dat sprake is van twee afzonderlijke regimes van aansturing, planning en bekostiging voor beroepsonderwijs enerzijds en voor educatie anderzijds. Zij meenden dat dit op gespannen voet staat met het uitgangspunt van een integrale benadering van educatie en beroepsonderwijs.

Deze leden schetsten de onderscheiden processen van aansturing, planning en bekostiging en de verschillen daarbij tussen beroepsopleidingen en educatie, en spraken daarbij uit dat zij het betreunden dat de bekostigings-amvb niet gelijktijdig met het wetsvoorstel beschikbaar is.

Op dit laatste punt is eerder in deze paragraaf al ingegaan. Ondergetekenden mogen daarnaar verwijzen.

Ten aanzien van de onderscheiden processen van aansturing en bekostiging tussen educatie en beroepsonderwijs, plaatsten de leden van de PvdA-fractie in de eerste plaats een kritische kanttekening bij het argument dat een voordeel van de gescheiden bekostiging zou zijn dat instellingen een prikkel tot prestatieverhoging als gevolg van concurrentie zouden krijgen.

Voorts vroegen de leden om inzicht in de (regionale) markt. Zij vroegen zich ook af of er op die markt geen sprake zal zijn van een monopoliepositie voor het roc. Dezelfde leden wilden ook weten of het roc-aanbod wel dekkend zal zijn (minimaal één roc per regio) en of indien dat niet het geval is de gemeenten ook contracten kunnen aangaan met commerciële bve-instellingen. Bij dit laatste vroegen zij zich af wat daarvan de betekenis is voor het draagvlak van het stelsel van overheidsbekostigde instellingen in den brede.

In antwoord op deze vragen wordt opgemerkt dat concurrentie en daaruit mogelijk voortvloeiende prestatieverhoging inderdaad geen argumenten zijn voor de onderscheiden wijzen van aansturing van de educatie en het beroepsonderwijs. Indien deze indruk is ontstaan uit de memorie van toelichting, dan dient dat nadrukkelijk te worden gecorrigeerd. Op de argumenten die voor de gescheiden aansturing hebben gegolden, wordt in het hierna volgende nog nader ingegaan.

Wel is, gegeven de onderscheiden aansturing van educatie en beroepsonderwijs, in het educatieve traject gekozen voor contracten en concurrentie tussen roc's omdat daarvan in die sector een verhoging van het prestatieniveau en een verbeterde afstemming tussen gemeentelijke wensen en door instellingen te realiseren resultaten wordt verwacht.

De verschillen in aansturing tussen educatie en beroepsonderwijs komen dus niet in de eerste plaats voort uit de wens om voor educatie concurrentie in te voeren. Dat blijkt ook al uit het feit dat zowel voor het beroepsonderwijs als voor de educatie in de WEB is gekozen voor eenzelfde concurrentiemogelijkheid waar het de relatie tussen roc's betreft.

Van een monopoliepositie van roc's in een regio, zoals bedoeld door de leden van de PvdA-fractie, zal daarom naar verwachting geen sprake zijn.

Ook de vraag of wel sprake is van een dekkend aanbod wordt in de hier geschetste landelijke concurrentieverhoudingen minder relevant.

Gemeenten zullen ongeacht het aantal roc's dat zich in de eigen regio bevindt, altijd in de gelegenheid zijn het door hen wenselijk geachte aanbod bij een roc in te kopen. De noodzaak om het aanbod bij particuliere instellingen in te kopen is dan dus evenmin aanwezig. De WEB voorziet daar dan ook niet in. Anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstelden, zijn hier dan ook geen effecten aanwezig voor het draagvlak van het stelsel van door de overheid bekostigde instellingen.

De WEB voorziet overigens ook afgezien van de door deze leden beschreven bijzondere situatie niet in de mogelijkheid dat gemeenten de reguliere educatiemiddelen bij particuliere instellingen kunnen besteden.

Naar aanleiding van de vragen van de fractie van de PvdA over de gescheiden aansturing tussen beroepsonderwijs en educatie wordt hieronder nog eens meer in het algemeen ingegaan op de argumenten voor deze gescheiden aansturing. Daarbij wordt tevens ingegaan op de (hieronder vermelde) vragen die deze leden verderop in deze paragraaf stelden over de bestuurslast voor de gemeenten, over de wachtgeldproblematiek in educatieve trajecten en over de positie van het beroepsonderwijs als een van de twee kernactiviteiten van de instellingen.

De leden van de fractie van de PvdA merkten op dat de roc's bij hun bedrijfsvoering niet alleen te maken hebben met de «klanten» – gemeenten en deelnemers – maar ook met de overige wet- en regel-



geving, medezeggenschap, CAO-bepalingen, etc. Verschuiving in gecumuleerde beleidsvoorkeuren van gemeenten leidt tot verschuiving in personeelsbehoefte, en in het kielzog daarvan, tot wachtgeldproblematiek. Deze leden vroegen hoe instellingen kunnen bepalen welke gemeente onder hun afnemers verantwoordelijk is voor specifieke wachtgeldproblematiek? Bij wie ligt de bewijslast? Hoe voorzien instellingen bij gedwongen afvloeiing van personeel als gevolg van beleidswijzigingen van gemeente(n) in de periode dat opzeggingstermijnen van de arbeidsovereenkomsten lopen, in de financiering die niet meer wordt gedekt uit contractopbrengsten?

Al met al kwam deze leden het personeelsbeleid in de educatie-opleidingen onder het nieuwe wettelijke regime nogal onbeheersbaar voor. Hetgeen huns inziens strijdig is met de beoogde autonomie-vergroting en doelmatigheidseis, gezien het feit dat onderwijsinstellingen bij uitstek arbeidsintensieve ondernemingen zijn.

De hier aan het woord zijnde leden hadden verder de indruk gekregen dat de component educatie binnen roc's min of meer het karakter krijgt van «contractonderwijs» (artikel 1.7.1) dat geen deel uitmaakt van de kernactiviteiten. Zij zouden daar aanmerkelijk bezwaar tegen hebben.

De bedoeling van de integratie van educatie en beroepsonderwijs is dat leerwegen «op maat» zullen ontstaan, waardoor drop-out wordt verminderd. Dat impliceert volgens deze leden dat uitvallers uit beroepsopleidingen moeten worden opgevangen in educatie-opleidingen in dezelfde instelling en zo mogelijk worden teruggeleid. Wie bekostigt deze educatie voor tussentijdse uitvallers? Maakt deze onderdeel uit van de gemeentelijke contracten? Zo ja, wordt er dan geen premie gezet op uitval in het beroepsonderwijs, omdat de kosten kunnen worden afgewenteld op de financier van het andere circuit? Zo nee, hoe worden deze activiteiten dan bekostigd, zo vroegen deze leden?

Ondergetekenden merken in antwoord op deze vragen het volgende op.

De verschillende aansturing is voor de educatie gekozen als voortzetting van het onder de KVE gevoerde decentrale planningsbeleid in de basiseducatie en het vavo.

De gescheiden aansturing van de educatie door gemeenten is in de eerste plaats een gedereguleerde voortzetting van de huidige systematiek van de KVE. Evenals in het systeem van de KVE wordt het geld voor educatie bestemd door de gemeenten voor activiteiten die een voortzetting vormen van het huidige vavo, de basiseducatie en de opleidingen die in vavo en basiseducatie werden gegeven voor NT2.

Een belangrijke reden voor handhaving van deze decentrale bestemming van de middelen is dat het hier gaat om groepen deelnemers die voor een belangrijk deel ook anderszins onderwerp van gemeentelijk beleid zijn en waarvan voorzover dat niet het geval is toch moet worden aangenomen dat gemeenten vanuit hun lokale beleid het beste zicht hebben op de behoeften aan educatieve activiteiten voor de onderscheiden doelgroepen.

Door de decentrale aansturing en bestemming van de middelen te handhaven wordt nadrukkelijk een impuls gegeven aan integraal beleid op lokaal niveau, en aan de decentralisatie van rijksbeleid.

In de WEB is er nadrukkelijk naar gestreefd om de bestuurslasten terug te dringen die, en dat was ook reeds voor het onderzoek van het SCO/Kohnstamm-instituut duidelijk, uit de KVE voortvloeiden. In verband daarmee is ervoor gekozen geen verplichte regionale samenwerking in de wet te regelen. Ook is het wel erg arbeidsintensieve en bureaucratische planningsstelsel van de KVE vervallen. Voorts is geen centraal landelijk beleidskader voorzien, zodat ook de bestuurslasten die samenhangen met

de afstemming tussen lokale beleidsintenties en nationale randvoorwaarden zijn komen te vervallen.

De contractuele relatie zal weliswaar in de aanloopfase een zekere gewenning vereisen, maar geconstateerd wordt dat de inhoud van de contracten niet onderworpen is aan centrale regelgeving en overigens ook slechts het eigen gemeentelijk beleid behoeft te betreffen. Niet valt in te zien waarom een dergelijk systeem voor gemeenten arbeidsintensief zou zijn. Afhankelijk van de lokale beleidsintenties kan aan de contracten invulling worden gegeven op een wijze die past bij de betreffende gemeente en die in overeenstemming is met de eisen die de lokale politiek stelt aan de educatieve trajecten.

Uit de vele contacten met de gemeenten is de eerste ondergetekende gebleken dat deze zich thans sterk prepareren om goed toegerust met de nieuwe werkwijze te kunnen aanvangen.

Het is niet langer zo dat gemeenten achteraf volledig aansprakelijk zullen worden gesteld voor door hen veroorzaakte wachtgeldkosten. De opslag voor wachtgeld die door de instelling aan het participatiefonds dient te worden afgedragen zal door de instellingen in de contracten met de gemeenten en dus in de prijs verdisconteerd worden.

In tegenstelling tot de huidige systematiek waarbij de veroorzaker van wachtgeld achteraf de kosten moet dragen, zal er nu een systeem gelden van een verzekering die rekening kan houden met de mogelijke risico's van wachtgeld, in de premiestelling.

De hier toegelichte positie van de educatie onder de WEB betekent niet dat het educatie-deel van de instelling in feite een soort contractonderwijs wordt zoals instellingen dat onder de WCBO, VAVO en KVE kenden. Het educatieonderwijs is anders dan het zo genoemde contractonderwijs onderdeel van het reguliere takenpakket van de instelling en maakt dus deel uit van de kernactiviteiten van de instelling.

Dat betekent bijvoorbeeld ook dat vanwege de overheid aan het bevoegd gezag verstrekte aanvullende middelen voor het ontwikkelen van kennisintensieve onderwijsvernieuwing of voor automatisering binnen de instelling of voor her- en bijscholing van personeel in het kader van de roc-vorming, evenzeer voor educatie als voor beroepsonderwijs bestemd kunnen worden. De infrastructuur van het gehele roc zal – anders dan onder de KVE het geval was – niet langer bestaan uit twee gescheiden componenten, maar zal onderlinge uitwisseling van financiële middelen mogelijk maken.

Dit betekent ook dat tussen de onderscheiden onderwijstypen educatie en beroepsonderwijs onderwijskundige integratie kan plaatsvinden, gebaseerd op de samenhang tussen de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs en educatie.

De door de fractie van de PvdA genoemde «tussentijdse uitvallers» die weer naar het circuit van het beroepsonderwijs kunnen worden teruggeleid, zullen dan ook aanspraak kunnen maken op bekostiging. Aangenomen moet worden dat ingeval deze leerlingen educatieprogramma's volgen, instellingen en gemeenten veel aandacht zullen schenken aan deze belangrijke categorie in het tussen hen te sluiten contract.

Voorts wezen de leden van de PvdA-fractie op het onderzoek van het SCO/Kohnstamm-instituut (gemeenten en de regionale planning van de volwasseneneducatie, 1994). Zij leidden daaruit de indicatie af dat de gemeentelijke aansturing bleek te leiden tot eenzijdigheid van het aanbod en vroegen of de privaatrechtelijke contracten niet veeleer het karakter zouden krijgen van klantenbinding, waardoor het effect tegengesteld zou kunnen zijn aan de in de memorie van toelichting veronderstelde

communicatie en stabiele samenwerkingsrelaties op basis van belangenparallèle.

Ondergetekenden zijn niet beducht voor het door de leden van de PvdA-fractie genoemde effect. Het bedoelde onderzoek van het SCO/Kohnstamm-instituut heeft betrekking op de huidige situatie. Daarbij was het niet zozeer de gemeentelijke aansturing die zou kunnen leiden tot eenzijdigheid, maar de situatie dat dit geschiedt in wgr-verband. De WEB verandert die situatie door de gemeenten rechtstreeks te laten aansturen. De roc's zullen naar verwachting trachten met gemeenten een relatie klant-afnemer te realiseren. Om een dergelijke relatie succesvol te laten zijn zullen de instellingen nadrukkelijk in hun aanbod rekening moeten houden met de wensen van de gemeenten die zij tot hun afnemers willen rekenen. De gemeente kan immers dat aanbod ook bij een andere roc «inkopen». Deze relatie zal er naar verwachting toe leiden dat eerder «de klant koning is» dan omgekeerd. De gemeenten zullen bij het formuleren van hun wensen uiteraard rekening houden met de politieke prioriteiten, maar ook met de wensen van de deelnemers. Accenten in de gemeentelijke wensen zullen steeds het gevolg zijn van deze gerechtvaardigde en ook beoogde gemeentelijke prioriteitsstelling, verwachte de eerste ondergetekende.

Hier is derhalve in dit opzicht sprake van een andere situatie dan onder het planningsregiem van de KVE. De KVE-planning leverde weliswaar een wensenpakket van gemeenten op, maar de geldstromen liepen rechtstreeks van het Rijk naar de instelling. Er bestond onvoldoende koppeling tussen geldstroom en wensenpakket, dat bovendien gefilterd werd door de noodzaak tot samenwerking in wgr-verband.

De nieuwe situatie onder de WEB brengt wel een rechtstreekse koppeling aan tussen het gemeentelijke beleid en de geldstroom. De bedoelingen van de KVE 1991 komen daardoor beter tot hun recht. De beoogde communicatie en stabiele samenwerkingsrelaties zullen naar verwachting direct gerealiseerd worden.

De leden van de PvdA-fractie dachten voorts dat de gescheiden plannings- en bekostigingssystematiek op gespannen voet zou kunnen staan met de kernbegrippen van het wetsvoorstel, zijnde autonomie, doelmatigheid en kwaliteit. Zij stelden dat deze begrippen noodzakelijk zijn voor een adequate bedrijfsvoering.

Zij vroegen hoe een adequate bedrijfsvoering is in te richten als sprake is van contracten met gemeenten die jaarlijks kunnen verschillen terwijl de relatie met de deelnemers zich contractueel over meerdere jaren uitstrekt. Het leek deze leden een tamelijk onwerkbaar situatie indien deelnemers de instelling kunnen aanspreken op levering van het overeengekomene terwijl de gemeente jaarlijks het contract kan beëindigen. Ook leek het deze leden pedagogisch volstrekt ongewenst om deelnemers de ongestoorde voltooiing van hun opleidingstrajecten te onthouden.

Met deze leden kan worden ingestemd dat de door hen geschetste situatie als onwerkbaar moet worden gekenmerkt. De in de WEB neergelegde systematiek heeft echter een geheel andere intentie en zal naar verwachting ook in het geheel niet leiden tot de door deze leden beschreven situatie.

De instellingen hebben onder het regime van de WEB inderdaad te maken enerzijds met contracten met gemeenten en anderzijds met onderwijscontracten met de deelnemers.

Dit biedt zowel gemeenten als instellingen de mogelijkheid om wederzijdse wensen en verlangens op elkaar af te stemmen en daarbij terdege rekening te houden met de belangen van de deelnemers.

Zo valt niet aan te nemen dat een instelling voor deelnemers aan vwo-, havo,- en mavo-trajecten eenjarige contracten zal afsluiten. Evenmin valt aan te nemen dat gemeenten daar voor hun inwoners behoefte aan

zouden hebben. Alle belangen kunnen in de afspraken worden verwerkt, in de vorm van bij voorbeeld meerjarenafspraken, of jaarlijkse afspraken binnen een meerjarenkader.

Anders dan nu het geval is hebben instellingen de mogelijkheid om in het overleg met de gemeente reële afspraken te maken over de prijs en daaraan gekoppelde prestaties van de instelling. De eerste ondergetekende gaat er daarbij vanuit dat instellingen zullen streven naar meerjarige contracten met gemeenten en dat in het geval dat een gemeente voor bepaalde groepen deelnemers eenmalige eenjarige contracten wil afsluiten, dat ook een belangrijk prijsverhogend effect zal hebben. Aangenomen moet worden dat de gemeentelijke politiek niet telkenjare een totaal ander onderwijsaanbod zal willen realiseren. Dat sluit overigens niet uit dat voor bepaalde kortlopende opleidingsbehoeften wel degelijk kortlopende contracten gesloten kunnen worden.

Voor hun antwoord op de vragen van de fracties van D66 en VVD inzake het ontbreken van een bekostigingsregeling mogen ondergetekenden verwijzen naar hetgeen eerder in deze paragraaf is opgemerkt over soortgelijke vragen van de fracties van VVD en CDA.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af hoe wordt omgegaan met de ontheffingsmogelijkheden, uitgaande van het gestelde in artikel 12.3.1, vierde lid. Een roc zou alleen mogen worden opgericht indien alle vormen van onderwijs erin zijn vertegenwoordigd.

Ondergetekenden antwoorden dat de uitzonderingen waarop in artikel 12.3.1, lid 4, wordt gedoeld, alleen van belang zijn bij het roc-proces. Is op grond van het vierde lid van artikel 12.3.1 eenmaal ontheffing verleend en daarmee de roc-status toegekend, dan kan het desbetreffende roc alle aanbod verzorgen. De ontheffing zal worden verleend in die regio's waar het roc-proces is afgerond en waarbij nog een instelling overblijft met een deficiënte sector.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts waarom het landelijk beleidskader educatie uit het wetsvoorstel is gehaald. Tevens wilden deze leden weten hoe de minister denkt de brede doelstelling van de ve te kunnen waarborgen. Ook vroegen deze leden of een roc zonder bbo en vormingswerk nog wel aanspraak kan maken op de titel roc.

Het landelijk beleidskader is naar aanleiding van de diverse reacties op de eerdere versies van het wetsvoorstel uit de wet gehaald, zo merkt de eerste ondergetekende op. De belangrijkste overweging daarvoor was dat dit kader naar verwachting zou leiden tot bureaucratische controle op gemeentelijk beleid. Aangezien besloten was het educatieve beleid te decentraliseren naar het gemeentelijk niveau en op dat niveau in voldoende mate democratische controle aanwezig is, leek het niet noodzakelijk ook nog landelijke beleidsprioriteiten vast te stellen en daarmee mogelijke bestuurlijke dichotomie te introduceren.

De brede doelstelling van de ve wordt gewaarborgd door de bestuurlijke zeggenschap van gemeenten, die ook op andere beleidsterreinen belangrijke autonome taken uitoefenen.

Weliswaar vervalt de werksoort vormingswerk, maar het personeel, de expertise en een groot gedeelte van de doelstellingen van het vormingswerk zullen in een roc, zij het in een wat gewijzigde vorm, weer terugkomen.

Een roc zonder bbo is voorts onder omstandigheden inderdaad mogelijk als er geen bbo is of het bestaande bbo al met andere instellingen is gefuseerd.

Met de leden van de fractie van GroenLinks wordt geoordeeld dat dit minder wenselijk is, maar gelet op de gegeven situatie zal in een zeer beperkt aantal gevallen geen andere mogelijkheid voorhanden zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts naar de meest toegesneden bestuursvorm voor een roc en naar de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de bestuursvorm. Tevens vroegen zij naar richtlijnen terzake van de bestuurssamenstelling, bij voorbeeld waar het betreft een evenredige verdeling van mannen en vrouwen. Ook wilden zij weten of er richtlijnen zijn voor de directie, bijvoorbeeld terzake van professioneel management. Voorts vroegen zij naar maatregelen ter bevordering van positieve actie.

Het toekomstige roc wordt bestuurd door één bevoegd gezag en één centrale directie of college van bestuur. Deze instanties beslissen over de interne bestuurlijke organisatie van het roc.

De interne verhoudingen binnen het roc worden slechts op hoofdlijnen geregeld in hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel. Roc's zijn verder vrij om hieraan nadere invulling te geven. Het roc kan intern al dan niet bestaan uit verschillende deelbesturen die onder verantwoordelijkheid van de centrale directie werkzaam zijn. Het is op grond van het wetsvoorstel ook mogelijk dat bepaalde taken worden overgedragen aan één of meer bij bestuursreglement ingestelde organisatorische eenheden. De overdracht van bevoegdheden impliceert tevens dat de taken door de overdragende instantie weer terug kunnen worden genomen indien dat wenselijk wordt geacht.

Voor de samenstelling van het bevoegd gezag kent de wet geen andere voorschriften dan dat het moet gaan om een rechtspersoon in de zin van het Burgerlijk Wetboek, artikel 2:1, en dat deze zich blijkens de statuten of reglementen het geven van onderwijs ten doel moet stellen zonder daarbij winst te beogen.

De centrale directie en het college van bestuur hebben wettelijk ten hoogste drie leden die niet tevens lid kunnen zijn van het bevoegd gezag of de centrale directie van een andere instelling.

Voor de kwalitatieve samenstelling geeft het wetsvoorstel geen voorschriften. Wel is het op grond van de wet mogelijk dat aanvullende middelen ter beschikking worden gesteld van instellingen, bijvoorbeeld waar een of meer vrouwen lid zijn van de centrale directie. Een dergelijke regeling is in het kader van het positieve actiebeleid voor 1995 vastgesteld en zal naar alle waarschijnlijkheid ook voor de komende jaren worden vastgesteld.

Hetzelfde geldt voor aanvullende middelen ter bevordering van de positieve stimulering van vrouwen en meisjes in het roc-onderwijs, en voor de professionalisering van het management in het roc.

De leden van de fractie van GroenLinks wilden weten waarom in de WEB de bekostigingsparagraaf en de kwalificatiestructuur voor de ve ontbreken.

De wijze waarop in een kwalificatiestructuur voor de educatie is voorzien is nader toegelicht bij de beantwoording in deze paragraaf van de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie. Daarnaast moge de eerste ondergetekende verwijzen.

In het onderhavige wetsvoorstel is een eerste aanzet voor een kwalificatiestructuur educatie opgenomen in de bepalingen van het soort opleidingen en in de bepaling dat de minister eindtermen zal vaststellen. Zoals in het voorafgaande van deze paragraaf al is uiteengezet, zal PROVE adviseren over de wenselijkheid en uitvoering van een verdere ontwikkeling van een kwalificatiestructuur educatie.

Voorts wilden de leden van de fractie van GroenLinks weten of het geen aanbeveling zou verdienen om de gelden voor de educatie, met behoud van de gemeentelijke planning, rechtstreeks naar de instellingen te laten lopen.

Bij de beantwoording van hiervoor in deze paragraaf vermelde vragen van de leden van de PvdA-fractie is toegelicht waarom is gekozen voor

afwijking van de huidige systematiek van de KVE. In de KVE is voor vavo inderdaad sprake van een gemeentelijke planning en een rechtstreekse bekostiging van instellingen. Deze systematiek heeft, zoals ook blijkt uit het onderzoeksrapport van het SCO/Kohnstamm-instituut waar de leden van de PvdA-fractie naar verwijzen, geleid tot een grote mate van bureaucratische activiteit en een sterk arbeidsintensieve afstemmingsproblematiek.

De reeds eerder politiek gemaakte keuze voor decentrale aansturing van het beleid op het terrein van de educatie impliceert naar het oordeel van de eerste ondergetekende dat niet alleen de beleidsintenties maar ook de financiële kaders en de daarbij behorende wachtgeldconsequenties in de relatie tussen gemeenten en instellingen rechtstreeks bepaald dienen te worden. Beleidskeuzen en financiële consequenties behoren niet zonder duidelijk aanwijsbare redenen gescheiden te zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af welke consequentie de voorgenomen wijziging van de grenzen van de rba-regio's heeft voor de roc-regiogrenzen. De leden van de fractie van de PvdA sloten zich bij deze vragen aan en vroegen bovendien of roc-regiogrenzen nog enige praktische betekenis hebben nu het individuele gemeenten vrij staat educatie-opleidingen in de kopen bij roc's buiten hun regio.

Het is ondergetekenden bekend dat de grenzen van de rba-gebieden in beweging zijn. De invloed van de rba-indeling in de WEB is evenwel beperkt. Alleen bij het toewijzen van de roc-status van instellingen met een efficiënte sector speelt zij een rol (artikel 12.3.1, vierde en vijfde lid). Het is niet in het belang van de instellingen de in de WEB gehanteerde grenzen te wijzigen. Bij een wijziging van de rba-grenzen in formele zin zal worden voorzien in een traject dat tot doel heeft de voor de roc-vorming eenmaal gekozen gebiedsindeling te handhaven.

Gelet op het bovenstaande kan worden gesteld dat het begrip «roc-regiogrens» inderdaad weinig praktische betekenis heeft. Dit begrip heeft als zodanig ook geen plaats in het wetsvoorstel gekregen.

Ondergetekenden zijn het niet eens met de bewering van de leden van de fractie van GroenLinks dat de vorming van roc's een andere medezeggenschapsstructuur noodzakelijk maakt. De relatie tussen bestuur, personeel, leerlingen en cursisten wordt opgebouwd conform hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel. Hierin hebben ondergetekenden, afgezien van een enkele technische aanpassing, de eerst onlangs met de WMO 1992 vernieuwde medezeggenschapsstructuur gehandhaafd. In de WMO 1992 is een evenwicht gevonden voor de uiteenlopende belangen die binnen een onderwijsinstelling op het terrein van medezeggenschap een plaats moeten vinden. Naast de relatie tussen bestuur en personeel regelt de WMO 1992 tevens de medezeggenschap voor ouders en/of leerlingen.

Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of er sprake kan zijn van de instelling van een cursisten- of leerlingenraad, antwoorden ondergetekenden dat het wetsvoorstel hiervoor geen enkele belemmering vormt.

Wat betreft de positie van de ondernemingsraad wordt momenteel een discussie over de gehele breedte van het onderwijsveld gevoerd. Als dit debat tot bepaalde conclusies voor de WMO 1992 leidt dan kan dit ook gevolgen voor de bve-sector hebben. Vooralsnog wensen ondergetekenden vast te houden aan de medezeggenschapsstructuur zoals die geregeld is volgens de WMO 1992.

Ondergetekenden gaan er overigens vanuit dat instellingen zelf voldoende aandacht zullen schenken aan de verdere professionalisering van de medezeggenschap. Zij zullen zelf middelen uit hun lump sum vrij moeten maken ten bate van een structurele financiële ondersteuning van de medezeggenschap.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen aandacht te geven aan scholing voor die personeelsleden welke overbodig worden en/of zijn en of er gelden beschikbaar komen voor outplacement.

Aangezien er aan het proces van roc-vorming geen bezuiniging ten grondslag ligt, wordt ervan uitgegaan dat geen ontslagen hoeven te vallen. Derhalve is niet voorzien in een sociaal plan. Wel kan het zijn dat vooral op het gebied van het top-management en het midden-management oude functies vervallen en nieuwe functies ontstaan. Overwogen wordt in 1996 in de roc-facilitering ten behoeve van het management middelen beschikbaar te stellen die kunnen worden aangewend voor scholing en/of outplacement.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen verder of de huidige functiestructuur nog wel van deze tijd is en of de invoering van roc's geen aanleiding moet zijn om na te denken over een nieuw functiewaarderingstelsel.

De huidige functiestructuur voor leraarsfuncties in de bve-sector, waarin leraarsfuncties zijn gekoppeld aan afzonderlijke schoolsoorten, is voor de roc-situatie inderdaad niet meer adequaat. De ontwikkeling van een op de roc-situatie toegesneden nieuwe functiestructuur voor leraarsfuncties is in verband met de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de bve-sector primair een verantwoordelijkheid van cao-partijen in deze sector. De rol van de rijksoverheid beperkt zich in dit verband tot de vaststelling van ijkpunten voor functiewaardering.

In de huidige cao-bve is bepaald dat cao-partijen gedurende de looptijd van deze cao (tot 1 januari 1996) zullen komen tot een overleg over een nieuw op te zetten functiebouwwerk. Door cao-partijen is inmiddels een werkgroep gevormd die op korte termijn zal starten met de ontwikkeling van een nieuw functiebouwwerk. Door Ocenw is toegezegd dit te faciliteren en zonodig ondersteuning te leveren in de vorm van inbreng van deskundigheid.

Het lid van de GPV-fractie vroeg of de conclusie in het scp-rapport juist was, dat de gemiddelde omvang van een onderwijsinstelling in het bve-veld tussen 1992 en 1998 zou toenemen van 1450 tot 14 000 deelnemers.

Ondergetekenden willen zich niet op voorhand vastleggen op deze getallen. Deze zijn te zeer afhankelijk van het uiteindelijk te realiseren aantal roc's en andere instellingen. Zeker is dat de beoogde schaalverbreding in het bve-veld zal leiden tot een aanmerkelijke verhoging van het gemiddelde aantal deelnemers per onderwijsinstelling; getallen van 14 000 zijn daarbij niet uitgesloten. Aangetekend moet evenwel worden dat zowel bij het aantal van 1450 als bij dat van 14 000, voltijd- en deeltijdleerlingen bijeen worden genomen. Dit geeft een onvoldoende genuanceerd beeld, vooral als men, zoals in het scp-rapport, een vergelijking treft met universiteiten en hogescholen. De indruk van massaliteit die van de gepresenteerde getallen uitgaat is naar de mening van ondergetekenden onjuist.

Vervolgens vroeg het lid van de GPV-fractie of de stelling van het scp-rapport kon worden onderschreven dat het besturen van een roc een complexe onderneming is. Moet de zware claim die dit op besturen en directies legt de verwachting van het boeken van onderwijskundige winst van de samenvoegingen niet matigen, zo vroeg dit lid?

De stelling dat het besturen van een roc een complexe zaak is kan in haar algemeenheid worden onderschreven. De beschrijving van die complexiteit in het scp-rapport is op zich juist, het is echter voor discussie vatbaar of die complexiteit door de roc-vorming toeneemt. Immers, veel van de instellingen die een roc gaan vormen hebben nu reeds te maken met de situatie die in het rapport wordt geschetst. Er is nu reeds sprake

van een meervoudige doelstelling van onderwijssoorten, van contract-activiteiten, van relaties met gemeenten en met de rba's. Die situatie verandert niet wezenlijk. De bestuurlijke instrumenten om aan die situatie het hoofd te bieden, verbeteren echter wel met de komst van de WEB: een grotere autonomie en een grotere vrijheid om binnen de instellingen te differentiëren. Artikel 9.1.7 inzake het bestuursreglement geeft daartoe ruime mogelijkheden.

Tevens vroeg dit lid of de inhoudelijke motivering voor de vorming van brede roc's niet erg mager is, onder verwijzing naar het scp-rapport.

Ondergetekenden vinden de motivering van roc-vorming: maatwerk voor de individuele deelnemer en de daaruit voortvloeiende behoefte aan samenhang tussen de nu nog verschillende onderwijssoorten, inhoudelijk niet mager. Dit is in verschillende beleidsdocumenten uitvoerig beargumenteerd en het vormt ook het «Leitmotiv» voor de inhoudelijke ontwikkeling van het bve-velde zoals uitvoerig geschetst in de Beleidsagenda Educatie en Beroepsonderwijs 1995–1999. Deze inhoudelijke ontwikkeling is nauw gerelateerd aan en is voorwaardelijk voor de roc-vorming. Dat de scholingsvoorzieningen van de arbeidsvoorziening geen deel uitmaken van het roc-vormingsproces valt te betreuren. De motie die in de Tweede Kamer is aangenomen en die een dergelijke integratie op termijn beoogt, is hiervoor een steun.

#### **4. De toegankelijkheid van het nieuwe stelsel**

De leden van de VVD-fractie en van de CDA-fractie vroegen naar een cijfermatige en onderwijskundige onderbouwing van de verwachting dat het onder één dak brengen van beroepsonderwijs en educatie leidt tot meer instroom vanuit educatie in beroepsonderwijs. Ook vroegen de leden van deze fracties naar de mening van het onderwijsveld hierover.

Ondergetekenden merken dienaangaande het volgende op.

Allereerst moet duidelijk zijn dat één dak alleen wordt beoogd in onderwijskundige zin, namelijk een optimale afstemming van onderwijs en maatwerk voor deelnemers.

De meest recente cijfers laten zien dat de instroom vanuit de basiseducatie naar het beroepsonderwijs zeer beperkt is, namelijk tussen de 8 (autochtonen) en 10 (allochtonen) % (bron: SVE). De verwachting dat het onderbrengen onder één dak zal leiden tot een effectief gebruik van het gehele onderwijsstelsel is gebaseerd op de infrastructurele facilitering van dit doorstroomproces, doch ook op onderwijskundige ontwikkelingen alsmede op de gedachtenvorming binnen het onderwijsveld dienaangaande.

Aan het PROVE is door de eerste ondergetekende gevraagd hem te adviseren over de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur educatie. Uit het werk van PROVE blijkt vooralsnog dat het centrale uitgangspunt van de kwalificatiestructuur educatie zal zijn dat de niveaus waarop binnen de educatie kwalificaties behaald kunnen worden, zodanig gekozen zullen worden, dat deze kiervrij aansluiten op de ingangsniveaus van het beroepsonderwijs. Daarmee zullen de opleidingen educatie welke op doorstroom gericht zijn, deze doelgerichte vorm kunnen geven. De afstemming die vervolgens op het niveau van de onderwijs-programmering noodzakelijk is, zal binnen het roc beter kunnen plaatsvinden dan tussen gescheiden instellingen. Ook het op indicatie sneller doorverwijzen naar beroepsopleidingen kan binnen roc-verband vorm krijgen zonder personele risico's voor de verwijzende instelling.

Uit de verkenningen die PROVE ten behoeve van het advies pleegt, blijkt dat er, mede als gevolg van de WEB, een versnelling plaatsvindt in de gedachtenvorming in het onderwijsveld inzake de toeleidende functie van de educatie. Deze functie werd tot voor kort als ondergeschikt beschouwd aan de functies van algemene maatschappelijke voorbereiding en



ontwikkeling. Er tekent zich thans een tendens af waarin deze verhouding omgedraaid wordt. Binnen de onderwijsprogramma's heeft de toeleidende functie in korte tijd aanzienlijk meer aandacht gekregen.

Er zijn bij voorlopers van de roc-vorming onderwijskundige en onderwijsorganisatorische kaders in ontwikkeling, waarmee wordt beoogd ook de inhoudelijke uitgangspunten van de roc-vorming ten uitvoering te brengen. Daar waar de fusieperikelen zijn afgerond, ontstaat ruimte, die constructief benut wordt voor het vormgeven van inhoudelijke concepties rond de samenhang van educatie en beroepsonderwijs.

Hieruit mag worden geconcludeerd dat in het onderwijsveld over het geheel genomen positieve verwachtingen omtrent de invloed van de WEB op de doorstroom van educatie naar beroepsonderwijs worden gekoesterd.

De leden van de CDA-fractie spraken hun zorg uit over de toekomstige infrastructuur in het bve-veld, gezien in het licht van de ontwikkelingen in het hbo. Met name vroegen zij of gedacht is aan de eventueel grotere reisafstanden voor deelnemers met als gevolg hogere kosten en nadelige gevolgen voor het milieu.

De situatie in het bve-veld is een geheel andere dan in het hbo. In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van gespreide vestiging van roc's, juist om de afstand tussen de onderwijsinstelling en de deelnemer zo klein mogelijk te houden. Het gaat namelijk niet alleen om schaalvergroting, maar ook en vooral om schaalverbreding. De roc's hebben een grote mate van vrijheid om te concentreren, maar ook om nieuwe lokaties te stichten. De ontwikkeling zal zijn dat onrendabele vestigingen worden opgeheven en witte vlekken worden opgevuld. Kortom, er zal een evenwichtiger spreiding van het onderwijsaanbod ontstaan. Dat kan in sommige gevallen leiden tot grotere reisafstanden, terwijl in andere gevallen minder hoeft te worden gereisd. Zeker in de educatie zal een gemeente er zonder meer voor zorg dragen dat het onderwijs, via het contract met het roc, voor haar doelgroepen in de buurt wordt verzorgd. Daarnaast is sprake van nog een andere ontwikkeling die binnen afzienbare tijd wel eens van grote invloed zou kunnen zijn op het reisgedrag van deelnemers, namelijk leren op afstand. Nu de computer in veel huishoudens een plaats heeft gekregen, opent dit de mogelijkheid om via internet en de elektronische snelweg onderwijs te verzorgen.

De zorg van de CDA-fractie over grotere reisafstanden met als gevolg hogere kosten voor de deelnemers en nadelige gevolgen voor het milieu wordt door ondergetekenden dan ook niet gedeeld.

De leden van de PvdA-fractie wilden als hun tweede hoofdthema een aantal vragen stellen over de toegankelijkheid van het bve-stelsel onder de WEB. Ook hier is sprake van gescheiden systemen waar het gaat om beroepsopleidingen en educatie-opleidingen, zo merkten deze leden op.

De leden van deze fractie vroegen allereerst of de inschrijvingsverplichting voor de basisberoepsopleidingen wordt ontkracht door het voorschrift van artikel 8.1.5.

Ondergetekenden merken op dat indien inderdaad toepassing wordt gegeven aan artikel 8.1.5 (hetgeen overigens niet snel het geval zal zijn), de inschrijvingsplicht voor die opleidingen daarmee buiten werking wordt gesteld voor zover de aantallen zich anmeldende deelnemers de op grond van artikel 8.1.5 voor de betrokken instelling vastgestelde aantallen zou overschrijden. Het is niet zo dat de inschrijvingsverplichting de werking van artikel 8.1.5 opzij kan zetten. Artikel 8.1.5 heeft het in het tweede lid expliciet over «de aantallen [...] ten hoogste in te schrijven deelnemers». Daarmee ligt het artikel over de daaraan voorafgaande inschrijvingsbepalingen heen, en dus ook over het artikel met het inschrijvingsrecht.

De leden van de fractie van de PvdA vestigden vervolgens de aandacht op het feit dat de toegankelijkheid van de educatie in belangrijke mate wordt bepaald door de gemeenten. Dit kan, zo dachten zij, betekenen dat de beschikbaarheid van bij voorbeeld diplomagericht vavo in bepaalde regio's wordt geminimaliseerd. De wettekst kent geen minimaal voorzieningenniveau noch een inschrijvingsrecht voor aspirant-cursisten die (alsnog) een vo-diploma willen behalen. De toelating is afhankelijk van de overeenkomst tussen gemeente en instelling(en). Hoe verhoudt zich dit tot de maximering van de verblijfsduur in het reguliere vo? Verdwijnen de herkansingsmogelijkheden van drop-outs in het vo doordat er geen recht op diplomagerichte volwasseneneducatie meer bestaat? En hoe verhoudt zich dit tot de toelatingseisen die instellingen kunnen stellen bij deelname aan de onderscheiden beroepsopleidingen? Hierdoor kan volgens de hier aan het woord zijnde leden indirect aspirant-deelnemers de mogelijkheid worden ontnomen om in te stromen in een beroepskwalificerend traject.

De eerste ondergetekende merkt op dat, ten opzichte van de vigerende wetgeving, het systeem van aanspraken van burgers op voorzieningen uit de sfeer van de educatie niet wordt gewijzigd onder de WEB. Anders dan in het reguliere voortgezet onderwijs, waar er in formele zin weliswaar geen toelatingsrecht is (immers: het bevoegd gezag beslist over de toelating) maar materieel men feitelijk vrijwel altijd toelating verkrijgt, is er in de educatie sprake van een beperkter toelatingmogelijkheid. De toegankelijkheid wordt door de gemeenten bepaald. Dat de bestaande bekostigingsrelatie uit de Kaderwet Volwasseneneducatie, die gemeenten op dit moment als het ware «trekkingsrechten» op educatievoorzieningen geeft, onder de WEB wordt vervangen door concrete koopkracht van de gemeenten, doet aan dat mechanisme niet af. De opbouw van voorzieningen (en daarmee de toegankelijkheid) wordt in het contract tussen de gemeente en het roc vastgelegd. Juist omdat de gemeente het meest adequaat en concreet kan beoordelen welke specifieke voorzieningen voor haar burgers benodigd zijn, zal het voorzieningenniveau in hoge mate zijn afgestemd op de behoeften van de burgers.

Zoals reeds eerder in deze memorie van antwoord is opgemerkt, wordt ervan uitgegaan dat de gemeentelijke prioriteitsstelling tot een evenwichtig aanbod leidt waarin de behoefte aan tweedekansonderwijs in het vavo meegewogen is. Er wordt op gewezen dat verwacht kan worden dat ruime aandacht zal worden geschonken aan de op doorstroom gerichte opleidingen in de educatie. Aangezien er bovendien krachtens artikel 8.1.1 toelatingsrecht tot de assistentopleiding en de basisberoepsopleiding zal gelden, zal de toegankelijkheid tot de kwalificerende trajecten niet in gevaar komen.

De leden van de PvdA-fractie stelden verder enige vragen over de mogelijkheid deficiënties van leerlingen van de assistent- en de basisberoepsopleiding bij te spijkeren.

De bepaling dat de activiteiten bedoeld in artikel 7.2.2, vierde lid, geen deel uitmaken van de opleiding betekent dat hier geen landelijke eindtermen voor ontwikkeld moeten worden; wel zijn de activiteiten alleen beschikbaar voor deelnemers die ingeschreven staan bij een van deze twee soorten opleidingen. Daarmee blijven deze activiteiten wel degelijk deel uitmaken van het beroepsonderwijs, zo merken ondergetekenden op, en geen deel van de educatie zoals de fractie zich afvraagt. Wel is het uiteraard mogelijk dat binnen een roc gebruik wordt gemaakt van deskundigheden vanuit de educatie.

De daarop volgende vraag inzake de afhankelijkheid van gemeentelijk beleid van het feitelijke toelatingsrecht tot de twee genoemde opleidingen, is hiermee tevens beantwoord: het bedoelde aanvullend aanbod dient binnen het beroepsonderwijs vorm te krijgen, zal ook binnen het budget voor het beroepsonderwijs bekostigd worden en is derhalve niet van gemeenten afhankelijk.

De leden van de fractie van de PvdA hadden voorts enige zorg over de toegankelijkheid in termen van fysieke bereikbaarheid. Zo leidt – aldus de leden van deze fractie – roc-vorming tot schaalvergroting en dus, uit oogpunt van doelmatigheid van de instellingen, tot een minder fijnmazige fysieke aanbodstructuur. Daarenboven maakt artikel 8.1.5 het mogelijk dat, via instroombeperking en verdeling van de beroepsopleidende leerwegen van bepaalde opleidingen over de verschillende instellingen, het inhoudelijke aanbod niet overal in dezelfde mate aanwezig zal zijn. Zeker nu roc's door amendering in de Tweede Kamer een «smaller» onderwijsaanbod mogen realiseren. Voor deelnemers die specifieke opleidingen willen volgen, betekent dit dat zij soms ver buiten hun regio terecht moeten. Hierdoor zouden drempels kunnen worden opgeworpen, mede gezien de ondergrens van de leeftijdsgroep (16 jaar). Zou het geen aanbeveling verdienen om een minimale inhoudelijke aanbodinfrastructuur vast te stellen van alle in een regio aanwezige roc's gezamenlijk, ongeacht de denominatie? Dan zou ook artikel 8.1.2, eerste lid, – nu ontleend aan artikel 48, eerste lid, van de WVO, maar toegepast op een totaal andere situatie – enige inhoud kunnen krijgen, zo merkten de hier aan het woord zijnde leden op. Wat moet trouwens in het wetsvoorstel worden verstaan onder «redelijke afstand»? Hetzelfde als in de WVO?

De ondergetekenden antwoorden dat roc-vorming niet per definitie leidt tot een minder fijnmazige fysieke aanbodstructuur. Het is niet uitgesloten dat instellingen onrendabele vestigingen sluiten. Daartegenover staat dat op plaatsen met voldoende potentieel nieuwe vestigingen worden gesticht.

In zijn algemeenheid zal een roc de meest voorkomende opleidingen uit de kwalificatiestructuur verzorgen. Meer specifieke opleidingen zullen sterk met het bedrijfsleven zijn afgestemd en hun aantal zal geringer zijn. Waar het gaat om zeer specifieke opleidingen, de zo genaamde vakopleidingen, is er sprake van een grofmaziger spreiding. Daarbij gaat het evenwel om een spreiding van de voorzieningen die waarschijnlijk niet of nauwelijks afwijkt van de huidige situatie. Met andere woorden, het onderwijsaanbod van een roc zal naar verwachting niet veel afwijken van het huidige onderwijsaanbod, met dien verstande dat door de schaal-grootte meer opleidingen dan voorheen door de individuele instellingen kunnen worden verzorgd. Het vaststellen van een minimale inhoudelijke aanbodinfrastructuur voor alle roc's in een regio is derhalve niet opportuun te achten.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts naar de positie van deelnemers die buiten hun woongemeente willen deelnemen aan activiteiten in de educatie. Kan een deelnemer aan een educatie-opleiding deelnemen buiten de gemeente (of het wgr-gebied waarin gemeenten gezamenlijk opereren in het kader van de WEB) dan waarin hij woonachtig is? Zo ja, is zijn/haar woongemeente dan gehouden tot (ook) een contractuele relatie met dat roc, terwijl het hoofdcontract gesloten is met een ander roc? Kan het roc buiten het gebied een deelnemer weigeren indien er geen contractuele relatie bestaat met de woongemeente of het samenwerkingsverband waarvan deze gemeente deel uitmaakt, zo vroegen deze leden?

Zoals de leden van de PvdA-fractie opmerken kan een deelnemer inderdaad deelnemen aan een opleiding buiten het wgr-gebied. Vanzelfsprekend zal de betrokken deelnemer zich alleen kunnen inschrijven indien daarvoor middelen worden gefourneerd door een of meer gemeenten. Niet uitgesloten is dat bepaalde gemeenten met de onderwijsinstelling overeenkomen dat het aanbod alleen beschikbaar is voor bepaalde doelgroepen die tot de eigen inwoners van die gemeente behoren. Evenzeer is denkbaar dat gemeenten ruimhartiger met hun gelden omgaan en ook toestaan dat anderen, bijvoorbeeld personen die

niet tot die doelgroepen behoren of personen die niet in de gemeente wonen gebruik kunnen maken van de onderwijsvoorzieningen. Dit is evenals bij andere gemeentelijk bekostigde voorzieningen onderdeel van het gemeentelijke beleid en de controle daarop door de gemeenteraad.

De leden van de fractie van de PvdA stelden het verder meer in het algemeen op prijs, van de ondergetekenden een reactie op het scp-rapport te vernemen. Zij wilden weten in hoeverre bij de roc-vorming de onderhandelende partijen rekening hebben gehouden met de belangen van gebruikers. Voorts vroegen zij een reactie op de stelling dat door roc-vorming de keuzemogelijkheden van leerlingen sterk afnemen.

Het scp-rapport is geschreven voordat het wetsvoorstel in de Tweede Kamer werd behandeld. Daardoor konden belangrijke wijzigingen van het wetsvoorstel, juist op het punt van de roc-vorming door de Tweede Kamer aangebracht, niet meer in de analyse worden betrokken. Dit plaatst een aantal in het rapport getrokken conclusies in een ander daglicht. Daarbij valt te denken aan de nota van wijziging naar aanleiding van het advies Akkermans/Mentink, het amendement over de bestuurlijke vormgeving (in hoofdstuk 9), de amendementen bij artikel 12.3.6 (instellingen van een bepaalde richting) en 12.3.7 (voortzetting bekostiging instellingen met extra breedtegebrek) en het amendement dat een verruiming van begrip school voor bbo mogelijk maakte. Door deze wijzigingen is het wetsvoorstel niet alleen verbeterd, maar is ook ten aanzien van de roc-vorming tegemoet gekomen aan de kritiek vanuit het veld. Ondergetekenden zijn er van overtuigd dat als de afronding van de roc-discussie in de Tweede Kamer in de analyse van het planbureau betrokken had kunnen worden, de conclusies in het rapport vooral over het draagvlak anders zouden hebben geluid.

Voor het antwoord op de vraag over het rekening houden met de belangen van gebruikers verwijzen ondergetekenden naar het antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie, in paragraaf 4 van deze memorie van antwoord.

De stelling van het planbureau dat de roc-vorming de keuzemogelijkheid van de deelnemers zou beperken wordt door ondergetekenden niet onderschreven. Het planbureau komt tot deze uitspraak op grond van de overweging dat er in veel gevallen slechts één roc per rba-gebied zou ontstaan en dat dit monopolievorming in de hand zou werken. Niet alleen is het zo dat er in veel gevallen juist meer dan één roc per rba-regio ontstaat, ook in die gevallen waar er inderdaad slechts één roc wordt gevormd is dat veelal het gevolg van het feit dat er nu reeds van de meeste schoolsoorten slechts één in de regio aanwezig is. Ook van de afzonderlijke opleidingen (en daar gaat het bij de keuze van leerlingen toch om) is er veelal slechts één in de regio aanwezig. Als er dus al sprake is van monopolievorming, dan is dat nu al het geval. De roc-vorming is dan ook geen schaalvergroting in de zin van het samenvoegen van een aantal instellingen met een zelfde opleidingsaanbod, maar van een schaalverbreding, waarbij instellingen met een verschillend opleidingsaanbod worden samengevoegd. Het is juist de samenvoeging van dit verschillende opleidingsaanbod in één pluriforme instelling die de keuzemogelijkheid van de deelnemers vergroot en op de individuele deelnemer gericht maatwerk mogelijk maakt. De realisering van een goede begeleidingsstructuur binnen het roc is daarvoor een voorwaarde, het inhoudelijk vernieuwingsbeleid in het kader van de Beleidsagenda Educatie en Beroepsonderwijs 1995-1999 moet hiervoor mede zorgdragen.

Het lid van de GPV-fractie vroeg eveneens wat de reactie is van de minister op de stelling van het scp, dat de verplichte vorming van brede

roc's ten koste gaat van de keuzevrijheid van leerlingen, de bereikbaarheid schaadt en mogelijk zal leiden tot verschraling van de volwasseneducatie.

Zoals in het voorgaande reeds in antwoord op vragen van andere fracties is geantwoord, zijn ondergetekenden het met deze stellingen oneens.

De leden van de PvdA-fractie wilden graag een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot roc-vorming per regio. Zij vroegen zich af welke mogelijkheden de minister heeft om invloed uit te oefenen op situaties waarbij het gehele voorzieningenstelsel bve dreigt te verdwijnen of waarin een regionale monopoliepositie ontstaat.

Als bijlage is een actueel overzicht per 15 september 1995 van de stand van zaken met betrekking tot roc-vorming per regio opgenomen. Het betreft hier een observatie van de BVE-procescoördinatie met alle voorbehouden van dien. Zo wordt een voorbehoud gemaakt voor de denominatie. Maar ook anderszins kunnen zich nog de nodige wijzigingen voordoen in het geschetste beeld, dat niet meer beoogt te zijn dan een indicatie. In enkele regio's is de discussie nog volop gaande, zodat daar geen indicatie valt te geven van de uitkomst. Derhalve is het geschetste beeld niet volledig. Naar verwachting zal op 1 januari 1996 meer zicht zijn ontstaan op de stand van zaken in het proces van roc-vorming.

Uit de bijlage blijkt dat er geen regio is waarbinnen het bve-onderwijs dreigt te verdwijnen. In die gevallen waar één roc in het rba-gebied zal ontstaan, hoeft nog geen sprake te zijn van een monopoliepositie aangezien er altijd de mogelijkheid bestaat gebruik te maken van een onderwijsvoorziening in een andere regio. Bovendien is er een systeem van kwaliteitsbewaking die ervoor zorg draagt dat ondanks het gebrek aan directe concurrentie sprake is van een kwalitatief goed onderwijsaanbod.

Verschiedende fracties hebben vragen gesteld over de strekking van artikel 12.4.2 van het wetsvoorstel. Deze worden hier om praktische redenen gezamenlijk beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vroegen of artikel 12.4.2 impliceert dat 18-jarigen in het erkende particuliere beroepsonderwijs geen studiefinanciering meer zullen ontvangen. De leden van de VVD-fractie sloten zich bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van de PvdA merkten in dit verband op dat overheidsbekostigd en particulier onderwijs in de WEB op basis van kwalificatiestructuur en kwaliteitsbewaking gelijkelijk in het Centraal register beroepsopleidingen kunnen worden opgenomen. Zij onderschreven de stellingname, dat het niet aan de overheid is om de toegankelijkheid van niet door haar bekostigde opleidingen te stimuleren. Echter, het gaat hier niet om subsidiëring van het particulier onderwijs, maar om facilitering van studenten, zo merkten deze leden op. Al met al vroegen zij zich af of de hier bedoelde maatregel niet leidt tot ongewenste effecten. Zij zouden het op prijs stellen een cijfermatig overzicht te ontvangen van de WSF-gerechtigde deelnemers aan het WEO-erkende, niet bekostigde bve-onderwijs, met een indicatie van de soort opleidingen en de eventuele substitutiemogelijkheden in het bekostigde bve-onderwijs.

De leden van de fractie van GroenLinks tenslotte vroegen of dit artikel, in het bijzonder het onder onderdeel C genoemde vierde lid van artikel 9 WSF, zo moet worden uitgelegd dat studerende aan een niet uit 's Rijks kas bekostigde basisberoepsopleiding, vakopleiding of middenkaderopleiding geen beroep meer kunnen doen op de WSF, ook indien een dergelijke opleiding nu valt onder de WEO, waarbij er wel recht bestaat op studiefinanciering.

Deze vragen stelden zij ook in relatie tot artikel 1.4.1.

De leden van de fractie van D66 achtten het volstrekt onjuist dat deelnemers aan private opleidingen geen aanspraak meer kunnen maken op studiefinanciering (zie blz. 109 van de memorie van toelichting) en

oordeelden dit ook in strijd met de door deze regering gesteunde algemene maatschappelijke tendens naar privatisering. Zij achtten het geheel uit de tijd dat op deze wijze de overheid een soort monopolie krijgt op het mbo. Dit past toch niet in het huidige tijdsbeeld, zoals bij voorbeeld ook blijkt uit de positie van het private onderwijs in de WHW. De keuzemogelijkheid voor studenten dient gehandhaafd en niet verkleind, zo meenden deze leden. Bovendien biedt het private onderwijs door haar kleinschaligheid betere begeleiding en daardoor is de uitval geringer. Dat is toch juist mede doelstelling van dit wetsvoorstel? Wil de regering aangeven hoe deze omissie hersteld kan worden?

Met betrekking tot het onderwerp studiefinanciering en de niet bekostigde instellingen merken ondergetekenden het volgende op.

De WEB sluit studiefinanciering voor deelnemers in het niet bekostigde onderwijs inderdaad uit. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, van 29 juni 1994, zijn de twee belangrijkste redenen voor de wijziging op de WSF weergegeven: «Een eerste overweging om het niet-bekostigde onderwijs buiten de werkingssfeer van de WSF te brengen, is dat de overheid het niet als haar taak beschouwt om de toegankelijkheid van niet door haar bekostigde opleidingen via aanspraak op studiefinanciering te bevorderen. Een tweede argument is dat studiefinanciering als een indirecte vorm van bekostiging kan worden beschouwd, en het daarom niet in de rede ligt om voor deze opleidingen de mogelijkheid van aanspraak op studiefinanciering open te houden» (blz. 109/110 memorie van toelichting).

Tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is hierop geen kritiek geuit.

De positie van het niet bekostigde onderwijs wordt onder de WEB scherp bepaald: het particulier onderwijs kan onder exact dezelfde voorwaarden, exclusief bekostiging (waaronder begrepen studiefinanciering), participeren in het systeem. Zo geeft de WEB het particuliere onderwijs enerzijds meer mogelijkheden en wordt anderzijds de verhouding tussen het onbekostigd onderwijs en de overheid het zuiverst weergegeven.

De door de leden van de PvdA-fractie gevraagde cijfers waarin een onderverdeling is gemaakt naar de soort opleiding zijn onderstaand weergegeven:

**Cijfers in absolute getallen, aantallen leerlingen die door de Wet op de erkende onderwijsinstellingen (WEO) aanspraak hebben op studiefinanciering**

Onderwijssoort	1993	1994	Wettelijk regime
mbo	4 372	4 178	nu WEO, vervalt onder WEB
wo	0	0	WHW
hbo	3 095	2 947	WHW
vo	1 155	875	WEO
<b>totaal</b>	<b>8 622</b>	<b>8 000</b>	

Bron: Referentieraming Ocenw 1995.

Over eventuele substitutie-effecten willen ondergetekenden het volgende opmerken.

Substitutie zal naar verwachting niet of nauwelijks optreden; door de nieuwe mogelijkheden voor het onbekostigd onderwijs is eerder een omgekeerd effect te verwachten. Een argument voor deze verwachting is het feit dat op dit moment studiefinanciering wordt gegeven aan een buitengewoon klein percentage van het particulier onderwijs. Over de overgangsregeling kan opgemerkt worden dat artikel 12.3.28 studenten in

het particuliere onderwijs ruim de mogelijkheid geeft hun studie met studiefinanciering af te maken. Niet ingezien wordt waarom de periode nog verder verlengd moet worden. De bedoeling kan toch niet zijn dat studiefinanciering in de overgangperiode wordt gegeven aan nieuwe studenten, terwijl al bekend is dat de studiefinanciering zal verdwijnen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het doelgroepenbeleid in het kwaliteitszorgsysteem opgenomen wordt.

Het voeren van een zorgvuldig beleid inzake evenredige deelname en kwalificering van bepaalde doelgroepen vormt een belangrijke kwaliteitseis die vanuit de samenleving aan de roc's gesteld wordt. Het spreekt voor zich dat dit element op vooraanstaande wijze in het kwaliteitszorgstelsel opgenomen zal worden.

Het verstrekken van richtlijnen omtrent het doelgroepenbeleid, waar de leden van de fractie van GroenLinks naar vroegen (ook omtrent wat is bereikt en waarom iets niet is bereikt), past niet in de bestuurlijke verhoudingen van de WEB. De WEB biedt daar ook geen wettelijke grondslag voor.

De leden van de fractie van GroenLinks juichten de (inhoudelijke) kwaliteitsbeoordeling van het onderwijs toe, maar uitte hun bezorgdheid over het accent dat wordt gelegd op rendement van het onderwijs, bijvoorbeeld waar het gaat om opleidingen sociale redzaamheid.

Met de leden van de fractie van GroenLinks kan worden ingestemd, in die zin dat rendement in het educatie-onderwijs een andere betekenis heeft dan in het beroepsonderwijs. Zo zullen bijvoorbeeld voor de opleidingen sociale redzaamheid, zo daar al eindtermen voor zullen worden vastgesteld, de eindtermen een geheel ander karakter hebben dan de eindtermen in het beroepsonderwijs.

Bij de eerdere beantwoording van de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie wordt overigens ingegaan op de betekenis van eindtermen in het educatieonderwijs.

De leden van GroenLinks wilden tevens weten welke criteria voor het meten van rendement zullen worden gehanteerd.

In de educatieopleidingen zal – zoals ook uit het bovenstaande blijkt – de bekostiging alleen aan rendement worden gekoppeld als de gemeenten dat in de contracten opnemen. Een eventuele rendementsbepaling kan dan ook van geval tot geval tussen instellingen en gemeenten worden afgesproken.

Aangenomen wordt dat gemeenten in het overleg dat voorafgaat aan de contractuele relatie, zullen bespreken op welke wijze het door de gemeente beoogde resultaat het beste kan worden beoordeeld en welke effectmeting daarvoor het meest toepasselijk is. Daarbij ligt het voor de hand dat het rendement in de volwasseneneducatie niet alleen afgelezen wordt aan het aantal behaalde kwalificaties, maar gekoppeld wordt aan het concept van maatwerk: de mate waarin het geboden onderwijs aansluit bij de behoefte, de aspiraties, de capaciteiten en de vaardigheden van de deelnemers; dit is immers in hoge mate bepalend voor de effectiviteit van de educatietrajecten.

## **5. Verspreide opmerkingen**

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar het principiële verschil tussen een IGI en een BGI, gezien het feit dat ook ten aanzien van een BGI én beleid ter zake van onderwijs, financiën, personeel en kwaliteitszorg is voorgeschreven.

Op grond van welke overige beleidsaspecten kan worden gesteld dat er sprake is van werkelijk zelfstandige scholen binnen een BGI?

Ondergetekenden antwoorden hierop als volgt.

De oude afzonderlijke instellingen blijven binnen een BGI zichtbaar, anders dus dan het geval zal zijn binnen een IGI. Het feit dat samenwerking is vereist op de genoemde vier terreinen doet aan dit laatste niet af. Die vier terreinen omvatten de kern van het door een BGI te voeren beleid.

Omdat fusie in geval van een BGI alleen het bestuur betreft, zal naar buiten en naar binnen toe, binnen de randvoorwaarden van samenwerking, sprake blijven van afzonderlijke instellingen, dit in tegenstelling tot bij een IGI.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de bevoegdheden van de nieuwe exameninstellingen (niet te verwarren met de landelijke organen voor het beroepsonderwijs, hoewel deze uiteraard binnen de wettelijke criteria eveneens als exameninstelling zouden kunnen gaan functioneren). De bevoegdheden van de exameninstellingen zijn geregeld in artikel 7.4.4, eerste lid. Exameninstellingen dienen zorg te dragen voor externe legitimering van de examens/toetsen van iets meer dan de helft van de deelkwalificaties van een opleiding. De bevoegdheid betreft dus een al dan niet accordering van de examinering vanwege de instelling (welke uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor de gehele examinering), door deze gedeeltelijk zelf over te nemen, dan wel door er toezicht op uit te oefenen, dan wel andere wijzen van legitimering te volgen. Een instelling kan dus alleen een diploma beroepsonderwijs uitreiken indien een geregistreerde exameninstelling daadwerkelijk de examinering van 51 % van de deelkwalificaties gelegitimeerd heeft.

De bestuurssamenstelling van de exameninstellingen waar de leden van de D66-fractie naar vroegen, wordt niet in het wetsvoorstel geregeld, evenmin als dat voor andere instellingen het geval is.

## **6. Artikelen**

### *Artikel 1.2.1, eerste lid*

Uit de formulering van artikel 1.2.1, tweede lid, valt niet af te leiden dat de weg havo-mbo een regulier traject vormt, zoals de leden van de CDA-fractie vroegen. Met het «algemeen voortgezet onderwijs» in dit artikel is uitdrukkelijk het mavo bedoeld. Het beleid is erop gericht de overstap vanuit havo reeds na havo-3 plaats te laten vinden en niet pas na afronding van het havo. Het zou inderdaad een dure leerweg worden, hoewel dit in de praktijk door aanpassingen in de vorm van verkorte mbo-trajecten voor havisten meevalt.

### *Artikel 1.3.6*

De leden van de PvdA-fractie vroegen waaraan de kwaliteitsnormering van de opleidingen educatie ontleend kan worden, onder verwijzing naar het beroepsonderwijs waar de kwaliteitsnormering aan de kwalificatiestructuur ontleend wordt.

In de bestuurlijke verhoudingen zoals in de WEB neergelegd, vormt de gemeentelijke overheid de partij die behoeften op het terrein van de educatie dient te formuleren. Deze behoeften en de specificaties daarvan vormen bij elkaar de kwaliteitsnormering voor de opleidingen educatie. Roc's zullen derhalve deze gespecificeerde behoeften dienen te vervullen. Het stelsel van kwaliteitszorg van een instelling zal derhalve ook dienen te omvatten de wijze waarop de instelling het voldoen aan deze kwaliteits-eisen denkt te beheersen, bewaken en eventueel verbeteren.

### *Artikel 2.2.2.*

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af wat de effecten zullen zijn



van het gebruik van de parameters uit artikel 2.2.2 en of, als gevolg van nadere uitkomsten van overleg ter zake, de parameters in de wet zouden kunnen worden gewijzigd.

Ondergetekenden merken hierbij, in aanvulling op het reeds hierover gestelde, op dat het uitgangspunt van het bekostigingssysteem weloverwogen in artikel 2.2.2 is vastgelegd. Dat is het uitgangspunt voor het ontwerp van het model. Het ligt niet voor de hand deze hoofdparameters te wijzigen, maar eerder om eventuele problemen in de uitwerking van de parameters op te lossen.

Binnen het bekostigingssysteem, waarover de leden van de PvdA-fractie enige aanvullende vragen stelden, zijn de parameters wettelijk vastgelegd. Voor de invulling van deze parameters met bekostigingsnormen dient te worden uitgegaan van het macrobudget en het aantal leerlingen. Daarbij kunnen niet de parameters zelf – zij zijn immers wettelijk vastgesteld –, maar wel de invullingen met normen aangepast worden.

Voor het overige mogen ondergetekenden voor opmerkingen over de bekostiging verwijzen naar hetgeen daarover in paragraaf 3 van deze memorie van antwoord wordt opgemerkt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre bij de bekostiging rekening is gehouden met de huisvestingsverantwoordelijkheid die per 1 januari 1997 overgaat naar de instellingen.

Ondergetekenden antwoorden dat het wetsvoorstel wat de bekostiging betreft welbewust geen rekening houdt met de zo genaamde OKF-operatie. Deze zal immers worden neergeslagen in een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de WEB, indien deze tot wet zal worden verheven. Die wijzigingswet, die met name hoofdstuk 2 van de WEB wijzigt, zal als concept-wetsvoorstel naar verwachting binnenkort openbaar worden en na een adviesronde in het veld, nog dit jaar om advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

#### *Artikel 6.1.2*

De leden van de fractie van de VVD stelden een vraag over de relatie van de adviescommissie onderwijs-arbeidsmarkt tot de landelijke organen. De leden van de fractie van de PvdA sloten zich bij deze vraag aan.

Deze relatie wordt in het wetsvoorstel gelegd door de in artikel 6.1.2, eerste lid, onder b, genoemde verwijzing naar de in artikel 7.2.5 bedoelde taak. Deze taak behelst de advisering door de commissie aan de landelijke organen onderscheidenlijk commissies onderwijs-bedrijfsleven over de in artikel 7.2.4, eerste lid, bedoelde voorstellen en eindtermen. Bij de voorstellen voor eindtermen aan ondergetekenden voegt het landelijk orgaan het advies van de commissie onderwijs-bedrijfsleven. Ondergetekenden stellen op basis van de voorstellen van de landelijke organen en het advies van de commissie de eindtermen vast.

Overigens strekt de taak van de adviescommissie onderwijs-arbeidsmarkt zich niet alleen uit over uitspraken met betrekking tot de kwaliteit van opleidingen, maar ook over (de behoefte aan) het aantal opleidingen en opleidingsplaatsen. De wijze waarop de landelijke organen bij de macro-doelmatigheidstoetsing zullen worden betrokken, is onderwerp van discussie in de SPIN.

#### *Artikel 6.1.3*

De leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie vroegen zich af of artikel 6.1.3 ook betrekking heeft op de denominatieve spreiding. Daaraan gekoppeld stelden de leden van de CDA-fractie de vraag of de minister op

deze wijze niet een onaanvaardbare invloed op de concurrentiepositie van autonome instellingen danwel op hun continuïteit heeft. In welke mate ontstaat er gevaar voor willekeur?

Artikel 6.1.3 heeft uitsluitend betrekking op de geografische spreiding en niet op de denominatieve spreiding. Alvorens een beslissing te nemen het aanbod niet toe te laten, kan de minister de adviescommissie onderwijs-arbeidsmarkt horen. Van willekeur zal daarbij geen sprake zijn omdat in het geval er wordt overwogen tot afwijzing over te gaan, genoemde commissie in principe om advies zal worden gevraagd, tenzij er sprake is van een evident duidelijk geval dat de gevraagde uitbreiding ondoelmatig is. Indien de minister afwijkt van het standpunt van de commissie, doet hij de Tweede Kamer der Staten-Generaal daarvan mededeling.

#### *Artikel 8.1.5*

De leden van de fracties van CDA en PvdA vroegen hoe artikel 8.1.5 zich verhoudt met de algemene bekostigingsprincipes en waarom de minister de aantallen deelnemers niet overlaat aan de marktwerking.

Artikel 8.1.5 zal alleen toegepast worden in uitzonderlijke situaties, zo merken ondergetekenden op. Het biedt de mogelijkheid om via overleg in de EB- en AB-Kamer de deelnemerstromen in bepaalde richtingen te beheersen. In principe worden de aantallen deelnemers in de verschillende leerwegen overgelaten aan de marktwerking, maar niet uit het oog moet worden verloren dat gewerkt moet worden binnen de budgettaire kaders van de rijksoverheid. Indien deze kaders daartoe aanleiding geven, schept artikel 8.1.5 de mogelijkheid om in overleg met de verschillende partners op een verantwoorde wijze tot een oplossing te komen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat artikel 8.1.5 is bedoeld als «ultimum remedium» in het geval dat in het overleg, bedoeld in het eerste lid, geen overeenstemming kan worden bereikt over een evenwichtige spreiding tussen de beroepsbegeleidende en beroepsopleidende leerweg.

#### *Artikel 8.1.7*

De leden van de CDA-fractie vroegen naar aanleiding van artikel 8.1.7, of de minister op de hoogte is van het feit dat artsen niet verplicht zijn tot het afgeven van de in dit artikel genoemde verklaring. Zij vroegen, waartoe de instellingen gehouden zullen zijn ingeval een dergelijke verklaring wordt geweigerd.

Is de minister zich bewust van de administratieve lasten die dit artikel met zich mee gaat brengen? Staan hier extra vergoedingen tegenover? Worden de instellingen hiermee niet gedegradeerd tot in feite administratie-organen van de IBG? Waarvoor worden scholen nu extra aansprakelijk gesteld? Wat zijn de effecten voor de verhouding leerling-schoon? Hoe gaat de minister controleren en hoe kan hij naleving daadwerkelijk afdwingen? Tot slot vroegen deze leden of de minister gaat straffen bij een onjuiste opgave.

De leden van de PvdA-fractie stelden vergelijkbare vragen. Ook merkten zij op dat het doorgeven van de beschreven informatie aan de IBG hen op gespannen lijkt voet te staan met de WPR. Zij vroegen ook of de minister zich gerealiseerd heeft welke beheerslast voor de instellingen met de uitvoering van dit artikel is gemoeid. Welke sanctie staat op het niet naleven van deze bepalingen door de instelling? Kunnen instellingen als privaatrechtelijke organen verantwoordelijk worden gesteld voor publiekrechtelijke trajecten? Begrepen zij het goed, dan wordt de deelnemer getroffen door sancties. Wat betekent dit dan voor de verhouding deelnemer-instelling, zo vroegen deze leden?

De ondergetekenden merken op dat het artikel geen nieuw bij de WEB in te voeren voorschrift behelst, maar is ontleend aan zeer recent (op 1 augustus 1995) van kracht geworden identieke bepalingen in WVO en WCBO. Het betreft de Wet van 29 september 1994 (Student op eigen benen – STOEB –; Stb. 742), waarbij in aansluiting op de Wet van 2 juli 1993 (Stb. 403) die de studievoortgangscontrole voor het hoger onderwijs regelt, de aanwezigheidscontrole van WSF-gerechtigden in het m.b.o. en overig voortgezet onderwijs werd vastgelegd in de WVO (artikel 27a) en in de WCBO (artikelen 2.73 en 2.74). Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel STOEB (Kamerstukken II 1993/94, 23 634, nr. 3, met name blz. 9–12).

De voorwaarde van het overleggen van een verklaring van een arts komt op meer plaatsen in de wetgeving voor zonder dat de wetgever zich daarbij tot de arts zelf richt en hem of haar tot medewerking verplicht. Zo bevat bij voorbeeld ook artikel 157 van het Besluit personenvervoer de voorwaarde van overlegging van een verklaring van een arts, in verband met de afgifte van een rijbewijs. Wat de onderwijswetgeving betreft noemen de ondergetekenden als voorbeelden artikel 5b, tweede lid, onderdeel b, van het Uitvoeringsbesluit Les- en cursusgeldwet (bij een verzoek om teruggave van betaald lesgeld wegens ernstige ziekte moet een verklaring van een arts worden overgelegd), artikel 7 van de Leerplichtwet 1969 (bij een verzoek om vrijstelling wegens lichamelijke of psychische ongeschiktheid van de leerling moet een verklaring van een arts worden overgelegd) en artikel 17d van de Wet op de studie-financiering (een verklaring van een geneeskundige is vereist voor het aantonen van een functiestoornis van een student).

Het is de ondergetekenden niet gebleken dat artsen ongenegen zijn, dergelijke verklaringen af te geven. Zij hebben dan ook zonder meer de verwachting dat artsen zullen meewerken aan verklaringen die in verband met de aanwezigheidscontrole aan hen zullen worden gevraagd. In gevallen als hier aan de orde gaat het om een ziekte van meer dan 5 aaneengesloten weken, zodat aangenomen moet worden dat een arts is geraadpleegd. Aangenomen mag ook worden dat de behandelend arts indien zijn of haar patiënt langer dan 5 weken ziek is, geen gegronde reden heeft een afgifte van een verklaring te weigeren. Wordt niettemin geen verklaring afgegeven, dan kan de patiënt daarvoor natuurlijk een andere arts benaderen.

Aangenomen wordt voorts dat de effecten van deze bepaling voor de relatie tussen leerling en school, of in de terminologie van de WEB: tussen deelnemer en instelling, bepaald niet altijd ongunstig behoeven te zijn. Integendeel, uit het onderwijsveld zijn in de afgelopen periode diverse signalen ontvangen die erop wijzen dat een aanwezigheidsplicht voor deelnemers en juist ook voor moeilijke doelgroepen, van groot belang is voor de deelnemer en voor de relatie deelnemer–school. Het feit dat scholen tot voor kort niet of nauwelijks instrumenten hadden om van deelnemers aanwezigheid te verlangen heeft bepaald niet bevorderlijk gewerkt op de studievoortgang van groepen deelnemers die zonder de hier bedoelde geldige redenen afwezig waren.

De studerende waarvan is gebleken dat deze zonder geldige reden langer dan 5 weken afwezig is gebleven, wordt getroffen door een sanctie op het gebied van zijn studiefinanciering. Vijf weken afwezigheid zonder geldige verklaring betekent omzetting van een maand beurs in lening. Indien de afwezigheid in totaal meer dan 8 weken aanhoudt, wordt voorzien in het stopzetten van de studiefinanciering, naast de omzetting van het beursbedrag over deze periode (twee maanden) in een rente-dragende lening.

De bestuurslast voor de instellingen wordt volgens ondergetekenden niet vergroot. Aangenomen kan worden dat elke instelling waarvan een deelnemer 5 weken afwezig is, een systeem heeft dat dit registreert. De school behoeft niets anders te doen dan te constateren of een deelnemer langer dan 5 weken aaneengesloten afwezig was, en te constateren of daar al dan niet een verklaring van een arts is afgegeven. Het risico dat een dergelijke verklaring niet wordt afgegeven is in de STOEB-wet gelegd bij de deelnemer en niet bij de school. De wet biedt voor de deelnemer slechts 2 mogelijkheden voor gerechtvaardigde afwezigheid van langer dan 5 weken namelijk ziekte met een doktersverklaring of bijzondere familie-omstandigheden.

De onderwijsinspectie is belast met het toezicht op de naleving van dit onderdeel van de STOEB-wet. Zoals ook in andere gevallen waarin scholen wettelijke verplichtingen hebben, zal bij de implementatie van de STOEB-wet worden toegezien op de naleving daarvan. Bij overtreding kunnen sancties worden getroffen in het kader van de bekostiging.

De leden van de PvdA-fractie merkten in dit verband tevens nog op dat gemeentelijke besluiten met betrekking tot de budgetverdeling voor educatie-opleidingen publiekrechtelijke besluiten zijn die directe repercussies hebben voor de privaatrechtelijke overeenkomsten tussen roc en deelnemer en tussen gemeente en roc. Deze leden vroegen hoe nu precies de bezwaar- en beroepsmogelijkheden liggen. Of «overrulen» besluiten van het lokale bestuur q.q. de privaatrechtelijke overeenkomsten (overmacht?). Heeft de minister zich gerealiseerd dat in alle gevallen de instelling de dupe is? Acht hij dit bevorderlijk voor het functioneren van de instellingen (die primair toch een publieke taak hebben)?

De ondergetekenden antwoorden dat de beslissingen op gemeentelijk niveau inzake de toekenning van middelen voor educatie worden beheerst door het publiekrecht. Van andere, namelijk privaatrechtelijke, aard zijn de overeenkomsten die tussen gemeenten en instellingen worden gesloten. Partijen kunnen in de tussen hen af te sluiten overeenkomsten onder meer ook bepalingen opnemen voor gevallen waarin repercussies als door de vraagstellers bedoeld, zouden optreden. Zie artikel 2.3.4, tweede lid, dat de in elk geval in de overeenkomst op te nemen onderwerpen opsomt, zodat ook andere kwesties onderdeel kunnen zijn van de overeenkomst tussen gemeente en instelling.

Ook de onderwijsovereenkomst kan daarover bepalingen bevatten in de relatie tussen instelling en deelnemer. Zie hetgeen artikel 8.1.3 bepaalt met betrekking tot de onderwijsovereenkomst. Het derde lid van dat artikel bevat de ten minste in die overeenkomst op te nemen rechten en verplichtingen van partijen. Daartoe kunnen (vergelijk onderdeel g van dat derde lid) ook bepalingen behoren die verband houden met de gevolgen van het onverhoopt niet langer (volledig) kunnen verzorgen van een bepaalde opleiding educatie door het veranderen van de geldstroom vanaf de gemeente.

#### *Artikel 12.3.21*

De leden van de CDA-fractie vroegen of het in artikel 12.3.21 geregelde niet in strijd is met de artikelen 12.3.1 en 12.3.7, nu in die laatste artikelen ruimte wordt gelaten voor het enige tijd voortbestaan van bij voorbeeld bbo-scholen.

Ondergetekenden antwoorden dat het al met ingang van 1 augustus 1996 mogen verzorgen van de nieuwe assistentopleidingen (artikel 12.3.21) geen spanning vertoont met de afbouw van het oude beroepsbegeleidend onderwijs en daarom niet een verlies aan mogelijkheden met zich brengt. Bbo-scholen die overgangsrechtelijk mogen voortbestaan

zolang zij niet in het kader van artikel 12.3.1 zijn opgegaan in een roc, vallen onder het bereik van artikel 12.3.2, en bouwen net als de al wel gevormde roc's het beroepsonderwijs oude stijl vanaf 1 augustus 1997 af. Ook bbo-scholen enz. wier bekostiging met toepassing van artikel 12.3.7 wordt voortgezet, bouwen het nu nog bestaande beroepsonderwijs af. Daarnaast staat de opbouw van de nieuwe assistentopleidingen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of artikel 12.3.21 niet tot een verlies aan mogelijkheden leidt en of er geen onaanvaardbare gevolgen voor de bodemgroepen door ontstaan.

Artikel 12.3.21 is bij nota van wijziging bij de behandeling in de Tweede Kamer ingevoerd naar aanleiding van de discussie over de bodemgroepen. Juist om de mogelijkheden voor categorieën leerlingen onder het startkwalificatieniveau te vergroten, is besloten voor te stellen de assistentopleidingen niet pas per 1 augustus 1997 doch reeds een jaar eerder, dus per 1 augustus 1996, te laten starten. Het spreekt voor zich dat deze uitbreidingsmogelijkheid niet toegekend kan worden aan bestaande instellingen waarvan niet zeker is of zij bij roc-vorming betrokken zullen zijn. Vandaar dat alleen roc's en aoc's, evenals de op dat moment als zodanig door de eerste ondergetekende erkende vakscholen, tot deze vervroegde invoering over kunnen gaan.

#### *Artikel 12.3.28*

De hier geregelde overgangsmaatregel kwam de leden van de PvdA-fractie te krap voor.

Ondergetekenden verwijzen voor hun antwoord naar paragraaf 4 van deze memorie van antwoord, waarin meer in den brede op het onderwerp studiefinanciering en niet-bekostigde instellingen wordt ingegaan.

#### *Artikel 12.4.7*

De leden van de fractie van de PvdA stelden de vraag of artikel 12.4.7 de WEB onmiddellijk afzondert van de Wet op de onderwijsverzorging (WOV). De aan het woord zijnde leden achten dit tamelijk voorbarig en achten een nadere toelichting op zijn plaats.

De ondergetekenden merken op dat de wijziging, neergelegd in artikel 12.4.7, geen inhoudelijke wijziging van de situatie beoogt en in samenhang met artikel 12.3.29 van technische aard is. Het is de bedoeling dat middels laatstgenoemd artikel de situatie ongewijzigd blijft en aan de orde komt in het kader van het nieuwe in voorbereiding zijnde wetsvoorstel met betrekking tot de onderwijsondersteuning. Mocht bovendien de situatie in de komende periode, in verband met bovenstaand uitgangspunt, daartoe aanleiding geven, dan kan eventueel via artikel 12.3.48 een nadere regeling worden getroffen.

Ondergetekenden hopen met het vorenstaande voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen

**bij de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal inzake het wetsvoorstel Wet educatie en beroepsonderwijs (23 778)**

*Stand van zaken roc-vorming per 15 september 1995, een indicatie*

Het betreft hier een observatie van de BVE-procescoördinatie met alle voorbehouden van dien. Zo wordt een absoluut voorbehoud gemaakt voor de denominatie. Maar ook anderszins kunnen zich nog de nodige wijzigingen voordoen van het hier geschetste beeld dat niet meer beoogt te zijn dan een indicatie. In enkele regio's is de discussie nog volop gaande, zodat geen indicatie valt te geven van de uitkomst. Derhalve is het hier geschetste beeld niet volledig. Naar verwachting zal op 1 januari 1996 meer zicht zijn verkregen op de stand van zaken in het proces van roc-vorming.

rba 1 Groningen

- \* AB roc i.o. Groningen
- \* PC roc i.o. Groningen (mist basiseducatie)

rba 2 Friesland

- \* AB roc (IGI) Leeuwarden (uitbreiding met Heerenveen)
- \* PC roc i.o. Leeuwarden (mist basiseducatie en vavo)

rba 3 Drenthe

- \* AB roc i.o. Assen/Emmen/Meppel

rba 4 IJssel-Vecht

- \* AB roc i.o. Zwolle

rba 5 Twente

- \* SW roc i.o. Twente (er kan nog gekozen worden voor twee – complete – roc's; er is al een incompleet IGI dat nog de basiseducatie mist).

rba 6 Midden-IJssel

- \* SW roc (BGI) Deventer

rba 7 Veluwe

- \* PC roc i.o. Apeldoorn/Harderwijk
- \* AB roc i.o. Apeldoorn (mist MBO-economie)

rba 8 Arnhem/Oost-Gelderland

- \* SW roc (IGI) Doetinchem
- \* AB roc i.o. Arnhem

rba 9 Nijmegen/Rivierenland

- \* SW roc i.o. Nijmegen
- \* SW roc i.o. Tiel (incompleet IGI, mist basiseducatie)

rba 10 Flevoland

- \* SW roc i.o. Flevoland

rba 11 Oost-Utrecht

- \* SW roc i.o. Amersfoort

rba 12 West-Utrecht

- \* AB roc i.o. Utrecht
- \* IC roc i.o. Utrecht (mist vavo)

- rba 13 Gooi- en Vechtstreek  
\* AB roc (BGI) Hilversum
- rba 14 Noord-Holland-Noord  
\* SW roc (IGI) Den Helder  
\* SW roc i.o. Alkmaar/Hoorn
- rba 15 Amsterdam/Zaanstreek  
\* AB roc i.o. Zaandam (mist MBO-economie)  
\* SW roc i.o. Amsterdam
- rba 16 Amstelland/Kennemerland  
\* SW roc i.o. Santpoort/Haarlem
- rba 17 Rijnstreek  
\* AB roc i.o. Gouda  
\* SW roc i.o. Leiden
- rba 18 Den Haag/Delft  
\* SW roc (BGI) Den Haag/Delft  
\* AB roc i.o. Den Haag
- rba 19 Drechtsteden  
\* SW roc i.o. Dordrecht (incompleteet IGI, mist basiseducatie)
- rba 20 Rijnmond  
\* AB roc i.o. Rotterdam  
\* IC roc i.o. Rotterdam (incompleteet IGI, mist basiseducatie)
- rba 21 Zeeland  
\* AB roc (IGI) Terneuzen  
\* SW roc i.o. Walcheren
- rba 22 Westelijk Noord-Brabant  
\* RK/AB roc i.o. Roosendaal/Bergen op Zoom
- rba 23 Breda  
\* RK/AB roc i.o. Breda (mist MBO-economie)
- rba 24 Midden-Brabant  
\* RK roc i.o. Tilburg
- rba 25 Noordoost-Brabant  
\* RK/AB roc i.o. Den Bosch  
\* RK roc i.o. Oss/Veghel
- rba 26  
\* RK/AB roc (IGI) Helmond  
\* RK/AB roc i.o. Eindhoven
- rba 27 Noord- en Midden-Limburg  
\* RK roc i.o. Roermond/Venlo/Weert  
\* RK roc i.o. Venlo/Roermond
- rba 28 Zuid-Limburg  
\* RK/AB i.o. Zuid-Limburg (er kan nog worden gekozen voor twee  
– complete – roc's)