
Vergaderjaar 1997–1998

25 635

Invoering WEB

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 22 september 1997

Hierbij informeer ik u, ter voorbereiding van het AO met de VKC OCenW op 2 oktober a.s., mede namens mijn collega van landbouw, over de voortgang van het proces van invoering van de WEB.

Bijgevoegd treft u aan het Draaiboek Implementatie WEB¹ en de begeleidende notitie «Stand van zaken implementatie WEB».

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

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Stand van zaken implementatie WEB september 1997

Hieronder volgt per onderdeel van het implementatieproces van de WEB een overzicht van de stand van zaken.

1. vernieuwing van het onderwijs

beleidsagenda Educatie Beroepsonderwijs 1995–1999

In de Beleidsagenda 1995–1999 is het flankerend beleid voor het veranderingsproces van de WEB neergelegd. De Beleidsagenda is eind 1996 – na twee jaar uitvoering – met het BVE-veld geëvalueerd. Hieruit bleek dat de beleidstrajecten zelf een voortvarende uitvoering kenden, maar de opzet van de Beleidsagenda versnipperde de beleidsinspanning door het hanteren van een veelheid aan verschillende regelingen en arrangementen. De evaluatie heeft geleid tot een nieuwe opzet, zowel qua inhoud als qua vormgeving. De inhoud is sterker gericht op vernieuwingsbeleid binnen de instellingen; de deelnemer en het onderwijs staan centraal. De Beleidsagenda-systematiek is gericht op duidelijk omschreven afspraken over prestaties met individuele instellingen die vernieuwingsplannen hebben ingediend. In december 1997 zal de Regeling Beleidsagenda 1998 en 1999 worden gepubliceerd.

extra impuls

In de begrotingsvoorstellen 1998 is een extra impuls van f 15 mln voor versterking van het primaire proces binnen het BVE-veld opgenomen. Dit betreft een toevoeging aan de lump sum van de bve-instellingen.

implementatie eindtermen

Het plan van aanpak Implementatie Derde generatie Eindtermen (IDEE), dat door de BVE-raad wordt uitgevoerd, bevindt zich in de afrondende fase. Op basis van dit plan zijn per branche (cluster van opleidingen) voorbeeldleerplannen en modulbeschrijvingen opgesteld. Deze produkten zijn volgens opgave van de BVE-raad voor het eerste jaar van de nieuwe opleidingen gereed. Voor 1 januari 1998 zullen deze produkten ook voor de overige leerjaren gereed zijn.

versterking van de beroepspraktijkvorming

De landelijke organen voor het beroepsonderwijs hebben op 1 mei 1997 het Register met geaccrediteerde leerbedrijven vastgesteld. Met de Tijdelijke Regeling uitbreiding praktijkplaatsen beroepsopleidende leerweg en assistentenopleidingen (gepubliceerd in Uitleg 18c, 1997), is voorzien in een tijdelijke constructie voor die gevallen waarin zich onverhoopt problemen voordoen met een tijdige registratie van voldoende bpv-plaatsen.

Met ingang van 1 januari 1996 worden werkgevers door middel van een fiscale faciliteit gestimuleerd meer bpv-plaatsen aan te bieden. Sociale partners hebben bezwaren geuit tegen de 130-WML grens in deze regeling. Leerlingen met ploegendienst- en onregelmatigheidstoelagen en oudere leerlingen vallen hierdoor buiten de reikwijdte van deze regeling. Met name leerlingen in de procesindustrie, de metaalnijverheid en de bouw worden hierdoor getroffen. Gezien het belang van deze sectoren voor de arbeidsmarkt is om met ingang van 1 januari 1998 een tweetal wijzigingen aan te brengen. De eerste maatregel houdt in dat het toetsloon van 130% WML niet van toepassing zal zijn voor leerlingen van

25 jaar en ouder. De tweede maatregel beoogt ploegendienst- en onregelmatigheidstoelagen niet mee te rekenen bij het bepalen van de hoogte van het toetsloon. Deze verruiming van de huidige regeling zal bijdragen aan het behoud en de creatie van nieuwe bpv-plaatsen.

nieuwe taken onderwijsinstellingen

Het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) is op 15 september 1997 gestart met het onderzoek naar de veranderingen van taakzwaarte bij de BVE-instellingen. Daarbij gaat het om de vraag of door de invoering van de WEB per 1 januari 1996 bij de instellingen sprake is van nieuwe en/of vervallen taken ten opzichte van het verleden en van taakintensivering of -extensivering. Gedoeld wordt op kwantitatieve of kwalitatieve veranderingen die structureel van aard zijn en die kostenverhoging of -verlaging met zich meebrengen. Het onderzoek kent twee stappen: 1) een vergelijkende analyse van de regelgeving voor en na de invoering van de WEB, 2) een analyse op basis van informatie over de middeleninzet per taak («oude en nieuwe taken») die bij de instellingen wordt vergaard. De eindrapportage van het onderzoek is gepland op 15 januari 1998.

2. bekostiging

bekostiging secundair beroepsonderwijs tot 2000

Het overleg met de BVE-raad over de uitwerking van het bekostigingsmodel tot 2000 is afgerond. In de maand april 1997 is een informatiebrochure aan de instellingen verzonden. Vervolgens is in de maand juli 1997 een ministeriële regeling gepubliceerd. (Uitleg 18e, 1997).

De systematiek houdt in dat als basis voor de bekostiging de vergoeding voor het jaar 1997 wordt gehanteerd en dat bij wijziging van het aantal deelnemers (zowel stijging als daling) de vergoeding van de instelling in de kalenderjaren 1998 en 1999 kan worden aangepast. De aanpassing geschiedt alleen voor de stijging of daling van het aantal deelnemers ten opzichte van het kalenderjaar 1997. De aanpassing geschiedt tegen een landelijk gemiddelde vergoeding per deelnemer.

De hoogte van de landelijk gemiddelde vergoeding per deelnemer voor het jaar 1998 wordt bij afzonderlijke ministeriële regeling vastgesteld. De publicatie is gepland in november 1997.

bekostiging secundair beroepsonderwijs vanaf 2000

Gezien de complexiteit van het bekostigingsmodel beroepsonderwijs na 2000 is besloten een aantal vraagstukken in een werkconferentie met BVE-raad, ministerie OCenW en LNV te bespreken alvorens aan het model verder uitwerking te geven. Deze werkconferentie, met een informeel en niet-besluitvormend karakter, heeft eind augustus plaatsgevonden. Centraal stond de behandeling van de vraagstukken:

- de verhouding input/output
- de hoeveelheid te hanteren prijzen (differentiatie per leerweg, per sector)
- de genormeerde verblijfsduur (als invulling van de toegevoegde waarde) bij de input.
- stapeling van opleidingen
- het volgen van deelopleidingen (deeltijd).

Als vervolg op de werkconferentie zal een aantal verkenningen worden gepleegd. Zodra dit is afgerond zal de uitwerking van het bekostigingsmodel met de BVE-raad worden besproken.

bekostiging educatie

Het eindrapport van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) leidt tot de volgende conclusies:

- ook het hanteren van alternatieve parameters laat grote herverdeel-effecten zien die met name samenhangen met het toepassen van de WEB-maatstaven op het voormalige VAVO-budget, dat immers niet op basis van landelijk gelijkgeldende maatstaven, maar op basis van historisch bepaalde, regiogebonden maatstaven werd verdeeld;
- het onderzoek heeft geen aanvullende of alternatieve maatstaf opgeleverd;
- een aantal alternatieve gegevensbronnen is in beginsel geschikt als alternatief voor de telling primair onderwijs, te weten CBS-gegevens over de etnische achtergrond, het onderwijsniveau en de inkomenssituatie van volwassenen;
- de onderzochte alternatieve gegevensbronnen voldoen alle aan het criterium van ongevoeligheid voor strategisch gedrag.

De tijd die nodig is om de alternatieve gegevensbronnen uit te werken naar een nieuw bekostigingsmodel heeft er toe geleid dat in overleg met de VNG en BVE-raad is besloten voor het kalenderjaar 1998 de tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie te continueren. Dit betekent dat voor 1998 de verdeling van educatiemiddelen over de gemeenten op dezelfde wijze plaatsvindt als voor 1997.

bekostiging landelijke organen

De landelijke organen zijn in principe akkoord met het nieuwe bekostigingsmodel. Momenteel vindt nog overleg plaats over het overgangstraject.

Het nieuwe bekostigingsmodel voor de landelijke organen bestaat uit een verdeelmodel van het beschikbare macro-budget. De verdeling van het budget zal plaatsvinden aan de hand van een drietal maatstaven:

1. het aantal goedgekeurde kwalificaties
2. het aantal leerbedrijven en
3. het aantal gevulde beroepspraktijkvormingsplaatsen (bpv-plaatsen).

Van het budget wordt 20% bestemd voor de taken op het gebied van de kwalificatiestructuur en de externe legitimering, dit wordt verdeeld aan de hand van de maatstaf «aantal kwalificaties»; 80% is bestemd voor de taken op het gebied van de beroepspraktijkvorming en wordt verdeeld aan de hand van de maatstaven «leerbedrijven» en «gevulde bpv-plaatsen». Bij de maatstaven leerbedrijven en gevulde bpv-plaatsen wordt een onderscheid gemaakt naar de beroepsopleidende leerweg en de beroepsbegeleidende leerweg.

Het nieuwe bekostigingsmodel sluit aan op de WEB-taken. Deze taken liggen op het gebied van de kwalificatiestructuur, de externe legitimering en de beroepspraktijkvorming. In hoofdlijnen betekenen de WEB-taken dat de taken rond de leerlingbegeleiding van de deelnemers in het leerlingwezen komen te vervallen en de taken rond de beroepspraktijkvorming van deelnemers in de beroepsopleidende leerweg nieuw zijn. Deze verandering van taken heeft tot gevolg dat het relatieve aandeel van de diverse landelijke organen in het totale budget aanzienlijk wijzigt. Deze wijziging wordt met name veroorzaakt door landelijke organen met relatief veel groter mbo-veld. Het overgangstraject is nodig om recht te doen aan de geleidelijke opbouw van nieuwe taken en afbouw van oude taken en de gevolgen van de herverdeeleffecten. De financiële gevolgen van deze herverdeeleffecten kunnen niet in één jaar worden verwerkt, niet

door de landelijke organen die dalen maar ook niet door de landelijke organen die groeien.

In 1998 wordt een start gemaakt met de gefaseerd invoering van het nieuwe model.

3. risicogroepen

stand van zaken

Begin augustus heb ik een brief verzonden aan alle roc's waarin ten behoeve van de opvang van risicoleerlingen op de korte termijn – in het cursusjaar 1997/1998 – een aantal handreikingen wordt geboden.

Met het gemeentebestuur en de roc's in Amsterdam en Rotterdam heb ik inmiddels afspraken gemaakt over oplossingen-op-maat voor de in beide steden geconstateerde specifieke problematiek.

Tevens heb ik mevrouw drs. V. L. van den Broek d'Obrenan, lid van de procescoördinatie BVE, de opdracht verstrekt de problematiek in de opvang van risicoleerlingen bij alle roc's te inventariseren, knelpunten te signaleren, te bevorderen dat ten behoeve van risicoleerlingen een sluitend aanbod wordt gerealiseerd en informatie/voorlichting te geven over het beleid op het terrein van risicogroepen.

inventarisatie problematiek

Ten behoeve van het inventariseren van de problematiek op het terrein van risicogroepen is een enquête onder de roc's gehouden. Half oktober zal de rapportage verschijnen.

Uit de eerste reacties blijkt dat het aantal deelnemers aan niet-kwalificerende trajecten voor 1 augustus 1997 groter was dan het aantal waar op grond van de tellingen van uit was gegaan. Tussen de roc's zijn overigens grote verschillen wat betreft deze aantallen, gerelateerd aan de omvang van het aanbod vormingswerk en bbo van de bij het roc aangesloten instellingen. De problematiek doet zich niet alleen voor in de steden, maar ook in de plattelandsgebieden.

Uit de inventarisatie risicogroepen wordt duidelijk dat roc's in de loop van de tijd een breed scala aan niet-kwalificerende trajecten hadden ontwikkeld, waarbij het zwaartepunt lag bij toeleiding naar kmbo en leerlingwezen (60%). Tevens is er door de roc's een omvangrijk aanbod ontwikkeld aan functiegerichte trainingen en toeleiding naar de arbeidsmarkt (25%), waarbij de deelnemers niet naar een diploma van een beroepsopleiding werden geleid.

Deze gegevens rechtvaardigen de verwachting dat een aanzienlijk deel van de voormalige O&S en vormingswerk-deelnemers binnen de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs ingeschreven kunnen worden in een assistentopleiding of een basisberoepsopleiding. De roc's geven ook aan dat zij het merendeel van de risicoleerlingen zullen plaatsen in een beroepsopleiding. Een beperkt deel van de deelnemers wordt ingeschreven in een opleiding educatie, hierbij gaat het met name om trajecten gericht op elementaire sociale, taal- en rekenvaardigheden ten behoeve van het zich handhaven op de arbeidsmarkt. Plaatsing binnen het vbo/mavo/vso wordt slechts door enkele roc's genoemd.

Uit de inventarisatie blijkt tevens dat voor de roc's de invoering van het beleid risicogroepen veel onzekerheden bevat: hoe de vraag naar gekwalificeerde assistenten zich zal ontwikkelen, in hoeverre een voldoende aanbod aan bpv-plaatsen beschikbaar zal zijn, op welke wijze het aanbod aan voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) het best kan worden vormgegeven, voor welke deelnemers het voortgezet onderwijs een adequaat aanbod kan bieden, welke ruimte de contracten met de gemeenten op het terrein van educatie bieden.

Tevens blijkt dat op een aantal terreinen roc's, en ook vo-scholen, niet voldoende op de hoogte zijn van de ruimte die wet- en regelgeving bieden.

aanpak

Een gezamenlijk aanpak op het terrein van de risicogroepen door roc's en vo-scholen is in ontwikkeling. In de afgelopen maanden heeft deze samenwerking reeds een impuls gekregen. De komende tijd zal dit van zowel roc's, als van scholen voor voortgezet onderwijs nog een grote inspanning vergen.

Zoals ik u reeds eerder heb gemeld, zullen, indien in een bepaalde regio wat betreft deze invoering specifieke knelpunten ontstaan, met de relevante actoren in die regio oplossingen op maat worden gezocht. Daarbij dient telkens de gewenste eindsituatie voor ogen gehouden te worden; tussenoplossingen zullen in alle gevallen een stap in de richting van de bedoelde eindsituatie moeten betekenen.

Voor het realiseren van een sluitende opvang is de samenwerking tussen roc's en scholen voor voortgezet onderwijs essentieel. Binnenkort zal ik met een plan komen ter stimulering van deze regionale samenwerking.

Mevrouw van den Broek zal gedurende het cursusjaar 1997/1998 werkzaam blijven ten behoeve van het signaleren van knelpunten en het stimuleren van de totstandkoming van een regionale, sluitende aanpak van risicoleerlingen.

Ten behoeve van afstemming, communicatie informatie-uitwisseling is voorts een coördinatiegroep ingesteld, waarin naast OCenW, de inspecties VO en BVE en het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs zitting hebben.

In december 1997 zal een voorlichtingspublicatie verschijnen, gericht op zowel roc's als vo-scholen, waarin informatie over de aanpak van risicogroepen voor de periode vanaf 1 augustus 1998 is opgenomen.

Tot slot heb ik het voornemen de ontwikkelingen op het terrein van het aanbod voor risicogroepen goed te blijven volgen. Op het terrein van het secundair beroepsonderwijs gaat het daarbij met name om de assistent-opleidingen: aantal leerlingen, kenmerken van de leerlingen, verblijfsduur, de aard van de beroepspraktijkvorming, de inzet van de voorbereidende en ondersteunende activiteiten en het perspectief op de arbeidsmarkt.

4. kwalificatiestructuur beroepsonderwijs

Met ingang van 1 augustus 1997 zijn de inhoudelijk vernieuwde opleidingen van het secundair beroepsonderwijs van start gegaan. Deze opleidingen worden verzorgd volgens de door mij vastgestelde eindtermen voor 693 kwalificaties in het beroepsonderwijs (ministeriële regeling Uitleg nr. 18-C, 1996).

Voor het cursusjaar 1998/1999 heb ik inmiddels voor 26 kwalificaties nieuwe eindtermendocumenten vastgesteld. Het gaat hierbij in negen gevallen om kwalificaties Laboratoriumtechniek, die inhoudelijk zijn gewijzigd, en om zeven nieuwe kwalificaties lassen. In deze tweede ronde van vaststelling van eindtermen zijn tevens enige kleine wijzigingen opgenomen op reeds eerder vastgestelde kwalificaties.

De publicatie van de vaststelling van deze eindtermen zal in de maand september in uitleg OCenW-regelingen verschijnen.

Het resultaat van de eindtermenprocedure, de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs, zal door de Adviescommissie Onderwijs Arbeidsmarkt (ACOA) worden geëvalueerd. De ACOA heeft de organisatie ter hand genomen van een conferentie op 9 oktober a.s.

De uitkomsten van een in maart gehouden rondetafelconferentie zullen hier met de actoren in de afstemming onderwijs-arbeidsmarkt besproken worden.

5. opleidingenstelsel verplegende en verzorgende beroepen

De overdracht vanuit de zorgsector van de instellingen voor in service-onderwijs aan de regionale opleidingscentra is op 1 augustus 1997 gerealiseerd. Op 1 augustus 1997 is ook het nieuwe opleidingenstelsel voor verplegende en verzorgende beroepen van start gegaan. De opleidingen op de niveaus 2, 3 en 4 worden nu binnen het secundair beroepsonderwijs verzorgd. Aan zittende leerlingen uit het oude in service-onderwijs wordt de mogelijkheid geboden om de opleiding onder de oude condities af te ronden. Met het oog op een eventuele invoering van het thans nog ontbrekende assistentniveau (niveau 1) binnen het nieuwe opleidingenstelsel zijn momenteel, in samenwerking met het ministerie van VWS, een aantal pilots in voorbereiding.

6. crebo

Het CREBO bestaat uit drie onderdelen: het register voor de bekostigde beroepsopleidingen, het register voor de niet-bekostigde opleidingen en het register voor de exameninstellingen.

Het eerste CREBO (CREBO 1997–1998) is afgerond. Wel resteren nog enkele bezwaar- en beroepsprocedures.

Vaststelling van het CREBO 1998–1999 dient te geschieden vóór 1 februari 1998.

bekostigd onderwijs

In het eerste CREBO is vanwege de overgangssituatie terughoudend omgegaan met de registratie van nieuwe opleidingen. Het eerste CREBO werd gekenmerkt door de omslag van «oud» naar «nieuw». Dat heeft tot nogal wat problemen aanleiding gegeven. Verwacht mag worden dat in de structurele situatie die problemen niet zullen optreden. Wel zijn nog een punt van zorg de termijnen die de WEB stelt in het kader van de registratieprocedure. Met alle betrokkenen wordt nagegaan welke mogelijkheden er zijn om binnen de kaders die de WEB stelt daarvoor oplossingen te bieden.

Inmiddels gaat de tweede ronde van start. Daarbij gelden de normale wettelijke voorschriften en termijnen. Vóór 1 december a.s. kunnen instellingen voornemens om nieuwe opleidingen te gaan verzorgen aanmelden. Voor 1 februari 1998 moet het CREBO 1998–1999 worden vastgesteld. Aanmeldingen voor nieuwe opleidingen zullen worden getoetst met inachtneming van de principes van de WEB, waarbij planningsvrijheid van de instellingen het uitgangspunt vormt. De beschikbaarheid van beroepspraktijkvormingsplaatsen alsmede de perspectieven van afgestudeerden van een opleiding op de arbeidsmarkt zijn indicatoren voor de doelmatigheid van opleidingen.

niet-bekostigd onderwijs

In het eerste CREBO zijn voor 63 instellingen niet-bekostigde opleidingen geregistreerd. Ook voor enkele bekostigde onderwijsinstellingen zijn niet-bekostigde opleidingen geregistreerd.

exameninstellingen

In het eerste CREBO zijn 46 exameninstellingen geregistreerd. Tezamen

bieden zij de mogelijkheid om voor alle extern te legitimeren deeltkwalificaties de externe legitimering ook daadwerkelijk te verzorgen.

7. financiële positie van onderwijsinstellingen

Naar aanleiding van het onderzoek naar de financiële positie van de onderwijsinstellingen is f 30 mln uitgetrokken voor een knelpuntenpot BVE. Op 12 juli jl. is de Tijdelijke regeling steunmaatregelen financiële positie en financieel management bve-instellingen vastgesteld (Uitleg 18 e, 1997). Volgens deze regeling kunnen de bve-instellingen die in de jaren 1994–1996 in een moeilijke financiële positie verkeerden een aanvraag om steun indienen. De termijn voor het indienen van deze aanvragen sluit op 30 september 1997. Voorts kunnen roc's tot 30 oktober een aanvraag indienen voor versterking van het financieel management.

Mijn begrotingsvoorstellen 1998 voor toevoeging van f 23 mln voor huisvesting en f 15 mln voor versterking van het primaire proces moeten tevens in het licht van een versterking van de financiële positie van de instellingen worden gezien.

8. informatiestatuut

informatiestatuut

Het informatiestatuut is een set van afspraken over de vorm en inhoud van het informatieverkeer tussen de minister en de onderwijsinstellingen, de landelijke organen en de gemeenten. Het informatiestatuut is op te delen in drie afzonderlijke delen, die echter wel onderling samenhangen:

- secundair beroepsonderwijs
- educatie
- landelijke organen.

stand van zaken

In de EB-Kamer van maart 1997 is een bestuurlijk akkoord gesloten over de door de onderwijsinstellingen te leveren deelnemergegevens. Dit akkoord wordt uitgewerkt in een werkgroep met vertegenwoordigers van de roc's, zowel voor educatie als voor beroepsonderwijs). De uitwerking betreft eveneens het tijdstip en de wijze van gegevens-uitwisseling.

Aan de uitwerking van de overige delen van het Informatiestatuut wordt nog gewerkt.

verdere procedures

Volgens de huidige planning zal in december 1997 overeenstemming worden bereikt over de inhoud van het informatiestatuut.

Na het vaststellen van het informatiestatuut wordt het gepubliceerd in een AMVB. Deze AMVB zal, conform de betreffende bepalingen in de WEB, op zijn vroegst één jaar na publicatie in kunnen gaan.

Voor het informatieverkeer betekent dit, dat dit op zijn vroegst in het schooljaar 1999/2000 zal kunnen verlopen via het informatiestatuut. Tot die tijd zal er gewerkt worden met een overgangsregeling. Deze overgangsregeling zal zoveel mogelijk geënt zijn op de inhoud en de vormgeving van het informatieverkeer zoals vastgelegd is in het informatiestatuut. Deze regeling staat gepland voor april 1998.

De toepassing van het Informatiestatuut is overigens grotendeels afhankelijk van de Wet Onderwijsnummer en van de ontwikkelingen die nodig zijn voor de uitvoering van die wet.

9. invoering kwaliteitszorg

Per 1 mei 1997 hebben 24 roc's en alle 18 aoc's een kwaliteitszorgverslag bij de inspectie ingediend.

De inspectie BVE levert uiterlijk 1 november een rapportage over de kwaliteitszorgverslagen en over het beeld dat uit deze verslagen komt over de kwaliteitszorg in de bve-sector.

10. institutionele vormgeving

Er resteren nog 10 categoriale instellingen, die bezig zijn met het zoeken van aansluiting bij een van de 46 roc's.