

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 VIII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1999

Nr. 109

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 1 september 1999

Ik heb het genoegen u hierbij de Agenda BVE voor te leggen. Deze notitie bevat op hoofdlijnen mijn opvattingen over wat de komende jaren in de sector educatie en beroepsonderwijs moet gebeuren, wil deze sector haar functie voor de deelnemer, de arbeidsmarkt en de samenleving als geheel voluit vervullen.

De Agenda BVE bevat hierover niet het laatste woord. Ze is juist bedoeld om de start te markeren van een proces, waarin ik in goed overleg met alle partijen die betrokken en belanghebbend zijn bij de sector wil komen tot een gezamenlijk gedragen ontwikkelingsperspectief, en tot afspraken om dat ontwikkelingsperspectief gerealiseerd te krijgen. Als resultaat van dat proces stel ik mij een document voor zoals het HOOP voor het hoger onderwijs, een document waarin voor een aantal jaren de beleidsvoornemens in een samenhangend kader geplaatst worden. Deze Agenda BVE heeft dus vooral een procesfunctie.

Hoofddlijn van de redenering is:

1. Educatie en beroepsonderwijs zijn, in het licht van diverse maatschappelijke ontwikkelingen en van de noodzaak tot een leven lang leren, van grote betekenis voor het individu, de arbeidsmarkt en voor de samenleving als geheel. Met de WEB en de totstandkoming van de regionale opleidingscentra zijn de condities gecreëerd om die brede maatschappelijke functie goed te vervullen. Voor de komende jaren komt het er op aan dat dit ook voluit gaat gebeuren.
2. Daartoe staat mij een ontwikkelingsbeleid voor ogen waarin ik met de betrokken partijen wil komen tot een gezamenlijk gedragen perspectief en tot afspraken om dat perspectief gerealiseerd te krijgen. Met «betrokken partijen» bedoel ik in elk geval de actoren die vertegenwoordigd zijn in de EB-Kamer, de sociale partners en collega's van

andere departementen. In dat ontwikkelingsbeleid staan twee leidende beginselen centraal:

- a. kwaliteit, toegankelijkheid en regionale samenwerking versterken
- b. autonomie en deregulering bevorderen

3. De Agenda BVE beschrijft in zeer globale zin een aantal thema's en vraagstukken die in het kader van dat ontwikkelingsbeleid de komende jaren aandacht verdienen. Daarmee wordt ook een ordening en samenhang aangebracht in de vele verschillende beleidstrajecten die op dit moment voor de BVE-sector van belang zijn.
4. De notitie bevat verder een uiteenzetting over de bedoeling en de aanpak van de evaluatie van de WEB die volgens de wettelijke bepalingen uiterlijk 1 januari 2002 zal worden aangeboden aan de beide Kamers van de Staten Generaal. Een beschrijving van de aanpak is als bijlage bijgevoegd.
5. Tenslotte beschrijft de Agenda BVE in het kort de procedure die moet leiden tot nadere concretisering per beleidsthema en tot afspraken over het ontwikkelingsperspectief. Mijn streven is er op gericht om over die procedure op zo kort mogelijke termijn overeenstemming te bereiken met de partijen die ik in het proces wil betrekken.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans

Agenda BVE

Perspectieven voor educatie en beroepsonderwijs

Inhoudsopgave	blz.
Samenvatting	4
1. Inleiding	5
2. Waarom deze Agenda BVE?	6
3. Enkele kenmerken van de uitgangssituatie	7
4. Ontwikkelingsbeleid	8
4.1 Kwaliteit, toegankelijkheid en regionale samenwerking versterken	8
4.2 Autonomie en deregulering bevorderen	9
5. De evaluatie van de WEB	11
6. Kwaliteit en toegankelijkheid: thema's en vraagstukken	11
6.1 Een leven lang leren	12
6.2 Versterken van de kwalificatiestructuren educatie en beroeps- onderwijs	13
6.3 Versterken van het primaire proces	13
6.4 De werknemer in educatie en beroepsonderwijs	17
6.5 Kwaliteit en publieke verantwoording	18
7. Regionale samenwerking	19
7.1 Gemeenten	19
7.2 Bedrijfsleven en collectieve sector	20
7.3 Andere aanbieders van onderwijs en scholing	21
7.4 Sociale zekerheid en arbeidsvoorziening	23
8. Procedure voor overleg	23
Afkortingenlijst	25

Samenvatting

De Agenda BVE bevat op hoofdlijnen de opvattingen van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over wat de komende jaren in de sector educatie en beroepsonderwijs moet gebeuren, wil deze sector haar functie voor de deelnemer, de arbeidsmarkt, en de samenleving als geheel volledig vervullen.

De Agenda BVE bevat hierover niet het laatste woord. Ze is bedoeld om de start te markeren van een proces, waarin in goed overleg met alle partijen die betrokken en belanghebbend zijn bij de sector gekomen wordt tot een gezamenlijk gedragen ontwikkelingsperspectief, en tot afspraken om dat ontwikkelingsperspectief gerealiseerd te krijgen. De Agenda BVE heeft dus vooral een procesfunctie.

Hoofddlijn van de redenering

Educatie en beroepsonderwijs zijn, in het licht van diverse maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder een leven lang leren, van grote betekenis voor het individu, voor de arbeidsmarkt en voor de samenleving als geheel. Met de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en de totstandkoming van de regionale opleidingscentra zijn de condities gecreëerd om die brede maatschappelijke functie te vervullen. Voor de komende jaren komt het er op aan dat dit ook voluit gaat gebeuren.

Daartoe dient een beleid waarin met de betrokken partijen gekomen wordt tot een gezamenlijk gedragen ontwikkelingsperspectief en tot afspraken om dat perspectief gerealiseerd te krijgen. Met «betrokken partijen» worden in elk geval bedoeld de actoren die vertegenwoordigd zijn in de EB-Kamer, de sociale partners en andere departementen.

Bij dit «ontwikkelingsbeleid» staan twee leidende beginselen centraal:

- a. kwaliteit, toegankelijkheid en regionale samenwerking versterken
- b. autonomie en deregulering bevorderen

De Agenda BVE beschrijft in zeer globale zin een aantal thema's en vraagstukken die in het kader van dit ontwikkelingsbeleid de komende jaren aandacht verdienen. Daarmee wordt ook een ordening en samenhang aangebracht in de vele verschillende beleidstrajecten die op dit moment voor de BVE-sector van belang zijn.

De Agenda BVE bevat verder een beknopte uiteenzetting over de bedoeling en de aanpak van de evaluatie van de WEB die volgens de wettelijke bepalingen uiterlijk 1 januari 2002 zal worden aangeboden aan de beide Kamers van de Staten Generaal.

Tenslotte beschrijft de Agenda BVE in het kort de procedure die moet leiden tot nadere concretisering per beleidsthema en tot afspraken over het ontwikkelingsperspectief. Het streven is er op gericht om over die procedure op zo kort mogelijke termijn overeenstemming te bereiken met de partijen die in dit proces betrokken zullen worden.

1. Inleiding

Leren van levensbelang

Een economie die hoge eisen stelt aan het innovatief vermogen van bedrijven. Productieprocessen die door technologische ontwikkelingen en concurrentie aan permanente verandering onderhevig zijn. Een beroeps-perspectief dat steeds minder bepaald wordt door «een baan voor het leven», en steeds meer door flexibiliteit en employability. Een grotere verscheidenheid in de wijze waarop mensen gedurende hun levensloop werken, zorgen en leren combineren. Een toenemende culturele en etnische diversiteit als gevolg van internationale migratiebewegingen. Personeelstekorten in een toenemend aantal maatschappelijke sectoren door vergrijzing en een aantrekkende arbeidsmarkt.

Het is maar een greep uit de zeer diverse maatschappelijke en economische ontwikkelingen en vraagstukken waar we middenin zitten en in de komende eeuw nog mee te maken zullen krijgen. In al hun diversiteit hebben ze één ding gemeen: stuk voor stuk hebben ze gevolgen voor de kennis, de bekwaamheden en de levenshouding waarover mensen in de 21ste eeuw moeten beschikken. Daarbij staat vast dat we niet toe kunnen met de bagage die we in het initiële onderwijs meekrijgen; we zullen ons hele leven moeten blijven leren op vele terreinen. Het gaat daarbij om zaken als vakbekwaamheid voor beroepsuitoefening, om vaardigheid in de omgang met digitale technologie, om bedrevenheid in het verwerken van de grote stroom van informatie die dagelijks op ons afkomt, om beheersing van vreemde talen, en om het vermogen een eigen levensweg te vinden in een veranderende samenleving.

Grote maatschappelijke betekenis van educatie en beroepsonderwijs

Educatie en beroepsonderwijs vervullen in deze context een uiterst belangrijke rol. In de eerste plaats omdat een aanzienlijk deel van de Nederlandse beroepsbevolking uit mensen bestaat die gekwalificeerd zijn op het niveau van secundair beroepsonderwijs. Jongeren die nu een opleiding in het beroepsonderwijs volgen, zijn daardoor straks een vitale factor in tal van maatschappelijke sectoren, zoals het midden- en kleinbedrijf, zorg en volksgezondheid, de overheid, transport en logistiek, de informatica en de breed geschakeerde cultuursector. Maar ook volwassenen zullen een toenemend beroep doen op educatie en beroepsonderwijs, zeker nu in een aantal sectoren tekorten op de arbeidsmarkt ontstaan. Aanvullende scholing, het (alsnog) verwerven van een (start)kwalificatie en activiteiten gericht op reïntegratie en herintreding zijn de komende jaren dan ook belangrijke uitdagingen. De educatie is daarnaast van belang voor diverse doelstellingen: voorbereiding op beroepskwalificerende trajecten, inburgering en maatschappelijke integratie van migranten, en versterking van het persoonlijk en het maatschappelijk functioneren van mensen die buiten de boot dreigen te vallen. Educatie en beroepsonderwijs bieden daardoor ook een belangrijke bijdrage aan de versterking van de sociale infrastructuur en de sociale kwaliteit van Nederland.

Kansen benutten

Educatie en beroepsonderwijs hebben vooral een publieke taak, en worden daarom mogelijk gemaakt met collectieve middelen. Het Regeerakkoord voorziet in investeringen die de slagkracht van de sector vergroten. Daarnaast kan de sector zijn betekenis voor de samenleving, de beroepenwereld en het individu waarmaken door aanbod dat via het marktmechanisme tot stand komt. De sector bevindt zich daarmee in een

goede positie om de mogelijkheden die marktwerking biedt te benutten. De mate waarin de sector daarin slaagt en zich op die manier weet te positioneren in de totale kennisinfrastructuur, is in belangrijke mate afhankelijk van het eigen initiatief van de instellingen.

De sector heeft de afgelopen jaren een voor alle betrokkenen ingrijpend veranderingsproces doorgemaakt. Dit proces was gericht op het creëren van de bestuurlijke en organisatorische condities om de hierboven geschetste individuele en maatschappelijke betekenis waar te maken. De komende jaren komt het er op aan dat de kansen daarvoor ook daadwerkelijk en voluit worden benut, binnen de geldende budgettaire kaders voor de sector.

2. Waarom deze Agenda BVE?

Ontwikkelingsperspectief schetsen

De Agenda BVE gaat over het versterken van de functie van educatie en beroepsonderwijs voor het individu, voor de arbeidsmarkt en voor de samenleving als geheel. Het gaat niet meer om de noodzakelijke bestuurlijke en organisatorische condities, ofschoon die nog wel aandacht zullen blijven vragen. Evenmin gaat het om implementatie van de WEB, zij het dat veel van de activiteiten die van belang zijn nog wel als zodanig gekenschetst kunnen worden. Essentie van het beleid voor de komende jaren is dat de mogelijkheden die in de WEB en in het stelsel van educatie en beroepsonderwijs besloten liggen, ten volle worden benut bij het ontwikkelen van het beleid. Belangrijke kernbegrippen bij dit ontwikkelingsbeleid zijn versterking van kwaliteit, toegankelijkheid en regionale samenwerking, en het bevorderen van autonomie en deregulering.

De Agenda BVE schetst de hoofdlijnen van dit beleid. De nadere concretisering ervan is een zaak van goed samenspel en van afspraken met al die partijen en actoren die bij de sector betrokken zijn. De primaire functie van de brief is het gesprek te openen met alle relevante partijen over een gezamenlijk gedragen ontwikkelingsperspectief voor de komende jaren, en over een aanpak om dat ontwikkelingsperspectief te realiseren. De Agenda BVE vormt daarmee de start van een interactief proces.

De Agenda BVE heeft daarnaast een ordenende functie. Er gebeurt immers al veel op het terrein van educatie en beroepsonderwijs, wat goed te plaatsen is in dit ontwikkelingsperspectief. Ordening daarvan biedt de mogelijkheid om meer samenhang aan te brengen in het totaal van de beleidsinspanningen.

Opzet

De sector educatie en beroepsonderwijs is in de huidige vorm de resultante van een ingrijpend veranderingsproces. Hoofdstuk 3 bevat een beknopte beschrijving van de belangrijkste kenmerken van de uitgangssituatie waarin de sector op dit moment verkeert.

In hoofdstuk 4 wordt op hoofdlijnen het ontwikkelingsbeleid geschetst. Centraal staan twee leidende beginselen: versterken van kwaliteit, toegankelijkheid en regionale samenwerking, en bevorderen van autonomie en deregulering.

Hoofdstuk 5 bevat een beknopte beschrijving van de evaluatie van de WEB, die volgens de wettelijke bepalingen uiterlijk 1 januari 2002 zal worden afgerond.

De thema's die in het kader van het ontwikkelingsbeleid aan de orde zijn staan in de hoofdstukken 6 en 7. Hoofdstuk 6 gaat over «kwaliteit en toegankelijkheid». Hoofdstuk 7 gaat in op «regionale samenwerking».

3. Enkele kenmerken van de uitgangssituatie

De sector educatie en beroepsonderwijs is in de huidige vorm de resultante van een ingrijpend veranderingsproces. Veel partijen zijn betrokken of belanghebbend bij het stelsel dat door middel van de WEB tot stand gekomen is. Partijen aan de aanbodzijde: instellingen en landelijke organen, hun landelijke vertegenwoordigers zoals de Bve Raad, het Colo, en het Paepon als vertegenwoordiger van de niet-bekostigde instellingen. Er is ook sprake van visieontwikkeling bij deze partijen op hun rol, verantwoordelijkheid en inbreng in het WEB-stelsel, zo blijkt uit de opvattingen en plannen van deze partijen die beschreven staan in een aantal van hun strategiedocumenten.

Daarnaast is sprake van een divers geheel van actoren aan de vraagzijde en in de maatschappelijke omgeving: werkgevers en hun landelijke vertegenwoordigers, werknemersorganisaties, de rijksoverheid, gemeenten en een deelnemersorganisatie zoals het JOB. Het zijn alle partijen die hoge verwachtingen hebben van de BVE-sector, en die van een kritische betrokkenheid blijf geven bij de ontwikkeling en het functioneren van de sector.

De uitgangssituatie voor het beleid voor de komende jaren wordt in elk geval door de volgende drie kenmerken bepaald.

1. Draagvlak, maar ook «klein leed»

In de eerste plaats blijkt dat de sector een ingrijpend veranderingsproces achter de rug heeft en dat de effecten van dat proces nog goed merkbaar zijn: de implementatie van het nieuwe stelsel en vraagstukken van bestuurlijke en organisatorische aard vragen nog veel aandacht. Het draagvlak voor de WEB is groot, maar men wordt ook geconfronteerd met tal van vraagstukken in de categorie «klein leed» en «dagelijks chagrijn»: regelgeving waarvan men de noodzaak niet inziet, onduidelijkheden over de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling en aanvangsproblemen bij de uitvoering van nieuwe taken. Aandacht voor dit gewenningsproces en verdergaande autonomie en deregulering blijven de komende jaren van belang.

2. Grote maatschappelijke verwevenheid

In de tweede plaats wordt educatie en beroepsonderwijs gekenmerkt door een grote maatschappelijke verwevenheid. Die komt uiteraard tot uitdrukking in de relatie die de sector onderhoudt met praktisch alle bedrijfstakken. Die verwevenheid is er echter ook met beleidsterreinen als werkgelegenheid, achterstanden en integratie van migranten, en in het feit dat educatie en beroepsonderwijs deel uitmaken van een veel bredere kennisinfrastructuur waarin ook andere aanbieders van scholing en onderwijs voor volwassenen opereren. Die verwevenheid komt wel heel sterk tot uitdrukking in het feit dat het «product» van educatie en beroepsonderwijs niet alleen binnen de schoolmuren tot stand komt maar ook in die samenleving zelf: het «schoolvoorbeeld» daarvan is de beroepspraktijkvorming die voor een belangrijk deel binnen (leer)bedrijven plaatsvindt. De betrokkenheid van het «afnemend veld» bij het leren en onderwijzen in deze sector is dan ook groot. De maatschappelijke verwevenheid van educatie en beroepsonderwijs is één van de sterke punten van deze sector die de komende jaren verder zal

moeten worden uitgebouwd: ze is een voorwaarde voor kwaliteit en toegankelijkheid.

3. Complexiteit

In de derde plaats vormen educatie en beroepsonderwijs als geheel een tamelijk complexe onderwijssector. De grote heterogeniteit van de deelnemerspopulatie, de diversiteit van het aanbod aan opleidingen en leerwegen, de verschillen tussen educatie en beroepsonderwijs qua aansturing en bekostiging, de relatie tussen onderwijsinstellingen en landelijke organen voor het beroepsonderwijs, de vele partijen en actoren in deze sector, de overgang van het oude stelsel naar het nieuwe, zorgen tezamen voor een complex beeld. Dit maakt het noodzakelijk te blijven streven naar overzicht, transparantie en adequate voorlichting en communicatie, niet alleen op landelijk maar ook op regionaal niveau. Een van de oogmerken van regionale samenwerking is dan ook dat beter zichtbaar wordt wat educatie en beroepsonderwijs voor de (regionale) samenleving kunnen betekenen.

4. Ontwikkelingsbeleid

Zoveel mogelijk mensen kansen bieden hun talenten te ontwikkelen, hen zo goed mogelijk toerusten voor de arbeidsmarkt en voor de samenleving, en hen in staat te stellen hun leven lang te leren. Dat is in essentie de opdracht van educatie en beroepsonderwijs. De komende jaren zal de BVE-sector deze opdracht optimaal moeten vervullen. De extra investeringen die deze kabinetsperiode in de sector gepleegd worden, vergroten de mogelijkheden daartoe. Het ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren is er in essentie op gericht dat de sector deze maatschappelijke betekenis voluit waarmaakt. Bij zulk beleid gaat het er om met alle partijen tot afspraken te komen over een ontwikkelingsperspectief en over een aanpak om dat perspectief gerealiseerd te krijgen.

In dit ontwikkelingsbeleid staan twee leidende beginselen centraal:

1. Kwaliteit, toegankelijkheid en regionale samenwerking versterken
2. Autonomie en deregulering bevorderen

4.1 Kwaliteit, toegankelijkheid en regionale samenwerking versterken

Kwaliteit

Kwaliteit heeft betrekking op wat deelnemers leren en op hoe deelnemers leren. Jongeren en volwassenen moeten via educatie en beroepsonderwijs de kennis, vaardigheden, inzichten en attitudes kunnen verwerven die «er toe doen» met het oog op persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren. Daarmee heeft kwaliteit dus in elk geval betrekking op de competenties die in educatie en beroepsonderwijs verworven kunnen worden en die in de eindtermen van de kwalificatiestructuren beschreven worden. Het gaat hier om de wettelijke opdracht tot kwalificering.

Specifiek voor de kwaliteit van het beroepsonderwijs is het van belang dat het georganiseerd bedrijfsleven inbreng en inspraak heeft in de inrichting van de verschillende opleidingen, zodat het beroepsonderwijs optimaal aansluit op de arbeidsmarkt. Het is de taak van de landelijke organen beroepsonderwijs om daar namens de sociale partners van de bedrijfstak voor te zorgen.

Kwaliteit is daarnaast dat het leren doelmatig is, plaatsvindt in een aantrekkelijke en uitdagende leeromgeving, op een wijze die toegesneden

is op de maat van de deelnemer. Kwaliteit heeft daarmee ook betrekking op de wijze waarop deelnemers kennis, vaardigheden en inzichten verwerven, dus op het primaire proces van onderwijzen en leren.

De onderwijsinspectie vervult bij het bevorderen en bewaken van de kwaliteit een belangrijke controlerende rol. Dit gebeurt onder meer door middel van het Integraal Instellingstoezicht en het analyseren van de kwaliteitszorgverslagen van de instellingen. Deze rol sluit aan op de benadering in de nota «Variëteit en waarborg» over het toezicht van de Inspectie.

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid betekent dat zoveel mogelijk mensen gebruik kunnen maken van het aanbod en zich zodoende kunnen kwalificeren. Toegankelijkheid houdt in wezen in dat het stelsel ontvankelijk is voor een zeer heterogene deelnemerspopulatie én op het vermogen van het stelsel om al die deelnemers aan zich te binden tot op het moment dat zij adequaat gekwalificeerd zijn. Dat is gezien de nog omvangrijke voortijdige en ongekwalificeerde uitval in educatie en beroepsonderwijs voor de komende jaren geen geringe opdracht.

Regionale samenwerking

Kwaliteit en toegankelijkheid moeten in de regio gerealiseerd en zichtbaar gemaakt worden. Regionale samenwerking veronderstelt dan ook dat instellingen de blik naar buiten richten: naar andere aanbieders van opleiding en scholing, en naar de actoren aan vraagzijde: deelnemers, gemeenten, organisaties voor arbeidsbemiddeling en sociale zekerheid, en het bedrijfsleven.

4.2 Autonomie en deregulering bevorderen

Door de WEB zijn nieuwe verhoudingen gecreëerd tussen de instellingen, de landelijke organen, de rijksoverheid, de gemeenten, het bedrijfsleven en andere actoren die in het stelsel een rol spelen. Daarbij is tevens een flinke stap in de richting van autonomie en deregulering gezet. De benadering van de WEB is globaal als volgt:

- a. Er zijn onderwijsinstellingen met een hoog beleidsvoerend vermogen die zich goed weten te verstaan met alle relevante partijen uit hun (regionale) maatschappelijke omgeving: deelnemers, overheden, bedrijfsleven etc. Zij leggen over hun functioneren en presteren ook publiek verantwoording af.
- b. Gemeenten voeren regie en plegen afstemming op de verschillende beleidstrajecten, waarbij rekening gehouden kan worden met de sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkeling binnen de gemeente. De gemeenten kunnen daartoe gebruik maken van verschillende geldstromen van de centrale overheid waaronder de rijksbijdrage voor de educatie. De gemeenten zijn met die rijksbijdrage rechtstreeks verantwoordelijk voor de aansturing van de educatie. Een belangrijke taak voor de gemeente in het educatieve domein is daarnaast de aanpak van het voortijdig schoolverlaten, waardoor gemeenten ook in een ander opzicht belangrijke samenwerkingspartners vormen voor de regionale opleidingscentra.
- c. De landelijke organen beroepsonderwijs zorgen voor de ontwikkeling van een heldere kwalificatiestructuur, waarin de gewenste kwalificaties zijn omschreven die aansluiten bij de ontwikkelingen in de beroepspraktijk. Tevens zijn zij verantwoordelijk voor de werving en de beoordeling van de leerbedrijven volgens door de bedrijfstak goedgekeurde criteria. Zij hebben een inspanningsverplichting om te

zorgen voor een kwantitatief en kwalitatief toereikend bestand aan beroepspraktijkvormingsplaatsen.

- d. Het rijk speelt een rol op afstand. De verantwoordelijkheid van de centrale overheid is vooral gericht op het waarborgen van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het stelsel. Via instrumenten als de bekostiging en door het stellen van kwaliteitsnormen (voor het beroepsonderwijs) maakt het rijk duidelijk waarop het de instellingen wil aanspreken en afrekenen. Voor het overige is sprake van selectieve sturing. Deze sturing heeft vooral betrekking op het functioneren van het stelsel als geheel: aangrijpingspunten daarbij zijn kwalificering, doelmatigheid, toegankelijkheid, en zelfregulerend vermogen.

Autonomie en deregulering betekenen vooral dat de hierboven geschetste bestuurlijke verhoudingen beter uit de verf komen. Twee thema's zijn daarbij aan de orde:

1. «Onnodige» regelgeving afschaffen

Het streven is gericht op een evenwichtig pakket van regelgeving dat:

- a. De minister van OCenW in staat stelt zijn ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement te kunnen vervullen;
- b. recht doet aan de verantwoordelijkheid, het zelfregulerend- en het beleidsvoerend vermogen van de actoren waarmee de minister van OCenW een bestuurlijke en financiële relatie onderhoudt (onderwijsinstellingen, landelijke organen voor beroepsonderwijs, gemeenten).

Regelgeving die instellingen belemmert in hun maatschappelijk functioneren past niet in zo'n pakket. De Bve Raad en Colo hebben toegezegd om met een systematische inventarisatie van dat soort regelgeving te komen. Op basis daarvan zullen nadere voorstellen komen.

Vereenvoudiging van de Crebo-procedure zal in elk geval in het kader van autonomie en deregulering plaatsvinden. In de afgelopen jaren is een betrekkelijk zware toetsing vooraf uitgevoerd alvorens opleidingen in het centraal register werden opgenomen. Conform de bedoeling van de WEB krijgen instellingen nu een grotere programmeervrijheid. Voor de komende ronde zal de toetsing op doelmatigheid van nieuwe opleidingen plaatsvinden aan de hand van de oordelen van de landelijke organen over de beschikbaarheid van beroepspraktijkvormingsplaatsen.

2. Een heldere rolverdeling

Autonomie en deregulering zijn daarnaast belangrijke uitgangspunten bij de aanpak van de thema's die in de hoofdstukken 6 en 7 beschreven worden. Het gaat hier om de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende landelijke en regionale actoren. Die rol- en verantwoordelijkheidsverdeling is af te leiden uit de WEB, maar zal per thema nader moeten worden gedefinieerd. Belangrijk is dat die actoren in eerste instantie zelf aangeven welke inbreng ze willen leveren aan het ontwikkelingsperspectief voor educatie en beroepsonderwijs. Hoofddlijn van de benadering is:

1. (regionaal) opererende partijen (instellingen, leerbedrijven, LOB's, gemeenten etc.) zijn verantwoordelijk voor kwaliteit en toegankelijkheid. Zij zijn daarop ook aanspreekbaar;
2. zij worden daarbij ondersteund door hun landelijke vertegenwoordiging: Bve Raad, Paepon, Colo, VNG, werknemersorganisaties etc. Die landelijke organisaties zijn bovendien het eerste aanspreekpunt voor de centrale overheid als het gaat om het gesprek over de hoofdlijnen van het beleid;

3. de centrale overheid heeft middels wetgeving en bekostiging een kaderstellende, voorwaardenscheppende, faciliterende, controlerende en stimulerende rol. Dit vergt nog een nadere doordenking op sturingsmechanismen en op het repertoire aan bestuurlijke omgangsvormen van de centrale overheid bij verdere deregulering en autonomie. In dat kader is ook de rol van de Onderwijsinspectie van belang en zullen deze vraagstukken bij de ontwikkeling van de toezichtswet tevens aan de orde zijn.

5. De evaluatie van de WEB

De Wet Educatie en Beroepsonderwijs biedt het kader waarbinnen de sector haar functie voor de deelnemer, de beroepenwereld en de samenleving als geheel moet vervullen. Een belangrijk moment in de komende periode is de evaluatie van de WEB. De evaluatie vloeit voort uit de bepaling in artikel 12.5.1 van de WEB om vóór 1 januari 2002 verslag aan beide Kamers uit te brengen over de werking van deze wet. Centraal staat daarbij de vraag of en in hoeverre de WEB het doelmatige wettelijke instrumentarium biedt om de maatschappelijke doelen van educatie en beroepsonderwijs volledig recht te doen. De aanpak van de evaluatie wordt gekenmerkt door een externe en onafhankelijke inventarisatie en ontsluiting van de beschikbare kennis omtrent de werking en de effecten van de WEB. Om dit proces in goede banen te leiden en de onafhankelijkheid van de kennisbasis te waarborgen is een Stuurgroep Evaluatie WEB ingesteld; deze zal een compact rapport uitbrengen, als grondslag voor een politiek verslag aan beide Kamers.

De aanpak van deze opdracht is neergelegd in een notitie waarover in de periode april – begin juni in sonderende zin met de belangrijkste organisaties gesproken is; op 17 juni is de notitie in de EB-Kamer geaccordeerd.

Gedurende de evaluatieperiode zal de WEB tussentijds worden aangepast met het oog op «noodzakelijk onderhoud» of voor punten waarvan de noodzaak tot wetwijziging evident is.

6. Kwaliteit en toegankelijkheid: thema's en vraagstukken

Praktische oplossingen voor de korte termijn; een open oog voor lange termijn issues.

Bij de aanpak van het hierboven geschetste ontwikkelingsperspectief is een aantal belangrijke thema's aan de orde. Deze thema's zijn op zich niet nieuw. Er is op deze onderwerpen al veel in gang gezet. Een themagewijze aanpak draagt er echter toe bij dat deze activiteiten meer in samenhang worden gebracht.

Wel is het per thema van belang de vraag te stellen of we er met de nu in gang gezette activiteiten zijn, gezien vanuit een perspectief voor de wat langere termijn. Educatie en beroepsonderwijs zijn immers nauw verweven met een samenleving en met een sociaal-economische werkelijkheid die sterk in beweging is. In de aanpak moet rekening worden gehouden met deze beweeglijkheid, om te voorkomen dat statische oplossingen worden gevonden voor dynamische vraagstukken. Het is dan ook van belang niet alleen te werken aan oplossingen voor de korte, maar ook om met elkaar in gesprek te blijven over de vraag hoe de sector ook op de langere termijn zijn maatschappelijke functie optimaal kan vervullen.

In het kader van kwaliteit en toegankelijkheid zijn in dit hoofdstuk de volgende thema's aan de orde:

1. Een leven lang leren
2. Versterken van de kwalificatiestructuren
3. Versterken van het primaire proces
4. De werknemer in educatie en beroepsonderwijs
5. Kwaliteit en publieke verantwoording

6.1 Een leven lang leren

Een leven lang leren is zowel een kwestie van kwaliteitsversterking van het onderwijsaanbod als van het scheppen van andersoortige condities die mensen in staat stellen te blijven leren. De belangrijkste daarvan zijn tijd en geld: dat wil zeggen mogelijkheden in de sfeer van verlof-regelingen, inkomensarrangementen, fiscale stimulansen en dergelijke, om de ontwikkeling naar een «lerende samenleving» te bevorderen. Perspectief daarbij is dat een leven lang leren steeds meer een integraal onderdeel is van het onderwijs- en scholingsbeleid van de centrale overheid, van lagere overheden, van instellingen, landelijke organen en van werkgevers. Een perspectief ook waarbij mensen zich steeds beter bewust zijn van het belang van een leven lang leren voor hun employability, maatschappelijk functioneren en persoonlijke ontwikkeling. Vanuit die optiek kijken ze als kritische consumenten naar de voor hen meest geschikte wijze om te leren en competenties te verwerven, waarbij ze kunnen kiezen uit een ruim en transparant geheel van publieke en private voorzieningen. De overheid en werkgevers bieden de burger stimulansen in de zin van financiële ondersteuning en regelingen die mensen tot leren in staat stellen. Regionale opleidingscentra kunnen zich in deze regionale «learning market» een prominente plek verwerven, indien hun aanbod blijk geeft van goede kwaliteit en ze aldus een belangrijke functie weten te vervullen voor een zeer brede en heteroöen samengestelde populatie.

Het beleid om een leven lang leren te bevorderen wordt thans uitgewerkt in het kader van de «employability-agenda», die voortvloeit uit de kabinetsreactie op het StAr-advies over een leven lang leren. Deze uitwerking bestaat uit een tiental actiepunten en is sterk toegespitst op «employability». De voortgang daarvan is onlangs besproken in het Voorjaarsoverleg. Het is van belang voortgang te maken met dit dossier. Daarom komt een meer uitgebreide rapportage over de employability-agenda in het Najaarsoverleg aan de orde, waarbij de inzet is om over te gaan tot concrete acties.

Zijn we er dan?

De implicaties van een leven lang leren zijn naar alle waarschijnlijkheid verstrekkender dan de acties die nu in het kader van de employability-agenda worden ondernomen. Het is dan ook van belang een open oog te blijven houden voor andere thema's die met een leven lang leren samenhangen. Een vraag is bijvoorbeeld mogelijk over de mate waarin ook niet-actieven bij een leven lang leren kunnen worden betrokken. Een andere vraag is of het geheel aan inkomensarrangementen (inclusief de flexibilisering van de studiefinanciering) voldoende mogelijkheden tot een leven lang leren biedt. Daarnaast is aandacht nodig voor eerlijke concurrentieverhoudingen tussen publieke en private onderwijsvoorzieningen. Tenslotte: hoe kan de positie van de deelnemer worden versterkt in de richting van het hierboven geschetste perspectief van de kritische onderwijsconsument.

Een belangrijk thema is de tekortproblematiek in verschillende sectoren op de arbeidsmarkt en de consequenties die dat heeft voor het beroeps-

onderwijs, een vraagstuk waarover de SER in april 1999 een advies heeft uitgebracht. Dit advies is in elk geval aanleiding nadrukkelijker te kijken naar de aansluiting en onderlinge afstemming van secundair en hoger beroepsonderwijs

6.2 Versterken van de kwalificatiestructuren educatie en beroepsonderwijs

De Kwalificatiestructuur Beroepsonderwijs (KSB) en Kwalificatiestructuur Educatie (KSE) zijn bedoeld om de interactie tussen onderwijs, samenleving en arbeidsmarkt te laten plaatsvinden. Die interactie heeft betrekking op de competenties waarover mensen moeten beschikken met het oog op beroepsuitoefening maatschappelijk participatie. De functie van die kwalificatiestructuren zou de komende jaren beter uit de verf moeten komen, opdat zij optimaal bijdragen aan de responsiviteit van educatie en beroepsonderwijs. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn flexibiliteit, consistentie en transparantie, samenhang met andere opleidingen, met voortgezet onderwijs en met hoger onderwijs, en eindtermen waarin op evenwichtige wijze tot uitdrukking komt wat deelnemers moeten leren met het oog op volwaardig persoonlijk, beroepsmatig en maatschappelijk functioneren.

Voor het beroepsonderwijs ligt de komende jaren het accent op de uitwerking van het «Stappenplan Versterking Kwalificatiestructuur» en op de adviezen die uitgebracht zijn door de SER, de ACOA en de Onderwijsraad. Noties als een leven lang leren, opvattingen over beroepsbekwaamheden en kerncompetenties zijn daarbij belangrijke elementen. Bij de educatie ligt het accent vooral op de implementatie van de Kwalificatiestructuur Educatie, op een wijze waardoor het profiel en de functie van educatie versterkt en beter zichtbaar wordt.

Eind 1999 zal de stand worden opgemaakt over de nu lopende acties. Op basis daarvan zal met de participanten in de EB-Kamer en sociale partners het vervolgtraject worden bepaald.

6.3 Versterken van het primaire proces

Kwaliteit en toegankelijkheid komen tot stand als in het «primaire proces» maatwerk wordt gerealiseerd voor een zeer brede en diverse deelnemerspopulatie. Gezien de grote variëteit aan opleidingen en deelnemers wordt dit primaire proces gekenmerkt door een grote verscheidenheid. Een belangrijk kenmerk is daarnaast dat het leerproces en de kennisoverdracht voor een belangrijk deel en in toenemende mate buiten de onderwijsinstelling plaatsvindt: in buitenschoolse leersituaties en in leerbedrijven. Het ontstaan van procedures om «elders verworven competenties» (evc) te erkennen is van die ontwikkeling een indicatie. De competenties die erkend zijn zullen mede de examinering bepalen, bijvoorbeeld bij het verlenen van vrijstellingen. Bij de educatie wordt op analoge wijze gebruik gemaakt van allerlei buitenschoolse leermomenten en -situaties.

Versterking en vernieuwing van het primaire proces zijn van groot belang gezien de nog steeds grote omvangrijke ongediplomeerde uitstroom. De ontwikkelingen gaan naar een situatie waarbij de inrichting en vormgeving van educatie en beroepsonderwijs zodanig gevarieerd is, dat een zeer brede en heterogene populatie in educatie en beroepsonderwijs adequaat bediend kan worden. Er is sprake van een breed didactisch repertoire, variërend van meer traditionele en klassikale methoden tot moderne methoden die optimaal gebruik maken van informatie en communicatietechnologie. Leerprocessen zijn «transmuraal», dat wil zeggen dat het leren buiten de onderwijsinstelling evenwaardig is aan het

leren binnen de instelling; het werkend leren bijvoorbeeld heeft een belangrijke functie in het primaire proces en is ook van hoge kwaliteit.

Veel impulsen zijn van invloed op de toekomstige vormgeving van het primaire proces. Daarom is het noodzakelijk om de verdere ontwikkeling en innovatie van dat primaire proces op een doordachte en samenhangende wijze te laten plaatsvinden. Daarbij zullen in elk geval de volgende beleidstrajecten meer in onderlinge samenhang moeten worden gezien.

1. Informatie- en communicatietechnologie

In de notitie «Onderwijs online: verbindingen naar de toekomst» is uiteengezet op welke wijze informatie- en communicatietechnologie verder in het onderwijs kan worden geïntegreerd. Een «ict-impuls» is ook voor educatie en beroepsonderwijs van groot belang, gezien de grote potentie van informatie- en communicatietechnologie om de kwaliteit en toegankelijkheid van educatie en beroepsonderwijs te versterken: ict biedt krachtige leeromgevingen, sluit aan op de belevingswereld van veel deelnemers in educatie en beroepsonderwijs, biedt mogelijkheden tot afstandsonderwijs en tot verbindingen van onderwijs met andere communicatiekanalen zoals radio, televisie en internet, en kan daardoor aanzienlijk bijdragen aan versterking en vernieuwing van het primaire proces.

De kansrijkheid van ict voor het primaire proces geldt overigens niet alleen voor het beroepsonderwijs maar ook nadrukkelijk voor de educatie: zo zijn multimediatechnologieën bij Nederlands als Tweede Taal goede voorbeelden van hoe ict kan bijdragen aan de kwaliteit en flexibiliteit van het educatief aanbod.

De Bve Raad heeft een «Meerjarenpakket Investeren In Voorsprong» uitgebracht, dat goed aansluit bij de aanpak die in «Onderwijs Online» voor de BVE-sector beschreven is. Het voornemen is om hierover met de Bve Raad een convenant te sluiten. Daarnaast: omdat praktijkleren een belangrijk onderdeel is van het primaire proces in het beroepsonderwijs, worden de landelijke organen voor het beroepsonderwijs aangesloten op het Kennisnet, en zal het voor leerbedrijven mogelijk worden om specifiek toegang tot het Kennisnet te krijgen.

2. Werkend leren en de kwaliteit van de praktijkvorming

Werkend leren is een integraal bestanddeel van het primaire proces in het beroepsonderwijs, en heeft vanuit een oogpunt van kwaliteit en toegankelijkheid grote merites. Daarom worden in het kader van het convenant «Werkend leren is kansen creëren» de mogelijkheden verkend om «werkend leren» beter te verankeren in het primaire proces van het beroepsonderwijs én in het personeels- en scholingsbeleid van bedrijven. Het succes van werkend leren is voor een belangrijk deel afhankelijk van voldoende beschikbaarheid van beroepspraktijkplaatsen, én van de kwaliteit van die plaatsen. Daarom is het van belang om in de uitwerking van «werkend leren» het kwaliteitsaspect van de beroepspraktijkvorming te accentueren, waarmee aangesloten wordt op de wettelijke taak die de landelijke organen daarin hebben. Het gaat erom dat de beroepspraktijkplaats een leeromgeving is waar de vereiste eindtermen kunnen worden gerealiseerd. Daarbij zullen ook de scholen hun verantwoordelijkheid moeten nemen, vooral daar waar het gaat om de begeleiding van de leerling op de beroepspraktijkplaats. Kwaliteitsbewaking van de beroepspraktijkvorming (een belangrijke taak voor de lob's) én de uitwerking van de rol van de instellingen bij het leren op de werkplek zijn belangrijke aandachtspunten voor de komende jaren.

Over de voortgang van het convenant «Werkend leren is kansen creëren» zal eind 1999 worden gerapporteerd. De conclusies zullen verder worden uitgewerkt, in eerste instantie in overleg met de sociale partners, naderhand met de Bve Raad en het Colo.

3. Kwaliteit en flexibiliteit

Een belangrijk oogmerk van de WEB is maatwerk, dat wil zeggen dat de onderwijs- en leerprocessen zodanig opgezet zijn dat de zeer heterogene deelnemerspopulatie voor educatie en beroepsonderwijs optimaal bediend wordt. Maatwerk en flexibiliteit zijn daarmee belangrijke voorwaarden tot kwaliteit en toegankelijkheid, en zullen de komende jaren verder tot ontwikkeling moeten komen. Dit is bijvoorbeeld nodig om de toenemende groep volwassen deelnemers beter te kunnen bedienen. Deelnemers die in het kader van reïntegratie, herintreden of tweede kans-onderwijs van educatie en beroepsonderwijs gebruik maken vragen een heel andere aanpak dan jongeren. Deelnemers aan educatieve trajecten, zoals nieuwkomers en oudkomers, verkeren bovendien vaak in levensomstandigheden die een groot beroep doen op de flexibiliteit van het onderwijsaanbod. Deze flexibiliteit zou ook tot uitdrukking kunnen komen in verruimde openingstijden van de instellingen ('s avonds, in de weekenden, en in de zomer).

Binnen deze thematiek is ook de flexibiliteit van leerwegen in het initiële beroepsonderwijs van belang. Gezien het grote belang van maatwerk en van een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt zouden ongewenste rigiditeiten in het onderscheid tussen de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) vermeden moeten worden. Daarom heeft de SER de mogelijkheden verkend om de «permeabiliteit» tussen beide leerwegen te vergroten, en zich gebogen over de vraag of er andere mogelijkheden zijn om de flexibiliteit en aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs te versterken, onder andere met het oog op het bestrijden van voortijdige uitval. Dit SER-advies is juni 1999 uitgebracht en in het ORION besproken. Daarbij is vastgesteld dat het van belang is dat een visie ontwikkeld wordt op de vormgeving van het beroepsonderwijs in de 21e eeuw. De beleidsreactie zal dit najaar worden opgesteld en zal een aanzet bevatten voor een discussie over dat toekomstperspectief.

4. Technocentra en kennistransfer

De relatie tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt wordt niet slechts gerealiseerd via de meer klassieke vormen van onderwijzen en leren, maar ook door allerlei andere vormen van kennisoverdracht die zich op de vrije markt en in het bedrijfsleven ontwikkelen. Technocentra zijn daarvan een voorbeeld. Technocentra zijn intermediaire organisaties die op initiatief van regionale instanties worden opgericht, en waarin samengewerkt wordt tussen onderwijsinstellingen (onder andere roc's en hbo-instellingen), bedrijven, gemeenten, arbeidsvoorzieningen en andere relevante partners. Deze regionale samenwerking is gericht op het verbeteren van de aansluiting van (technisch) onderwijs en arbeidsmarkt, op circulatie, diffusie en toepassing van kennis, en op het gezamenlijk benutten van hoogwaardige en moderne apparatuur.

Het streven is gericht op een landelijk gespreid stelsel van technocentra. Dit is uitgewerkt in een stimuleringsregeling die de huidige regionale initiatieven de kans biedt een stevig regionaal draagvlak op te bouwen. Om voor ondersteuning door de centrale overheid in aanmerking te komen is het nodig plannen in te dienen met daarin onder meer regio-analyses en regionale oplossingen voor gesignaleerde knelpunten. In het

samenwerkingsverband dragen de partners gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de technocentra en het halen van de doelstellingen, wat tot uiting komt in de publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS). Voor de roc's betekenen de technocentra een goede kans om hun wortels in de regio te versterken.

De regeling Kennisuitwisseling Beroepsonderwijs Bedrijfsleven heeft eveneens kennistransfer en kennisuitwisseling tot onderwerp. Deze regeling is in het leven geroepen om de samenwerking tussen het BVE-onderwijs en het bedrijfsleven te versterken en te vernieuwen. Dit is noodzakelijk omdat onze economie steeds kennisintensiever wordt en de veranderingen in het bedrijfsleven elkaar in hoog tempo opvolgen. De projecten in het kader van deze regeling moeten kennisuitwisseling tussen het bedrijfsleven en het onderwijs tot stand brengen, en de samenwerkende partijen moeten innovatieve leermiddelen of methoden ontwikkelen of implementeren.

5. 1000-uren norm

In het Regeerakkoord is aangekondigd dat naar analogie van het voortgezet onderwijs in de WEB een 1000-uren norm wordt opgenomen voor het beroepsonderwijs. Het gaat hier om intensivering van het onderwijsproces en de leertijd van deelnemers, met behoud en versterking van flexibiliteit en zelfstandigheid. Dit voornemen wordt in nauw overleg met de Bve Raad uitgewerkt en vormgegeven op een wijze die past binnen de eigen aard van het primaire proces in het beroepsonderwijs. Beoogd wordt dat in de onderwijs examenregeling de – onder verantwoording van de instelling te realiseren – onderwijsintensiteit van de desbetreffende opleiding wordt aangegeven, met tenminste een omvang van 1000 uren, evenals een inhoudelijke aanduiding van de invulling van deze onderwijstijd. De realisatie van de onderwijsintensiteit dient overigens plaats te vinden binnen het bestaande financiële kader. Beoogd wordt inwerkingtreding in 2003. Dit biedt instellingen de tijd om naar de gewenste situatie toe te groeien.

6. Examinering en externe legitimering

De examinering is een instrument om kwaliteit vast te stellen en te waarborgen. Van belang is om te constateren of de deelnemer voldoet aan de eindtermen en over de competenties beschikt die het verstrekken van het diploma rechtvaardigen. Gezien het kwaliteitsaspect is het van groot belang dat op afzienbare termijn sprake is van een betrouwbare, uitgekende en kostenbewuste examenpraktijk, die het vertrouwen geniet van het afnemend veld.

In de beleidsreactie op het Examenverslag 1998 is daarom een reeks van maatregelen aangekondigd: maatregelen die betrekking hebben op innovatie en kwaliteitsversterking van de examinering, en maatregelen die betrekking hebben op waarborging van kwaliteit via de externe legitimering en het inspectietoezicht. De kwaliteit van de examinering zal de komende jaren een belangrijk aandachtspunt blijven als een onderdeel van de evaluatie WEB en – naast het integrale instellingstoezicht – als voorwerp van separate toetsing en controle door de inspectie.

7. Innovatie- en vernieuwingsbeleid

De trajecten die hierboven beschreven zijn dragen bij aan de ontwikkeling en vernieuwing op korte en lange termijn van het primaire proces in educatie en beroepsonderwijs. Inzet voor de komende jaren is om de hierboven beschreven afzonderlijke impulsen op die ontwikkeling meer in

samenhang te brengen. Het vernieuwingsbeleid vervult daarbij een belangrijke rol. In het ORION van 14 april 1999 heeft een brede gedachte-wisseling plaatsgevonden over het vernieuwings- en innovatiebeleid vanaf 2000. Op basis daarvan is het besluit genomen om de middelen voor de beleidsagenda voor vernieuwing op het niveau van de instellingen en de landelijk organen toe te voegen aan de rijksbijdrage.

Vervolgens is de vraag aan de orde hoe de overheid blijvend zicht kan houden op de resultaten van de vernieuwingsactiviteiten van de instellingen en landelijke organen. Dit kan geschieden door middel van reguliere instrumenten zoals het informatiestatuut, het inspectietoezicht, de kwaliteitszorgverslagen en het jaarverslag van de instelling of het landelijk orgaan. In dit laatste document kan bijvoorbeeld in een aparte paragraaf over vernieuwing verslag gedaan worden over de ontwikkelingen. Daarbij is het aan de instelling om te bepalen welke onderwerpen hier aan de orde komen en hoe over de resultaten van de ontwikkelingen wordt gerapporteerd.

Voorts is besloten om voor innovatie op bestelniveau een afzonderlijk budget te blijven hanteren. Daarbij gaat het om activiteiten met een grensverleggende betekenis voor het bestel als geheel. Aan deze activiteiten kunnen niet alleen landelijke organen en bekostigde instellingen deelnemen, maar ook niet-bekostigde instellingen, gemeenten en andere organisaties die aan het bestel bijdragen. Uitgangspunt is dat het budget in beginsel beschikbaar blijft waarbij de aard van de innovaties waarop de overheid sturing wil hebben, kan wisselen.

6.4 De werknemer in educatie en beroepsonderwijs

Wordt kwaliteit en toegankelijkheid van educatie en beroepsonderwijs gerealiseerd in het primaire proces, dan is dat voor een belangrijk deel te danken aan de werknemer: de docent op de instelling, de leermeester in het leerbedrijf en al die functionarissen die anderszins direct of indirect bijdragen aan onderwijzen en leren. Versterking en vernieuwing van het primaire proces is daarom niet los te zien van het personeels- en organisatiebeleid, van de wijze waarop werknemers in educatie een beroepsonderwijs worden ingezet, voor de vakbekwaamheidsontwikkeling van al die verschillende soorten werknemers, en voor de professionaliteit van het management.

Het perspectief daarbij is dat instellingen een modern personeels- en organisatiebeleid voeren dat samenhangt met de ontwikkeling van het primaire proces zoals dat in de vorige paragraaf geschetst is. In de personeelsopbouw van de instelling wordt rekening gehouden met een breed spectrum aan competenties die nodig zijn om de klus van educatie en beroepsonderwijs te klaren: de functies en competenties van werknemers in de instelling vertonen dan ook een grote variëteit. Verder is employability een belangrijke drijfveer voor het personeelsbeleid van de instelling. Het belang daarvan is evident: daar waar educatie en beroepsonderwijs een belangrijke bijdrage leveren aan de versterking van de employability van werknemers in allerlei maatschappelijke sectoren, heeft dat ook (en wellicht in de eerste plaats) betrekking op diegenen die zelf in educatie en beroepsonderwijs werkzaam zijn. De onderwijssector kan op die manier een voorbeeldfunctie vervullen. Daarom zal ook de employability van werknemers in het onderwijs nadrukkelijk aan de orde komen in het overleg met de sociale partners.

In de nota «Maatwerk voor morgen» zijn voorstellen opgenomen om de personele situatie in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin te versterken. Deze nota bevat bovendien een «Urgentieprogramma BVE» waarin

specifiek voor educatie en beroepsonderwijs een aantal aanvullende maatregelen opgenomen is. Over deze nota en over dit urgentieprogramma zal nader overleg plaatsvinden.

6.5 Kwaliteit en publieke verantwoording

Versterking van de kwaliteit van het onderwijs en van de publieke verantwoording over die kwaliteit is een belangrijke prioriteit in het Regeerakkoord, ook voor educatie en beroepsonderwijs. De instellingen in educatie en beroepsonderwijs zullen de komende jaren meer individueel op hun presteren worden aangesproken, en de verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs zal een meer publiek karakter krijgen. In dat kader zal ook de toezichtfunctie van de inspectie worden versterkt op een wijze die ik heb beschreven in de beleidsnota «Variëteit en waarborg; voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs» .

Het perspectief daarbij is dat de instellingen voldoende kwaliteit leveren op alle essentiële onderdelen, waaronder ook de naleving van wettelijke bepalingen (OER, Onderwijsovereenkomst, en examens). Zij geven voldoende gehoor aan de externe behoeften uit de regionale maatschappelijke omgeving, en gebruiken daarvoor een volledig ontwikkeld en voldoende werkend kwaliteitszorgsysteem dat voorziet in een regelmatige en onbevangen beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Zij leggen voldoende publieke verantwoording af aan de regionale omgeving en aan de rijksoverheid. Met een adequaat functionerend kwaliteitszorgsysteem per instelling kan de inspectie volstaan met verificatie van het «eigen» kwaliteitsoordeel en een licht «eerste-orde toezicht». Alleen in geval van onvoldoende kwaliteit zal sprake zijn van een intensiever toezicht met een zelfstandige beoordeling door de inspectie.

De instellingen zijn momenteel hard aan de slag om een adequaat functionerend kwaliteitszorgstelsel op te zetten, en publiceren daarover kwaliteitszorgverslagen in 1999 en in 2001. Eind 1999 brengt de inspectie een macrorapportage uit waarin een beeld wordt geschetst van de ontwikkeling van de kwaliteitszorg bij de bekostigde en de particuliere instellingen, en waarin ook per instelling zichtbaar is in welke mate zij voldoet aan een aantal verwachtingen die daarover eerder geformuleerd zijn.

De inspectie is begin van dit jaar gestart met het Integraal Instellings-toezicht (IIT), dat er op gericht is alle instellingen in de sector de komende jaren door te lichten op een aantal relevante kwaliteitskenmerken: kwalificering, doelmatigheid van het primaire proces, toegankelijkheid, zelfregulering, management en organisatie. Eind 1999 zal een eerste evaluatie plaatsvinden van de ervaringen met het IIT. In het kader van de toekomstige toezichtswet (welke aangekondigd is in de nota «Variëteit en waarborg») zal worden gezien hoe het toezicht op het niet-bekostigd onderwijs geregeld wordt.

Eind 1999 kan op basis van het Inspectierapport over de Kwaliteitszorg 1999 en op basis van de eerste ervaringen met IIT, in de EB Kamer worden gesproken over voortgang van het kwaliteitszorgbeleid en over de verdere uitwerking van het inspectietoezicht.

Om de verantwoording inzake de besteding van middelen van de minister aan de Tweede Kamer te optimaliseren, is departementaal een traject Accountability, Toetsing en Controle uitgezet. Daarin worden instrumenten ontwikkeld, zoals kengetallen en benchmarking, die een meerwaarde zullen hebben voor de publieke verantwoording.

7. Regionale samenwerking

Kwaliteit en toegankelijkheid worden zichtbaar in de regio. Dáár gebeurt het, en alleen op basis van gebleken kwaliteit en toegankelijkheid kunnen ROC's zich tot de in het Regeerakkoord genoemde «brede centra voor leren» ontwikkelen. Het is dan ook van groot belang dat de instellingen de komende jaren hun wortels verder in de regio uitslaan.

Die regio is echter zelf ook in beweging. Zo is binnen het samenstel van aanbieders van onderwijs, opleiding en scholing veel gaande. Daardoor zijn ROC's genooddakt voortdurend hun eigen rol en positie te kiezen in een spectrum tussen samenwerking en concurrentie. Maar ook aan de vraagzijde is sprake van veel beweging: gemeenten zijn nog bezig hun draai te vinden in hun relatief nieuwe regierol op het terrein van onderwijs- en educatiebeleid; er zal een reorganisatie plaatsvinden van de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid (CWI) die van belang is voor de wijze waarop scholingsmiddelen worden ingezet; veranderingen in de regionale wereld van arbeid en beroep stellen de regionale opleidingscentra permanent voor de vraag hoe ze het beste in kunnen spelen op de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar goed opgeleiden. Een en ander stelt hoge eisen aan de omgevingsgerichtheid van instellingen, en hun vermogen om met verscheidene partijen in de regio samen te werken en win-win situaties te creëren.

De instellingen hebben daarbij te maken met:

1. gemeenten
2. bedrijfsleven en collectieve sector
3. andere aanbieders van onderwijs en opleiding
4. arbeidsvoorziening en sociale zekerheid

7.1 Gemeenten

De verantwoordelijkheden van de gemeente op het terrein van onderwijs- en educatiebeleid zijn de laatste jaren toegenomen. Voor educatie en beroepsonderwijs zijn daarbij vooral van belang de contractrelatie tussen gemeenten en roc's over educatie en over de inburgering van migranten, de versterking van de rol van de gemeente op het terrein van voortijdig schoolverlaten, en de samenwerking tussen gemeenten en roc's met het oog op de scholing van die werkzoekenden waarvoor de gemeente verantwoordelijk is.

Voor de gemeenten komt het er nu op aan de verschillende taken op het terrein van onderwijs- en educatiebeleid meer integraal op te pakken. Daarnaast ligt er een belangrijke uitdaging om, zoals in het Grote Stedenbeleid, meer samenhang aan te brengen tussen educatief beleid en andere gemeentelijke beleidsterreinen; welzijn en sociale cohesie, openbare orde en veiligheid, werkgelegenheid en sociaal-economische ontwikkeling. Ook is een nauwere relatie van belang met het welzijnsbeleid dat door de gemeente gevoerd wordt; zo wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan versterking van de sociale infrastructuur en van de sociale kwaliteit, zoals beschreven in de Welzijnsnota van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Gemeenten moeten daarbij onderling samenwerken, en samenwerken met andere belangrijke partijen in de regio zoals organisaties op het terrein van arbeidsvoorziening en sociale zekerheid, en het bedrijfsleven. Het perspectief daarbij is dat gemeenten een regiefunctie vervullen bij de ontwikkeling van een «lerende regio».

In het kader van dit perspectief verdienen in elk geval de volgende trajecten aandacht.

1. Contractrelatie tussen gemeenten en roc's

Uit de «Educatie-monitor» is gebleken dat de ontwikkeling van de contractrelatie tussen instellingen en gemeenten over het geheel gesproken naar wens verloopt, maar ook nog wel aandacht vergt. Het gaat dan om onderwerpen als integraal educatief beleid en versterking van het cyclisch proces van vraagbepaling tot en met contractevaluatie, om de aansluiting van educatie op beroepsonderwijs en om een nadere bepaling van de positie en functie van de educatie, mede naar aanleiding van de ontwikkelingen die zich in het vavo voordoen. Bij de evaluatie van de WEB zal hieraan aandacht worden gegeven.

2. Voortijdig schoolverlaten

Het Plan van Aanpak Voortijdig Schoolverlaten schetst drie lijnen waarlangs de komende jaren voortijdig schoolverlaten kan worden voorkomen en teruggedrongen. Het gaat om :

- a. preventie in het onderwijs met nadruk op versterking van de leerplicht-handhaving, op doorlopende leerwegen in vmbo-scholen en roc's, en op beroepsvoorbereidende trajecten;
- b. versterking en wettelijke verankering van de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC) en een wettelijke regeling voor de meldplicht door onderwijsinstellingen van niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar;
- c. een specifieke aanpak gericht op «risicjongeren» in de grote steden in aansluiting op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en in samenhang met de versterking van de sociale infrastructuur in het kader van het grote stedenbeleid (gsb); de concrete plannen, inclusief streefcijfers, zullen worden opgenomen in de stadsconvenanten die dit najaar tussen het rijk en de 25 grote steden worden overeengekomen.

De gemeente heeft in het plan van aanpak een coördinerende functie temidden van de onderwijsinstellingen, de jeugdzorg en de instanties voor de uitvoering van de Wet inschakeling werkzoekenden. Het plan van aanpak is tot stand gekomen in nauw overleg met de ministeries van BZK/GSI, SZW en VWS en is besproken in de EB Kamer en in het POVO. Het wetstraject voor de wettelijke regeling van de RMC-functie en de meldplicht voor niet-leerplichtigen zal medio 2000 worden afgerond.

7.2 Bedrijfsleven en collectieve sector

In alle maatschappelijke sectoren veranderen productie en dienstverlening in een hoog tempo. De kennisintensiteit van productieprocessen en van de dienstverlening neemt enorm toe, en er wordt een hoog beroep gedaan op het innovatief vermogen van instellingen. Daarnaast is sprake van toenemende tekorten op de arbeidsmarkt in vitale maatschappelijke sectoren zoals het midden- en kleinbedrijf en de zorgsector. Centrale vraag is hoe educatie en beroepsonderwijs deze turbulente wereld van arbeid en beroep het best van dienst kunnen zijn.

Van belang is dat instellingen op regionaal niveau nauw samenwerken met bedrijven en arbeidsorganisaties in allerlei maatschappelijke sectoren zoals het midden- en kleinbedrijf, de zorgsector, kunst en cultuur, de informatica, organisaties in de administratieve sector en in de dienstverlening. Deze samenwerking met het bedrijfsleven heeft betrekking op werkend leren door voldoende en kwalitatief hoogwaardige beroeps-

praktijkplaatsen, op na- en bijscholing van werknemers, en op overdracht van kennis waarbij instellingen een rol als kennismakelaar vervullen.

De versterking van de relatie op regionaal niveau tussen onderwijs, landelijk orgaan en bedrijfsleven zal de komende jaren in elk geval gestalte krijgen door:

1. De effecten van het convenant «werkend leren is kansen creëren» op de concrete samenwerking die instellingen, bedrijven en landelijke organen plegen met het oog op de beroepspraktijkvorming.
2. De verdere uitbouw van de technocentra en zo mogelijk de ontwikkeling van vergelijkbare vormen van publiek-private samenwerking in andere sectoren van het beroepsonderwijs.
3. De ontwikkeling van samenwerkingsvormen in het kader van de regeling Kennisuitwisseling Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KeBB).

7.3 Andere aanbieders van onderwijs en scholing

Het samenstel van onderwijsaanbieders in de regio wordt wel aangeduid als «scholingsinfrastructuur», maar wellicht is het beter te spreken van een «losjes gekoppeld geheel» van voorzieningen. Die voorzieningen zijn als volgt te onderscheiden:

1. door de overheid bekostigd onderwijsaanbod: voortgezet onderwijs, educatie en beroepsonderwijs, hoger onderwijs;
2. niet-bekostigd aanbod: daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen particuliere instellingen die opleidingen uit de kwalificatiestructuren aanbieden, en instellingen die post-initieel aanbod verzorgen: instellingen voor afstandsonderwijs, bedrijfsopleidingen, het aanbod van het trainers- en opleiderscircuit.
3. «anders» bekostigd aanbod, dat wil zeggen aanbod dat voor een deel met overheidsgeld maar ook met private middelen gefinancierd wordt: voorbeelden zijn de scholingsinstellingen van de arbeidsvoorziening en het brede spectrum aan voorzieningen die door de gemeente gesubsidieerd worden en die van betekenis zijn voor het totale aanzien van de «lerende regio»: bibliotheken, welzijnsinstellingen, cultuur-educatie, volksuniversiteiten, lokale/regionale media.

In het kader van een leven lang leren is het perspectief dat deelnemers, bedrijven, gemeenten, organisaties in de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling, en andere actoren voor hun scholings- en opleidingsvragen terecht kunnen bij een gevarieerd aanbod aan bekostigde, gedeeltelijk bekostigde, en particuliere voorzieningen. Roc's vervullen met hun aanbod voor educatie, beroepsonderwijs en contractonderwijs een functie als centrum voor leren in brede zin, maar hebben op die positie niet het monopolie. De aanbieders van opleiding en scholing werken waar nodig samen, maar staan ook in een concurrentieverhouding tot elkaar. In elk geval is met het oog op de onderlinge aansluiting sprake van een nauwe samenwerking van roc's met scholen voor voortgezet onderwijs en met instellingen voor hoger (beroeps)onderwijs.

De individuele keuze voor een bepaalde voorziening wordt bepaald door een voor de afnemer adequate prijs- en prestatieverhouding. Dit veronderstelt transparantie in de regionale «learning market». Voor educatie en beroepsonderwijs wordt die transparantie gerealiseerd door de kwalificatiestructuren en via de publieke verantwoording van de bekostigde en particuliere instellingen.

Versterkte aansluiting

Gewerkt wordt aan een versterking van de aansluiting tussen voortgezet onderwijs, educatie en beroepsonderwijs en hoger onderwijs met het oog

op doorlopende leerroutes en een preventieve aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Dit betekent dat in elk geval al het aanbod dat door de overheid bekostigd wordt zo goed mogelijk op elkaar aansluit, zodat voorkomen wordt dat deelnemers tussen de wal en het schip vallen.

Tussen hbo en bve

De aansluiting tussen bve en hbo zal de komende jaren worden versterkt, onder andere door geïntegreerde longitudinale trajecten. Dit biedt belangrijke voordelen: voor veel gediplomeerden in het beroepsonderwijs is een verkorte leerweg in het hbo een aantrekkelijk opleidingstraject. Dit geldt zowel voor de pas gediplomeerden, als voor werkenden en werkzoekenden die in het kader van een leven lang leren een hbo diploma willen verwerven. Ook werkgevers hebben daar belang bij. Verder biedt de route beroepsonderwijs / hoger beroepsonderwijs perspectief voor langzame starters, leerlingen die laag in het onderwijsgebouw instromen, en uitvallers uit het algemeen vormend onderwijs om alsnog een beroepskwalificatie op hbo-niveau te behalen.

Longitudinale trajecten tussen secundair beroepsonderwijs en hoger beroepsonderwijs zijn daarmee ook van grote betekenis voor het opleidingsniveau van onze kennisintensieve samenleving.

In het kader van deze thematiek is nagegaan welke koppels van opleidingen op secundair en hoger niveau verwant zijn, en welke mogelijkheden er nog meer zijn om de doorstroom naar het hbo te vergemakkelijken, bijvoorbeeld door goede regionale samenwerking.

Intensieve samenwerking tussen roc's en hbo-instellingen als het gaat om onderwijsinhoudelijke en infrastructurele zaken is met het oog op de aansluiting tussen beide onderwijssystemen van groot belang. Dit belang wordt in elk geval gediend met de (regionale) samenwerking op het terrein van doorstroming. Ook de samenwerking tussen roc's en hbo-instellingen in de technocentra (par. 6.3) is een goed voorbeeld van een grotere onderlinge betrokkenheid van de beide onderwijssectoren.

Tussen vo en bve

Wat geldt voor de aansluiting tussen hbo en bve, geldt evenzeer voor de aansluiting tussen vo en bve. De beleidsvernieuwingen in het vo, zowel de leerwegen en zorgstructuur VMBO als de profielen tweede fase, beogen onder andere optimalisering van de aansluiting en een verbetering van de studietoetsen beroepskeuze van leerlingen; maar voor de feitelijke verwezenlijking daarvan is samenwerking tussen vo-scholen en roc's onmisbaar. Die samenwerking, die nu reeds op tal van terreinen (onderwijsinhoudelijke en pedagogisch-didactische afstemming, keuzebegeleiding en leerlingvolgsystemen, doorstroomprojecten en infrastructurele voorzieningen) en in allerlei aansluitingsprojecten plaatsvindt, zal alleen maar toenemen.

Betere aansluiting geschiedt ook middels de ontwikkeling van een doorstroomregeling, waarin vooropleidingseisen landelijk worden vastgesteld en die per 2003 in werking zal treden. Zij komt tot stand op gezamenlijk voorstel van Bve Raad, AOC-raad, landelijke organen beroepsonderwijs en VVO. Dit moet garant staan voor een breed gedragen regeling die duidelijkheid biedt omtrent doorlopende leerroutes, geen onnodige drempels opwerpt en recht doet aan het niveau van de eindtermen in de kwalificatiestructuur educatie en beroepsonderwijs.

De Tweede Kamer heeft onlangs het Voorstel tot Wetswijziging Niet-bekostigde Opleidingen Educatie aanvaard, een wetsvoorstel dat er in voorziet dat ook particulier onderwijs diploma's voor educatie-opleidingen af kan geven. Het betreft diploma-erkenning voor het vavo en voor die opleidingen educatie waarvoor de minister eindtermen heeft vastgesteld. Voor de instellingen met niet-bekostigde opleidingen ontstaan zo, mits zij voldoen aan de in de WEB neergelegde voorwaarden, in grote lijnen dezelfde rechten en plichten als voor het bekostigd onderwijs, met uitzondering uiteraard van de bekostigingsaanspraken.

7.4 Sociale zekerheid en arbeidsvoorziening

De organisatie van de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid zal de komende jaren ingrijpend veranderen. Roc's kunnen voor de beoogde Centra voor Werk en Inkomen (CWI), de verschillende uitvoeringsorganisaties (UVI), de gemeenten en de toekomstige geprivatiseerde reïntegratiebedrijven (nu nog arbeidsvoorziening) belangrijke partners worden.

Het perspectief daarbij is dat instellingen in de regio een belangrijke rol vervullen bij de scholing, reïntegratie en herintreding van werkzoekenden. Die werkzoekenden krijgen voor hun scholingstraject een aanbod op maat. Instellingen verwerven op grond van prijs, kwaliteit en levertijd een aandeel uit de scholingsmiddelen waarover de CWI's, UVI's en gemeenten beschikken. Instellingen werken daarbij zonedig samen met andere scholingsaanbieders (bijvoorbeeld de «opvolgers» van de huidige centra voor vakopleiding) of staan tot dergelijke aanbieders in een gezonde en eerlijke concurrentieverhouding.

In het Regeerakkoord is aangekondigd dat de samenwerking tussen roc's en de centra voor vakopleiding versterkt zal worden. Die aankondiging komt in een ander daglicht te staan nu in het kader van de herstructurering van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling de scholingsinstituten van de arbeidsvoorziening worden geprivatiseerd. Daarom zal nader worden verkend wat de toekomstige positie van roc's bij de scholing en reïntegratie van werkzoekenden kan zijn. Deze verkenning zal plaatsvinden samen met het departement van SZW, het CBA en de BVE Raad. Op basis van deze verkenning is het mogelijk nader beleid te formuleren.

8. Procedure voor overleg

Met deze Agenda BVE is op hoofdlijnen het ontwikkelingsperspectief voor de BVE-sector geschetst, en is aangeduid wat in dat verband de belangrijkste thema's en vraagstukken zijn. Deze Agenda BVE markeert de start van een proces, waarbij dat ontwikkelingsperspectief nader ingevuld wordt op basis van een open gedachtewisseling en met de inbreng van alle partijen die bij de bve-sector betrokken en belanghebbend zijn. Dit proces zal moeten leiden tot nadere aanscherpingen en concretisering en waar mogelijk tot afspraken over de wijze waarop, met welke doelstellingen en op welke termijn(en) zo'n ontwikkelingsperspectief gerealiseerd wordt.

Ook de procedure aan de hand waarvan dat proces gestalte krijgt, is onderwerp van overleg. Het streven is er daarom in de eerste plaats op gericht met de betrokken partijen afspraken te maken over de wijze waarop de onderwerpen uit deze Agenda BVE in bespreking worden gebracht, welk tijdschema daarbij wordt gehanteerd, wie bij dat proces

betrokken zullen worden en dergelijke. Het is de bedoeling de afspraken over deze procedure zo spoedig mogelijk af te ronden.

Lijst van afkortingen

ACOA	Advies Commissie Onderwijs Arbeidsmarkt
AOC-Raad	koepelorganisatie van Agrarische Opleidingscentra
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
Bve Raad	koepelorganisatie van instellingen voor Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
bol	beroepsopleidende leerweg
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
BZK/GSI	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties/Grote Steden- en Integratiebeleid
Colo	Centraal orgaan landelijke organen voor beroepsonderwijs
Crebo	Centraal register beroepsopleidingen
CWI	Centra voor Werk en Inkomen
CBA	Centraal Bureau voor Arbeidsvoorziening
EB-Kamer	Educatie en Beroepsonderwijs Kamer
evc	elders verworven competenties
gsb	grote stedenbeleid
ict	informatie en communicatie technologie
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs
KSE	kwalificatiestructuur educatie
KSB	kwalificatiestructuur beroepsonderwijs
KeBB	Kennisuitwisseling Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven
lob	landelijk orgaan voor beroepsonderwijs
mavo-vbo	middelbaar algemeen voortgezet onderwijs – voorbereidend beroepsonderwijs
OCenW	(ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
ORION	Oriënterend Overleg BVE
oer	onderwijs- en examenregeling
Paepo	Platform van aangewezen/erkende particuliere onderwijsinstellingen in Nederland
pps	publiek private samenwerking
POVO	onderwijsoverleg primair en voortgezet onderwijs
roc	regionaal opleidingscentrum
rmc	regionale meld- en coördinatiefunctie
StAr	Stichting van de Arbeid
SER	Sociaal-Economische Raad
SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
uvi	uitvoeringsinstelling
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
VWS	(ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
vmbo	vooropleiding middelbaar beroepsonderwijs
VVO	Vereniging Voortgezet Onderwijs
WEB	Wet Educatie en Beroepsonderwijs

EVALUATIE WET EDUCATIE EN BEROEPSONDERWIJS

Kader en aanpak van de evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs

Directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie

juni 1999

1. Wettelijke opdracht, reikwijdte van de evaluatie, soort verslag

De wettelijke opdracht

De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) draagt de minister op «voor 1 januari 2002 verslag uit te brengen over de werking van deze wet aan de beide Kamers der Staten-Generaal.» (artikel 12.5.1). De wettelijke opdracht vormt de grondslag voor de evaluatie van de WEB. Gekozen is voor een opzet van deze evaluatie die deze wettelijke opdracht zo getrouw mogelijk volgt. De opzet is dus gebaseerd op de interpretatie van de begrippen «verslag» en «werking», die in de wettelijke opdracht centraal staan.

- «verslag»: de opdracht wordt opgevat als een rapportage over de feitelijk aangetroffen situatie in het stelsel van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, niet als een opdracht tot heroverweging van dit stelsel. Dit betekent dat op de uitkomsten van de evaluatie geen voorschot wordt genomen; omgekeerd zullen eventueel noodzakelijk gebleken wijzigingen niet worden opgehouden tot na het uitbrengen van het verslag. In de binnenkort uit te brengen Beleidsbrief BVE wordt daarom een aanpak op korte termijn van zgn. «klein leed» aangekondigd en wordt een meer fundamentele overweging van het stelsel aangehouden tot na het uitbrengen van het evaluatieverslag.
- «werking»: «werking» wordt hier opgevat als het feitelijk functioneren van wat in de wet is bepaald en als «uitwerking» hiervan, in de zin van de effecten van het stelsel. Daarbij staat het feitelijk functioneren voorop, in de zin van de werking van de wettelijke instrumenten in de WEB en het gedrag van de actoren die in het WEB-stelsel centraal staan. Onder de «uitwerking» worden vooral de directe effecten van het stelsel begrepen, in de sfeer van effectiviteit en rendement.

Aard van het verslag

Voor het type Verslag aan de Kamers is gekozen voor een pragmatische aanpak. Behalve de aard van de wettelijke opdracht speelt daarbij ook de politieke functie van de evaluatie een rol. Gestreefd wordt naar een Verslag dat een politiek debat over werking en effecten van de WEB mogelijk maakt. Vanuit die doelstelling zal het verslag aan de beide Kamers (eind 2001) omvatten:

- een rapportage bij de evaluatiethema's (zie bijlage), beknopt, compact en inzichtelijk (in «beleidstaal») geschreven, betreffende de stand van de kennis omtrent het evaluatiethema. De invalshoek is: wat weten we echt over werking en effecten van de WEB (op dit thema)?
- de conclusies van de minister bij deze rapportage, geformuleerd als «wat gaat goed», «verbeterpunten» en «veranderpunten».

De rapportage is er vooral op gericht de kennis over de werking en de effecten van de WEB beleidsmatig hanteerbaar te maken, zodat minister en Kamer tot een politiek oordeel kunnen komen over die werking en effecten en over de evt. noodzaak van verandering. Dat vergt een concluderende, «holistische» aanpak, gebaseerd op de beschikbare zekere kennis omtrent werking en effecten. De rapportage is zelf echter geen integrale weergave van die zekere kennis. Het gaat om het globale beeld, als grondslag voor politieke uitspraken. De rapportage zal dus beknopt zijn.

De kennisbasis, de integrale weergave van wat we weten over werking en effecten, maakt dus geen deel uit van de rapportage. Deze wordt gepubliceerd in onderbouwende rapporten onder verantwoordelijkheid van de verschillende «kennisdragers» (zie hieronder), niet als politiek

document. De minister neemt alleen de verantwoordelijkheid voor de publicatie van de samenvattende rapporten.

Zekere kennis als grondslag

De rapportage is gebaseerd op de beschikbare zekere kennis. Onder «zekere kennis» wordt hier verstaan uitspraken over een bepaald thema die, volgens geldende methodologische inzichten, als het meest waarschijnlijk waar gelden. In bepaalde gevallen kunnen dat heel exacte uitspraken zijn op basis van gedetailleerde statistiek, maar in andere gevallen kan ook de consensus van deskundigen het hoogst haalbare zijn. De norm is dus steeds «best haalbaar», niet «best denkbaar».

Deze aanpak dient twee doelen:

- *de kennisbasis voor de politieke conclusies is zo zeker mogelijk.* De beschikbare kennis over ons stelsel is heel divers, gefractioneerd en niet altijd direct beschikbaar. Het is van belang op een bepaald moment een goede «state of the art» te hebben, waarop een evaluatief oordeel kan worden gebaseerd
- *de rapportage krijgt een wetenschappelijke legitimatie.* Door de manier waarop de minister de rapportage laat onderbouwen geeft hij aan dat deze volgens wetenschappelijke normen is opgesteld en dat hij daarop geen invloed heeft uitgeoefend. Voornaamste doel: te bereiken dat het politieke debat niet gaat over de feiten maar over de politieke conclusies daarbij.

Kennis is meer dan wetenschap; geen nieuw onderzoek

Het is nadrukkelijk de bedoeling de kennis te mobiliseren die aanwezig is bij verschillende «kennisdragers»: in wetenschappelijk onderzoek, bij de inspectie, in statistiek en administratieve gegevens (ook van het ministerie en CFI) en in het veld. De definitie van «zekere kennis» houdt wel in dat een wetenschappelijk denkmodel ten grondslag ligt aan de bepaling ervan. Dat houdt vooral controleerbaarheid en herhaalbaarheid in. Er is al heel veel onderzoek gedaan en in uitvoering en er zijn heel veel gegevens bij andere kennisdragers als de inspectie, CFI en de instellingen. De aanpak van de evaluatie WEB bestaat daarom vooral uit het ontsluiten van deze kennis, gericht op het beantwoorden van de evaluatievragen. In het kader van de evaluatie WEB nog aan te besteden onderzoek zal vooral het karakter hebben van «state of the art»-studies, die de kennisbasis leveren voor de rapporten. Alleen waar duidelijke «witte vlekken» in de beschikbare kennis blijken is aanvullend nieuw onderzoek mogelijk.

2. De evaluatiethema's en evaluatievragen

De afbakening van het object van evaluatie is lastig door de verschillende eisen die aan de evaluatie worden gesteld: enerzijds het goed in beeld brengen van de werking van de wet (vooral van het «web van actoren»); anderzijds laten zien of effecten van de WEB voldoen aan haar doelstellingen. Deze eisen zijn het best te combineren door uit te gaan van een beperkt aantal betrekkelijk globale evaluatiethema's. Deze hebben vooral tot doel orde aan te brengen in de veelheid van mogelijke evaluatievragen. De thema's geven het niveau aan waarop de kennis in de rapportage wordt geordend, en zij geven orde aan deze kennis. Zo wordt aan de ene kant voorkomen dat losse antwoorden op afzonderlijke evaluatievragen worden gegeven (onvoldoende verband), maar wordt aan de andere kant ook voorkomen dat de rapportage door een te hoog abstractieniveau irrelevant wordt.

Met dit doel zijn drie hoofdthema's geformuleerd, waarbinnen zeven thema's worden onderscheiden:

A. de gerichtheid van het stelsel op externe behoeften:

- A.1 maatschappelijke vraag, aansluiting onderwijs–arbeid
- A.2 individuele vraag, toegankelijkheid, positie deelnemer.

B. de kwaliteit van het stelsel, gericht op externe behoeften:

- B.1 kwaliteit en niveau van het onderwijs- en educatie-aanbod
- B.2 intern en extern rendement, doelmatigheid leerwegen
- B.3 aansluiting tussen stelsels (eerste fase VO en HBO).

C. zelfsturend stelsel, gericht op externe behoeften:

- C.1 zelfsturend vermogen instellingen, kwaliteitszorg, zelfsturend web van actoren
- C.2 andere bestuurlijke verhoudingen, vermindering bestuurslast overheid.

Voor een overzicht van de subthema's zie bijlage.

Bij het onderscheiden van deze thema's zijn verschillende invalshoeken gebruikt: de hoofdstukindeling van de WEB, de voornaamste doelen van de WEB zoals in de MvT omschreven en de thema's die in de analyse van de MvT naar voren komen.

In de ordening van de thema's komt het uitgangspunt naar voren dat het EB-stelsel zijn bestaansrecht ontleent aan zijn gerichtheid op externe eisen en behoeften: behoeften van de maatschappij en de arbeidsmarkt enerzijds, individuele behoeften anderzijds. De vraag of het stelsel en de wettelijke instrumenten binnen dat stelsel aan deze externe eisen voldoen vormt het kernthema. De kwaliteit van het stelsel (hoofdthema B) wordt in beeld gebracht in functie van deze externe eisen en behoeften; hetzelfde geldt voor de bestuurlijke voorwaarden (hoofdthema C). (N.B. deze thematische onderschikking dient overigens niet te zwaar te worden aangezet, want dat kan spanning opleveren met het voldoende in beeld brengen van de werking van de wettelijke instrumenten in verband met de wettelijke opdracht «werking»).

Formulering van de evaluatievragen

In de bijlage worden deze thema's nader uitgewerkt door het onderscheiden van subthema's. Bij deze subthema's zullen de evaluatievragen worden geformuleerd. De vragen worden beleidsmatig geformuleerd, d.w.z. het zijn geen onderzoeksvragen. Ter voorbereiding van het formuleren van evaluatievragen binnen de wettelijke opdracht is ten eerste een analyse van de doelformuleringen in de MvT bij het wetsvoorstel WEB uitgevoerd. Bij die doelformuleringen die betrekking hebben op de directe effecten van het stelsel («uitwerking») zijn mogelijke evaluatievragen geformuleerd. Ten tweede is een analyse van de WEB uitgevoerd («werking»), en zijn mogelijke evaluatievragen geformuleerd bij de wettelijke instrumenten en bij het gedrag van de in de WEB genoemde actoren. Op basis van beide analyses zullen de eigenlijke evaluatievragen worden geformuleerd. Dit proces is op dit moment nog niet afgerond.

Het is niet uitgesloten dat in de loop van het proces nog evaluatievragen worden toegevoegd of gewijzigd; in verband met mogelijke verdere ontwikkeling in en vragen aan het stelsel. De evaluatie WEB komt immers neer op het «waarnemen van een bewegend object in een dynamische omgeving».

Functie en status van de evaluatievragen

De functie van de evaluatievragen is vooral de communicatie tussen de

minister, als opdrachtgever en verantwoordelijke voor de evaluatie, en de Stuurgroep evaluatie WEB als onafhankelijke uitvoerder van de informatieverzameling (zie verder paragraaf 4). De evaluatievragen hebben niet meer status dan die van richtlijn. Zij zullen aan de Stuurgroep worden meegegeven met het verzoek deze te verwerken in de planvorming voor de uitvoering van de informatieverzameling. Ook zal aan de Stuurgroep het verzoek worden meegegeven, dat in sonderend overleg met verschillende organisaties naar voren is gekomen, om enige vorm van respons op de evaluatievragen mogelijk te maken.

Met deze richtlijn-status van de evaluatievragen wordt mede beoogd de onafhankelijkheid van de informatieverzameling niet aan te tasten. De Stuurgroep kan de evaluatievragen naar behoefte clusteren en herschikken, mede om recht te doen aan dwarsverbanden en raakvlakken tussen de verschillende (sub)thema's.

Bij het bovenstaande is één voorbehoud, namelijk dat evaluatievragen die voortvloeien uit toezeggingen van of namens de (vorige) minister taakstellend zijn voor de Stuurgroep. Het gaat om

1. de toezegging van minister Ritzen bij de behandeling van het wetsvoorstel Inburgering Nieuwkomers (WIN) dat de evaluaties van de WIN en de WEB nauw aan elkaar gerelateerd zullen worden en dat daarbij het punt van de verplichte aanbesteding van inburgeringsgelden bij de ROC meegenomen zal worden,
2. de toezegging in het bestuurlijk overleg over de bekostiging van de educatie in februari 1999 dat de wettelijke toedelingscriteria van de educatiegelden zullen worden meegenomen.

Dit laat de vrijheid van de Stuurgroep onverlet waar het gaat om de wijze van inpassing van deze taakstellende punten in het geheel van de evaluatievragen.

3. Politieke verantwoordelijkheid, externe legitimatie, rol organisaties

Verantwoordelijkheidstoedeling

Gezien de wettelijke opdracht ligt de verantwoordelijkheid voor de evaluatie van de WEB bij de minister van OCenW (waar het gaat om het landbouwonderwijs is dit de minister van LNV¹). Dat betekent niet dat alle activiteiten in het kader van deze evaluatie onder directe aansturing van de minister c.q. het ministerie dienen plaats te vinden. De legitimatie van de uitkomsten van de evaluatie en van de politieke conclusies daarbij is gediend bij een belangrijke externe inbreng in de uitvoering van de evaluatie en een grote mate van transparantie van de gehele operatie.

Om de verhouding tussen directe politieke aansturing en externe inbreng in beeld te brengen worden vier fasen (in de tijd deels overlappend) in het proces van evaluatie onderscheiden:

- a. **vraagstelling, opdrachtformulering:** het vaststellen van de evaluatiethema's en het verlenen van opdracht voor informatieverzameling en beoordeling.
- b. **informatieverzameling:** het verzamelen van gegevens en de bewerking tot de informatie waarop beoordeling en waardering plaats kunnen vinden.
- c. **concluderende rapportage:** de wetenschappelijke beoordeling van de uitkomsten bij de evaluatievragen, op basis van de verzamelde informatie, en de samenvattende en concluderende rapportage;
- d. **politieke conclusies, gevolgen:** het formuleren van de beleidsmatige en politieke conclusies op basis van de rapportage van de uitkomsten en het vaststellen van beleid als gevolg van deze conclusies.

¹ De WEB legt de opdracht tot evaluatie in art. 12.5.1 bij «Onze minister»; v.w.b. het landbouwonderwijs is dit de minister van LNV. De rol van de minister van LNV is dus in beginsel dezelfde als die van de minister van OCenW. De minister van LNV heeft echter besloten geen afzonderlijke evaluatie van het landbouwonderwijs te entameren doch mee te gaan in een gezamenlijke evaluatie WEB. Uitgangspunt is daarbij dat thema's van speciaal belang voor het landbouwonderwijs in de evaluatiethema's worden meegenomen.

De minister draagt, gezien de wettelijke opdracht, de verantwoordelijkheid voor het inrichten van het hele proces dat moet leiden tot het «verslag omtrent de werking van deze wet». Binnen dit proces beperkt de directe betrokkenheid van de minister, het politiek primaat, zich tot de fasen a. en d.; in de fasen b. en c. ligt de nadruk op externe uitvoering en legitimatie. De bewaking van het proces als geheel blijft de verantwoordelijkheid van de minister.

Wat betreft **fase a, vraagstelling, opdrachtformulering**: de minister stelt de vraagstelling die aan de evaluatie ten grondslag ligt vast. Vervolgens treft hij voorzieningen voor een externe en onafhankelijke vervulling van de taken bij b. en bij c.

Wat betreft **fase d, conclusies, gevolgen**: het is uiteindelijk ook weer de minister die de verantwoordelijkheid moet nemen voor de politieke conclusies bij de uitkomsten. In concreto geschiedt dat in het Verslag over de werking van de wet in 2001. Het gaat hier om het politieke oordeel over wat, gezien de wetenschappelijk gelegitimeerde evaluatie-uitkomsten, goed en minder goed gaat in de werking van de wet en het functioneren van het stelsel, en de gevolgen die de minister daaraan wil verbinden.

In essentie geschiedt het werk in **de fasen b. en c.** niet binnen een politiek maar binnen een meer wetenschappelijk denkkader, met de daarbij horende uitgangspunten van transparantie en verantwoording van uitspraken. Dit uitgangspunt geldt niet slechts voor die onderdelen van de evaluatie die op wetenschappelijk onderzoek zullen worden gebaseerd, maar ook voor die onderdelen die op bijdragen van andere informatiedragers worden gebaseerd (inspectie, gegevens van uitvoerende instanties enz.). Het primaat van het wetenschappelijk denkkader in deze fasen betekent vooral dat de verantwoording van het product in deze fasen geschiedt op basis van wetenschappelijke uitgangspunten. Hiermee wordt externe legitimering van de evaluatie beoogd.

Voor wat betreft **fase b, de informatieverzameling**: ook waar andere informatiedragers dan wetenschappelijke instituties aan zet zijn is het voor de legitimatie van de evaluatie-uitkomsten essentieel dat zij hun bijdrage binnen hetzelfde kader van transparantie en verantwoordbaarheid leveren.

Fase c, de concluderende rapportage, omvat het werk dat moet leiden tot de samenvattende rapportage ten behoeve van het Verslag (zie par. 1). Deze fase omvat de wetenschappelijke beoordeling van de verzamelde informatie en de samenvatting tot beleidsmatig hanteerbare uitkomsten.

Bij de *beoordeling* gaat het in essentie om de vraag of de evaluatievragen voldoende zijn beantwoord. Gegeven de vaak globale en «in beleidstaal gestelde» evaluatievragen en het verschil in abstractioniveau tussen de beschikbare gegevens en de dat van politiek hanteerbare conclusies over werking en effecten zal lang niet altijd onmiddellijk evident zijn welke conclusies verantwoord zijn. Vaak zal het gaan om beoordeling op basis van de gecompileerde uitkomsten van heel verschillende onderzoeken en informatie van heel verschillende informatiedragers. Beoordeling in deze zin wordt daarom opgevat als wetenschappelijke activiteit. Het behoort niet tot de opdracht in deze fase aan de uitkomsten een politiek/beleidsmatige beoordeling mee te geven. Er wordt met andere woorden geen beleidsmatig/politiek advies gevraagd aan «externe evaluatoren».

Betrokkenheid van instellingen en organisaties

De betrokkenheid van de instellingen (ROC, AOC en overige), hun vertegenwoordigende organisaties (BVE-Raad, AOC-Raad, PAEPON,

VNG), de LOB en het COLO, het personeel en de personeelsvakorganisaties, de sociale partners en de deelnemers (JOB) verdient bijzondere aandacht. Zij zijn immers zowel «object van» als belanghebbende bij de evaluatie.

Zij zijn **belanghebbende** voorzover de uitkomsten van de evaluatie van invloed kunnen zijn op de verdere ontwikkeling van het BVE-veld. Het is danook van groot belang dat de organisaties zich herkennen in de evaluatie-uitkomsten, zodat er een draagvlak ontstaat voor evt. op die uitkomsten te baseren politieke maatregelen. Dat betekent vooral dat zij vertrouwen moeten hebben in de extern gelegitimeerde en onafhankelijke gegevensverzameling als grondslag voor de politieke conclusies. Het past echter niet binnen de opzet van onafhankelijke en extern gelegitimeerde kennisverzameling indien de vertegenwoordigende organisaties in directe zin via de evaluatie hun belangen zouden kunnen behartigen door directe beïnvloeding van de uitvoering en de uitkomsten. Bovendien worden de belanghebbende partijen niet direct «geraakt» door de evaluatie-uitkomsten. Tussen de politiek-beleidsmatige conclusies en de effectuering van maatregelen zit immers nog de fase van bestuurlijk overleg over voorgenomen beleid en eventueel de wetgevingsprocedure. Deze overwegingen sluiten een directe betrokkenheid bij de uitvoering van de evaluatie uit.

Behalve belanghebbende zijn de verschillende geledingen en hun organisaties echter ook, in meerdere of mindere mate, **object van evaluatie**. Dit vooral omdat uit het karakter van de WEB voortvloeit dat het krachten spel tussen de verschillende in de WEB genoemde actoren een zware rol in de evaluatie zal spelen. Dit geldt vooral voor de actoren die in directe zin in de WEB wettelijke taken en functies zijn toebedeeld, zoals de instellingen, de LOB en de overlegpartners.

De instellingen zijn daarbij uiteraard ook object van evaluatie waar het gaat om de waarneming van kwaliteitsaspecten en de effecten op deelnemers. Hierbij gelden de uitgangspunten van het informatiestatuut en art. 2.3.6 en art. 2.5.5 WEB. In essentie: de instellingen, en v.w.b. de educatie de gemeenten, dienen bepaalde gegevens bij te houden en desgevraagd medewerking te verlenen aan door of namens de minister uit te voeren onderzoek op basis van deze gegevens. Voorzover het gaat om gegevens die de instellingen aan CFI leveren kunnen deze onder condities voor onderzoeksdoeleinden worden gebruikt. Intentie is vooral de reeds in landelijke bestanden beschikbare gegevens voor de evaluatie te gebruiken (naast gegevens die de inspectie verzamelt en informatie in reeds uitgevoerd onderzoek). Deze opzet van de informatieverzameling beperkt de extra belasting van de instellingen en gemeenten tot het minimum.

Iets anders is het aanspreken van de expertise omtrent werking en effecten van de WEB, die in het veld aanwezig is. Het is zeker de intentie deze expertise aan te spreken. Gezien de betrokkenheid als belanghebbende zal dit gebeuren op een wijze die de onafhankelijkheid van de informatievoorziening onverlet laat.

Eigen evaluatietrajecten

Verschillende organisaties hebben laten weten eigen evaluatietrajecten te zullen lopen, om zo een eigen inbreng in de evaluatie en het politiek debat daarover te kunnen hebben. De BVE-Raad heeft een plan hiertoe kenbaar gemaakt (Plan van aanpak WEB-2, april 1999). Deze actieve inbreng in het totale evaluatieproces WEB wordt zeer op prijs gesteld.

Gezien de wettelijke opdracht aan de minister en de noodzakelijke onafhankelijkheid van de wettelijke evaluatie worden de eigen evaluatietrajecten van de organisaties niet gezien als inbreng in de informatieverzameling (de kennisbasis) maar als een zelfstandige bijdrage aan de

menings- en besluitvorming op basis daarvan. De minister kan de uitkomsten van deze trajecten meewegen bij de bepaling van zijn standpunt bij de rapportage van de Stuurgroep. De eigen evaluatie-trajecten zullen verder een rol kunnen spelen in het gesprek dat de minister over de evaluatie WEB met het parlement zal voeren.

Rol van de inspectie

De inspectie is geen uitvoerder van de evaluatie, maar heeft een belangrijke rol in de informatievoorziening voor de evaluatie. Dit ligt in het verlengde van de reguliere taak van de inspectie de kwaliteit van het EB-stelsel waar te nemen en daarover te rapporteren. De inspectie zal deze waarneming anders inrichten, nl. naar het model van het integraal instellingstoezicht. Dit impliceert een periodieke «doorlichting» van de gehele instelling op alle relevante aspecten. Deze resulteert in een samenhangend beeld van de kwaliteit van de instelling en, uiteindelijk, in de kwaliteit van het stelsel. Naast de periodieke doorlichting zal de inspectie ook jaarlijks over alle instellingen rapporteren op basis van documentanalyse en statistische gegevens (instellingsdossier, instellingsportret). Deze aanpak betekent dat de inspectie-rapportages aan belang winnen als informatiebasis voor de evaluatie.

De inspectie landbouwonderwijs handhaaft het instellingsgericht toezicht maar krijgt verder dezelfde taak in de evaluatie, waarbij uiteraard specifieke aandachtspunten betreffende het landbouwonderwijs mogelijk zijn.

4. Pragmatische aanpak, instelling en taakstelling Stuurgroep

Met het oog op de taken in de in par. 3 onderscheiden fasen b. en c. (het op orde brengen van de «zekere kennis» en het opstellen van de rapportage met het oog op extern legitimatie) zal een **Stuurgroep Evaluatie WEB** worden ingesteld. Deze Stuurgroep is dus geen «evaluatiecommissie» die tot een **beoordeling** van het functioneren van de WEB moet komen (dit is de verantwoordelijkheid van de minister), maar om een instantie die de **processen stuurt** gericht op een **voldoen-de kennisbasis**. Daarbij staat een pragmatische aanpak voorop, volgens het principe «best haalbaar».

De **taakstelling** van de Stuurgroep zal zijn:

- bepaling van de noodzakelijke kennisbasis bij de onderscheiden evaluatiethema's, met in achtname van de evaluatievragen;
- sturing van de ontsluiting en bundeling van aanwezige kennis;
- bepaling van evt. hiaten in de aanwezige kennis, en sturing van de invulling van deze hiaten;
- zorgdragen voor een evenwichtige inbreng van verschillende kennisbronnen en dragers in de opbouw van de kennisbasis;
- vanuit een onafhankelijke positie horen van belanghebbende partijen en zorgdragen voor hun inbreng zonder ruimte voor beïnvloeding van de uitkomsten; waken voor éézijdige inbreng van bepaalde partijen;
- bewaken van methodologische en kennistheoretische principes;
- zorgdragen voor de «vertaling» van de kennisbasis in de concluderende rapportage ten behoeve van het verslag aan de beide Kamers.

Met het oog op deze taakstelling wordt een betrekkelijk kleine Stuurgroep ingesteld van drie à vier leden en een onafhankelijk voorzitter met een wetenschappelijke en/of bestuurlijke achtergrond en een onafhankelijke positie ten opzichte van belanghebbenden.

De opdracht van het MGK sluit op enige punten aan bij dat van de Stuurgroep. Het MGK verricht geen contractresearch maar programmeert, op basis van adviezen van de programmaraad MGK, op een door OCenW, i.c. BVE, toegekend jaarbudget. Het stimuleert kennisvorming en bundeling van kennis over beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Het doet dus niet zelf onderzoek, maar richt zich op het toegankelijk maken en analyseren van aanwezige kennis en het bevorderen van de kennisproductie betreffende het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.

Met het oog op deze aansluiting zal de ondersteuning van de Stuurgroep worden belegd bij het MGK. Deze ondersteuning moet dan wel worden afgebakend van de programmering door MGK van onderzoek ten dienste van de evaluatie. Bij **ondersteuning** gaat het om diensten die het de Stuurgroep mogelijk maken haar taak uit te voeren. Daarbij is vooral te denken aan de programmering van de «state of the art»-studies, research naar beschikbare informatie en hiaten daarin, acties gericht op ontsluiting van informatie en het opstellen van concept-rapportages.

Onderzoeksprogrammering en andere informatiedragers

Met het oog op het ontsluiten van de beschikbare kennis kan de Stuurgroep een aantal zgn. «state of the art» studies doen uitvoeren. Dit geschiedt via de ondersteuning door MGK.

Naast de ontsluiting van kennis via deze studies dient de Stuurgroep ook de kennis binnen andere kennisdragers aan te boren. Daarbij gaat het o.m. om de deskundigheid binnen de SLOA-instellingen, de gegevensbronnen beheerd door CFI en IB, de inspectie en de in het instellingenveld aanwezige expertise.

W.b. CFI, IB, CBS en inspectie is het streven een zo direct mogelijke relatie met de Stuurgroep te leggen, zodat gerichte inzet van aanwezige databestanden mogelijk is. W.b. de veldexpertise zal de Stuurgroep moeten overwegen hoe zij deze, vanuit haar onafhankelijke positie, kan aanboren zonder dat ruimte ontstaat voor eenzijdige beïnvloeding door belanghebbende partijen in het veld.

5. Tijdpad, evaluatieperiode, ontwikkelingskarakter

Ervan uitgaand dat het verslag van de werking van de wet uiterlijk in december 2001 bij beide Kamers der Staten generaal moet zijn ingediend is de tijdspanne voor de evaluatie als volgt:

in kalenderjaren:

1998	1999	2000	2001
------	------	------	------

in schooljaren:

'97/'98	'98/'99	'99/'00	'00/'01	'01/'02
---------	---------	---------	---------	---------

Het plan van aanpak gaat uit van een informatieverzameling betreffende vier kalender- en schooljaren ingaande de feitelijke start van opleidingen volgens de WEB in augustus 1997. Waar nodig vindt vergelijking met de situatie pré-WEB plaats. Overwegingen voor een informatieverzameling betreffende vier jaar (in plaats van alleen een waarneming van de «eindsituatie») zijn:

- de WEB heeft het karakter van een ontwikkelingswet. Dat hangt niet alleen samen met het gegeven dat de implementatiefase van de Wet aan het eind van de evaluatieperiode nog niet geheel is afgerond (zie hieronder bij «aandachtspunt»), maar ook met de ruimte die in het WEB-stelsel wordt geboden voor ontwikkeling in respons op vooral eisen vanuit de omgeving van het BVE-veld. De toestand van het

stelsel in 2001 zal dus geen «eindsituatie» zijn. Waarneming van de ontwikkeling van het stelsel, veelmeer dan van de «toestand», is daarom van groot belang.

- een evaluatie die in de slotfase (b.v. het jaar 2001) wordt geconcentreerd zou een enorme inzet van onderzoek en andere informatie-dragers vergen; door tijdige start worden de activiteiten over meerdere jaren gespreid en blijven de kosten beheersbaar.
- ook de noodzakelijke opbouw van kennis kan beter over enige jaren worden gespreid. De kans is dan aanmerkelijk groter dat de kennisbasis voldoende zal zijn voor de uiteindelijke wetenschappelijke waardering en politieke beoordeling.

Bepaling uitgangssituatie

Idealiter wordt bij evaluatie de eindsituatie vergeleken met de uitgangssituatie. Er heeft echter geen eerste meting van de uitgangssituatie vóór de implementatie van de WEB plaatsgevonden. Wel zijn uiteraard de onderzoeksuitkomsten betreffende deze periode beschikbaar en kunnen op basis van diverse telgegevens en administratieve bestanden tijdreeksen worden opgebouwd. Daarmee kan retrospectief de uitgangssituatie worden benaderd op die punten waar dat, gegeven de evaluatievragen, relevant zal zijn.

geen eindsituatie op onderdelen

Op onderdelen van de WEB zal in 2001 in feite een tussenstand worden geëvalueerd. Dit geldt in het bijzonder voor de interim-bekostiging tot 2000. Het bekostigingsstelsel 2000 zal echter, als gevolg van de T-2-systematiek, wel voorafschaduwend werken ingaande schooljaar 1998/1999. W.b. de informatiehuishouding loopt het beroepsonderwijs op onderdelen vooruit op het onderwijsnummer, op basis van het informatiestatuut; het landbouwonderwijs kent deze systematiek al langer. Het moet dus mogelijk zijn effecten van de bekostigingssystematiek 2000 en de informatiehuishouding te onderzoeken.

Geen tussentijdse rapportages

Het is niet de bedoeling tussentijds evaluatie-rapporten uit te brengen, vóór de rapportage aan de beide Kamers waaraan de minister politieke conclusies en gevolgen verbindt. Dit om drie redenen:

- er is geen wettelijke opdracht tot tussentijdse rapportage.
- aan het uitbrengen van tussentijdse rapporten is het risico's verbonden van «wetsinstabiliteit». Tussentijdse rapportages kunnen aanleiding zijn tot ontijdige politieke besluitvorming.
- de actuele noodzaak tot politieke ingrepen moet kunnen worden overwogen zonder dat de in uitvoering zijnde evaluatie daarin interfereert. Met andere woorden: de evaluatie mag ook niet worden aangegrepen als excuus voor uitstel van noodzakelijke besluitvorming.

Punt van overweging is nog hoe zal worden voorzien in een geregelde informatie over de voortgang van het proces, met name richting de belanghebbenden in het veld.

Concrete uitvoeringsstappen

1. instelling Stuurgroep: 15 juni.
2. Informatieverzameling per evaluatiethema: juni 1999 juni 2001; gezien het cumulatief karakter worden de ontwikkelingen zo mogelijk tot en met de vaststelling van de rapportage gevolgd.
3. Redactie rapportages: eind 2000 – eerste helft 2001. Zo mogelijk vindt enige spreiding in de tijd plaats van de vaststelling en indiening van de rapportages.

4. Opheffing Stuurgroep: juni 2001.
5. Opstellen en vaststellen politieke conclusies: januari september 2001.
6. Aanbieding Verslag aan de Kamers: september 2001 (vóór het begrotingsdebat OCenW).

A. Stelsel gericht op externe behoeften*A.1. Voldoen aan maatschappelijke vraag, aansluiting onderwijs–arbeid*

- 1 Kwalificatiestructuur beroepsonderwijs, kwalificatiestructuur educatie, internationale aspecten
- 2 Macro-doelmatigheid, aansluiting op arbeidsmarkt-vraag en maatschappelijke vraag
- 3 CREBO: toetsingskader, deregulering
- 4 Planning aanbod educatie, vraagarticulatie door gemeenten
- 5 Maatwerk (in relatie tot maatschappelijke vraag)
- 6 Aanbod BPV-plaatsen, verhouding BBL BOL, herkenbaarheid BBL-BOL
- 7 Taakvervulling landelijke organen beroepsonderwijs LOB
- 8 Verhouding opleidingsaanbod en kwalificaties bekostigde niet-bekostigde instellingen
- 9 Erkenning verworven kwalificaties.

A.2. Voldoen aan individuele vraag, toegankelijkheid, positie deelnemer

- 1 Gedifferentieerd aanbod, maatwerk (in relatie tot individuele vraag)
- 2 Toegankelijkheid voor bepaalde doelgroepen
- 3 Onderwijsaanbod voor risicodeelnemers (niveau 1, VOA, educatie, specifieke trajecten)
- 4 Deelnemersbegeleiding, studie- en beroepskeuzevoorlichting
- 5 Onderwijsovereenkomst, praktijkovereenkomst, rechtspositie deelnemer.

B. De kwaliteit van het stelsel, gericht op externe behoeften*B.1. Kwaliteit en niveau van het onderwijs- en educatie-aanbod, rendement stelsel*

- 1 Waargenomen kwaliteit en niveau (op specifieke onderdelen/aspecten)
- 2 Examens, externe legitimering
- 3 Externe ondersteuning

B.2. Intern en extern rendement, doelmatigheid leerwegen

- 1 Instroom in en doorstroom binnen stelsel, doorstroom educatie naar beroepsopleidingen
- 2 Rendement opleidingen en stelsel, vermindering ongekwalificeerde uitstroom
- 3 Doelmatigheid leerwegen.

B.3. Aansluiting tussen stelsels

- 1 Doorstroom eerste fase (VBO MAVO HAVO/VWO-3) naar EB
- 2 Inhoudelijke aansluiting eerste fase op EB
- 3 Doorstroom EB naar HBO
- 4 Inhoudelijke aansluiting EB op HBO.

C. Zelfsturend stelsel, gericht op externe behoeften*C.1. Zelfsturend stelsel, autonomie instellingen, kwaliteitszorg*

- 1 Beleidsvormend vermogen ROC en AOC
- 2 Stelsel van kwaliteitszorg, publieke verantwoording

- 3 Bekostigingsstelsel beroepsonderwijs, bekostigingsstelsel educatie, overgangsstelsel tot 2000
- 4 Verhouding bekostigde niet bekostigde instellingen
- 5 Transparantie wettelijk stelsel, rolverdeling actoren
- 6 Verticale structuur AOC, positie AOC in kennisinfrastructuur.
- 7 Personeel instellingen

C.2. Andere bestuurlijke verhoudingen, vermindering bestuurslast overheid

- 1 Aard en omvang bestuurlijk handelen en bestuurslast overheid (Rijk en gemeenten)
- 2 Aard en omvang tijdelijke regelgeving, toepassing art. 12.3.48 WEB
- 3 Toezicht
- 4 Overleg
- 5 Informatieverkeer overheid instellingen, informatiestatuut
- 6 Bestuurslast instellingen in relatie tot bestuurlijk handelen Rijks-overheid en gemeenten
- 7 Rechtsstatelijke aspecten, beroepsprocedures.