

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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 6 juni 2005

Graag dank ik de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de door haar gemaakte opmerkingen en gestelde vragen, Bij mijn reactie daarop, die ik mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit geef, volg ik de indeling van het Verslag.

#### **Inhoudsopgave**

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

#### **Inleiding**

Het verheugt mij dat uit de opmerkingen van de leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, D66, ChristenUnie en SGP zo duidelijk instemming met of begrip voor de strekking van het wetsvoorstel blijkt: meer ruimte voor maatwerk, zodat vooral het voortijdig schoolverlaten beter kan worden tegengegaan.

Op de afzonderlijke vragen van deze leden ga ik hierna in.

#### **1. Wat wil de regering met dit wetsvoorstel bereiken?**

De leden van de CDA-fractie vragen of de opmerking dat dit wetsvoorstel een tussenstap is op weg naar een meer samenhangend stelsel ook duidt op verticale fusies.

*De regering heeft met de bedoelde passage in de memorie van toelichting niet willen suggereren dat zij verticale fusies wil bevorderen.*

*Het wetsvoorstel kan als een tussenstap worden beschouwd in die zin dat het een belangrijk moment is in een voortgaande beweging waarin de regering onderdelen van de wet- en regelgeving, zoals op het gebied van*

*planning van voorzieningen, inrichting van het onderwijs, examinering en bekostiging, wil aanpassen om meer ruimte te scheppen en meer mogelijkheden te openen voor onderwijs dat de leerling zoveel mogelijk geeft wat hij of zij nodig heeft, ook in relatie tot vervolgonderwijs. Dit geheel van maatregelen en ontwikkelingen vereist een nog effectievere samenwerking tussen VO-scholen en BVE-instellingen. Het wetsvoorstel is een heel belangrijke schakel in die lijn van ontwikkelingen, omdat het ingrijpend nieuwe mogelijkheden opent en daadwerkelijk meer ruimte biedt, vooral om maatwerk aan te bieden aan leerlingen die anders in de problemen komen en misschien uitvallen zonder diploma.*

De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband of de woorden «een tussenstap op de weg naar een meer samenhangend stelsel» (memorie van toelichting) wijzen op een constructie waarbij het VO en de BVE-sector gezamenlijk in wetgeving wordt verankerd.  
*De regering sluit niet uit dat er voorstellen komen voor een andere wetsystematiek, m.n. voor het VMBO en MBO, maar dat is vooral «de vorm». Eerst moeten staat «de inhoud», de juiste wegen worden gevonden om te komen tot inhoudelijke verbeteringen in het stelsel. De wetsystematiek kan daarop worden geënt, vooral als die inhoudelijke verbeteringen betekenen dat het huidige systeem van afzonderlijke sectorwetten als zodanig ter discussie moet worden gesteld omdat het belemmerend gaat werken, knellend wordt in de overgang van leerlingen tussen sectoren.*

Ook de leden van de SGP-fractie willen meer inzicht in de woorden «een meer samenhangend stelsel tussen de verschillende onderwijsniveaus» en vragen naar het tijdspad dat de regering daarbij voor ogen staat  
*In mijn brief van 13 april 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 28 248, nr. 77) over de geconstateerde samenwerkingsverbanden tussen VO-scholen en ROC's heb ik aangegeven dat in januari 2006 een interdepartementaal beleidsonderzoek zal worden afgerond naar een meer samenhangend stelsel en een goede inbedding van doorlopende leerlijnen. Hierbij zal worden aangesloten bij de ontwikkelingen die al in gang zijn gezet in het kader van Koers VO en Koers BVE, de beleidsnotitie VMBO (Kamerstukken II 2004/05, 30 079, nr. 1) en de Uitwerkingsnotitie grotere planningsvrijheid VO (Kamerstukken II 2004/05, 28 504, nr. 17). Dat betekent dat dan bouwstenen bijeen zijn om te komen tot inhoudelijke invulling van dat «meer samenhangende systeem».*

## **2. Welke nieuwe mogelijkheden voor welke leerlingen**

Ook de leden van de CDA-fractie vinden dat als dit beter is voor de leerling, het mogelijk moet zijn om de overstap van VO naar MBO te maken voordat het VO-diploma gehaald is. Maar het kan ook zo zijn dat maatwerk vereist dat delen van het MBO, bijvoorbeeld niveau 1 en wellicht ook niveau 2, worden gevolgd in het VO. Voor een deel is dit nu mogelijk. Deze leden vragen of de regering hun opvatting deelt 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.  
*Het wetsvoorstel heeft niet tevens als specifiek doel de mogelijkheid om assistentopleidingen (MBO 1) aan te bieden binnen het VMBO, maar kan hieraan zeker een positieve bijdrage leveren. VO-scholen die dergelijke trajecten aanbieden, kunnen hierdoor ook beter gebruik maken van voorzieningen van het ROC.*  
*De werking van de tijdelijke regels (ze gelden tot 1 augustus 2007) over het aanbieden van MBO 1 op VO-scholen zal t.z.t. worden geëvalueerd. Dan ook zal meer duidelijkheid ontstaan over consequenties voor wet- en regelgeving.*

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

*De regering gaat er vanuit dat de partners die een samenwerkings-overeenkomst aangaan, beiden als doel hebben dat goede onderwijs-programma's worden aangeboden en kansen van leerlingen worden vergroot. Ook afspraken over de inzet van middelen, personeel en voorzieningen zijn in het directe belang van de samenwerkingspartners. De bestaande samenwerkingsverbanden en regionale arrangementen tonen aan dat VO-scholen voldoende in staat zijn zich gezamenlijk effectief voor een gemeenschappelijk doel in te spannen.*

De leden van de VVD-fractie vragen, welke negatieve gevolgen de regering verwacht bij 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? *Ook als op grote schaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van dit wetsvoorstel, is dit geen negatief gevolg, zolang maar de onderwijskundige winst wordt geboekt waar het wetsvoorstel op doelt. Natuurlijk moet worden uitgesloten dat misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het wetsvoorstel opent. Leerlingen mogen bijvoorbeeld niet op een VO-school worden ingeschreven om de enkele reden van de (hogere) bekostiging terwijl die school feitelijk geen verantwoordelijkheid meer neemt voor het onderwijsprogramma. Zo nodig zullen daarover nog nadere regels worden opgenomen in de AMvB op grond van dit wetsvoorstel.*

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 VO 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 MBO een laatste stap en dus geen reguliere route, zo merken deze leden op. Scholen dienen van deze mogelijkheid dus een restrictief gebruik te maken. De leden van deze fractie vragen de opvatting van de regering hierover.

*Onderwijs aan de school van inschrijving blijft het uitgangspunt (zie het antwoord op de vraag van de VVD-fractie, hierboven). Daarnaast moet natuurlijk in aanmerking worden genomen dat VO-scholen er geen belang bij hebben om lichtvaardig onderwijs uit te besteden, want daarmee zouden ze hun eigen bestaanrecht ondermijnen.*

Ook vragen deze leden in hoeverre MBO-instellingen zijn ingesteld op leerlingen die jonger zijn dan de gebruikelijke populatie.

*De MBO-instellingen hebben binnen de reguliere opleidingen deelnemers van zeer uiteenlopende leeftijd: van 15- en 16-jarigen tot en met volwassenen. Maar de leerlingen die door uitbesteding vanuit een VO-school in een instelling een deel van hun opleiding ontvangen, zullen daar (behalve waar het gaat om het «aanschuiven» bij VAVO-trajecten) niet deelnemen aan reguliere opleidingen doch aan maatwerktrajecten die met de school zijn overeengekomen en die zijn toegesneden op hun specifieke behoeften. De eindverantwoordelijkheid hiervoor blijft bij de school. Deze zal in eerste instantie moeten beoordelen of de pedagogische context die de instelling voor deze leerlingen kan bieden, voor hen geschikt is; zij zal hierover ook afspraken moeten maken met de instelling. De instelling van haar kant kan deze afspraak alleen maken indien zij de vereiste pedagogische context kan realiseren.*

### 3. Waarom is het instrument van wetgeving hiervoor nodig?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het VAVO is bedoeld voor onder andere leerlingen die in het VO minder kans op een diploma hebben en «tweedekansers».

Zij vragen of de regering er van overtuigd is dat dit wetsvoorstel niet zal leiden tot ongewenste groei van de VAVO met leerlingen die beter in het VO kunnen blijven.

*Ik verwacht geen ongewenste groei van het VAVO met leerlingen die beter in het VO kunnen blijven, om drie redenen.*

- a. *de school heeft geen materieel voordeel bij de uitbesteding naar VAVO: de uitbesteding genereert geen hogere bekostiging (in geval van uitbesteding van gezakten voor het examen daalt zelfs de bekostiging) en de overdracht van middelen aan de BVE-instelling moet uit de reguliere bekostiging worden gefinancierd. Ook moet de VO-school een extra inspanning leveren in de vorm van o.m. het aangaan van samenwerking met de BVE-instelling. Er blijven dan alleen inhoudelijke overwegingen (oplossingen aanreiken aan leerlingen die dreigen vast te lopen of voortijdig uit te stromen) over om een uitbesteding door te zetten;*
- b. *de uitbesteding vergt de medewerking van de leerling (gezien de formulering van het voorgestelde artikel 25a, eerste lid, VVO: «Het bevoegd gezag kan de leerling in de gelegenheid stellen ....»);*
- c. *bij nadere regelgeving zullen voorwaarden worden gesteld aan deze vorm van uitbesteding die ook oneigenlijk gebruik moeten voorkomen.*

Is maatwerk altijd uitgangspunt bij de VAVO-instroom, zo vragen dezelfde leden.

*De uitbesteding naar VAVO wordt mogelijk gemaakt omdat het VAVO in bepaalde gevallen voor bepaalde leerlingen geschikter blijkt. Het kan dan gaan om bij voorbeeld het kunnen aanbieden van vakken in de avonden, een meer volwassen aanpak, een grotere nadruk op eigen verantwoordelijkheid, enz. Of het VAVO voor een bepaalde leerling meer geschikt is, moet worden bepaald door de VO-school en de BVE-instelling binnen de samenwerkingsovereenkomst.*

Ook informeren de leden van de SGP-fractie of de halvering van de bekostiging voor VAVO-ers die een aantal vakken sprokkelen voor hun diploma ten opzicht van de VO-bekostiging niet belemmerend zal werken voor gewenste VAVO-instroom.

*De halvering van de bekostiging doet recht aan de beperkte onderwijsinspanning die het VAVO bij «sprokkelen» moet leveren, aannemend dat de over te dragen bekostiging die VO-school en BVE-instelling met elkaar overeenkomen, zal zijn afgestemd op deze inspanning. Bij hele bekostiging en gedeeltelijke overdracht zou de VO-school een oneigenlijk financieel voordeel bij uitbesteding verwerven, dat haar gedrag op de verkeerde wijze zou sturen. Zie ook het antwoord bij vergelijkbare vragen in paragraaf 3 van het CDA, en in paragraaf 4 van de ChristenUnie. Ik merk hierbij nog op dat deze leerlingen voor het eerst worden meegeteld in de leerlingentelling van oktober 2006. Dit geeft OCW, Cfi en IBG voldoende tijd om technische aanpassingen te realiseren.*

De leden van de VVD-fractie vragen of leerlingen die hun onderwijs volgen buiten de instelling waar zij staan ingeschreven, met betrekking tot zaken als medezeggenschap e.d. onder de verantwoordelijkheid en regels van de eigen VO-school vallen of onder die van de VO-school of BVE-instelling waar het onderwijs daadwerkelijk wordt gevolgd. Waar kunnen leerlingen bijvoorbeeld met klachten terecht?

*Leerlingen blijven onder de verantwoordelijkheid vallen van de VO-school waar ze ingeschreven staan. Deze school moet die verantwoordelijkheid*

*waarmaken door duidelijke afspraken te maken met de school of instellingen waaraan delen van het onderwijs worden uitbesteed. De leerlingen kunnen zich in beginsel tot de medezeggenschapsraad en klachtencommissie van de school van inschrijving, maar het wetsvoorstel biedt ook ruimte om van die hoofdregel af te wijken als dat meer aangewezen is. De nota van wijziging treft hiervoor een nadere voorziening.*

Ook vragen de leden van de VVD-fractie waarom het niet mogelijk is 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?

*De regering heeft om twee redenen gekozen voor het openen van de mogelijkheid van uitbesteding door de VO-school naar VAVO-trajecten:*

- a. zij wil benadrukken dat de VO-school verantwoordelijk is en blijft voor haar leerlingen, ook indien zij in hun leerweg vast dreigen te lopen. De mogelijkheid tot uitbesteding naar VAVO biedt de school een extra middel om deze verantwoordelijkheid waar te maken. De school moet actie nemen om deze verantwoordelijkheid waar te maken (samenwerking aangaan, de opdrachtgeversrol invullen, middelen overdragen). In een situatie waarin rechtstreekse bekostiging van VAVO via het ROC zou plaatsvinden, zou de leerling feitelijk van school naar instelling overstappen, waarmee de verantwoordelijkheid van de school zou eindigen;*
- b. rechtstreekse bekostiging van het VAVO zou een principiële ingreep in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) impliceren, want die wet regelt dat VAVO onderdeel is van educatie en daarom via de gemeenten wordt bekostigd.*

Kan de regering ook toelichten waarom het nodig is dat de gemeente de bevoegdheid houdt toestemming te verlenen voor deelname aan deze programma's, zo vragen dezelfde leden.

*Deze bevoegdheid (die overigens niet in het wetsvoorstel is opgenomen maar nog bij nadere regelgeving zou moeten worden vastgelegd) houdt nu nog verband met de uitvoering door de gemeente van de Leerplichtwet 1969 en de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC). Overweging is daarbij dat de gemeente geacht wordt een actief beleid te voeren ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten, en vanuit die rol moet kunnen toetsen of de school voor deze jonge leerlingen op de juiste wijze gebruik maakt van de mogelijkheid van uitbesteding van jonge leerlingen (16- en 17-jarigen) naar volwassenenonderwijs.*

*Maar onder de nieuwe regels van dit wetsvoorstel blijven de leerlingen bij de school ingeschreven (zodat geen strijdigheid met de Leerplichtwet 1969 ontstaat) en is er ook (nog) geen sprake van voortijdig schoolverlaten. Daarom kan deze bevoegdheid in het nieuwe stelsel worden opgevat als een overbodige administratieve belasting. Om die reden overweegt de regering om alsnog af te zien van dergelijke, in de memorie van toelichting in het vooruitzicht gestelde, nadere regelgeving.*

De leden van de fractie van de ChristenUnie 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. Zij 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.

*Ook efficiëntie kan uiteindelijk de belangen van de leerlingen dienen. Een school die efficiënt handelt, kan uiteindelijk meer voorzieningen aanbieden, waarvan ook leerlingen profiteren. Omdat elke school in ieder geval het belang van de leerlingen als doel heeft, lijkt het mij niet nodig om specifiek t.a.v. dit onderwerp een subsidiariteitsbeginsel op te nemen.*

De verantwoordelijkheid bij de uitbesteding van leerlingen blijft bij de VO-school 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?

*De VO-school waar de leerling staat ingeschreven, is verantwoordelijk en dient dus ook te bepalen welke vorm van begeleiding noodzakelijk is om die verantwoordelijkheid waar te maken en hoe intensief die begeleiding dient te zijn. Dit zal worden vastgelegd in de samenwerkings-overeenkomst.*

*In aanvulling hierop merk ik nog op dat bij beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs de school of instelling waar een leerling of deelnemer ingeschreven staat, verantwoordelijk is voor zijn of haar onderwijs en alles wat daarmee samenhangt. Dat geldt ook nu al bij het toezicht in de BVE-sector en in het groene onderwijs waar de inspectie dergelijke situaties tegenkomt. Laat een AOC een deel van het onderwijs verzorgen door een IPC, dan blijft toch het AOC verantwoordelijk voor het onderwijs.*

*Datzelfde geldt als ROC's delen van het onderwijs laten uitvoeren in een regionale praktijkvoorziening. Ook als, zoals in de BVE-sector gebruikelijk, het leren plaatsvindt op een BPV-plaats, is de onderwijsinstelling verantwoordelijk. Zoals hierboven al is gezegd, kan wel worden afgeweken van deze hoofdregel als daarvoor goede redenen zijn.*

*Indien leerlingen in de nieuwe situatie worden uitbesteed aan ROC's, zal de inspectie in beginsel de school/instelling aanspreken waarbij zij zijn ingeschreven. Het toezicht is ook langs de ingang van die school/instelling georganiseerd.*

#### **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?

*Voorop moet worden gesteld dat er een extra mogelijkheid voor scholen wordt gecreëerd waarvan gebruik kán maar niet hóeft worden gemaakt. Er worden in dat opzicht dus geen dwingende extra administratieve lasten opgelegd. Dat neemt niet weg dat de verplichting tot het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst wel als extra administratieve last dient te worden meegerekend in het kader van «OCW ontregelt». De regering gaat er niet vanuit dat scholen dit als zodanig zullen ervaren. Ook zonder de verplichting van dit wetsvoorstel zullen samenwerkingspartners er altijd voor kiezen om wederzijdse rechten en verplichten duidelijk vast te leggen om geschillen over gemaakte afspraken te voorkomen.*

Dezelfde leden constateren dat de regering zegt dat dubbele bekostiging is uitgesloten omdat de leerling maar op één plaats ingeschreven staat. Kun je steeds volgen of een leerling inderdaad niet op meer plaatsen staat ingeschreven?

*Door invoering van het Basis Registratie Onderwijs Nummer (Bron) m.i.v. 1 oktober 2004, relevant voor de bekostiging vanaf augustus 2005 en*

*verder, kan CFI achteraf nagaan welke VO-leerlingen dubbel voor bekostiging in aanmerking zijn gebracht binnen het VO.*

De leden van de CDA-fractie staan heel positief tegenover samenwerking tussen vmbo en mbo, maar zij 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. Zij vragen hoe de regering tegenover dergelijke fusies staat. *Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoord in paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag, in reactie op vergelijkbare vragen. Daaraan voeg ik nog toe, ten overvloede wellicht, dat het de bedoeling van dit wetsvoorstel is dat de leerlingen met inschakeling van BVE-instellingen een VO-diploma behalen.*

De doorlopende leerlijnen tussen een VMBO-school en een MBO-instelling 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. Zij vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt.

*Ook voor leerlingen die onderwijs volgen in het kader van een samenwerkingsovereenkomst, blijft het uiteindelijke perspectief dat deze leerlingen examen afleggen en een diploma behalen. Met een diploma kunnen de leerlingen doorstromen naar alle ROC's, en niet alleen specifiek naar het ROC waarmee de overeenkomst is afgesloten.*

De leden van de PvdA-fractie laten weten dat uit de schriftelijke vragen van juni 2004 en oktober 2004 blijkt dat zij zich al eerder hard hebben gemaakt voor het VAVO. Zij zijn verheugd met het structureel mogelijk maken van het VAVO voor «tweedekans» en «tweede weg» deelnemers, maar constateren 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. Deze leden krijgen graag een overzicht, hoeveel gemeenten het VAVO hebben opgeheven over de afgelopen vijf jaar. Zij vragen ook, wat er gebeurt er om dit weer terug te krijgen.

*VAVO is geen afzonderlijke voorziening, maar één van de vormen van educatie die de ROC's aanbieden. Er zijn geen gegevens bekend over de ontwikkeling van het aantal voorzieningen. Wel is het aantal deelnemers VAVO per instelling bekend tot en met 2004 (cijfers 2005 volgen in december 2006). Hieruit blijkt dat het totale aantal deelnemers van 1998 tot 2004 is teruggelopen van 27 655 tot 13 973 (51%). De ontwikkeling per instelling is heel divers, maar in 2004 was het aantal op slechts één instelling tot 0 gedaald. Wel zijn aan OCW in drie gevallen voornemens tot opheffing van het VAVO gemeld.*

*De instellingen houden VAVO in stand zover de gemeenten binnen hun prioritering van de educatiemiddelen van deze voorziening gebruik maken. Het wetsvoorstel voegt hier een tweede financieringsstroom aan toe, namelijk de mogelijkheid van uitbesteding naar VAVO door scholen. Het is vervolgens aan de instellingen om te besluiten of deze beide financieringsstromen voldoende zijn om VAVO in stand te houden of weer aan te bieden.*

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat per 1 januari 2006 de dispensatieregeling voor 16- en 17-jarigen voor het VAVO-onderwijs afloopt. Voor deze groep moet sprake zijn van een naadloze overgang naar het nieuwe wettelijke regime en mag er geen gat vallen. Deze leden

hechten daarom aan tijdige inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Zij bepleiten een overgangsregeling voor deze groep indien dit wetsvoorstel niet al op 1 januari 2006 tot wet is verheven en in werking treedt.

*De regering doet er alles aan om de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2006 te bevorderen. 16- en 17-jarigen die op 1 januari 2006 al, met verkregen dispensatie, als deelnemer tot het VAVO zijn toegelaten, zullen deze opleiding onder die condities (dus als deelnemer binnen educatie) kunnen afronden. Indien nodig zal hiervoor een overgangsregeling worden getroffen.*

*Vanaf 1 januari 2006 kunnen geen nieuwe dispensatiebesluiten meer genomen worden. De functie van de dispensatieregels in relatie tot de naleving van de Leerplichtwet 1969 en in relatie tot voortijdig schoolverlaten zullen dan worden «overgenomen» door het feit dat de leerling ingeschreven blijft in het VO en dus de leerplichtregels naleeft en niet gerekend kan worden tot de categorie voortijdig schoolverlaters.*

*Treedt het – eenmaal tot wet verheven – wetsvoorstel tijdig in werking, dan moet vanaf dat moment herinschrijving bij een VO-school, gevolgd door uitbesteding, plaatsvinden.*

Volgens de leden van de ChristenUnie-fractie heeft het wetsvoorstel niet de bedoeling scholen en instellingen te verplichten tot samenwerking. Zij vragen of een verplichtende praktijk kan ontstaan 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.

*De regering staat niet negatief tegenover kwaliteitsconcurrentie tussen scholen. Scholen die goed gebruik maken van de ruimte en mogelijkheden die de wet biedt, zullen kwalitatief beter onderwijs aanbieden en uiteindelijk meer leerlingen aantrekken dan scholen die dit niet doen. Voor scholen die op andere wijze de doelstellingen van dit wetsvoorstel willen bereiken, heeft het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten zeker geen verplichtend karakter.*

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 zo'n algemene maatregel van bestuur niet ook noodzakelijk is voor overdracht van leerlingen, en zo neen, waarom niet.

*Er is geen sprake van overdracht van leerlingen maar van overdracht van bekostigingsmiddelen bij overstap van school naar instelling. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij tussentijdse overstap bekostigingsmiddelen over te dragen. Het gaat nadrukkelijk om een mogelijkheid over de toepassing waarvan school en instelling overeenstemming met elkaar moeten bereiken; hetzelfde geldt voor de hoogte van het over te dragen bedrag. Om die redenen acht de regering nadere regelgeving hier niet noodzakelijk.*

De leden van de ChristenUnie-fractie merken verder op dat uitgangspunt voor het VAVO-traject is dat dit alleen is bestemd 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. Zij vragen waarom aanzuigende werking wordt voorkomen als leerlingen alleen via de school voor een VAVO-traject in aanmerking kunnen komen.

*De school kan geen voordeel verwerven door toepassing van de mogelijkheid van uitbesteding, omdat zij hiervoor geen extra bekostiging verwerft, de inkoop van het VAVO-traject uit de reguliere bekostiging moet financieren en extra actie moet plegen in de vorm van het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst. Het belang van de school kan dus uitsluitend gelegen zijn in de extra mogelijkheden die zij leerlingen kan bieden*



om hun leerweg met succes af te ronden. Daardoor worden een oneigenlijk gebruik van deze mogelijkheid en een aanzuigende werking voorkomen.

## **5. Verhouding WTOS en LCW**

*Deze paragraaf van de memorie van toelichting heeft de vaste Commissie geen aanleiding tot opmerkingen gegeven.*

## **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 leerlingstromen en de identificatie van leerlingen of deelnemers wat de bron van inschrijving aangaat, minder transparant wordt. De inspectie 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.

*Gebruik van de mogelijkheid tot uitbesteding is vrijwillig. Indien scholen en instellingen besluiten van deze mogelijkheid gebruik te maken, zullen zij vanzelfsprekend moeten zorgen voor voldoende transparantie van zowel de leerling- als de geldstromen die hierdoor ontstaan. Indien het gaat om uitbesteding voor een gedeelte van het onderwijsprogramma is er overigens niet echt sprake van leerlingstromen; de leerlingen blijven volledig aan de VO-school verbonden, maar de instelling realiseert een gedeelte van hun onderwijsprogramma.*

*In geval van uitbesteding naar VAVO wordt wel de volledige uitvoeringsverantwoordelijkheid overgedragen en moet duidelijk zijn welke VAVO-deelnemers op basis van welk regime (uitbesteding of educatie) aanwezig zijn. Ook moet de instelling de middelen kunnen verantwoorden die op deze wijze naast de gewone rijksbijdrage zijn verworven. Alleen indien noodzakelijk, zullen hiervoor aanvullende regels worden gegeven.*

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie 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.

*Voor onze reactie verwijzen wij naar paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag, waarin wij op dit aspect zijn ingegaan in antwoord op vragen van de CDA-fractie.*

## **7. Uitvoeringsgevolgen**

De leden van de ChristenUnie-fractie concluderen dat het agentschap 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. Zal dit inderdaad tijdig kunnen gebeuren? Zo ja, op welke gronden komt de regering tot deze conclusie?

*Aanpassingen voor de leerlingenadministratie zijn alleen van belang i.v.m. de overdracht van middelen bij uitbesteding naar VAVO, meer specifiek in geval van uitbesteding van gezakten (in welk geval de VO-school voor deze leerlingen halve bekostiging ontvangt).*

*In de leerlingentelling van oktober 2006 kunnen deze leerlingen voor de eerste maal worden meegeteld. Dit geeft OCW, Cfi en IBG voldoende tijd om de technische aanpassingen te realiseren.*

Ten slotte vragen deze leden naar het effect voor het aantal voortijdig schoolverlaters dat de regering verwacht van de verruiming van de mogelijkheden van samenwerking tussen de scholen en instellingen.

*Scholen krijgen een extra mogelijkheid om risicoleerlingen passende onderwijstrajecten aan te bieden en hiermee voortijdige schooluitval te verminderen. Het is niet voorspelbaar hoeveel scholen en leerlingen uiteindelijk van deze mogelijkheid gebruik gaan maken en hoeveel van die leerlingen hierdoor voor schooluitval worden behoed.*

## **8. Financiële gevolgen**

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre regionale samenwerking noodzakelijk is voor een betere doelmatigheid en nieuwe mogelijkheden, zoals dit wetsvoorstel beoogt. Stapt een leerling tussentijds over van VO naar BVE, dan kan de VO-school een deel van de bekostiging meegeven, maar er wordt ook gesteld dat in de BVE-bekostiging in- en uitstroom met elkaar in evenwicht worden geacht waar het gaat om de bekostiging. Hoe zijn deze twee punten met elkaar in overeenstemming te brengen?

*In het algemeen gaat de regering ervan uit dat binnen de lumpsum-bekostiging van de BVE-instellingen instroom en uitstroom in evenwicht zijn en dat tussentijdse instroom binnen de lumpsum moet kunnen worden opgevangen. Er is immers geen één op één relatie tussen deelnemer en bekostiging; de deelnemerstelling levert alleen factoren voor het bepalen van de lumpsum. Maar het is bekend dat op punten waar tussentijdse instroom zich geconcentreerd voordoet, en dus vooral in maatwerktrajecten voor risicoleerlingen en opleidingen op niveau 1, er knelpunten ontstaan omdat de instellingen een aanzienlijke interne allocatie naar deze trajecten moeten realiseren. Tegelijk vangen deze trajecten leerlingen op die in het VO zijn uitgevallen. Voor deze situaties kan overdracht van bekostiging een oplossing bieden. Het gegeven dat de overdracht niet verplicht is en dat dus zowel school als instelling het belang ervan moeten zien, voorkomt oneigenlijk gebruik ervan.*

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het in de nieuwe regeling de VO-school is die de toestemming voor VAVO aanvraagt, terwijl in de huidige regeling de BVE-instelling dit doet. Waarom wenst de regering deze verandering en welke gevolgen verwacht zij daarvan?

*In de huidige situatie melden 16- en 17-jarigen zich zelf bij het VAVO en moet dus de instelling toestemming vragen om hen, in afwijking van de wettelijke minimumleeftijd voor toelating tot educatie van 18 jaar, toe te laten. In de nieuwe situatie blijft de school voor deze leerlingen verantwoordelijk door de inkoop van het VAVO-traject. Zoals overigens blijkt uit het antwoord in paragraaf 3 op soortgelijke vragen van de VVD-fractie, heeft het wat de regering betreft de voorkeur om geen toestemmingseis meer op te nemen.*

De leden van de PvdA-fractie vragen aan de regering in hoeverre de onregelmatigheden van bekostiging inzake de samenwerkingsverbanden tussen VO-scholen 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?

*Dubbele bekostiging is, zowel op grond van de huidige wetgeving als op grond van dit wetsvoorstel, niet toegestaan. Dit neemt natuurlijk niet weg dat er altijd scholen of ROC's kunnen zijn die wetgeving al dan niet bewust overtreden. Het persoonsgebonden nummer zal, zoals in paragraaf 4 is opgemerkt, het mogelijk maken dat dubbele inschrijving gemakkelijk wordt geconstateerd.*

De leden van de PvdA-fractie vragen ook, hoe fraude voorkomen kan 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, zo menen zij. Is het mogelijk om dit achteraf te verrekenen?

*Bij overdracht van bekostiging in geval van overstap van een leerling van school naar instelling is het gevaar van oneigenlijk gebruik beperkt. Er kan geen sprake zijn van dubbele inschrijving want er dient uitschrijving bij de VO-school, gevolgd door inschrijving bij de instelling, plaats te vinden. De school heeft dus geen enkel voordeel bij deze overdracht; zij kan alleen in het belang van de leerling besluiten tot overdracht van middelen. Maar er is een mogelijkheid tot »samenspanning» in die situatie dat volgens onderlinge afspraak eerst inschrijving plaatsvindt bij de VO-school, waar de combinatie van bekostiging met LWOO gunstiger is dan de bekostiging van de instelling, om vervolgens kort na de teldatum een pro forma-overschrijving naar de instelling te realiseren. Zulk oneigenlijk gebruik zal blijken uit een stelselmatig patroon van uitschrijving en inschrijving kort na de teldatum. Waar dit zich voordoet, zullen school en instelling hierop worden aangesproken. De regering streeft overigens naar een betere afstemming van bekostiging van VO en BVE voor dit type leerlingen. Bij uitbesteding doet deze mogelijkheid van oneigenlijk gebruik zich niet voor, omdat de VO-school volledig verantwoordelijk blijft voor de leerweg van de leerling en voor de afronding hiervan met het examen. De school moet bovendien ten minste de helft van het onderwijsprogramma zelf realiseren. Onder die voorwaarden is geen extra bekostiging te genereren door gebruikmaking van uitbesteding. De regering meent daarom het geheel aan school en instelling over te kunnen laten om een passende prijs af te spreken voor de door de instelling te verrichten diensten.*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een toelichting op de nadere voorschriften over 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. *In de financiële verantwoording van scholen en instellingen moet duidelijk gemaakt hoeveel geld wordt overdragen en hoe deze middelen uiteindelijk door de ontvangende partij worden besteed. Dat zal nog door regels over de (controle van de) jaarrekening worden geëxpliciteerd. Daarbij zal voor de ontvangende kant in elk geval worden geregeld dat dergelijke middelen zichtbaar zullen moeten zijn als middelen in aanvulling op de gewone rijksbijdrage.*

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?

*De samenwerkingsovereenkomst kán de overdracht van VO-bekostiging regelen, zo bepaalt artikel 25a, derde lid onderdeel e, van de WVO volgens het wetsvoorstel. Bevat zo'n overeenkomst geen afspraken over middelenoverdracht, dan kan het uiteraard niet zo zijn dat de VO-leerling uiteindelijk alsnog geen toegang krijgt tot de BVE-instelling omdat middelenoverdracht niet plaatsvindt.*

Ook horen de leden van D66-fractie graag van de regering wanneer zij verwacht dat deze wetswijziging geïmplementeerd wordt, want de tijdelijke dispensatieregeling voor 16- en 17-jarigen in het vavo geldt tot 1 januari 2006. Zij vinden het belangrijk dat er voor deze groep een naadloze overgang is naar het nieuwe wettelijke regime.

*De regering streeft naar inwerkingtreding per 1 januari 2006. Vanaf dat moment zijn overdracht van bekostiging en uitbesteding van onderwijs mogelijk, met uitzondering van uitbesteding naar deeltijd-VAVO voor gezakten (die mogelijkheid kan pas effectief na het examen in 2006 worden toegepast). Voor de 16- en 17-jarige deelnemers die per 1 januari 2006 met dispensatie in het VAVO aanwezig zijn, is het uitgangspunt, zoals hierboven al is aangegeven, dat zij hun opleiding binnen de «oude» voorwaarden, dus binnen educatie, kunnen afronden. Indien noodzakelijk, zal hiervoor een overgangsregeling worden getroffen.*

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat, zoals al in de antwoorden is aangegeven, vergezeld van een nota van wijziging bij het wetsvoorstel.

Ik hoop, hiermee voldoende te zijn ingegaan op de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
M. J. A. van der Hoeven