

Vergaderjaar 1997–1998

26 065

Beleidsvoorbereiding secundair beroepsonderwijs

Nr. 2

RAPPORT

	Samenvatting	5	3.5	Ongewenste neveneffecten geïnventariseerd	13
			3.6	Implementatieplannen opgesteld	13
1	Inleiding	6	3.7	Verantwoording en toezicht in opzet gewaarborgd	14
2	De WEB en het secundair beroepsonderwijs	7		Conclusies en aanbevelingen	15
2.1	Inleiding	7	4		
2.2	Snelle totstandkoming van de WEB	7		Reactie minister en nawoord Rekenkamer	17
2.3	Minder actoren in het secundair beroepsonderwijs	7	5	Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	17
			5.1	Nawoord Rekenkamer	17
3	De beleidsvoorbereiding van de WEB	9	5.2		
3.1	Inleiding	9		Gehanteerde eisen	19
3.2	Ex ante evaluatie niet uitgevoerd	10	Bijlage 1	Doelen en instrumenten van de WEB	22
3.3	Doelen en instrumenten niet duidelijk vastgelegd	10	Bijlage 2	Lijst van gebruikte afkortingen en begrippen	24
3.4	Plausibiliteit niet getoetst	12	Bijlage 3		

SAMENVATTING

Het beroepsonderwijs is van groot belang voor het genereren van werkgelegenheid en voor de internationale concurrentiepositie van Nederland. Het zogenoemde duale stelsel (leren en werken in de praktijk, gebaseerd op een leer- en arbeidsovereenkomst) dient een bijdrage te leveren aan de aansluiting tussen arbeidsmarkt en onderwijs. Wat betreft het secundaire beroepsonderwijs is per 1 januari 1996 de WEB¹ van kracht. Deze wet beoogt het duale stelsel te versterken en initieert een kwaliteitssysteem dat een goede aansluiting tussen arbeidsmarkt en onderwijs moet waarborgen.

De Rekenkamer verrichtte eind 1996 en in de eerste helft 1997 een onderzoek naar de beleidsvoorbereiding van de WEB in het kader van het secundair beroepsonderwijs (het leerlingwezen en (Kort) Middelbaar Beroepsonderwijs). Met de WEB werd het gehele onderwijsbestel voor het secundaire beroepsonderwijs ingrijpend herzien, met vérstrekkende gevolgen voor de betrokken actoren. Met de WEB werd voorts het gehele beroeps- en volwassenenonderwijs voor het eerst in één wet geregeld. De WEB trad op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer op 1 januari 1996 in werking. De wet wordt gefaseerd ingevoerd.

Uit het onderzoek blijkt dat de beleidsvoorbereiding van de WEB niet controleerbaar was, in die zin dat de besluitvorming niet op eenvoudige wijze reconstrueerbaar was voor de Rekenkamer. Tevens werd vastgesteld dat de met de WEB nagestreefde doelen onvoldoende toetsbaar waren geformuleerd, dat de veronderstelde doel-instrumentrelaties niet op hun plausibiliteit waren getoetst en dat het instrument «besteding van de Regionale Opleidingscentra» nog moest worden vormgegeven. Gevolg hiervan is dat niet kan worden nagegaan in hoeverre de doelen van de WEB worden gerealiseerd en in hoeverre de gekozen instrumenten zullen bijdragen aan de realisering van deze doelen. Positieve punten waren dat het ministerie inzicht had in mogelijke ongewenste neveneffecten, implementatie- en uitvoeringsproblemen en ten aanzien hiervan in vrijwel alle gevallen een afweging maakte, en dat de WEB in opzet voldoende waarborgen biedt voor verantwoording aan en toezicht door de minister.

De Rekenkamer beveelt de minister aan om, bij het voorleggen van het bestedingsinstrument aan de Kamer alsnog de doelen die hij nastreeft met de WEB toetsbaar te formuleren en de relaties tussen met name het in te zetten instrument besteding en de daarmee te realiseren doelen uitdrukkelijk te omschrijven.

In zijn reactie benadrukte de minister van OCenW dat bij de totstandkoming van de WEB zeer zeker sprake is geweest van een zorgvuldige beleidsvoorbereiding. Hij constateerde met genoegen dat de Rekenkamer positief oordeelde over de inzichten in mogelijke neveneffecten en implementatieproblemen. Voorts onderschreef de minister de aanbevelingen van de Rekenkamer, maar stelde met nadruk dat de WEB meer doelstellingen kent dan de Rekenkamer noemt en dat bij de toetsing van de doel-instrumentrelaties vooral is gekeken naar de logische samenhang tussen doelen en instrumenten.

De Rekenkamer stelt het op prijs dat de minister de noodzaak van een goede beleidsvoorbereiding onderschrijft en toezegt alsnog de samenhang tussen de doelstellingen van de WEB en het instrument besteding aan te geven. Zij zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

¹ Wet Educatie en Beroepsonderwijs, Stb. 1995, 501 (WEB).

1 INLEIDING

Het beroepsonderwijs en een goede aansluiting van dit onderwijs op de arbeidsmarkt is van groot belang voor het genereren van werkgelegenheid en voor de internationale concurrentiepositie van Nederland. Reeds in de jaren tachtig en de vroege jaren negentig verdiepten verschillende commissies zich in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt¹. Deze commissies kwamen onder meer tot de conclusie dat het zogenoemde duale stelsel (leren en werken in de praktijk gebaseerd op een leer- en arbeidsovereenkomst) de aansluiting tussen arbeidsmarkt en onderwijs zou kunnen verbeteren.

Op het terrein van het beroepsonderwijs was destijds een aantal wetten van kracht. Vanuit de Tweede Kamer kwam de wens naar voren om de onderlinge samenhang tussen deze wetten te verbeteren en het beroepsonderwijs te integreren met het volwassenenonderwijs². Om te bewerkstelligen dat de gewenste verbetering in samenhang daadwerkelijk ter hand werd genomen nam de Tweede Kamer in de genoemde wetten een expiratiedatum op, namelijk 1 januari 1996. In 1992 stelde de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) de projectgroep «Wet Educatie en Beroepsonderwijs» (WEB) in. De WEB werd op 31 oktober 1995 in het Staatsblad gepubliceerd (nr. 501) en trad op 1 januari 1996 in werking; de meeste in de wet opgenomen bepalingen worden echter gefaseerd van kracht. Het laatst zal het nieuwe bekostigingsmodel worden ingevoerd, naar verwachting in het jaar 2000.

Gezien het belang van het beroepsonderwijs voor de Nederlandse economie besloot de Rekenkamer een onderzoek te verrichten naar de beleidsvoorbereiding van de WEB voor zover deze betrekking heeft op het secundair beroepsonderwijs, dat wil zeggen het leerlingwezen en het (Kort)Middelbaar Beroepsonderwijs. De Rekenkamer hanteerde voor dit onderzoek de volgende probleemstelling: voldeed de beleidsvoorbereiding van de WEB, wat betreft het secundair beroepsonderwijs aan de eisen? De eisen die de Rekenkamer stelt aan de beleidsvoorbereiding zijn in het kort: het toetsbaar formuleren van doelen, het expliciteren van doel-instrumentrelaties, het inventariseren van mogelijke implementatie- en uitvoeringsproblemen en het scheppen van waarborgen voor verantwoording en toezicht (zie verder bijlage 1).

In dit rapport geeft de Rekenkamer, na een korte beschrijving van het secundair beroepsonderwijs, haar bevindingen per gestelde eis weer, en sluit af met de hieruit voortvloeiende aanbevelingen. De Rekenkamer zond haar bevindingen in februari 1998 naar de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Zij ontving zijn reactie in maart 1998. Deze is in hoofdlijnen in het rapport opgenomen.

¹ Onder andere de commissies Rauwenhoff (1990, Rapport tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt) en Van Veen (1993, Rapport Commissie Dualisering).

² Dit waren:

- Wet op het cursorisch beroepsonderwijs, Stb. 1992/337 (expiratiedatum 1 januari 1996);
- Wet sectorvorming en vernieuwing middelbaar beroepsonderwijs (expiratiedatum 1 januari 1996);
- Kaderwet volwasseneneducatie 1991;
- regelingen voor het Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs.

2 DE WEB EN HET SECUNDAIR BEROEPSONDERWIJS

2.1 Inleiding

De ontwikkeling van de WEB was een zeer gecompliceerd en omvangrijk proces, waarin het secundaire beroepsonderwijs, het volwassenenonderwijs en het vormingswerk geïntegreerd moesten worden. De complexiteit werd nog eens versterkt door de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer om de WEB per 1 januari 1996 in te voeren.

2.2 Snelle totstandkoming van de WEB

In november 1992 werd door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (verder: het ministerie) de projectgroep WEB samengesteld. De projectgroep hield, mede op basis van de adviezen van de commissies-Wagner en -Rauwenhoff, een aantal interviews met deskundigen in het veld. Op 29 maart 1993 maakte de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (verder: de minister) aan de hand van de verrichtingen van de projectgroep zijn beleidsvoornemens inzake de herziening van de bestaande wetgeving op het terrein van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie bekend in de Kernpuntennotitie WEB¹.

Een groot aantal instellingen en instanties reageerde op de in de Kernpuntennotitie ontvouwde plannen. In het oriënterend overleg beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in de BVE-kamer² werd overeenstemming bereikt met sociale partners, onderwijsorganisaties en onderwijsinstellingen over de hoofdlijnen van het voorgestelde beleid inzake de onderwijsstructuur en de kwalificatiestructuur. Ook de Tweede Kamer stemde op hoofdlijnen in met de gepresenteerde voorstellen (UCV 25 oktober 1993).

Op 23 november 1993 zond de minister een conceptvoorstel Wet Educatie en Beroepsonderwijs naar de zogenoemde artikel 3 WVO-organisaties³ en naar de Onderwijsraad. Veel organisaties en instanties leverden commentaar op het voorstel, waarvan een belangrijk aantal zich kritisch uitliet. Het ministerie consulteerde vervolgens een aantal van deze organisaties en paste het wetsvoorstel op verscheidene punten aan.

2.3 Minder actoren in het secundair beroepsonderwijs

Onder de WEB kunnen de leerlingen in het secundair beroepsonderwijs kiezen tussen een zogenoemde beroepsbegeleidende leerweg, het leerlingwezen en een beroepsopleidende leerweg, het (Kort) Middelbaar Beroepsonderwijs (KMBO). De praktijkcomponent, ook de beroepspraktijkvorming genoemd, wordt aangeboden door de werkgever (verder: het leerbedrijf) via zogenoemde leerarbeidsplaatsen. De onderwijscomponent wordt verzorgd door een regionaal opleidingscentrum (ROC). In deze ROC's (45 à 50) dienden voor 1998 alle streekscholen (18) en MBO-scholen (140) op te gaan. De opleiding in het kader van het (K)MBO bestaat uit een praktijkcomponent van minimaal 20% en maximaal 60%; de onderwijscomponent beslaat de resterende tijd. Bij de opleiding in het kader van het leerlingwezen is de praktijkcomponent minimaal 60%.

De minister is verantwoordelijk voor de deugdelijkheid van het onderwijs, het toezicht op de naleving van de WEB en de bekostiging van de scholingscomponent van het leerlingwezen. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is medeondertekenaar van de WEB. Per 1 januari 1996 is de subsidieverstrekking aan de leerbedrijven ingrijpend gewijzigd. Hierdoor is de subsidieverstrekking door het Ministerie van SZW beëindigd.

¹ BVE/ABA 93 065 039, 20 september 1993.

² Geïstitutionaliseerd Overlegplatform voor het BVE-veld.

³ Een in het toenmalige artikel 3 van de Wet op het voortgezet onderwijs vastgelegde mogelijkheid om advies te vragen aan representatieve organisaties.

De invoering van de WEB had ook grote gevolgen voor de landelijke organen beroepsonderwijs. Het aantal landelijke organen is onder de WEB teruggebracht van 33 tot 22. Deze landelijke organen zijn verantwoordelijk voor de acquisitie van de beroepspraktijkvormingsplaatsen voor het gehele secundaire beroepsonderwijs, en voor het opstellen van beroepsprofielen, die de basis vormen voor de eindtermen die de instellingen dienen te hanteren. Voorts doen de landelijke organen per beroepsprofiel aan de minister een voorstel welke leerweg moet worden gevolgd. De in de WEB aan de landelijke organen opgedragen taken worden bekostigd door het ministerie.

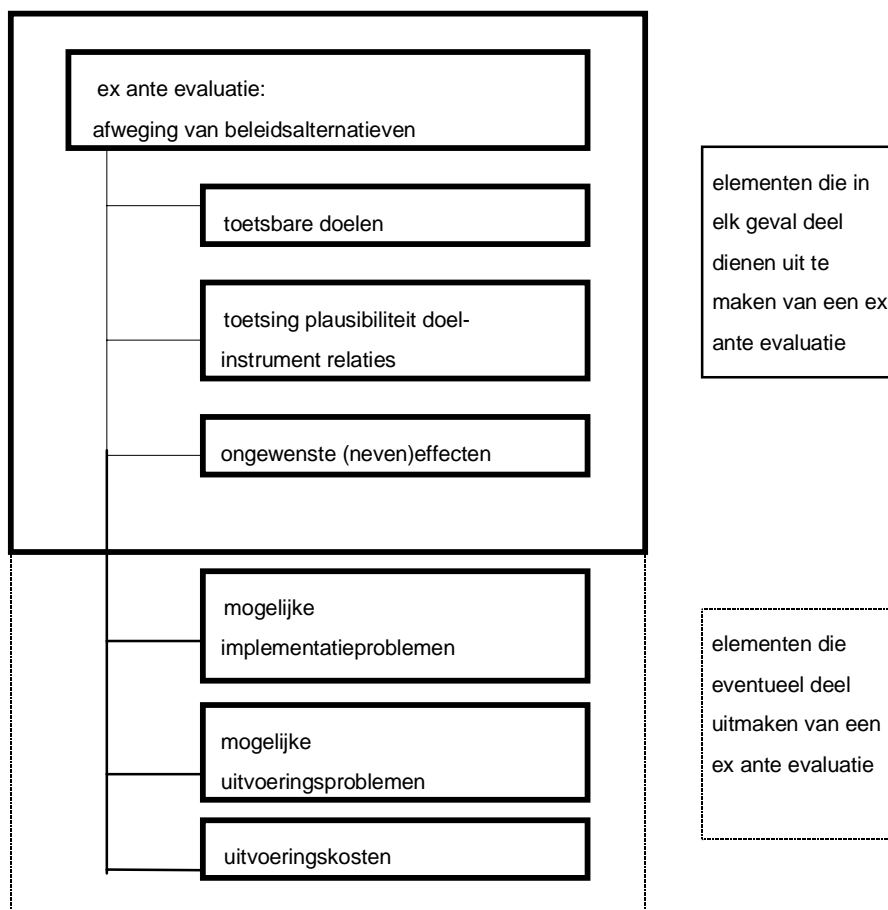
3 DE BELEIDSVOORBEREIDING VAN DE WEB

3.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft onderzocht of het proces van beleidsvoorbereiding van de WEB, voor zover het betrekking heeft op het secundair beroepsonderwijs, voldeed aan alle eisen. Het onderzoek werd echter aanzienlijk bemoeilijkt, doordat de besluitvorming niet controleerbaar was, in die zin dat de Rekenkamer de besluitvorming niet op eenvoudige wijze kon reconstrueren. Zo werden besluiten van de projectgroep WEB – al dan niet na afstemming met de bewindspersoon – niet in alle gevallen vastgelegd, was de ten behoeve van het nieuwe bekostigingsstelsel gemaakte computersimulatie niet meer beschikbaar en waren de dossiers gebrekkig gearchiveerd; een beschrijving van het archief ontbrak en op een belangrijk deel van de documenten ontbrak datum, kenmerk, onderwerp en auteur.

Voor zover de beleidsvoorbereiding wel controleerbaar was is deze getoetst aan de volgende, door de Rekenkamer gestelde, eisen (figuur 1):

Figuur 1
Eisen die de Rekenkamer stelt aan de beleidsvoorbereiding



3.2 Ex ante evaluatie niet uitgevoerd

Majeure beleidswijzigingen zoals de invoering van de WEB vereisen naar mening van de Rekenkamer een integrale ex ante evaluatie. Hierin worden verschillende beleidsalternatieven aan de hand van een aantal criteria – waaronder in elk geval de verwachte mate van doelbereiking – systematisch tegen elkaar afgewogen. Een ex ante evaluatie dient in elk geval toetsbaar geformuleerde doelen bevatten, alsmede een toetsing van de veronderstelde doel-instrumentrelaties op hun plausibiliteit, en aandacht te besteden aan mogelijke ongewenste neveneffecten. Indien een ex ante evaluatie ontbreekt gaat de Rekenkamer na in hoeverre deze elementen op andere wijze deel hebben uitgemaakt van de beleidsvoorbereiding.

Door het ministerie werd in het eerste kwartaal van 1994, toen het wetsvoorstel bij de Onderwijsraad en vervolgens bij de Raad van State in behandeling was, een «ex ante evaluatie» verricht. Het ministerie achtte, gezien het voor de ex ante evaluatie gekozen tijdstip, een integrale evaluatie weinig zinvol, omdat het in te zetten beleidsinstrumentarium reeds was gekozen en vastgelegd in het wetsvoorstel. Besloten werd de ex ante evaluatie te beperken tot de volgende probleemstelling: «Is het aannemelijk dat de instrumentering van het beleid zoals voorgesteld in de WEB zal leiden tot realisatie van de geformuleerde doelen?»¹ pagina 3.» De ex ante evaluatie bestond uit vier zogenoemde expert meetings² die de volgende thema's tot onderwerp hadden: het bekostigingsmodel, het invoeringstraject van de WEB, de ROC-vorming en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. De ex ante evaluatie bevatte geen samenhangend overzicht van de doelen van de WEB; wel werden enkele doelen van de WEB genoemd. Van een ex ante evaluatie in hiervoor beschreven zin was geen sprake. De probleemstelling van de ex ante evaluatie werd niet beantwoord.

De overwegingen die het ministerie achteraf aangaf om geen integrale ex ante evaluatie te verrichten³ werden niet in de dossiers aangetroffen.

3.3 Doelen en instrumenten niet duidelijk vastgelegd

Het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer werd ingediend en de bijbehorende Memorie van Toelichting bevatten geen samenhangend overzicht van doelen die ten aanzien van het secundair beroepsonderwijs in de WEB werden nagestreefd⁴. Op basis van de Kernpuntennotitie en de Tweede Kamerstukken was het mogelijk een overzicht samen te stellen van de ten aanzien van het secundair beroepsonderwijs nagestreefde doelen en de daarbij in te zetten instrumenten (figuur 2); dit overzicht is niet uitputtend maar bevat de belangrijkste doelen en instrumenten. Niet vastgesteld kon worden of er sprake was van een prioriteitsvolgorde tussen de verschillende doelen of dat alle genoemde doelen dezelfde prioriteit hadden.

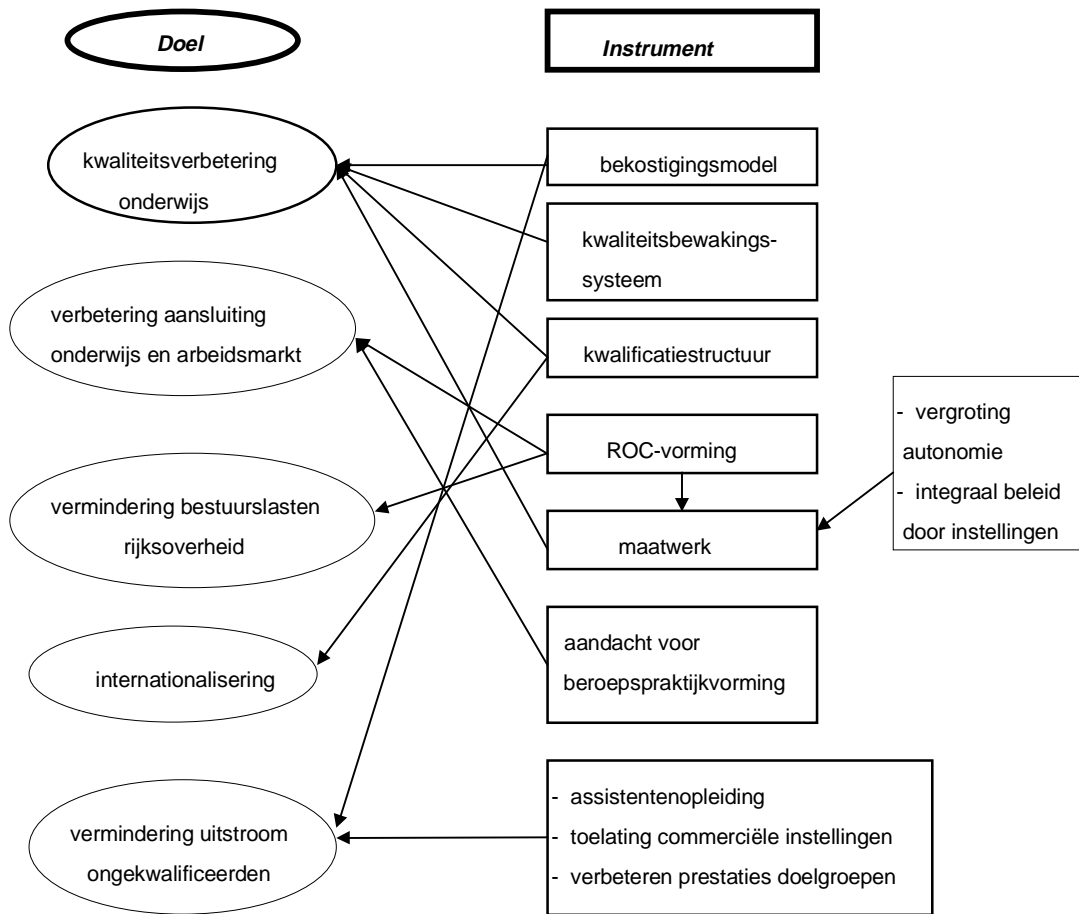
¹ Rapportage over de evaluatie Ex ante van de WEB, projectgroep WEB, april 1994,

² Expert meetings in die zin dat aan de hand van een vooraf opgestelde nota een discussie plaatsvond tussen een groot aantal deelnemers van OCenW en een aantal deelnemers uit het veld.

³ In dit verband werd onder andere de expiratedatum van 1 januari 1996 genoemd en werd gewezen op de rapporten van de commissies Wagner, Rauwenhof en Van Veen. (zie noot 1).

⁴ De Kernpuntennotitie bevat wel een overzicht van een veertiental doelen waaraan de WEB moet bijdragen, doch reeds in dezelfde notitie worden ook andere doelen aan de WEB verbonden. Het overzicht in de Kernpuntennotitie verschilt voorts van de in de Memorie van Toelichting genoemde doelen. In de dossiers en de overige Tweede Kamerstukken is weliswaar een veelheid aan doelen aangetroffen, doch geen samenhangend overzicht.

Figuur 2
Schematische weergave van doelen en instrumenten van de WEB voor het secundair onderwijs (zie verder bijlage 2)



Bij de indiening van het wetsvoorstel was geen enkel doel toetsbaar geformuleerd. In een later stadium is het doel «vermindering uitstroom ongekwalificeerden» wel toetsbaar geformuleerd. Gedurende de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer gaf de minister aan in dit verband een halvering van het percentage uitstromers zonder startkwalificatie na te streven van 30% (niveau 1995) naar 15% in 2001. (Tweede Kamer, 10 mei 1995, 74-4489).

Door het ministerie werd achteraf opgemerkt dat het formuleren van toetsbare doelen niet goed mogelijk was gezien het karakter van de wet (de WEB is een ontwikkelingswet), de complexiteit van de doelstellingenstructuur, de breedte van de wet, de aard van de doelstellingen en het feit dat ook andere regelingen deel uitmaakten van het invoeringstraject van de WEB. Ook werd gesteld dat toetsing van de in de WEB geformuleerde doelen niet mogelijk zou zijn zonder aanzienlijke bestuurlijke lasten.

In de dossiers van de beleidsvoorbereiding van de WEB en de desbetreffende Tweede-Kamerstukken werden de in te zetten instrumenten volgens de Rekenkamer voldoende concreet¹ weergegeven, met uitzondering van het instrument bekostiging van de ROC's. Dit instrument, en dan met name de gedeeltelijke bekostiging op prestaties, werd blijkens de Memorie van Toelichting gezien als één van de belangrijkste instrumenten om de kwaliteit van het beroepsonderwijs te verbeteren – één van de centrale doelstellingen van de WEB².

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer waren slechts de mogelijke bekostigingsparameters bekend, zonder dat werd aangegeven hoe zwaar de afzonderlijke parameters zouden wegen. De beschrijving van het bekostigingsinstrument was niet zodanig concreet dat hiermee een plausibiliteitstoets kon worden uitgevoerd. De ontwikkeling van het bekostigingsinstrument werd uitgesteld, waardoor de beleidsvoorbereiding ten dele zal plaatsvinden gedurende het implementatietraject. Dit vereist dat gewaarborgd wordt dat de verschillende fasen van de beleidsvoorbereiding op elkaar aansluiten.

3.4 Plausibiliteit niet getoetst

In de dossiers met betrekking tot de beleidsvoorbereiding van de WEB en de desbetreffende Tweede-Kamerstukken werden de verschillende instrumenten en doelen niet in onderlinge samenhang geëxpliciteerd. Tevens werden in de dossiers geen documenten aangetroffen waarin de veronderstelde relaties tussen de in te zetten instrumenten en de te realiseren doelen op hun plausibiliteit werden getoetst. Dit met uitzondering van de rapportage over de hiervoor reeds genoemde, na de indiening van het wetsontwerp bij de Raad van State uitgevoerde, «ex ante evaluatie». In dit verband was er aandacht voor de relaties tussen het doel «Verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt» en bijbehorende instrumenten, en voor de relaties tussen het instrument «bekostigingsstelsel» en de doelen «Het creëren van een bestel waarin alle actoren streven naar het verbeteren van de kwaliteit van het beroeps-onderwijs» en «Reductie van het aantal uitstromers zonder startkwalificatie»; dit echter zonder enige (poging tot) kwantificering van verwachte effecten, zonder dat de doelen toetsbaar waren geformuleerd en zonder dat de doelen en de in te zetten instrumenten in hun onderlinge samenhang waren geëxpliciteerd.

¹ Dat wil zeggen zodanig dat een plausibiliteitstoets mogelijk was, indien de doelen toetsbaar zijn geformuleerd en de relatie doel-instrument is aangegeven.

² Tweede Kamer vergaderjaar 1993–1994 23 778 nr. 3 blz. 88–91

Het ministerie onderschreef achteraf het nut van een doel-instrumenten-analyse, maar vroeg zich af in hoeverre empirische toetsing van doel-instrumentrelaties mogelijk was. Deze relaties werden naar de mening van het ministerie, voor zover mogelijk, empirisch getoetst. Het ministerie wees in dit verband onder meer op een ten behoeve van het

nieuwe bekostigingsmodel gemaakte computersimulatie, die echter ten tijde van het Rekenkameronderzoek niet meer beschikbaar was. De overige doel-instrumentrelaties werden volgens het ministerie op hun plausibiliteit en logische samenhang getoetst in vele overleggen.

Het gebrek aan en de beperkte toegankelijkheid van het onderzoeksmateriaal verhinderde dat de Rekenkamer kon vaststellen of de verschillende doel-instrumentrelaties daadwerkelijk op hun plausibiliteit waren getoetst. Gezien het feit dat de meeste doelen niet toetsbaar waren geformuleerd en de meeste veronderstelde doel-instrumentrelaties niet expliciet waren gemaakt, moet dit worden betwijfeld.

3.5 Ongewenste neveneffecten geïnventariseerd

Het ministerie spoorde mogelijke ongewenste neveneffecten op door concepten van de WEB voor te leggen aan de betrokken actoren, met name in het kader van de zogenoemde artikel 3 WVO-procedure. Tevens werden in de loop van het beleidsvoorbereidingstraject verschillende mogelijke ongewenste neveneffecten onderkend. Vele mogelijke ongewenste neveneffecten met betrekking tot het secundair beroepsonderwijs werden in de dossiers aangetroffen, zoals bijvoorbeeld:

- * bedreiging van de continuïteit van opleidingen indien het hebben van een beroepspraktijkvormingsplaats een voorwaarde voor bekostiging is en er onvoldoende beroepspraktijkvormingsplaatsen zijn. Desgevraagd merkte het ministerie op dat in een dergelijke situatie het aandeel van de beroepspraktijkvorming in de opleiding zou dalen.
- * verslechtering van de kwaliteit van de examens als gevolg van externe legitimering en de daaruit voortvloeiende versnippering van exameninstellingen. De externe legitimering is de resultante van het afwijzen van een visitatiestelsel door de betrokken actoren en het verzet van instellingen tegen een exclusieve bevoegdheid van landelijke organen tot externe legitimatie¹.

Ten aanzien van nagenoeg alle mogelijke ongewenste neveneffecten trof de Rekenkamer een afweging aan.

3.6 Implementatieplannen opgesteld

Diverse implementatieplannen of aanzetten daartoe werden in de dossiers aangetroffen. Zo was er een «Notitie Implementatie & Instrumentatie WEB», die de voorbereiding vormde voor het Plan van Aanpak Implementatie WEB². In dit plan is per instrument een tijdpad weergegeven. Voorts waren er afzonderlijke implementatieplannen of aanzetten daartoe voor het bekostigingsmodel en de kwalificatiestructuur. Ook overlegde het ministerie met de procescoördinatie BVE over de implementatie van de WEB, in het bijzonder over de ROC-vorming.

Implementatie- en uitvoeringsproblemen

Het ministerie voerde herhaaldelijk vooroverleg over mogelijke implementatie- en uitvoeringsproblemen, onder meer tijdens een hoorronde naar aanleiding van de Kernpuntennotitie en in het kader van de artikel 3 WVO-procedure. In deze overlegondes brachten vertegenwoordigers van belangengroepen een aantal mogelijke implementatie- en uitvoeringsproblemen naar voren, waaronder:

- * het te hoge tempo van voorbereiding en invoering van de WEB. Besloten werd om de problemen uit te werken in werkgroepen en de implementatie, met uitzondering van de ROC-vorming, te temporiseren;
- * het ontbreken van een behoefte aan werknemers op assistenten-

¹ Verslag informele bijeenkomst over externe legitimering van examens als onderdeel van de kwaliteitsbewaking in de BVE-sector, 12 januari 1995.

² WEB. De aanpak van de implementatie, brochure ministerie van OCenW, maart 1996.

niveau. Een stuurgroep werd ingesteld die in de – na de invoering van de WEB tot stand gekomen – «Eindrapportage ontwikkelingsproject assistentopleidingen»¹ tot de conclusie kwam dat er bij verschillende bedrijfstakken behoefte bestond aan werknemers op assistenten-niveau;

- * het feit dat het bekostigingsmodel een verdeelmodel is en te weinig verband vertoont met de werkelijke kosten per leerling, hetgeen instellingen in financiële moeilijkheden kan brengen. In de «Notitie bekostigingsmodel beroepsonderwijs 2000» werden na overleg met de betrokkenen in het veld de uitgangspunten voor de bekostiging neergelegd.

De uitvoeringstaken van de overheid zijn nagenoeg geheel toebedeeld aan uitvoeringsorganisaties. Deze voerden een uitvoeringstoets uit, op grond waarvan zij geen grote uitvoeringsproblemen verwachtten.

Voorlichting

De voorlichting over de WEB startte in maart 1996 met de verspreiding van een reeks brochures. Door het herhaaldelijk voeren van vooroverleg waren de direct betrokken instellingen en landelijke organen in feite al in een eerder stadium op de hoogte van de gevolgen van de invoering van de WEB.

Uitvoeringskosten

Het ministerie had geen inzicht in de kosten van de landelijke organen en instellingen voor de uitvoering van de WEB. Het enige dat in de dossiers werd aangetroffen was de eis van het ministerie dat de implementatie van de WEB budgettair neutraal moest zijn. De landelijke organen en de instellingen stemden in met deze eis van het ministerie. Alleen aan de kosten van ontwikkeling en onderhoud van de kwalificatiestructuur werd door het ministerie aandacht besteed, hoewel een inhoudelijke onderbouwing van de genoemde bedragen ontbrak².

3.7 Verantwoording en toezicht in opzet gewaarborgd

De belangrijkste organisaties in het secundair beroepsonderwijs zijn de landelijke organen en de ROC's. De inwerkingtreding van de WEB heeft de toedeling van taken en bevoegdheden aan deze organisaties ingrijpend gewijzigd. De Rekenkamer ging na of in de wet is voorzien in een aantal elementaire, noodzakelijke voorwaarden die de minister in staat stellen zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van met publieke middelen gefinancierde organisaties waar te maken.

Uit de wettekst bleek dat formeel aan de eisen voor verantwoording en toezicht is voldaan. Veel zaken behoeven echter nog wel nadere uitwerking; het gaat hier onder meer om:

- * een uitgewerkt bekostigingsmodel. Het nieuwe bekostigingsmodel zal pas in het jaar 2000 worden ingevoerd.
- * waarborgen voor een adequate informatievoorziening. Formeel kan de minister nagenoeg alle informatie opvragen, maar niet vastgelegd is welke informatie zal worden opgevraagd ten behoeve van het toezicht en ter bepaling van het toekomstig beleid.

Opvallend is dat de nog nader te bepalen informatievoorziening van de landelijke organen en de ROC's aan de minister achteraf plaatsvindt. Zo is geen jaarplan voorgeschreven en worden de voorgeschreven begrotingen niet ter informatie aan het ministerie gezonden.

¹ Stuurgroep assistenten-opleidingen, april 1996.

² Notitie raming kosten kwalificatiestructuur van B. de Vries aan H/FB d.d. 24-08-1994.

4 CONCLUSIES EEN AANBEVELINGEN

De totstandkoming van de WEB is een complex wetgevingstraject geweest waarbij het secundaire beroepsonderwijs, het volwassenenonderwijs en het vormingswerk geïntegreerd werden. Dit diende onder andere te leiden tot de vorming van een beperkt aantal instellingen en het invoeren van een kwalificatiestructuur. Daarnaast diende de WEB op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer tot stand te komen voor 1 januari 1996. Gevolg was dat slechts een korte periode beschikbaar was om bestaande wetgeving te integreren en nieuw beleid te vertalen in wetgeving.

De Rekenkamer heeft, wat betreft het secundair beroepsonderwijs, gepoogd vast te stellen of de beleidsvoorbereiding van de WEB aan de eisen voldeed. Deze eisen zijn ontwikkeld vanuit de maatschappelijke visie dat het handelen van de overheid transparant dient te zijn, in die zin dat bekend is wat de overheid wil bereiken en op welke wijze.

De beleidsvoorbereiding van de WEB schoot op een aantal onderdelen tekort, te weten:

- * de beleidsvoorbereiding van de WEB was door een gebrekkige archivering niet controleerbaar, in die zin dat de besluitvorming niet op eenvoudige wijze gereconstrueerd kon worden.
- * vier van de vijf beoogde doelen waren onvoldoende toetsbaar geformuleerd. Het gaat hier om de doelen met betrekking tot de kwaliteitsverbetering en de internationalisering van het beroepsonderwijs, de vermindering van de bestuurslast en de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.
- * de – veelal impliciet – veronderstelde doel-instrumentrelaties werden niet of nauwelijks op hun plausibiliteit getoetst; daarbij dient één belangrijk instrument, de bekostiging, nog tijdens de implementatiefase te worden vormgegeven. Hierdoor is onduidelijk of en in hoeverre dit instrument – en andere instrumenten – zal bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van de WEB.

Positieve punten in het proces van de beleidsvoorbereiding van de WEB waren dat:

- * er inzicht bestond in mogelijke ongewenste neveneffecten, in implementatie- en uitvoeringsproblemen. Dit inzicht ontstond met name door het voeren van uitgebreid overleg met het veld.
- * het ministerie ten aanzien van de meeste mogelijke ongewenste neveneffecten en van de implementatie en uitvoeringsproblemen een afweging maakte.
- * de voorlichting over de nieuwe wet tijdig plaatsvond.
- * de WEB in opzet voldoende waarborgen biedt voor verantwoording aan en toezicht door de minister.

De minister trekt een zware wissel op de toekomst, omdat na de inwerkingtreding van de WEB sprake is van een omvangrijk en langdurig implementatietraject. Gedurende dit traject moet ook nog een belangrijk instrument als de bekostiging van de instellingen worden vormgegeven. In dat geval dient gewaarborgd te zijn dat de verschillende fasen van beleidsvoorbereiding op elkaar aansluiten. Alleen als sprake is van duidelijke doelen en van duidelijke doel-instrumentrelaties is het voor de Tweede Kamer mogelijk te beoordelen of de vormgeving van het instrument bekostiging een bijdrage zal leveren aan de doelen van de WEB en of deze doelen worden gerealiseerd.

De Rekenkamer beveelt de minister aan om, bij het voorleggen van het bekostigingsinstrument aan de Kamer, alsnog de doelstellingen die hij

nastreeft met de WEB toetsbaar te formuleren en de relaties tussen met name het in te zetten instrument bekostiging en de daarmee te bereiken doelen te expliciteren.

De Rekenkamer beveelt voorts aan:

- * bij majeure beleidswijzigingen tijdig een integrale ex ante evaluatie uit te voeren, zodat gekozen kan worden uit alternatieve (combinaties van) beleidsinstrumenten.
- * voor een goede archivering zorg te dragen, zodat het proces van beleidsvoorbereiding controleerbaar is en de wijze van totstandkoming en de uitkomsten van het proces sturend kunnen zijn bij het in een later stadium ontwikkelen van regelgeving.
- * het intensieve overleg met het veld, mede in het kader van de totstandkoming van het bekostigingsmodel, te continueren. Hierdoor kan op relatief eenvoudige wijze inzicht worden verkregen in ongewenste neveneffecten, in implementatie en in uitvoeringsproblemen.
- * de tijdige voorlichting aan het veld voort te zetten.

5 REACTIE MINISTER EN NAWOORD REKENKAMER

5.1 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

De minister is van mening dat bij de WEB zeer zeker sprake is geweest van een zorgvuldige beleidsvoorbereiding. Hij benadrukte nog eens dat de aanleiding voor de WEB lag in het gebrek aan onderlinge samenhang in de bestaande wetgeving en in de verschillen in veranderende tijdgeest die deze wetgeving uitstraalde.

De minister constateert met genoegen dat de Rekenkamer positief oordeelde over het inzicht dat gedurende de beleidsvoorbereiding bestond in de mogelijke ongewenste neveneffecten en in de mogelijke implementatie- en uitvoeringsproblemen, en over het feit dat ter zake een afweging werd gemaakt.

De minister deelt de overtuiging van de Rekenkamer dat een goede archivering belangrijk is. De totstandkoming van de WEB was echter naar zijn mening een complex traject dat onder hoge tijdsdruk stond, hetgeen repercussies had voor de archivering. Hij zegde toe het proces van archivering kritisch te zullen bekijken.

De minister is van mening dat de WEB meer doelstellingen kent dan de Rekenkamer noemt. De WEB is aanzienlijk complexer dan het door de Rekenkamer vervaardigde doelstellingenschema suggereert. De minister schrijft voorts dat de doelstellingen waar mogelijk zijn gekwantificeerd – namelijk bij de ROC-vorming en bij de vermindering uitstroom van ongekwalificeerden – en dat de andere doelstellingen zich niet eenvoudig laten kwantificeren. De doelstellingen van de WEB zijn politieke keuzen, gebaseerd op uitgebreide discussies met betrokken actoren. Wat betreft de toetsing van veronderstelde doel-instrumentrelaties is in de beleidsvoorbereiding vooral gekeken naar de logische samenhang tussen doelen en instrumenten en deze samenhang is getoetst in vele overleggen.

De minister onderschrijft de noodzaak van een goede beleidsvoorbereiding waarbij kritisch wordt gekeken naar de te bereiken doelen en per doel het in te zetten instrumentarium wordt afgewogen. Hij zegt toe in de hoofdlijnennotitie over de bekostiging na 2000 (april 1998) en in de verdere berichtgeving aan de Tweede Kamer in te zullen gaan op relatie en samenhang tussen de doelstellingen en het instrument bekostiging, waarbij zal worden aangegeven hoe de «incentives» van het bekostigingsmodel uitwerken en bij welke doelstellingen deze «incentives» aangrijpen.

Tot slot schrijft de minister dat het implementatietraject het resultaat is van intensieve communicatie met het veld, dat om redenen van zorgvuldigheid en redelijkheid diverse elementen qua invoering zijn gefaseerd, en dat reeds bij invoering van de WEB de hoofdlijnen van de bekostiging waren opgenomen. Het intensieve overleg met het veld en de tijdige voorlichting aan het veld zal de minister, ook bij de ontwikkeling van het bekostigingsmodel, voortzetten.

5.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat de minister de noodzaak van een goede beleidsvoorbereiding onderschrijft, met name ten aanzien van het toetsbaar formuleren van doelen en het uitvoeren van een plausibiliteitstoets. Dat het formuleren van toetsbare doelen niet altijd een eenvoudige zaak is betekent naar haar mening echter niet dat het achterwege gelaten kan worden. De doelen van de WEB, bijvoorbeeld verbetering aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt, hadden naar haar

mening alle toetsbaar geformuleerd kunnen worden. De overheid dient naar haar mening aan te geven welke doelen zij wanneer wenst te bereiken en zij dient aannemelijk te maken dat de gekozen instrumenten zullen leiden tot realisatie van de doelen. Wellicht kan de «logische samenhang van doelen en instrumenten in vele overleggen» worden getoetst, maar daarvoor is het wel noodzakelijk dat doelen en instrumenten eerst in hun onderlinge samenhang zijn geëxpliciteerd; dit is helaas niet geschied. Het is dan ook tot genoegen van de Rekenkamer dat de minister toezegt alsnog de samenhang tussen de doelstellingen van de WEB en het instrument bekostiging aan te geven. Ook ten aanzien van de andere in de WEB genoemde instrumenten verdient het aanbeveling alsnog de samenhang met de doelen van de WEB aan te geven. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

In het kader van het onderzoek naar de beleidsvoorbereiding van de WEB gehanteerde eisen (de nummering verwijst naar de desbetreffende paragrafen). Na het overzicht van de gehanteerde eisen volgen de definities van de gehanteerde begrippen.

Ex ante evaluatie (3.2)

normen:

- * er diende een integrale ex ante evaluatie te worden verricht, waarin in elk geval de verschillende mogelijke combinaties van beleidsinstrumenten tegen elkaar worden afgewogen aan de hand van een aantal criteria, waaronder de verwachte mate van doelbereiking; de ex ante evaluatie dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten:
 - * toetsbare doelen (3.3), dat wil zeggen dat:
 - de met de WEB nagestreefde doelen in onderlinge samenhang werden vastgelegd;
 - het referentiejaar werd vastgelegd (gegevens over de uitgangspositie) en een nulmeting werd verricht;
 - het realisatiejaar werd vastgelegd;
 - het tempo van doelbereiking werd aangegeven;
 - de wijze waarop de (mate van) doelbereiking wordt gemeten werd vastgelegd;
 - * een voldoende concrete beschrijving van de mogelijk in te zetten instrumenten (3.3), dat wil zeggen: een beschrijving die toetsing op plausibiliteit mogelijk maakt
 - * toetsing op plausibiliteit (3.4), dat wil zeggen dat:
 - de veronderstelde relaties tussen de verschillende doelen en instrumenten in onderlinge samenhang waren geëxpliciteerd;
 - de veronderstelde relaties – zoveel mogelijk met gebruikmaking van empirische onderbouwing – waren getoetst op hun plausibiliteit;
 - * mogelijke ongewenste neveneffecten (3.5), dat wil zeggen dat:
 - inzicht bestond in de mogelijke neveneffecten en de omvang daarvan;
 - ten aanzien van elk neveneffect een afweging werd gemaakt die leidde tot een aanpassing van de regelgeving, dan wel tot het bewust accepteren van het neveneffect, dan wel tot het nemen van overgangsmaatregelen.
 - * indien geen integrale ex ante evaluatie werd verricht diende de motivatie hiervoor schriftelijk te worden vastgelegd. De Rekenkamer ging in dat geval na in hoeverre de elementen van een ex ante evaluatie deel hebben uitgemaakt van de beleidsvoorbereiding.

toelichting:

De Rekenkamer hanteert als norm dat bij majeure beleidswijzigingen een integrale ex ante evaluatie dient te worden verricht, opdat de afweging tussen alternatieve (combinaties van) beleidsinstrumenten systematisch en controleerbaar plaatsvindt. De toets op plausibiliteit is een centraal element in de ex ante evaluatie; minimale voorwaarden om deze te kunnen uitvoeren zijn dat er toetsbare doelen zijn geformuleerd, de beschrijving van de mogelijk in te zetten instrumenten voldoende concreet is en de veronderstelde relaties tussen deze twee zijn geëxpliciteerd. Indien een integrale ex ante evaluatie ontbreekt hanteert de Rekenkamer als norm dat gedurende de beleidsvoorbereiding dient te worden voldaan aan de elementen van een ex ante evaluatie¹.

¹ Dit afgezien van de situatie waarin een integrale ex ante evaluatie ontbreekt en dit naar oordeel van de Rekenkamer voldoende is gemotiveerd.

Mogelijke implementatieproblemen (3.6):

normen:

- * er diende inzicht te bestaan in de mogelijke implementatieproblemen;
- * ten aanzien van elk mogelijk implementatieprobleem diende een afweging te worden gemaakt;
- * er diende vooroverleg plaats te vinden met de betrokken actoren over de implementatie;
- * er diende tijdig voorlichting te worden gegeven over de implementatie van de nieuwe regelgeving.

toelichting:

Het is denkbaar dat er bij de (uitvoering van het beleid) betrokken actoren problemen bestaan die de realisatie van de beleidsdoelen geheel of gedeeltelijk verhinderen, en het beleid daarmee geheel of gedeeltelijk doen mislukken. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen dient er naar de mening van de Rekenkamer van te voren inzicht te bestaan in de bij de betrokken actoren voorkomende problemen en in hoeverre deze problemen een bedreiging voor de doelbereiking vormen.

Mogelijke uitvoeringsproblemen (3.6):

normen:

- * er diende inzicht te bestaan in mogelijke uitvoeringsproblemen;
- * ten aanzien van elk mogelijk uitvoeringsprobleem diende een afweging te worden gemaakt.

De uitvoeringskosten (3.6):

normen:

- * er diende inzicht te bestaan in de kosten van de uitvoering van de in de WEB vastgelegde taken.

toelichting: zie toelichting «mogelijke implementatieproblemen».

Waarborgen voor verantwoording en toezicht (3.7):

normen:

- * ten aanzien van de oprichting diende:
 - de motivatie voor het toekennen van taken te zijn aangegeven;
 - de doelstelling aangegeven te zijn;
 - sprake te zijn van een wettelijke grondslag voor de taakuitoefening;
 - aangegeven te zijn onder welke voorwaarden niet-publieke taken mogen worden verricht;
 - de bekostigingswijze wettelijk te zijn vastgelegd;
 - de verantwoording over de uitvoering van de publieke taak en het financieel beheer daarvan, alsmede de controle daarop te zijn vastgelegd;
 - de bestuurssamenstelling en rechtspositie personeel geregeld te zijn;
 - de openbaarheid van bestuursvergaderingen en van bestuur te zijn vastgelegd;
 - de rechtsbescherming en klachtenbehandeling geregeld te zijn;
- * ten aanzien van het toezicht diende sprake te zijn van:
 - een recht op inlichtingen, algemeen en specifiek;
 - periodieke verantwoordingsinformatie (begroting, jaarplan, jaarverslag, jaarrekening, accountantsverklaring, prestatiegegevens, evaluatierapport, vergoedingsregeling bestuur en arbeidsvoorwaardenregeling personeel);
 - informatie over controle- en toezichtinstrumenten, waaronder: functiescheiding, AO/IC, waarborgen voor juistheid en volledigheid van verstrekte gegevens;

- een accountantsverklaring waarin werd verklaard dat de subsidievoorwaarden waren nagekomen;
- een verklaring van een accountant dat gebruik is gemaakt van een controleprotocol;
- de mogelijkheid tot beïnvloeden prestatie en kosten, vaststellen/goedkeuren begroting/jaarplan, jaarrekening, tarieven/heffingen;
- een taakverwaarlozingsbepaling;
- de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen en het stellen van nadere regels;
- de mogelijkheid tot benoeming van bestuurs- en directieleden en vertegenwoordiging;
- sanctiebepalingen.

toelichting:

Wat betref de verantwoording en toezicht dient de wet voldoende waarborgen te bevatten voor de minister om zijn verantwoordelijkheid op basis van die wet waar te kunnen maken. Daartoe heeft de Rekenkamer de zogenoemde ZBO-normen (regelgeving van 5 september 1996, nr. 96M0006572) als referentiekader gehanteerd.

DOELEN EN INSTRUMENTEN VAN DE WEB

Dit globale overzicht van de doelen en in te zetten instrumenten van de WEB met betrekking tot het secundair beroepsonderwijs werd vervaardigd op basis van de Kernpuntennotitie en de Tweede-Kamerstukken. Het overzicht werd onderschreven door OCenW.

De WEB heeft het volgende ten doel:

- 1 Het creëren van een bestel waarin alle actoren – op de eerste plaats de instellingen – voortdurend streven naar het verbeteren van de kwaliteit van het beroepsonderwijs en de educatie door:
 - het opzetten van een kwalificatiestructuur, een geordend geheel van kwalificaties en deelkwalificaties waarvoor eindtermen zijn vastgesteld door het bedrijfsleven. Belangrijke instrumenten hierbij zijn de beroepspraktijkvormingsplaatsen, het grote percentage praktijk in de leerwegen en de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het bepalen van de eindtermen;
 - het leveren van maatwerk door:
 - het instellen van Regionale Opleidingscentra;
 - vergroting van het beleidvoerend vermogen van de instellingen;
 - invoeren van integraal beleid van deelnemersbegeleiding en studie- en beroepskeuze-advisering op instellingsniveau;
 - het invoeren van een bekostigingsmodel, waardoor de rijksoverheid uiting kan geven aan haar behoeften, bijvoorbeeld het bekostigen op output;
 - een kwaliteitsbewakingssysteem, waarbij kwaliteit gedefinieerd wordt als het optimaal, onder toetsing aan professionele standaarden, door de instelling voldoen aan door andere partijen geformuleerde onderwijs- en vormingsbehoeften. Dit te realiseren door:
 - invoering van het systeem op instellingsniveau;
 - externe legitimering;
 - een kwaliteitsverslag (jaarlijks);
 - contracten tussen leerling en instelling/bedrijf;
 - een sanctieregime;
 - de bevoegdheid van de minister om vanuit macro-doelmatigheidsaspecten in bepaalde gevallen voor bepaalde opleidingen een numerus fixus in te stellen.

- 2 Internationalisering van het beroepsonderwijs door:
 - het invoeren van een kwalificatiestructuur die aansluit bij SEDOC, de Europese niveau-indeling, waardoor de internationale vergelijkbaarheid toeneemt.
 - de landelijke organen de taak te geven de eindtermen zodanig te formuleren dat gekwalificeerden zich internationaal kunnen bewegen.

- 3 Vermindering van de bestuurslast voor de rijksoverheid door:
 - vermindering van het aantal onderwijsinstellingen;
 - vermindering van het aantal landelijke organen;
 - vermindering van het aantal handelingen tussen rijksoverheid enerzijds en instellingen en landelijke organen.

- 4 Verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt door:
 - het invoeren van een kwalificatiestructuur, waarbij het bedrijfsleven beroepsprofielen opstelt;
 - aandacht voor de praktijkcomponent en de beroepspraktijkvorming;
 - het instellen van Regionale Opleidingscentra.

- 5 De WEB dient voorts bij te dragen aan de reductie van het aantal

uitstromers uit het onderwijs zonder startkwalificatie van 30% (niveau 1995) naar 15% in 2001 door:

- introductie assistentenopleiding en -kwalificatie;
- het toestaan – onder voorwaarden – dat commerciële instellingen opleidingen uit de kwalificatiestructuur aanbieden;
- het invoeren van een bekostigingsmodel, waardoor de rijksoverheid uiting kan geven aan haar behoeften, bijvoorbeeld het bekostigen op output;
- verbetering van de schoolprestaties van doelgroepen (met name allochtonen).

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

- bedrijfstak; een bepaalde sector van het Nederlandse bedrijfsleven dat door een landelijk orgaan met betrekking tot het beroepsonderwijs wordt vertegenwoordigd
- beroepspraktijkvorming; een vorm van onderwijs waarbij leerlingen van een ROC in het kader van hun opleiding in een bedrijf onderricht in de praktijk van het beroep ontvangen
- beleidsalternatieven: alternatieve (combinaties van) beleidsinstrumenten, in te zetten om (een) specifiek(e) beleidsdoel(en) te realiseren.
- beleidsvoorbereiding: onderdeel van de beleidscyclus dat begint met probleemanalyse en eindigt met de goedkeuring van voorgesteld beleid door de politiek verantwoordelijken.
- beroepsprofiel; functieomschrijving van een bepaald beroep dat de basis vormt voor de eindtermen
- doelen (= beleidsdoelen): uitkomsten (= gevolgen) van beleid, bijvoorbeeld in de maatschappij of de eigen organisatie, die met dat beleid worden beoogd.
- effecten: doelen en neveneffecten.
- eindtermen; kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden, waarover degene die de opleiding voltooit dient te beschikken met het oog op maatschappelijk en beroepsmatig functioneren
- ex ante evaluatie: (de schriftelijke vastlegging van) een onderbouwde afweging tussen verschillende mogelijke (combinaties van) beleidsinstrumenten aan de hand van een aantal criteria, waaronder in elk geval de te verwachten mate van realisering van de nagestreefde doelen en de te verwachten neveneffecten;
- een *integrale* ex ante evaluatie heeft *alle* te verwachten gevolgen (doelen en neveneffecten) tot onderwerp, een *niet-integrale* ex ante evaluatie richt zich op een specifieke groep van te verwachten gevolgen en laat alle andere mogelijke gevolgen buiten beschouwing (bv. MER).
- ex ante evaluatie *onderzoek* : een toekomstgericht onderzoek waarin de effecten van een toekomstige/potentiële beleidsmaatregel worden weergegeven en zo mogelijk worden afgezet tegen de effecten van andere beleidsmaatregelen.
- externe legitimering; van de examens die kunnen worden afgelegd dient de kleinst mogelijke meerderheid van de deelkwalificaties die nodig zijn voor een diploma te geschieden onder verantwoordelijkheid van een andere instantie dan de ROC
- gekwalificeerde; degene die een startkwalificatie heeft behaald
- instrumenten (= beleids-): middelen die de rijksoverheid inzet om bepaalde doelen te realiseren (bijvoorbeeld dwingende regelgeving, subsidies, voorlichting enz.).
- implementatieproblemen: zaken of omstandigheden die de *invoering*

van een nieuw beleidsinstrumentarium of van veranderingen in het bestaande instrumentarium belemmeren.

- KMBO; Kort middelbaar beroepsonderwijs
- leerarbeidsplaats; een opleidingsplaats in een leerbedrijf voor deelnemers aan de beroepsbegeleidende leerweg.
- leerbedrijf; een onderneming die in het kader van het leerlingwezen de praktijkcomponent verzorgt
- leerweg; de verhouding tussen de praktijk- en de scholingscomponent die een LOB noodzakelijk acht om aan de eindtermen te kunnen voldoen, onderscheiden worden de beroepsbegeleidende leerweg (het leerlingwezen) met minimaal 60% beroepspraktijkvorming en de beroepsopleidende leerweg met minmaal 20% en maximaal 60% beroepspraktijkvorming
- landelijk orgaan; landelijk orgaan beroepsonderwijs, samenwerkingsverband van werkgevers en werknemers in een bedrijfstak dat ervoor zorg draagt dat de vakbekwaamheid in hun branche op een zo hoog mogelijk niveau wordt gebracht en gehouden door middel van adviezen, voorlichting, opleidingen en trainingen, en het stimuleren van vernieuwingen
- MBO; Middelbaar beroepsonderwijs
 - neveneffecten: gevolgen/uitkomsten van beleid die niet met dat beleid werden/worden beoogd, derhalve buiten de geformuleerde beleidsdoelen vallen; neveneffecten kunnen gewenst of ongewenst zijn, positief of negatief gewaardeerd worden en zijn per definitie onbedoeld (onder neveneffecten worden in het onderhavige onderzoek ook de gevolgen van het intrekken/wijzigen van bestaande regelgeving verstaan). Inzicht in neveneffecten valt bijvoorbeeld te verkrijgen door consultatie van bij de uitvoering van het (voorgenomen) beleid betrokken actoren, literatuurstudie (tot welke problemen heeft inzet van vergelijkbare beleidsinstrumenten in het verleden geleid?), computersimulaties enz.
 - OCenW; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
 - praktijkcomponent; zie beroepspraktijkvorming
 - ROC; regionaal opleidingscentrum, verzorgt onder meer in het kader van het leerlingwezen de scholingscomponent
 - ROC-vorming; het proces waarbij de MBO-instellingen en streek-scholen en instituten voor vormingswerk en volwasseneneducatie opgaan in een ROC
 - startkwalificatie; het voldaan hebben aan de eindtermen op niveau 2, zoals voorgeschreven in de WEB
 - scholingscomponent; dat onderdeel van het leerlingwezen dat door de ROC's wordt verzorgd, ook wel de theoretische component genoemd
 - uitvoeringsproblemen: zaken of omstandigheden die de *werking* van een nieuw beleidsinstrumentarium – *gegeven* dat dit reeds is geïmplementeerd – belemmeren.

- WEB; Wet educatie en beroepsonderwijs 1995
- WCBO; Wet op het cursorisch beroepsonderwijs 1993