

Vergaderjaar 2004–2005

30 068

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs om meer ruimte te scheppen voor samenwerking tussen in die wetten geregelde onderwijsinstellingen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 23 mei 2005

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

Inleiding	1
1. Wat wil de regering met dit wetsvoorstel bereiken?	2
2. Welke nieuwe mogelijkheden voor welke leerlingen?	3
3. Waarom is het instrument van wetgeving hiervoor nodig?	4
4. Vormen van samenwerking, voorwaarden daarbij	4
5. Verhouding WTOS en LCW	5
6. Toezicht door onderwijsinspectie	5
7. Uitvoeringsgevolgen	6
8. Financiële gevolgen	6

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Cornielje (VVD), Voorzitter, Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Smeets (PvdA), Ondervoorzitter, Eijssink (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD), Azough (GL) en Roefs (PvdA).

Plv. Leden: Ferrier (CDA), Rijpstra (VVD), Bakker (D66), Bussemaker (PvdA), Vacature (SP), Tonkens (GL), Brinkel (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijksma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Verbeet (PvdA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA), Aptroot (VVD), Halsema (GL) en Kalsbeek (PvdA).

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling dit voorstel van wet gelezen. De bedoeling van dit voorstel onderschrijven de leden van deze fractie. Deze leden onderkennen het probleem van uitval bij de overgang van vo naar mbo en vinden met de regering dat gestreefd moet worden naar maatwerk voor leerlingen. In de praktijk hebben scholen gezocht naar de beste oplossingen voor leerlingen die op het vmbo geen maatwerk geboden kon worden, maar wel op het mbo. Het project voorwerk in Rotterdam is daar een voorbeeld van. De leden van deze fractie beoordelen dergelijke initiatieven met de bedoeling een leerling meer kansen te bieden in zijn/haar leerloopbaan positief. Het kan dan niet zo zijn dat dergelijke initiatieven moeten stoppen omdat de regelgeving tussen vo en bve zodanig is dat dit niet mogelijk is. Daarom waarderen deze leden dat de regering de regelgeving aanpast om deze gewenste initiatieven voortgang te kunnen garanderen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het voorstel van de wetwijziging van de WVO en WEB om meer ruimte te scheppen voor samenwerking tussen in die wetten geregelde onderwijsinstellingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetvoorstel wijziging van de WVO en de WEB om meer ruimte te scheppen voor samenwerking tussen in die wetten geregelde onderwijsinstellingen. De leden van deze fractie kunnen zich ten principale vinden in deze voorstellen, al hebben zij nog wel enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van onderhavig wetvoorstel. In de Nederlandse kenniseconomie is scholing noodzakelijk voor innovatie en economische ontwikkeling. Het opleidingsniveau van de bevolking geldt als een belangrijke indicator van de kwaliteit van de kenniseconomie. Het behalen van een startkwalificatie is derhalve van groot belang: dit geeft aan dat de jongere in staat is zich als beroepsbeoefenaar op de arbeidsmarkt staande te houden. De leden van deze fractie maken zich zorgen over het forse aantal voortijdige schoolverlaters, jongeren die hun startkwalificatie niet behaald hebben, en juichen het toe dat het kabinet maatregelen neemt om uitval tegen te gaan. Ook in het kader van de Lissabondoelstelling het aantal voortijdige schoolverlaters in 2010 met 50% teruggebracht te hebben is dit wetvoorstel een stap in de goede richting.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetvoorstel, hetgeen beoogt meer ruimte te scheppen voor samenwerking tussen het vo, de bve en het voortgezet algemeen volwassen onderwijs (vavo). Daarmee kan voor leerlingen meer maatwerk worden geleverd, waarbij vooral de verwachting is dat er minder leerlingen zonder een diploma de arbeidsmarkt op gaan. Dit wetvoorstel biedt tevens een oplossing voor de op dit moment geconstateerde rekenschapproblemen bij het leveren van maatwerk voor leerlingen.

De leden van deze fractie onderschrijven het kaderstellende karakter van de voorgestelde regelgeving. Daarmee wordt ruimte geboden aan de scholen zelf om zoveel mogelijk onderling af te spreken. Op dit moment hebben deze leden de behoefte tot het stellen van een aantal vragen.

Evenzo hebben de leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetvoorstel. Zij constateren dat scholen daardoor meer mogelijkheden krijgen om in te spelen op de behoeften en eigenschappen van hun leerlingen. Ook kan zodoende efficiënter gebruik worden gemaakt van de bestaande onderwijsvoorzieningen.

1. Wat wil de regering met dit wetvoorstel bereiken?

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering wat zij bedoelt met de opmerking dat dit voorstel een tussenstap is op weg naar een meer samenhangend stelsel waarin bijvoorbeeld ook doorlopende leerlijnen goed zijn ingebed? Moeten deze leden hieruit concluderen dat de regering hier ook verticale fusies op het oog heeft?

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd over de voorgestelde wijzigingen. Zoals de VVD-fractie in de door haar in december 2004 uitgebrachte notitie «*Oog voor ongekend talent*» stelt, is het van groot belang dat leerlingen in het voortgezet onderwijs, met name in het vmbo, soepel door kunnen stromen naar het mbo, desnoods zonder vmbo-diploma. Deze leden stemmen daarom in met de voorstellen van de regering die de

mogelijkheden voor scholen en instellingen voor het aanbieden van maatwerktrajecten vergroten. Het doel is om zoveel mogelijk jongeren toe te leiden naar een startkwalificatie. Belemmeringen die dat in de weg staan, moeten worden opgeheven. De regering spreekt in de memorie van toelichting over een «tussenstap op de weg naar een meer samenhangend stelsel». Denkt de regering in dit kader aan een constructie waarbij het vo en de bve-sector gezamenlijk in wetgeving wordt verankerd?

De leden van de SGP-fractie stemmen in met de keuze om in het onderhavige wetsvoorstel alleen de noodzakelijke kaders te regelen en nadere invulling over te laten aan de betreffende instellingen. De regering ziet het onderhavige wetsvoorstel als een tussenstap naar een meer samenhangend stelsel tussen de verschillende onderwijsniveau's. Welke voorname heeft de regering op dit punt, zo vragen ook de leden van de SGP-fractie. Welk tijdspad staat de regering daarbij voor ogen?

2. Welke nieuwe mogelijkheden voor welke leerlingen

De leden van de CDA-fractie onderschrijven dat, indien het voor een leerling beter is, het mogelijk moet zijn om de overstap van vo naar mbo te maken voordat het diploma in het voortgezet onderwijs gehaald is. In dit voorstel komt dit nadrukkelijk aan de orde. Echter het kan ook zo zijn dat maatwerk vereist dat delen van het mbo, bijvoorbeeld niveau 1 en wellicht ook niveau 2 in het voortgezet onderwijs worden gevolgd. Voor een deel is dit nu mogelijk. Is de regering met de leden van de CDA-fractie van mening dat de verruimingsmogelijkheden voor maatwerk die in dit wijzigingsvoorstel aan de orde zijn in samenhang gezien moeten worden met de mogelijkheid om in het vmbo ook niveau 1 en 2 van het mbo aan te bieden?

Scholen moeten het eens zijn over de samenwerking en de overdracht van (delen van) de bekostiging. Heeft de regering de overtuiging dat dit in de praktijk goed zal werken, en waar baseert de regering die overtuiging op, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat de voorgenomen wijzigingen een spanning zouden kunnen opleveren met het zoeken van oplossingen voor deze groep binnen het voortgezet onderwijs. Welke negatieve gevolgen verwacht de regering met betrekking tot het «doorsluizen» van leerlingen die moeite hebben met het halen van een diploma? Zijn er aanwijzingen dat scholen of leerlingen hier op grote schaal gebruik of zelfs misbruik van zouden willen maken? De leden van deze fractie om een toelichting van de regering hierop.

De leden van de SGP-fractie zijn er voorstander van om scholen zoveel mogelijk zinvolle differentiatiemogelijkheden te bieden. Wel gaan deze leden er daarbij vanuit dat binnen het voortgezet onderwijs blijvend wordt gestreefd om zelf zo adequaat mogelijk in te spelen op de behoeften en eigenschappen van hun leerlingen. In dat licht is uitbesteding of overdracht naar een instelling voor middelbaar beroepsonderwijs een laatste stap en dus geen reguliere route. Scholen dienen van deze mogelijkheid dus een restrictief gebruik te maken. De leden van deze fractie vragen de opvatting van de regering hierover. Ook vragen deze leden in hoeverre instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs zijn ingesteld op leerlingen die jonger zijn dan de gebruikelijke populatie.

3. Waarom is het instrument van wetgeving hiervoor nodig?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het vavo bedoeld is voor onder andere leerlingen die in het vo minder kans op een diploma hebben en «tweede-kansers». Is de regering er van overtuigd dat dit wetsvoorstel niet zal leiden tot ongewenste groei van de vavo met leerlingen die beter in het vo kunnen blijven? Graag een uitleg van de regering op dit punt. Is maatwerk altijd uitgangspunt bij de vavo-instroom? Zal de halvering van de bekostiging voor vavo'ers die een aantal vakken sprokkelen voor hun diploma ten opzicht van de vo-bekostiging niet belemmerend werken voor gewenste vavo-instroom, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie hebben een vraag die betrekking heeft op zaken als medezeggenschap, verantwoordelijkheid voor leerlingen en rechten en plichten, zoals die gelden binnen een school bij uitbesteding. Vallen leerlingen die hun onderwijs volgen buiten de instelling waar zij staan ingeschreven met betrekking tot deze zaken onder de verantwoordelijkheid en regels van de eigen school of onder die van de school of instelling waar het onderwijs daadwerkelijk wordt gevolgd? Waar kunnen leerlingen bijvoorbeeld met klachten terecht? Graag een toelichting. Met betrekking tot uitbesteding naar vavo hebben de bovengenoemde leden de volgende vraag. Waarom is het niet mogelijk voor scholen om leerlingen niet alleen uit te besteden, maar volledig over te dragen naar de vavo-trajecten bij de roc's? Is het mogelijk om de bekostiging in die gevallen niet via de vo-school en niet via de gemeente, maar rechtstreeks naar de bve-instelling te laten lopen? Kan de regering voorts toelichten waarom het nodig is dat de gemeente de bevoegdheid houdt toestemming te verlenen voor deelname aan deze programma's, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie concluderen dat het wetsvoorstel bedoeld is om vo-scholen in staat te stellen hun doelen te realiseren en leerlingen naar een diploma te brengen door uitbesteding van een gedeelte van het programma waar dat efficiënter of beter voor de leerling is. Deze formulering doet bij de leden van deze fractie de vraag rijzen wie en wat in dit wetsvoorstel feitelijk centraal staat, het maatwerk voor de leerling of een efficiënte bedrijfsvoering en bekostiging voor de vo-scholen? Deze leden vragen de regering uit te spreken dat efficiëntie voor de vo-scholen ondergeschikt is aan het persoonlijke belang van de leerling. Zij vragen hierom, omdat voor sommige leerlingen uitbesteding wel efficiënt voor de school kan zijn, maar niet voor de leerling. In het verband hiermee vragen deze leden of de regering heeft overwogen om voor overdracht en uitbesteding expliciet het subsidiariteitsbeginsel op te nemen? De verantwoordelijkheid bij de uitbesteding van leerlingen blijft bij de school voor voortgezet onderwijs liggen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dit ook geldt voor de persoonlijke begeleiding van de leerling? Kan de regering aangeven op welke wijze de deze vorm van begeleiding, die vooral speelt als de periode van uitbesteding lang is, concreet vorm krijgt?

4. Vormen van samenwerking, voorwaarden daarbij

De leden van de CDA-fractie vinden, in het kader van goede verantwoording, het terecht dat scholen transparant en separaat moeten bijhouden welke leerlingen worden overgedragen. Leidt deze regeling niet tot aanzienlijke administratieve lasten? Graag een reactie van de regering. De regering zegt dat dubbele bekostiging is uitgesloten omdat de leerling maar op één plaats ingeschreven staat. Kan de regering steeds volgen of een leerling inderdaad niet op meerdere plaatsen staat ingeschreven? vo-scholen en roc's kunnen via samenwerking tot fusie komen. Zien de

leden van de CDA-fractie het juist dat dit niet de bedoeling is van dat wetsvoorstel? Deze leden staan heel positief tegenover samenwerking tussen vmbo en mbo, maar deze leden willen geen fusie. Goede doorlopende leerlijnen kunnen met goede samenwerking en zonder fusie prima gerealiseerd worden. De leerlingen van het vmbo vragen door hun leeftijd om een andere benadering dan de mbo-leerlingen. Die verschillende benaderingen en het streven naar kleinschaligheid zijn volgens de leden van deze fractie het best gewaarborgd in een zelfstandig vmbo naast een zelfstandig mbo. Hoe staat de regering tegenover dergelijke fusies? De doorlopende leerlijnen tussen een vmbo en een mbo moeten in de ogen van de CDA-fractie niet een te specifiek karakter krijgen zodat die doorlopende leerlijn alleen geldt voor een vmbo-school met één bepaald roc. Die doorlopende leerlijn moet ook gelden voor de vmbo-school met andere roc's. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

De leden van de PvdA-fractie laten weten dat uit de schriftelijke vragen van juni 2004 en oktober 2004¹ blijkt dat zij zich al eerder hard hebben gemaakt voor het vavo. Deze leden zijn verheugd met het structureel mogelijk maken van het vavo voor «tweedekans» en «tweede weg» deelnemers. Deze leden constateren echter ook dat diverse gemeenten afgelopen jaar het vavo hebben opgeheven in verband met de bezuiniging voor de inburgering van nieuwkomers en de overheveling van het educatiebudget. Kan de regering een overzicht geven hoeveel gemeenten het vavo hebben opgeheven over de afgelopen vijf jaar? En wat gebeurt er om dit weer terug te krijgen? Per 1 januari 2006 loopt de dispensatieregeling voor 16- en 17-jarigen voor het vavo-onderwijs af. Voor deze groep dient er sprake te zijn van een naadloze overgang naar het nieuwe wettelijke regime en mag er geen gat vallen. De leden van de PvdA-fractie hechten daarom aan tijdige intrede van dit wetsvoorstel. Mocht er onverhoopt hier sprake van zijn dan verwachten zij een overgangsregeling voor deze groep als de implementatie van dit wetsvoorstel niet per 1 januari 2006 lukt.

Volgens de leden van de ChristenUnie-fractie heeft het wetsvoorstel niet de bedoeling scholen en instellingen te verplichten tot samenwerking. De leden van deze fractie vragen of er kans bestaat dat er een verplichtende praktijk ontstaat, waarin scholen of instellingen in hun concurrentie benadeeld worden wanneer zij niet meedoen met een samenwerkingsvorm binnen een bepaalde regio en alle andere scholen of instellingen binnen die regio wel. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen de situaties worden benoemd waarin uitbesteding mogelijk is en kunnen de omvang en de tijdsduur van de uitbesteding worden begrensd. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dergelijk algemene maatregel van bestuur niet tevens noodzakelijk is voor overdracht van leerlingen? Zo neen, waarom niet?

Uitgangspunt voor het vavo-traject is dat deze alleen bestemd is voor wat nu de «tweede weg-deelnemers» wordt genoemd, inclusief de 16- en 17-jarigen in het vavo, om daarmee een aanzuigende werking te voorkomen. Kan de regering een toelichting geven waarom een aanzuigende werking wordt voorkomen als leerlingen alleen via de school voor een vavo-traject in aanmerking kunnen komen, zo vragen deze leden.

5. Verhouding WTOS en LCW

6. Toezicht door onderwijsinspectie

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering in haar memorie van toelichting aangeeft dat de inspectie meldt dat in relatie tot bve-instellingen het inspectietoezicht lastiger wordt omdat leerling-stromen en de identificatie van leerlingen of deelnemers wat de bron van inschrijving

¹ Handelingen der Tweede Kamer 2003–2004 Aanhangsel nr. 1887 en 2004–2005 Aanhangsel nr. 436.

aangaat, minder transparant wordt. Zij adviseert om aan de administratieve verwerking en aan de toegankelijkheid van de administraties aanvullende eisen te stellen. De leden van deze fractie vragen zich hierbij af hoe dit in relatie staat tot het voornemen de administratieve lastendruk te verminderen.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of en in welke mate er sprake zal zijn van een toename van de administratieve lasten voor scholen, nu scholen zich specifiek zullen moeten verantwoorden voor leerlingen die dit soort trajecten?

7. Uitvoeringsgevolgen

De leden van de ChristenUnie-fractie concluderen dat het agentschap Centrale financiële instellingen (Cfi) aan het oordeel over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel de voorwaarde verbindt dat de door scholen gebruikte softwarepakketten voor de leerlingenadministratie en de bekostigingssystemen van Cfi tijdig kunnen worden aangepast. De leden van deze fractie vragen de regering of zij van mening is dat dit inderdaad tijdig zal kunnen gebeuren? Zo ja, op welke gronden zij tot deze conclusie komt? Ten slotte vragen deze leden naar het door de regering verwachte effect van de verruiming van de mogelijkheden van samenwerking tussen de scholen en instellingen, met betrekking tot het aantal voortijdig schoolverlaters.

8. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering in hoeverre regionale samenwerking noodzakelijk is voor een betere doelmatigheid en nieuwe mogelijkheden, zoals dit voorstel beoogt. Wanneer een leerling tussentijds overstapt van vo naar een bve-instelling kan de vo-school een deel van de bekostiging meegeven. Echter er wordt ook gesteld dat in de bve-bekostiging in- en uitstroom met elkaar in evenwicht worden geacht voor wat betreft de bekostiging. Kan de regering uitleggen hoe deze twee punten met elkaar in overeenstemming zijn te brengen? Nu vraagt in de nieuwe regeling de school de toestemming voor vavo aan in tegenstelling tot de huidige regeling waar de instelling dit doet. Waarom wenst de regering deze verandering en welke gevolgen verwacht zij daarvan, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen aan de regering in hoeverre de onregelmatigheden van bekostiging inzake de samenwerkingsverbanden tussen scholen voor voortgezet onderwijs en bve-instellingen gevolgen hebben voor dit wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel pretendeert de regering dat dubbele bekostiging onmogelijk is. Welke garanties kan de regering geven?

Hoe kan fraude voorkomen worden bij het tussentijds overstappen van een vo-leerling naar een bve-instelling, waarbij de school een deel van de bekostigingsmiddelen meegeeft met de leerling, maar de flexibiliteit van de scholen hierbij niet in geding komt? Ook bij uitbesteding als groepen leerlingen of deelnemers voor een bepaald deel van de cursusduur dan wel voor een gedeelte van het curriculum onderwijs ontvangen bij een andere school of instelling, ligt dit gevaar toch op de loer? Is het mogelijk om dit achteraf te verrekenen?

Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie een reactie van de regering hierop.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een toelichting op de nadere voorschriften met betrekking tot de verantwoording, waaraan in de memorie van toelichting wordt gerefereerd. Voldoende borging van

een eigenlijk gebruik van middelen en de flexibilisering in het stelsel, is voor deze leden een belangrijke voorwaarde voor invoering van de voorstellen.

De leden van de D66-fractie merken op dat in het geval van uitbesteding van een deel van het programma, dan wel integrale uitbesteding naar een vavo-traject, overeenstemming over de overdracht van middelen een voorwaarde is. De uitbesteding komt niet tot stand als de samenwerkingspartners op dit punt niet tot overeenstemming komen. De twee partijen bepalen dus zelf wat kostendekkend is. Betekent dit dat instellingen verplicht zijn tot opname van de nieuwe leerling als de overdracht kostendekkend is? Kunnen leerlingen op andere dan financiële gronden geweigerd worden? Ten slotte zouden de leden van D66-fractie graag van de regering willen weten wanneer zij verwacht dat deze wetswijziging geïmplementeerd wordt. De tijdelijke dispensatieregeling voor 16- en 17-jarige in het vavo-traject geldt immers tot 1 januari 2006. Deze leden achten het van belang dat er voor deze groep een naadloze overgang is naar het nieuwe wettelijke regime.

De voorzitter van de commissie,
Cornielje

Adjunct-griffier van de commissie,
Jaspers