

Vergaderjaar 1998–1999

26 065

Beleidsvoorbereiding secundair beroepsonderwijs

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 24 september 1998

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake Beleidsvoorbereiding secundair beroepsonderwijs de onderstaande vragen aan de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen bij brief van 24 september 1998 beantwoord.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Walsem

De griffier voor deze lijst,
Mattijssen

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GL), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Vendrik (GL), Remak (VVD), Weekers (VVD), Van Dok-Van Weele (PvdA), Udo (VVD), Blok (VVD).

Plv. leden: Harrewijn (GL), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Koenders (PvdA), Bos (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), vacature PvdA, Reitsma (CDA), Feenstra (PvdA), Rabbae (GL), Van Blerck-Woerdman (VVD), Geluk (VVD), vacature PvdA, De Vries (VVD), Balemans (VVD).

1

Waarom heeft de Algemene Rekenkamer gekozen dit beleidstraject te onderzoeken? Heeft de Algemene Rekenkamer ook bij andere ministeries onderzoeken naar beleidsvoorbereidingstrajecten uitgevoerd? (blz. 5)

Het belang van het beroepsonderwijs voor de Nederlandse samenleving en de omvang van het beleidsterrein waren voor de Rekenkamer aanleiding het onderzoek te verrichten. De Rekenkamer heeft ook bij andere ministeries onderzoek naar (onderdelen van) beleidstrajecten verricht, bijvoorbeeld: Verzelfstandiging van de loodsdienst (Tweede Kamer 21 210) en Toetsbaarheid kinderopvangbeleid (Tweede Kamer 22 223).

2

Per wanneer stelt de Algemene Rekenkamer de genoemde eisen aan de beleidsvoorbereiding? (blz. 6)

De Rekenkamer heeft dit geheel van eisen voor het eerst geformuleerd naar aanleiding van de onderzoeken «Beleidsvoorbereiding secundair beroepsonderwijs» en «Fiscale faciliteit voor het leerlingwezen». Deze eisen werden echter ontleend aan eerdere Rekenkameronderzoeken die mede de beleidsvoorbereiding als onderwerp hadden. Voor het Ministerie van OCenW zijn dit bijvoorbeeld «Beheersing vervangingsuitgaven in primair en voortgezet onderwijs» (Tweede Kamer 1996–1997, 25 220 nr. 2) en «Scheiding van voorbereiding en uitvoering van bekostigingsbeleid» (Tweede Kamer 1994–1995, 24 230 nr. 2). Een ander voorbeeld is het onderzoek «Evaluatie van het technologiebeleid» (Tweede Kamer 6 juni 1996 536 R), waarin de Rekenkamer aangeeft aan welke eisen evaluatieonderzoeken moeten voldoen. Ook in het dit najaar te verschijnen Rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van ex-ante evaluatieonderzoeken zullen de eisen die de Rekenkamer stelt aan beleidsvoorbereiding ten dele aan de orde komen.

3

Hanteren ministeries deze eisen ook voor beleidsvoorbereiding, of zijn zij op de hoogte van het feit dat de Algemene Rekenkamer de mate van naleving van deze eisen kan gaan onderzoeken? (blz. 6)

De Rekenkamer expliciteerde haar eisen voor de beleidsvoorbereiding pas onlangs, zodat de ministeries niet op de hoogte konden zijn van de door de Rekenkamer gehanteerde eisen. Het Ministerie van OCenW aanvaardde evenwel de door de Rekenkamer gehanteerde normatiek. Dankzij de publicaties van de onderzoeken «Fiscale faciliteit leerlingwezen» en «Beleidsvoorbereiding secundair beroepsonderwijs» zijn alle ministeries in staat kennis te nemen van de eisen die de Rekenkamer hanteert. Overigens betreft het hier eisen die op de departementen algemeen aanvaard zijn.

4

Bestaan er algemeen aanvaarde aanwijzingen of afspraken voor de beleidsvoorbereiding vergelijkbaar met de bestaande «Aanwijzingen voor de regelgeving, praktijkvoorschriften voor ontwerpers van overheidsregelingen»? (blz. 6)

Het Handboek financiële informatie en administratie rijksoverheid (HAFIR) bevat informatie over de verschillende soorten evaluatieonderzoek. Daarin staan een aantal van de door de Rekenkamer geformuleerde eisen. Onlangs is er in het kader van het AR/IOFEZ overleg een herziening van het desbetreffende onderdeel van Hafir aan de orde geweest. De minister van Financiën heeft zijn collega's hierover reeds geïnformeerd, brief van

22 juni 1998, kenmerk B98/204m, Referentiekader voor evaluatie-instrumenten.

5

Heeft de snelle totstandkoming na commentaar van organisaties en instanties, geleid tot aanpassingen, zoals het temporiseren van de implementatie met uitzondering van de ROC-vorming, die achteraf op sommige punten beleidsmatig niet verstandig zijn gebleken? (blz. 7).

De Rekenkamer heeft de beleidsvoorbereiding van de WEB voor zover betrekking hebbend op het secundair beroepsonderwijs onderzocht. De gevolgen van keuzen tijdens de beleidsvoorbereiding die pas na de invoering van de WEB kenbaar werden vielen buiten het bestek van het onderhavige onderzoek.

6

Kan de Algemene Rekenkamer wel bevestigen dat de verdwenen computersimulatie op enig moment heeft bestaan en werd gebruikt? (blz. 9).

De informatie die de Rekenkamer aantrof bevatte aanwijzingen dat op enige moment sprake was van een computersimulatie. In verschillende stukken trof zij de uitkomsten van de simulatie aan.

7

Hoe passen het veertiental doelen van de WEB uit de Kernpuntennotitie en de andere doelen die de Algemene Rekenkamer in dezelfde notitie onderscheidt, bij het overzicht in bijlage 2? Zijn er doelen bijgekomen of verdwenen? (blz. 10).

Het globale overzicht van de doelen en in te zetten instrumenten van de Web met betrekking tot het secundairberoepsonderwijs zoals weergegeven in bijlage 2 van het onderhavige onderzoek, is vervaardigd op basis van de Kernpuntennotitie en Tweede-Kamerstukken. De meeste in de Kernpuntennotitie genoemde doelen zijn terug te vinden in het door de Rekenkamer opgestelde overzicht, zij het niet alle als één van de vijf finale doelen van de WEB, maar vaak als «tussendoelen» die als instrumenten beschouwd kunnen worden waarmee het realiseren van de finale doelen wordt nagestreefd. Een voorbeeld van een dergelijk tussendoel in de Kernpuntennotitie is «het realiseren van een landelijke kwalificatiestructuur van beroepsopleidingen» (Kernpuntennotitie p. 3; valt onder doel I uit het Rekenkameroverzicht). De Kernpuntennotitie zelf maakt overigens niet systematisch onderscheid tussen instrumenten, knelpunten, tussendoelen en finale doelen, ofschoon dit onderscheid vaak wel impliciet aanwezig is.

Een gering aantal van de in de Kernpunten genoemde doelen is niet terug te vinden in het overzicht van de Rekenkamer, omdat de Rekenkamer beoogde de finale doelen en de instrumenten van de WEB (met betrekking tot het secundair beroepsonderwijs) op *hoofddlijnen* weer te geven. Een voorbeeld van een dergelijk doel is «het realiseren van een zoveel mogelijk open en toegankelijk stelsel» (Kernpuntennotitie p. 3). Vier van de vijf finale doelen in het overzicht van de Rekenkamer zijn terug te vinden in de Kernpuntennotitie. Het finale doel «Internationalisering van het beroepsonderwijs» is niet ontleend aan de Kernpuntennotitie, maar aan de Tweede-Kamerstukken.

8

Wie had het tijdstip voor de ex ante evaluatie gekozen? (blz. 10)

Het ministerie van OCenW nam niet het initiatief om een ex ante evaluatie uit te voeren. Bij de behandeling van het conceptvoorstel WEB in de Commissie voor Sociaal en Cultureel Beleid werd voorgesteld om het wetsvoorstel aan een evaluatieve studie te onderwerpen; de Raad voor Sociaal en Cultureel Beleid en vervolgens de ministerraad namen dit voorstel over (vergaderingen d.d. 16 resp. 19 november 1993). Het ministerie constateerde vervolgens dat de keuzes aangaande de beleidsalternatieven al waren gemaakt en vastgelegd in het wetsvoorstel, en besloot daarop om de ex ante evaluatie te beperken tot de vraag «Is het aannemelijk dat de instrumentering van het beleid, zoals voorgesteld in de WEB zal leiden tot de realisatie van de geformuleerde doelen?» Deze werd echter niet beantwoord.

Het gevolg van deze gang van zaken was dat de «ex ante evaluatie» op een te laat tijdstip werd uitgevoerd en dat de door het ministerie onder deze noemer ontplooiden activiteiten die benaming niet verdienden: er was geen sprake van een afweging tussen alternatieve beleidsinstrumenten aan de hand van een aantal criteria, en ook aan de noodzakelijke voorwaarden om een ex ante evaluatie uit te kunnen voeren was niet voldaan.

9

Was in dit traject gewaarborgd dat de verschillende fasen van beleidsvoorbereiding op elkaar aansluiten? (blz. 12)

De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre bij de totstandkoming van de WEB aan een aantal cruciale *inhoudelijke* eisen inzake beleidsvoorbereiding werd voldaan. De *procesmatige* kant van het voorbereidingstraject van de WEB viel buiten het bestek van dit onderzoek. De vraag of gewaarborgd was dat de verschillende fasen van het proces op elkaar aansloten heeft de Rekenkamer niet onderzocht.

10

Ziet de Algemene Rekenkamer in het inspectierapport «Examens 1996 getoetst» een bevestiging van de verwachte verslechtering van de kwaliteit van de examens ten gevolge van externe legitimering of hangen de geconstateerde misstanden samen met andere ontwikkelingen? (blz. 13)

Nee, de eerste opleidingen conform de WEB zijn pas van start gegaan op 1 augustus 1997.

11

Was in dit beleidsvoorbereidingstraject te voorkomen geweest dat pas in de loop van het traject verschillende mogelijke ongewenste neveneffecten werden onderkend? Zo ja, hoe? Zo ja, welke gevolgen heeft deze nalatigheid mogelijk gehad? Is de overheid bijvoorbeeld duurder uit nu lopende het proces moet worden bijgestuurd? (blz. 13)

De Rekenkamer heeft de beleidsvoorbereiding onderzocht; zij heeft niet onderzocht wat de gevolgen waren van eventuele nalatigheden in de beleidsvoorbereiding. De door het ministerie van OCenW gehanteerde methode, eerst een onderwerp en op basis van de reacties op dit onderwerp vaststellen of sprake is van ongewenste neveneffecten, acht de Rekenkamer aanvaardbaar.

12

Waarom meent de Algemene Rekenkamer dat de minister had moeten onderbouwen dat de implementatie werkelijk budgettair neutraal kon worden ingevoerd, nadat de landelijke organen en instellingen met deze eis hadden ingestemd? (blz. 14)

De Rekenkamer is van mening dat de minister dient vast te stellen of zijn doelstellingen gegeven het budget realiseerbaar zijn.

13

Wat wordt precies bedoeld met dat het «opvallend» is dat de nog nader te bepalen informatievoorziening van de landelijke organen en de ROC's aan de minister achteraf plaatsvindt? (blz. 14)

Vanuit een oogpunt van efficiency verdient het de voorkeur dat de door de ROC's te verstrekken informatie wordt vastgesteld voordat deze organisaties worden opgericht. Elke ROC zou dan bepalen welke informatie van belang is en op welke wijze deze informatie moet worden verkregen. De feitelijke gang van zaken was dat er pas nadat het gehele fusieproces was afgerond en de administraties van de ROC's waren ingericht werd onderhandeld over de door de ROC's te leveren informatie.

14

Zegt de Algemene Rekenkamer dat het in de huidige opzet onmogelijk is voor de Tweede Kamer om 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? (blz. 15)

Ja.

15

Waar leest de Algemene Rekenkamer in de reactie van de minister dat hij de noodzaak onderschrijft dat doelen toetsbaar geformuleerd dienen te worden? (blz. 17)

De Rekenkamer leidt dit af uit twee opmerkingen van de minister. Allereerst zijn opmerking dat «waar mogelijk zijn de doelstellingen gekwantificeerd». Met andere woorden, ook de minister is van mening dat doelen gekwantificeerd dienen te worden. Gekwantificeerde doelen zijn een eerste voorwaarde voor de toetsbaarheid van doelen. Ten tweede merkte de minister op: «daarnaast onderschrijf ik 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». Een dergelijke afweging is in beginsel alleen mogelijk indien sprake is van toetsbare doelen.

16

Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer in het licht van het advies inzake Beleidsvoorbereiding secundair beroepsonderwijs, het Bekostigingsmodel beroepsonderwijs vanaf het jaar 2000, zoals geschetst door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in zijn brief van 29 april 1998 (Kamerstuk 25 297 nr. 4)?

Het bekostigingsmodel vanaf het jaar 2000 maakte geen onderdeel uit van het onderzoek van de Rekenkamer; het onderzoek heeft betrekking op de periode tot het van kracht worden van de WEB. Een globale beoordeling van het bekostigingsmodel vanaf het jaar 2000 laat zien dat er ten opzichte van de «Beleidsvoorbereiding secundair beroepsonderwijs» sprake is van verbetering. Zo wordt aangegeven aan welke doelen het instrument bekostiging geacht wordt een bijdrage te leveren. Tevens wordt op verschillende plaatsen aangegeven wat de verwachte effecten zijn van elementen van het nieuwe bekostigingsmodel. Deze effecten worden echter niet gekwantificeerd. Ook zijn de genoemde doelen niet toetsbaar geformuleerd.