

**23 778**

## **Bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs)**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 13 oktober 1995

Ondergetekenden zeggen de vaste commissie voor Onderwijs dank voor haar in het nader voorlopig verslag opgenomen vragen en opmerkingen met betrekking tot het wetsvoorstel. Vrijwel alle leden maakten kritische opmerkingen over de wijze van beantwoording van hun vragen in de memorie van antwoord. Ondergetekenden gaan eerst op die opmerkingen in.

De leden van de fractie van de VVD waren van mening dat de kwaliteit van de beantwoording van de vragen uit het voorlopig verslag geen recht doet aan, zoals de memorie van antwoord het stelt, het gedegen commentaar op het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van het CDA hadden bij het kennismaken van de omvangrijke memorie van antwoord helaas moeten constateren dat heel veel woorden worden gebruikt om weinig antwoord te geven. Ten aanzien van belangrijke zaken als de bekostiging en de spreiding van de voorzieningen blijft veel onduidelijk. Daarom wilden deze leden in het nader voorlopig verslag een aantal vragen stellen, in de hoop dat de antwoorden daarop wat adequater zullen zijn.

Ook maakt de minister zich volgens de leden van de CDA-fractie wel erg gemakkelijk af van de vragen omtrent het serieus omgaan met de Eerste Kamer. Van een minister die op zoveel spoed aandringt bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel mogen huns inziens wat duidelijker antwoorden worden verwacht.

De leden van de fractie van D66 hadden met bezorgdheid kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij achtten de antwoorden in het algemeen weinig inhoudelijk.

Ook uit de vragen en opmerkingen van de fractie van GroenLinks spreekt op een aantal punten bezorgdheid met betrekking tot het wetsvoorstel.

Ondergetekenden betreuren de indruk die de memorie van antwoord blijkbaar heeft gewekt. Zij hebben immers gepoogd om adequaat te antwoorden. Ondergetekenden onderkennen ten volle de bijzondere achtergronden en zorgen van waaruit de vragen zijn gesteld en de

opmerkingen zijn gemaakt. Zij delen deze achtergronden en zorgen op hoofdlijnen.

Ondergetekenden hebben ernaar gestreefd, in de memorie van antwoord ten volle recht te doen aan de vragen en opmerkingen van de Commissie. Gezien de reactie van de leden op de memorie van antwoord is met verdubbelde inzet en scherpere gewerkt aan deze nadere memorie van antwoord.

Ondergetekenden hopen dat niets een spoedige mondelinge behandeling van het wetsvoorstel vervolgens nog in de weg zal staan.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de uitvoerige memorie van antwoord. Men had vooral de blijmoedigheid getroffen waarmee een aantal van de aangedragen problemen door de minister werd benaderd. Zij hadden anderzijds vastgesteld dat het gebruik van de termen «kan», «in principe» en «naar verwachting» de gemiddelde frequentie ver te boven gaat. Dit illustreert huns inziens de mate van onzekerheid over de uitkomsten. Als alles gaat zoals het blijkbaar is voorzien, dan kan de WEB-operatie inderdaad tot iets moois uitgroeien. Een aantal van de vragen in het voorlopig verslag was er echter juist op gericht te weten te komen hoe het beeld wordt als het optimisme niet bewaarheid wordt.

Geabstraheerd van een aantal concrete onderwerpen beoogde een aantal vragen van de aan het woord zijnde leden helderheid te verkrijgen over: wie stuurt (bij) als de papieren perspectieven niet in de realiteit blijken te kloppen? En met welk instrumentarium?

Ondergetekenden komen op deze punten in het onderstaande terug.

In hun antwoord op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen volgen ondergetekenden zoveel mogelijk de indeling van het nader voorlopig verslag. Op enkele onderdelen echter hebben zij verwante vragen samengebracht en gezamenlijk beantwoord.

De leden van de fractie van de VVD merkten op dat de minister op de vraag over de brochure «Alle talenten ontwikkelen» een volstrekt onvolledig antwoord geeft. Waarom heeft de minister niet toegegeven dat het beter zou zijn geweest, dat in de brochure had gestaan «dat de wet nog niet is aangenomen, omdat de Eerste Kamer zich er nog over moet uitspreken», zo vroegen deze leden?

Ondergetekenden willen nogmaals benadrukken dat het uitbrengen van de brochure in de eerste plaats is ingegeven door de zorg, de voorbereiding van de implementatie van de WEB (indien tot wet verheven) tijdig ter hand te nemen. Zij erkennen daarbij dat het achteraf beter was geweest een expliciet voorbehoud te maken ten aanzien van de behandeling door de Eerste Kamer, in plaats van te volstaan met de mededeling dat de voorstellen zijn aanvaard door de Tweede Kamer. Zij zeggen graag toe, hierop in het vervolg meer bedacht te zullen zijn.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat het toch niet juist kan zijn dat op elke vestigingsplaats van een roc in principe het volledige onderwijsaanbod kan worden verzorgd, omdat er ook bij regionale onderwijscentra meerdere *uitvoeringslokaties* zijn, die niet alle het volledige onderwijsaanbod kunnen hebben. Zij voegden daaraan toe dat op bladzijde 12 van de memorie van antwoord wordt gesproken over een verscheidenheid aan vestigingen die al het onderwijsaanbod van het roc mogen verzorgen. Maar dat niet moeten, zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden? Tot slot wordt door deze leden gevraagd nog eens duidelijk aan te geven wat wordt verstaan onder vestigingsplaats, uitvoeringslokaties en vestigingen.

Ondergetekenden merken op dat het wetsvoorstel WEB niet verhindert dat ieder roc het volledige scala van opleidingen die men mag verzorgen, aanbiedt op meer uitvoeringslokaties, of zelfs, in theorie, op elke uitvoeringslokatie (zij het met de beperking dat tot 1 januari 1998 hiervoor goedkeuring nodig is, ingevolge artikel 12.3.1, tiende lid, van het wetsvoorstel). Het is echter niet voor de hand liggend dat dit ook inderdaad gebeurt; er is geen verplichting in die richting. Factoren die van invloed zijn op de breedte van het aanbod per uitvoeringslokatie zijn de specifieke vraag van cursisten, gemeenten en bedrijfsleven, en bedrijfseconomische factoren bij het roc. Bovendien zal het nieuwe bekostigingsmodel sterk zijn gericht op deelnemersprestaties. Uitbreiding van opleidingsaanbod is daarmee voor een instelling alleen lonend indien daarmee voldoende deelnemers kunnen worden bereikt.

De begrippen vestigingsplaats, uitvoeringslokatie en vestiging zijn in het kader van de WEB geen juridisch gedefinieerde begrippen. Bedoeld wordt een plek waar onderwijs wordt verzorgd. Omdat het geen juridische begrippen betreft, is in de aanduiding van deze plek door de memorie van antwoord heen een wat afwisselend taalgebruik gekozen. Helaas heeft dat tot misverstand kunnen leiden. In verband daarmee zullen ondergetekenden het begrip vestigingsplaats voortaan alleen gebruiken ter aanduiding van de plaats van de hoofdvestiging van de instelling (de «zetel» van de instelling).

Het begrip uitvoeringslokatie wordt gereserveerd ter aanduiding van de plaats waar (een deel van) het onderwijs daadwerkelijk wordt gegeven.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder of het een juiste veronderstelling is dat er geen kwalitatieve beperkingen zijn die ervoor zorgen dat de personele invulling een belemmering is voor het vlekkeloos laten verlopen van roc's.

Inderdaad is dit een juiste veronderstelling, zo antwoorden ondergetekenden. Met het oog op de roc-vorming is in de bve-sector een harmonisatie in de wettelijke benoembaarheidseisen voor leraren totstandgebracht. Deze harmonisatie legt de basis voor een brede en flexibele inzetbaarheid van leraren binnen een roc. Uit het oogpunt van formele benoembaarheid zijn er dan ook geen wettelijke belemmeringen meer voor een optimale personele inzet binnen een roc.

De aan de roc-vorming ten grondslag liggende onderwijskundige doelstellingen (vergroting van de toegankelijkheid, verhoging rendement en leveren maatwerk) stellen daarnaast nieuwe eisen aan docenten, in het bijzonder ten aanzien van de inrichting van het primaire proces. Hierbij staan onderwijsinhoudelijke vernieuwing en verbetering van het onderwijsaanbod centraal. Teneinde docenten op hun nieuwe rol en taken binnen een roc voor te bereiden, zijn in de Beleidsagenda Educatie en Beroepsonderwijs 1995-1999 substantiële middelen in het vooruitzicht gesteld voor deskundigheidsbevordering van docenten en consultants. Voor 1995 is dit een bedrag van f 14 miljoen (inmiddels reeds beschikbaar gesteld) en voor 1996 tot en met 1998 jaarlijks f 30 miljoen. Deze bedragen komen bovenop de reguliere nascholingsmiddelen en het schoolprofielbudget van de instellingen. Hiervoor is inmiddels gepubliceerd de Regeling nieuwe taken docenten en consultants 1995. De beschikbaar gestelde middelen voor deskundigheidsbevordering van docenten en consultants stellen instellingen in staat hun zittend personeel optimaal voor te bereiden op hun veranderende rol en taken.

Daarnaast is door het onderwijsveld (besturen- en personeelsvakorganisaties) in opdracht van de eerste ondergetekende een beroepsprofiel ontwikkeld voor de functie van leraar bve. In dit beroepsprofiel is rekening gehouden met het proces van roc-vorming in de bve-sector. Vanuit dit beroepsprofiel zullen bekwaamheidseisen voor leraren in de bve-sector worden ontwikkeld. Deze bekwaamheidseisen zullen richtinggevend zijn voor de inrichting van de lerarenopleidingen en voor de

inrichting van de didactische cursus voor leraren in de bve-sector. In de voorgenomen herstructurering van de lerarenopleidingen zal met het beroepsprofiel voor de leraar bve en met de daaruit af te leiden bekwaamheidseisen voor de bve-sector rekening worden gehouden. Dit betekent dat ook in de initiële opleiding voor docenten in de bve-sector rekening wordt gehouden met de eisen die aan leraren in een roc worden gesteld.

Ook voor de professionalisering van het management in een roc zijn middelen beschikbaar gesteld, en wel ten behoeve van de ontwikkeling en uitvoering van professionaliseringsprogramma's, gericht op een kwalitatieve versterking van het management.

Bovengenoemde beleidsmaatregelen, die zowel betrekking hebben op de docenten als op het management van een roc, zijn gericht op een personele bezetting van een roc van voldoende kwalitatief niveau.

De leden van de fractie van de VVD, daarin gesteund door alle leden van de Commissie, onder verwijzing naar hun eigen opmerkingen hierover, spraken de grootst mogelijke bezwaren uit tegen het artikel over de studiefinanciering voor deelnemers in het niet-bekostigde onderwijs dat thans onder de WEO valt.

Niet alleen waren deze leden het inhoudelijk niet eens met de argumentatie van deze wijziging, ook werden bezwaren geuit tegen de manier waarop de wijziging is gepresenteerd. De leden merkten op dat de minister de maatregel ook in 1991 heeft willen treffen, maar een ruime meerderheid van de Tweede Kamer heeft dat toen verhinderd. De gebruikelijke redenen van bezuiniging zijn nu vervangen door een andere reden. Maar waar worden de kosten van deze maatregel op verhaald?

De opmerking dat tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer geen kritiek hierop is geweest, noemden de leden niet sterk. Dit artikel heeft pas later in de wet zijn plaats gekregen zonder nadere aankondiging, zo brachten zij naar voren. Het feit dat dit zelfs toen niet door belanghebbenden is gesignaleerd, geeft huns inziens het late tijdstip aan. Wat is daarvan de reden geweest, zo vroegen zij? De Tweede Kamer had er niet om gevraagd.

De leden van de fractie van D66 wezen er daarnaast nog op dat de positie van het onbekostigd onderwijs op zodanige wijze onder de WEB wordt bepaald, dat deze onderwijsvorm tot ondergang is gedoemd. Hiermee worden niet alleen bijzondere kennis, ervaring en werkgelegenheid weggegooid, maar wordt ook de keuzemogelijkheid voor de student verkleind. Uitgangspositie was volgens deze leden immers al gedurende diverse decennia dat studerende jongeren ongeacht de leerweg waarvan zij gebruik maken, financieel tegemoet wordt gekomen. Bestedingsvrijheid van de consument wordt nu beperkt zonder dat dit expliciet als discussiepunt aan de orde is geweest. Het ontbreken van kritiek vanuit de Tweede Kamer mag voorts volgens deze leden niet worden gezien als bevestiging van het gezegde «wie zwijgt, stemt toe». Dit beginsel geldt niet in de parlementaire democratie. Met klem vroegen de leden van de fractie van D66 dan ook om de achterstelling van het private onderwijs te herzien. Ook als het om kleine aantallen gaat, blijft de onvrede van deze fractie van kracht; het doel is immers maatwerk, zo brachten deze leden naar voren.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks meenden dat aan het zwijgen van de Tweede Kamer geen inhoudelijke ondersteuning kan worden ontleend. Aangezien de Tweede Kamer een voorstel als hier aan de orde een paar jaar terug heeft afgewezen, dachten de leden van deze fractie eerder dat de Tweede Kamer even niet heeft opgelet.

Alvorens te reageren op de gemaakte inhoudelijke bezwaren, willen ondergetekenden ingaan op de bezwaren tegen de wijze waarop het nu gewraakte voornemen is gepresenteerd.

Ondergetekenden willen met klem benadrukken dat het hierboven met betrekking tot de presentatie van de voorstellen gestelde onjuist is. Het is niet zo dat dit element pas later, en zonder nadere aankondiging, in het wetsvoorstel is opgenomen. Het wetsvoorstel, dat op 29 juni 1994 aan de Tweede Kamer is toegezonden, bevatte de hier aan de orde gestelde onderdelen (c.q. wijziging van de WSF). De memorie van toelichting op het wetsvoorstel gaat op de bladzijden 109 en 110 uitgebreid daarop in.

Ondergetekenden nemen dan ook aan dat hiermee deze indruk is weggenomen.

De leden van de VVD-fractie noemden de opmerking, dat tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer geen kritiek is geuit, niet sterk. De leden van de fractie van D66 merkten op dat het feit dat de Tweede Kamer daarop niet gereageerd heeft, niets zegt over het al dan niet akkoord gaan met de wijziging van de WSF.

Ondergetekenden begrijpen dit niet. Wanneer het kabinet een voornemen heeft en de Tweede Kamer gaat daarmee niet-expliciet niet akkoord, dan mag de Tweede Kamer geacht worden te hebben ingestemd.

Ondergetekenden wijzen er verder nog op, dat de opmerking uit de memorie van antwoord als enige doel had aan te geven dat er voor hen in de kamerbehandeling geen signalen zijn geweest dat de in de wet gekozen zienswijze aan weerstand onderhevig was.

Zij hechten eraan te vermelden dat ook in de veelvuldige gesprekken die gevoerd zijn met de vertegenwoordigers van het onbekostigde onderwijs in de periode tot de Tweede-Kamerbehandeling, er geen signalen zijn gekomen die erop zouden hebben kunnen duiden dat men het niet eens was met de in het wetsvoorstel neergelegde zienswijze. Men (en ook de inspectie) constateerde dat slechts een zeer beperkte categorie en vaak ook op oneigenlijke gronden aanspraak maakte op studiefinanciering. Zeer recentelijk, na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer, is van de zijde van de particuliere onderwijsinstellingen niettemin protest geuit.

Verschillende fracties hebben zoals uit het voorgaande blijkt, nogmaals belangrijke bezwaren geuit tegen de inhoudelijke argumentatie in het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie benadrukten, dat het huns inziens gaat om een verkapte bezuinigingsmaatregel. De leden van de fractie van D66 meenden dat de reden van de wijziging van de WSF vooral wetstechnisch wordt beargumenteerd. Zij meenden dat door de voorgestelde wijziging deze onderwijsvorm tot ondergang gedoemd is, en dat daarbij de keuzemogelijkheid voor de student wordt verkleind. Immers, zo merkten zij op, uitgangspunt was al gedurende decennia dat studerende jongeren ongeacht de leerweg waarvan zij gebruik maken, financieel tegemoet worden gekomen.

Ondergetekenden willen graag op deze argumenten ingaan.

Zij zijn het oneens met de leden van de fractie van de VVD, dat het hier zou gaan om een verkapte bezuinigingsoperatie. In de discussie die tot het uiteindelijke wetsvoorstel heeft geleid, is gekeken naar de positie die het onbekostigd onderwijs inneemt in het bestel van het beroepsonderwijs. De aandacht richtte zich op het zuiver in kaart brengen van die positie. Overwegingen van bezuiniging hebben in deze discussie geen rol gespeeld.

Ten aanzien van de opmerkingen van de leden van de fractie van D66 dat er sprake zou zijn van een wetstechnische overweging om de wet te wijzigen en dat het onbekostigd onderwijs is gedoemd te verdwijnen, reageren ondergetekenden als volgt.

Aan de in het wetsvoorstel gevolgde en als wetstechnisch gekwalificeerde argumentatie liggen principiële argumenten ten grondslag. Deze zijn in de memorie van antwoord reeds aan de orde geweest. Afgezien van hun recentelijk vernomen standpunt over de studiefinanciering, bestaat er met de niet-bekostigde instellingen volledige overeenstemming over de positie van het niet-bekostigde onderwijs onder de kwalificatiestructuur van de WEB.

De leden van de fractie van D66 gingen in hun argumentatie voorts uit van de positie waarin de student centraal staat, en betoogden dat de onbekostigde onderwijsvorm tot ondergang gedoemd is. Deze argumentatie achten ondergetekenden niet juist. Cursisten aan opleidingen voor onbekostigd onderwijs kunnen pas sinds enkele jaren – en ook nog maar zeer ten dele – voor studiefinanciering in aanmerking komen, waaruit volgt dat het onbekostigd onderwijs zich op eigen kracht, zonder steun van de overheid, heeft ontwikkeld. De suggestie dat het stopzetten van studiefinanciering de ondergang van het onbekostigd onderwijs veroorzaakt, doet het onbekostigd onderwijs tekort. Ondergetekenden zijn er dan ook van overtuigd dat het onbekostigd onderwijs ook zonder (indirecte) steun van de overheid op de markt kan opereren, zeker waar er ook een belastingaftrekfaciliteit bestaat voor studerende en studerende kinderen.

Bovenstaande argumentatie zou op zich voor ondergetekenden aanleiding kunnen zijn, vast te blijven houden aan het voorstel om het particuliere beroepsonderwijs van de reikwijdte van de WSF uit te zonderen.

Het door de inspectie gesignaleerde «blazen en stapelen» van opleidingen, dat de mogelijkheid bood tot oneigenlijk gebruik van studiefinanciering, heeft evenwel inmiddels geleid tot de in de STOEB-wetgeving geïntroduceerde urennorm, zwaarte-eis en aanwezigheidscontrole-maatregel. Onderwijs dat onder de grens van 850 uren blijft, is geen onderwijs dat van overheidswege leidt tot financiële ondersteuning van de daaraan deelnemende personen. De zwaarte-eis houdt in dat het onderwijs per studiejaar een totale studielast van een zodanige omvang omvat, dat daarnaast geen volledige werkkring mogelijk is. De aanwezigheidscontrole voorziet in de sanctie dat bij ongeoorloofde afwezigheid het beursbedrag in een rentedragende lening wordt omgezet. Deze wetgeving, gevoegd bij de in de WEB gestelde voorwaarden voor het aanbieden van beroepsonderwijs door particuliere onderwijsinstellingen, geeft ondergetekenden aanleiding datzelfde onderwijs onder de reikwijdte van de WSF te houden. Daarbij speelt ook een rol de overweging, aangedragen door de leden van de fractie van D66, namelijk dat het wetsvoorstel de keuzevrijheid van de student zou beperken.

Het voorgaande leidt ertoe dat ondergetekenden bij gelegenheid van de Tweede nota van wijziging WTS een voorstel zullen indienen dat tevens voorziet in het wegnemen van de eerdergenoemde bezwaren van de Eerste Kamer, zodat ook voor deelnemers aan het particuliere beroepsonderwijs studiefinanciering mogelijk blijft, uiteraard onder de eerdergenoemde voorwaarden uit WSF en WEB.

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, of ook die opleidingen uitgesloten worden die het Rijk maar voor een klein deel meefinanciert, is door de voorgestelde wijziging van het wetsvoorstel Wet tegemoetkoming studiekosten niet meer aan de orde.

De leden van de VVD-fractie meenden dat de formulering van artikel 1.2.1 voor verkeerde uitleg vatbaar is, hetgeen huns inziens ook blijkt uit het antwoord van de minister. De formulering «met het algemeen voortgezet onderwijs in dit artikel is uitdrukkelijk het mavo bedoeld» geeft aan, dat iedereen bij het gebruik van de term «avo» moet weten wat

daarmee wordt bedoeld. In andere wetten zou «avo» dus ook uitdrukkelijk «havo» kunnen zijn.

Ondergetekenden erkennen dat hun antwoord hier in helderheid tekortschiet. Onmiskenbaar omvat het avo zowel het mavo als het havo. Waar het bij artikel 1.2.1, tweede lid, om gaat is, zo hopen zij te kunnen verduidelijken, dat het beroepsonderwijs primair aansluit op het mavo. Zie artikel 8.2.1, waar het diploma vbo en het diploma mavo (dus de afsluitingen van die opleidingen) vereist zijn voor inschrijving voor een vakopleiding en een middenkaderopleiding. Daarnaast echter is sprake van instroom vanuit de klassen 3, 4 en 5 van het havo, waaraan de ondergetekenden niet voorbij willen gaan. De algemeen gehouden aanduiding «avo» beoogt hiermee rekening te houden.

De leden van de fractie van het CDA vroegen wat de regering wil zeggen met de passage in de memorie van antwoord dat de wet meer vrijheidsgraden kent en verschillende ontwikkelingen mogelijk maakt waarbij op onderdelen nog algemene maatregelen van bestuur zullen worden getroffen. Is de wet kaderstellend, en zo ja, in hoeverre en in welke opzichten? In hoeverre geeft de wet ruimte voor verschillende ontwikkelingen? Kan de minister dat met voorbeelden adstrueren?

Ondergetekenden merken in antwoord op deze vragen het volgende op. De wet biedt nadrukkelijk meer dan alleen een kader. Zij regelt het veld van educatie en beroepsonderwijs aan de hand van een geheel van regels die over het algemeen genomen stelselkenmerken en parameters vastleggen, daarbinnen ruimte biedend voor de actoren om eigen accenten en eigen hoofdlijnen zichtbaar te maken en te realiseren.

Ondergetekenden wijzen in dit verband op paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting (Beperkte regelingen in het wetsvoorstel gericht op zelfregulering) waarin onder meer wordt opgemerkt dat het voorliggende wetsvoorstel als belangrijke doelstelling heeft het sterk verminderen van wettelijke regelingen voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Bij het ontwerpen van het wetsvoorstel is getracht met een sobere set van centrale regelingen te volstaan. Slechts bij duidelijke en dwingende noodzaak zijn centrale regelingen opgenomen.

Het wetsvoorstel geeft, nu het is vormgegeven tegen de achtergrond van deze terughoudende opstelling, ruimte aan ontwikkelingen op uiteenlopende terreinen. Ter illustratie van deze ruimte, worden hieronder de belangrijkste terreinen genoemd waarop sprake kan zijn van ontwikkeling, van diversificatie en van het zich onderscheiden van andere instellingen:

- Het is een zaak van de instellingen zelf om hun stelsel van kwaliteitszorg vorm te geven. Voor de inrichting van het kwaliteitsverslag zullen enige ordenende regels van kracht zijn.
- Voorts kunnen bekostigde instellingen ervoor kiezen, al dan niet binnen de kwalificatiestructuur, zogenaamde contractactiviteiten te verrichten.
- De door de overheid vast te stellen eindtermen komen voort vanuit het veld zelf: landelijke organen c.q. de COB's. Dat gegeven bergt mogelijkheden van dynamiek en ontwikkelingsperspectieven in zich.
- Educatiemiddelen zullen op de grondslag van een tussen gemeente en roc te sluiten overeenkomst worden «doorgegeven». Dergelijke overeenkomsten moeten aan enkele minimumeisen voldoen, maar verder is het een zaak van partijen wat zij met elkaar zullen afspreken.
- De personele/rechtspositionele bepalingen bieden ruimte voor een eigen invulling van functies en taken van het personeel.
- Instellingen kunnen binnen de vastgestelde eindtermen van de

opleidingen in hun onderwijs- en examenregeling een eigen invulling geven aan opleidingen.

- De wet schrijft een minimum aan externe legitimering voor. De verdere vormgeving en invulling daarvan is een zaak van de betrokken instellingen zelf en moet worden neergeslagen in de onderwijs- en examenregeling.

- Instellingen kunnen zelf kiezen welke beroepsopleidingen binnen de kwalificatiestructuur zij willen verzorgen. Er bestaat een voorwaardelijke planningsvrijheid. Alleen in bijzondere gevallen zal er voor de overheid reden zijn, in te grijpen in het (voorgenomen) aanbod (via de commissie onderwijs-arbeidsmarkt).

- Educatie-opleidingen kunnen verschillende invullingen krijgen, met inachtneming van de in voorkomende gevallen (maar wettelijk verplicht bij NT2) door de overheid vastgestelde eindtermen. De «opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren» en «andere opleidingen, gericht op sociale redzaamheid» (zie artikel 7.3.1, eerste lid) kunnen met een hoge mate van vrijheid door de instellingen zelf worden ingevuld, bij voorbeeld om ten behoeve van bepaalde doelgroepen maatwerk te leveren, in overeenstemming met de betrokken gemeente die de van het Rijk ontvangen middelen verdeelt.

- De bepalingen over het instellingsbestuur geven slechts enkele hoofdkenmerken waaraan moet zijn voldaan, en bieden voorts mogelijkheden tot delegatie en vormgeving van een bestuurlijke inrichting naar eigen inzicht, zodat de inrichting van de instellingen diverse gedaanten kan aannemen, afhankelijk van specifieke wensen en bijzondere situaties.

De leden van de fractie van het CDA vroegen wat de kritische succesfactoren voor de implementatie zijn, wanneer de implementatie succesvol kan worden genoemd, en in hoeverre het halveren van het aantal deelnemers dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat, hierin een rol speelt. Ook vroegen zij, aan welke randvoorwaarden ondergetekenden hebben voldaan voor een succesvolle implementatie en of dit proces toch niet zeer ingewikkeld blijft, mede gezien de conclusies in het OCTO-rapport.

De leden van de PvdA-fractie vroegen eveneens of de beoogde halvering binnen vijf jaar van het aantal schoolverlaters zonder startkwalificatie een kwaliteitsnorm van de overheid is, of het deel uit gaat maken van de bekostigingsparameters, en of het met andere woorden een wens of een eis is.

Wat betreft de vragen van de leden van de beide fracties naar het streven van het halveren van het aantal deelnemers dat zonder een startkwalificatie het onderwijs verlaat, antwoorden ondergetekenden als volgt.

Ondergetekenden menen dat streefcijfers in het onderwijs vooral de functie hebben om gezamenlijk afspraken te maken over wenselijkheden. Het verheldert de communicatie over de kern waarop de beleidsinspanningen in de komende jaren gericht zijn. Het bevordert het meer resultaatgericht werken van alle betrokkenen in het onderwijsveld.

Het cijfer kan derhalve niet gezien worden als een eis in de zin van een juridisch en met sancties afdwingbaar gegeven. Het cijfer zelf zal dan ook geen deel uitmaken van het bekostigingsmodel. Wel zal het output-element in het bekostigingsmodel stimuleren tot optimalisering van resultaten.

Wat de kritische succesfactoren betreft waar de leden van de CDA-fractie naar vroegen, gaat het om algemene factoren die bij elk grootschalig onderwijsvernieuingsproces van belang zijn, zoals helderheid over de beoogde doelen, voldoende draagvlak bij alle



betrokkenen, voldoende faciliteiten om invoeringsprocessen te ondersteunen, mogelijkheden om tussentijds bij te sturen, voldoende tijd.

Met de leden van de fractie van de PvdA onderkennen ondergetekenden echter dat er veel inzet nodig is om de papieren perspectieven op zo'n wijze te realiseren dat het instrumentarium van de WEB optimaal functioneert. Vandaar dat gekozen is voor een zorgvuldig, gefaseerd invoeringstraject van de wet. Uitgangspunt hierbij is de «bondgenotenstrategie», waarbij uitgegaan wordt van een gezamenlijke inspanning van ministeries, onderwijsinstellingen, landelijke organen en andere relevante partijen om het implementatietraject naar wens te laten verlopen. Door in een vroeg stadium gebruik te maken van de, in de memorie van antwoord toegelichte, overlegstructuren, kan met betrokkenen gesproken worden over een nadere invulling van de kaders van de WEB. Aldus vestigen ondergetekenden de aandacht van de gesprekspartners op de mogelijkheden die de WEB biedt, waardoor onduidelijkheid wordt weggenomen en het draagvlak kan worden vergroot. Tevens biedt deze werkwijze de mogelijkheid om vroegtijdig knelpunten en andere problemen te signaleren, zodat samen met betrokkenen direct naar oplossingen gezocht kan worden. Overigens neemt het uitgangspunt van gezamenlijkheid niet weg dat ondergetekenden verantwoordelijk zijn voor de invoering van de WEB.

Een belangrijk element is verder de fasering die gehanteerd wordt voor de invoering van de diverse onderdelen van de wet. Niet alles hoeft in één keer, stap voor stap kunnen de vele elementen ingevoerd worden, met als sluitstuk de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek vanaf het jaar 2000.

Over de wijze waarop in het implementatieproces gebruik zal worden gemaakt van bijvoorbeeld het OCTO-rapport, wordt het volgende opgemerkt.

Gedeeld wordt de opvatting van de leden van de fractie van het CDA, dat de implementatie van de WEB gecompliceerder is dan de implementatie van de tweede generatie eindtermen die in het OCTO-rapport worden geëvalueerd. Naast alle maatregelen die genomen zijn om de implementatie naar wens te laten verlopen, zal zoveel mogelijk lering worden getrokken uit ervaringen met eerder uitgevoerde implementatieactiviteiten.

De conclusies uit het OCTO-rapport hebben er inmiddels toe geleid dat extra aandacht wordt besteed aan het invoeringsproces van de kwalificatiestructuur in de onderwijsinstellingen. Instellingen gaan samen met de landelijke organen de implementatie van de derde generatie eindtermen in de onderwijsprogramma's op zich nemen. Ook zal naar aanleiding van het OCTO-rapport nader overleg plaatsvinden over de wijze waarop de eindtermen zijn geformuleerd en over de mogelijkheden tot facilitering van het invoeringsproces van de eindtermen bij instellingen.

De ervaringen uit het verleden kunnen bijdragen aan het nemen van gepaste maatregelen en aan een nog grotere zorgvuldigheid en aandacht voor de invulling van het implementatieproces. Verwacht mag daarom worden, dat de implementatie van de WEB, die zeer ingrijpend zal zijn, tot een positief resultaat zal leiden.

De leden van de fractie van het CDA hadden de indruk dat inzake het draagvlak het samenwerkingsverband, en dat betekent alle instellingen, uitdrukkelijk uitgesproken heeft het wetsvoorstel in zijn huidige vorm af te wijzen. Zij achtten dit in schrille tegenstelling tot de stellingname van de ondergetekenden, «ingenomen op basis van de werkwijze die zij hebben gehanteerd». Zij vroegen de minister of deze zich ervan bewust is dat de huidige fusiebewegingen in het veld niet het gevolg zijn van enthous-

siasme, maar van overlevingsdrang, en of een breed draagvlak niet een voorwaarde voor een goede implementatie is. Daarnaast vroegen zij waarom er gebrek zou zijn aan aandacht in de publieke opinie, wat daaraan gedaan wordt en of de «publieke opinie» ook niet tegelijkertijd de afnemer, de consument is.

Ondergetekenden delen niet de indruk van de leden van de fractie van het CDA dat het samenwerkingsverband het gehele wetsvoorstel afwijst en er dus geen sprake kan zijn van draagvlak. Op het punt van de verplichte roc-vorming heeft het samenwerkingsverband bij brief laten weten, moeite met het wetsvoorstel te hebben en de voorkeur te geven aan niet-vrijblijvende regionale samenwerking naast de in het wetsvoorstel geregelde roc's. In dezelfde brief zegt het samenwerkingsverband echter ook dat «het wetsvoorstel op vele andere punten voor de instellingen acceptabel is en het dus minder gewenst is dat het totale wetsvoorstel wordt afgewezen». Ondergetekenden willen er bovendien op wijzen dat het wetsvoorstel door amendering met betrekking tot de roc-vorming aanmerkelijk is verruimd. Zij vragen daarbij de aandacht voor de mogelijkheid tot delegatie van taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag (zie de artikelen 9.1.4 tot en met 9.1.7). Deze bepalingen bieden mogelijkheden om tot een situatie te komen die de «niet-vrijblijvende samenwerking» dicht benadert.

De werkbezoeken en individuele gesprekken die de eerste ondergetekende heeft ondernomen en de waarnemingen van de bve-proces-coördinatie laten een ander beeld zien van de fusiebewegingen dan in de brief van het samenwerkingsverband wordt geschetst. In de loop van zijn werkbezoeken heeft de eerste ondergetekende een toenemend enthousiasme bespeurd bij personen die bij fusies betrokken waren. Tevens kan worden waargenomen dat weliswaar sprake is van tegenstanders van roc-vorming, maar dat deze groep steeds sterker in aantal afneemt. Het is ondergetekenden zeker niet ontgaan dat niet iedereen enthousiast is over de roc-vorming, althans over de beperking in de mogelijkheden van realisatie daarvan tot de twee in het wetsvoorstel opgenomen modellen. Vanzelfsprekend zullen ook lijfsbehoud en overlevingsdrang een motief vormen om nu aan het roc-vormingsproces deel te nemen. De mate waarin dit voorkomt is evenwel niet overheersend, zo menen ondergetekenden. Het bovenstaande is voor ondergetekenden een duidelijk signaal dat er draagvlak voor het wetsvoorstel is in de sector en dat dit draagvlak naarmate de tijd vordert groter wordt. Een groot draagvlak als succesbepalende factor voor de implementatie van het wetsvoorstel is in de ogen van ondergetekenden dan ook voldoende aanwezig.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden over de reden van gebrek aan aandacht in de publieke opinie, wat daaraan gedaan wordt en of de «publieke opinie» ook niet tegelijkertijd de afnemer, de consument is, merken ondergetekenden het volgende op.

Zij constateren met de vragenstellers dat deze aandacht gering is. Wat daarvan de oorzaak is weten ondergetekenden niet. Denkbaar is dat een rol speelt dat de «opinion leaders» in Nederland deze onderwijssector doorgaans niet uit eigen ervaring kennen.

Ondergetekenden hebben door gerichte voorlichting, onder meer tijdens werkbezoeken, getracht hier iets aan te doen en zullen daar ook mee doorgaan. Overigens zegt dit gebrek aan aandacht in de publieke opinie niets over het al dan niet aanwezig zijn van een draagvlak voor het wetsvoorstel in de sector zelf.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich verder af of interregionale roc's wel of niet positief worden beoordeeld. Zijn deze roc's een bijdrage aan het concept van de minister, zo luidde hun vraag?

Ondergetekenden willen er allereerst op wijzen dat het begrip «regio» bij de roc-vorming eigenlijk geen rol speelt. Alleen bij de toepassing van de uitzonderingsbepalingen wordt het rba-gebied als regio in de wet gedefinieerd. Het begrip interregionaal roc is daarom evenmin een term die aan het wettelijk begrippenkader kan worden ontleend. Ondergetekenden hebben noch een positief noch een negatief oordeel over de vorming van interregionale roc's.

De leden van de CDA-fractie hadden de antwoorden op de vragen inzake bekostiging als ontoereikend en teleurstellend ervaren. Daaraan voegden zij toe dat de invoering van roc's een majeure operatie is, die vraagt om grote investeringen en een sluitende en ruimhartige bekostiging. Naar het oordeel van de CDA-fractie werd luchthartig en lichtvaardig omgesprongen met een belangrijke kurk voor onze economie in het algemeen en die van het midden- en kleinbedrijf in het bijzonder. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de invoering van de WEB onder deze voorwaarden wel verantwoord is, mede omdat het inzicht in de financiële gevolgen voor de instellingen ontbreekt.

Ondergetekenden betreuren het dat de leden van de CDA-fractie de antwoorden op de vragen inzake bekostiging als ontoereikend en teleurstellend hadden ervaren. Zij onderschrijven mét de leden van de CDA-fractie van harte het grote belang van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Juist vanuit de notie van dit grote belang zijn de nu voorliggende voorstellen geformuleerd. Zij beogen in de toekomst de kwaliteit en kwantiteit van dit onderwijs te versterken.

In het bijzonder daarom is het financiële perspectief voor het beroepsonderwijs voor de komende jaren, als begeleidend element van de ingrijpende vernieuwingen die in de WEB worden voorgesteld (waarvan de roc-vorming er één is), langs drie complementaire routes vastgelegd:

1. Ten eerste wordt een stabiel financieel kader voorgesteld voor de jaren tot en met 1999. Dat betekent dat de zich vormende roc's, in zijn algemeenheid en vanzelfsprekend onder goedkeuring van de begrotingswetgever, met een stabiel budgetbeeld kunnen werken. Dit biedt de mogelijkheid voor een gunstige overgang naar de nieuwe organisatie. Ondergetekenden willen graag onderstrepen dat de introductie van roc's geen macro-bezuiniging beoogt. De roc-vorming zal wel door gezamenlijk gebruik van voorzieningen een efficiencywinst voor de instellingen zelf kunnen opleveren.

Het stabiele financiële kader houdt in dat niet per 1 augustus 1997 (de datum van de invoering van de kwalificatiestructuur) het nieuwe bekostigingsmodel voor het beroepsonderwijs zal worden ingevoerd. Het nieuwe model zal pas ingaan in het jaar 2000. Over het nieuwe model zal in de komende maanden in een werkverband van de ministeries van beide ondergetekenden en vertegenwoordigers vanuit het bve-veld gediscussieerd worden. Het model zal, zoals aangegeven in artikel 2.2.2 van het wetsvoorstel, nogal afwijken van de op dit moment gebruikte modellen. De discussie, die mede aan de hand van de in de memorie van antwoord onder paragraaf 2 gepresenteerde vragen zal verlopen, zal leiden tot een notitie over de uitgangspunten van het bekostigingsmodel die in december 1995 aan de Staten-Generaal zal worden gepresenteerd.

De notitie zal voorstellen bevatten voor de invulling van en de onderlinge verhouding tussen de diverse parameters, welke parameters mede zullen worden gebaseerd op effectverwachtingen, bepaald door middel van computersimulaties.

De ervaring, onder andere in het hoger onderwijs, leert dat invoering van nieuwe bekostigingsmodellen complexe en ingrijpende gevolgen kan hebben voor afzonderlijke instellingen. Zeker daar waar elementen zoals output (in het wetsvoorstel gedefinieerd als behaalde diploma's) tot nu toe een beperkte rol spelen in de bestaande modellen, kunnen budgettaire

consequenties voor instellingen bij onmiddellijke overschakeling van een «oud» naar een «nieuw» bekostigingsmodel groot zijn. Vanuit die optiek is het niet gewenst om de instellingen die reeds in ingrijpende vernieuwingsoperaties zijn gewikkeld, ook nog te belasten met de invoering van een nieuw bekostigingsmodel met een mogelijk daaraan verbonden herverdeling van middelen tussen instellingen.

De invoering van het nieuwe model zal dan ook pas aanvangen in het begrotingsjaar 2000, en kan – mede afhankelijk van de uitkomsten van de discussies en simulaties – over een aantal jaren worden uitgespreid.

2. Ten tweede is een substantieel bedrag beschikbaar uit hoofde van de Beleidsagenda Educatie en Beroepsonderwijs 1995–1999 om specifieke, veelal eenmalige, kosten verbonden aan de fusie-operatie voor roc's, te vergoeden en om succes op dit vlak te premiëren.

Daarnaast zijn specifiek middelen beschikbaar voor:

- de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur;
- innovatie van onderwijsinhoud en leermiddelen;
- vernieuwing van administratieve systemen voor roc's;
- bijscholing van docenten;
- versterking van de toegankelijkheid en het rendement voor doelgroepen.

Daarnaast wordt, tezamen met het veld, onderzoek gedaan naar de financiële situatie.

3. Een derde belangrijk element is de op handen zijnde verandering in de bijdragen in de kosten van de gebouwen. Daarvoor zal, naar het zich laat aanzien, over enkele maanden een wetsvoorstel worden ingediend waarin de zogenaamde OKF-operatie (Omkering Kapitaaldienst Financiering) wordt geregeld. Dit biedt de instellingen in de periode van afronding van de roc-vorming de mogelijkheid eventueel noodzakelijk geachte aanpassingen in de huisvestingssituatie zelfstandig en zonder overheidsbemoediging te regelen.

Ondergetekenden bestrijden al met al dat luchthartig en lichtvaardig wordt omgesprongen met de belangrijke kurk voor de economie die het beroepsonderwijs voor het midden- en kleinbedrijf is.

Samenvattend worden de volgende stappen gezet:

- Afzien van grote wijzigingen in de bekostiging voor de eerstkomende jaren;
- In december 1995 wordt een notitie naar de Staten-Generaal gezonden waarin het nieuwe bekostigingsmodel verder wordt uitgewerkt en toegelicht;
- Na 1999 kan, afhankelijk van de in de hierboven beschreven simulaties geconstateerde effecten, het nieuwe bekostigingssysteem gefaseerd worden ingevoerd;
- Voor verschillende kosten van roc-vorming en vernieuwingsoperaties worden via de Beleidsagenda Educatie en Beroepsonderwijs 1995–1999 gelden aan de instellingen toegekend, in aanvulling op de reguliere bekostiging;
- Een goede aansluiting bij de «OKF-operatie».

Ondergetekenden zijn ervan overtuigd dat de instellingen, waarvan de komende jaren grote inspanningen op bestuurlijk en onderwijskundige terrein worden verwacht, op deze wijze voldoende zijn of kunnen worden toegerust om de operatie met succes te doorlopen. De minder optimistische visie van de leden van de fracties van CDA en GroenLinks wordt dan ook door hen niet gedeeld.

De leden van de fractie van het CDA gaven aan dat de bijlage bij de memorie van antwoord, waarin opgenomen een indicatie van de stand van zaken van roc-vorming per 15 september 1995, niet geheel juist is en dat er zeker ten aanzien van Groningen en Utrecht fouten zijn ingeslopen. Zij verzochten om een geheel juiste bijlage. Tevens vroegen zij om inzicht te geven in het aantal bijzondere scholen dat als gevolg van de roc-vorming van kleur gaat, danwel moet verschieten.

De bijlage bij de memorie van antwoord, waarin opgenomen een indicatie van de stand van zaken van roc-vorming per 15 september 1995, gaf een indicatie van de actuele stand van zaken van het proces van roc-vorming. Deze indicatie was afkomstig van de bve-procescoördinatie. De bijlage was opgesteld op grond van de aan de bve-procescoördinatie ter beschikking staande gegevens.

Onderstaand is een bijgewerkt overzicht «Stand van zaken roc-vorming per 6 oktober 1995» opgenomen. Dit overzicht geeft aan dat voor onder meer Groningen en Utrecht sprake is van een roc i.o. met uitvoeringslokaties in meer dan één rba-gebied. Het overzicht biedt ook nu weer een momentopname van de zijde van de bve-procescoördinatie, met alle voorbehouden van dien. Omdat in een aantal regio's de discussie over roc-vorming nog volop wordt gevoerd, is het hier geschetste beeld niet volledig en kunnen daarin bovendien nog wijzigingen optreden. Naar verwachting zal op 1 januari 1996 meer zicht zijn ontstaan op de stand van zaken in het proces van roc-vorming.

Ook moet een voorbehoud worden gemaakt voor het aspect van de denominatie. Het gaat hier in veel gevallen om samenwerkingsverbanden op weg naar de vorming van een roc, waarbinnen vormgeving en besluitvorming over denominatie veelal nog niet zijn uitgekristalliseerd. De in het hieronder afgedrukte overzicht aangegeven denominaties zijn dan ook nog zo voorlopig, dat daaraan geen conclusies kunnen worden verbonden.

Verder merken ondergetekenden in antwoord op de gestelde vragen op, dat «kleurverschieten» in het kader van de WEB feitelijk niet direct aan de orde is. Immers, de BGI-bepalingen van het wetsvoorstel, tijdens de Tweede-Kamerbehandeling aangevuld met de zogenaamde denominatieve ontheffingsbepaling (artikel 1.3.2, vierde lid), alsmede de mogelijkheden tot delegatie die het wetsvoorstel in hoofdstuk 9 biedt, maken het mogelijk dat verschillende «kleuren» binnen een roc kunnen blijven voortbestaan.

### **Stand van zaken roc-vorming per 6 oktober 1995**

Het gaat hierbij zoals gezegd om een momentopname van de bve-procescoördinatie met alle voorbehouden van dien. Zo wordt een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de denominatie.

Maar ook anderszins kunnen zich zoals hierboven is aangegeven nog de nodige wijzigingen voordoen.

#### **RBA 1 Groningen**

- \* AB roc i.o. Groningen
- \* PC roc i.o. Groningen (mist basiseducatie). Dit roc i.o. heeft vestigingen in Groningen en Drenthe (Morgenland College Hoogeveen)

#### **RBA 2 Friesland**

- \* AB roc (IGI) Leeuwarden (uitbreiding met Heerenveen)
- \* PC roc i.o. Leeuwarden (mist vavo). Dit roc i.o. heeft vestigingen in Friesland en Flevoland (De Erven/Bavon Emmeloord).

#### **RBA 3 Drenthe**

- \* AB roc i.o. Assen/Emmen/Meppel

- RBA 4 IJssel-Vecht  
\* AB roc i.o. Zwolle
- RBA 5 Twente  
\* SW roc i.o. Twente (er kan nog gekozen worden voor twee – complete – roc's. Er is al een incompleet IGI dat nog de basiseducatie mist. Het kan daarbij gaan om een confessioneel roc en een SW roc)
- RBA 6 Midden-IJssel  
\* SW roc (BGI) Deventer
- RBA 7 Veluwe  
\* PC roc i.o. Apeldoorn/Harderwijk  
\* AB roc i.o. Apeldoorn (mist mbo-economie)
- RBA 8 Arnhem/Oost-Gelderland  
\* SW roc (IGI) Doetinchem  
\* AB roc i.o. Arnhem
- RBA 9 Nijmegen/Rivierenland  
\* SW roc i.o. Nijmegen  
\* SW roc i.o. Tiel (incompleet IGI, mist basiseducatie)
- RBA 10 Flevoland  
\* SW roc i.o. Flevoland
- RBA 11 Oost-Utrecht  
\* SW roc i.o. Amersfoort
- RBA 12 West-Utrecht  
\* AB roc i.o. Utrecht  
\* IC roc i.o. Utrecht (mist vavo). Dit roc i.o. heeft vestigingen in Utrecht en Amersfoort
- RBA 13 Gooi- en Vechtstreek  
\* AB roc (BGI) Hilversum
- RBA 14 Noord-Holland-Noord  
\* SW roc (IGI) Den Helder  
\* SW roc i.o. Alkmaar/Hoorn
- RBA 15 Amsterdam/Zaanstreek  
\* AB roc i.o. Zaandam (mist mbo-economie)  
\* SW roc i.o. Amsterdam
- RBA 16 Amstelland/Kennemerland  
\* SW roc i.o. Santpoort/Haarlem
- RBA 17 Rijnstreek  
\* AB roc i.o. Gouda/Zoetermeer  
\* SW roc i.o. Leiden
- RBA 18 Den Haag/Delft  
\* SW roc (BGI) Den Haag/Delft  
\* AB roc i.o. Den Haag
- RBA 19 Drechtsteden  
\* SW roc i.o. Dordrecht (incompleet IGI, mist basiseducatie)

RBA 20 Rijnmond

- \* AB roc i.o. Rotterdam
- \* IC roc i.o. Rotterdam (incompleteet IGI, mist basiseducatie)

RBA 21 Zeeland

- \* AB roc (IGI) Terneuzen/Beveland
- \* SW roc i.o. Walcheren

RBA 22 Westelijk Noord-Brabant

- \* RK/AB roc i.o. Roosendaal/Bergen op Zoom

RBA 23 Breda

- \* RK/AB roc i.o. Breda (mist mbo-economie)

RBA 24 Midden-Brabant

- \* RK roc i.o. Tilburg

RBA 25 Noordoost-Brabant

- \* RK/AB roc i.o. Den Bosch
- \* RK roc i.o. Oss/Veghel

RBA 26

- \* RK/AB roc (IGI) Helmond
- \* RK/AB roc i.o. Eindhoven

RBA 27 Noord- en Midden-Limburg

- \* RK roc i.o. Roermond/Venlo/Weert
- \* RK roc i.o. Venlo/Roermond

RBA 28 Zuid-Limburg

- \* RK/AB i.o. Maastricht/Sittard
- \* RK/AB i.o. Heerlen

Verklaring:

- SW = algemeen bijzonder + denominatief;
- IC = interconfessioneel (alleen denominatief).

De leden van het CDA spraken de verwachting uit dat zeker bij groeiende monopolievorming, bedrijfseconomische principes van de instellingen het onderwijsaanbod in hoge mate zullen gaan bepalen. Deze leden betwijfelden of waar is dat zoals in de memorie van antwoord is gesteld «de vraag op de arbeidsmarkt in belangrijke mate de keuze van de deelnemers zal bepalen».

Inzake het al dan niet aanwezig zijn van een monopoliepositie mogen ondergetekenden verwijzen naar het antwoord dat verderop in deze nadere memorie wordt gegeven op de vraag van dezelfde leden over het al dan niet nastrevenswaardig zijn van monopolievorming in het onderwijs.

Voorts lezen ondergetekenden in de gemaakte opmerkingen ook de zorg dat bijvoorbeeld de technische opleidingen die vaak meer investeringen vergen, maar voor de arbeidsmarkt wel degelijk van groot belang zijn, in het gedrang komen. Ondergetekenden zien deze vraag mede tegen de achtergrond van het teruglopen van de vraag van deelnemers naar technische opleidingen, welke terugloop zich ook nu al voordoet. De zorg voor deze teruglopende vraag naar technische opleidingen wordt gedeeld. De oorzaak van deze terugloop ligt echter, zo menen ondergetekenden, zeker niet bij de roc-vorming, maar bij opvattingen over technische opleidingen die in studie- en beroepskeuze een rol spelen.

Een van de doelstellingen van het wetsvoorstel en de roc-vorming is nu

juist om deze ontwikkeling, die zich al jaren voordoet, zoveel als mogelijk is tegen te gaan en niet te versterken. Dat lijkt ook mogelijk om de volgende redenen:

1. Ten eerste zullen investeringen in materieel makkelijker in roc-verband te financieren en bestuurlijk te realiseren zijn dan in een kleine sectorale school. Het bedrijfseconomische risico van dergelijke investeringen is in een groot roc relatief klein en de mogelijkheden om financiering te krijgen zullen in het algemeen met de grootte toenemen.
2. Ten tweede is een roc door de brede populatie beter in staat om een actief stimuleringsbeleid te voeren, en de doelgroep die geschikt is voor technische opleidingen te bereiken en te enthousiasmeren. Onderwijsdeelnemers hebben in de nu bestaande sectorale instellingen minder mogelijkheden om kennis te maken met de volle breedte van het opleidingsaanbod. In het algemeen komen in de huidige situatie alleen die leerlingen die daarvoor expliciet kiezen, tijdens hun opleiding in aanraking met de technische vakken. In een roc kan dat anders worden.

Ondergetekenden merken ten aanzien van de algemene vraag van de leden van de fractie van het CDA over de arbeidsmarkt en de bedrijfseconomische gerichtheid van de deelnemers respectievelijk de instellingen nog het volgende op.

De uitspraak in de memorie van toelichting dat de deelnemers volledig het onderwijsaanbod zouden kunnen sturen in de richting van arbeidsmarktgerichtheid, behoeft inderdaad nuancering. Maar ook de door deze leden geschetste volledige geconcentreerdheid van de instellingen op de bedrijfseconomische principes geeft geen correct beeld.

De intrinsieke keuze van deelnemers zal in het algemeen worden gemaakt vanuit hun cultureel-maatschappelijke achtergrond. De arbeidsmarkt zal daarbij een rol spelen, maar is zeker bij jonge deelnemers niet de enige factor. De uiteindelijke keuze die deelnemers maken, is onder meer afhankelijk van de informatie die zij ontvangen, waaronder die over de arbeidsmarkt. Deze informatie kan in een roc, vooral omdat daar alle soorten van opleidingen bij elkaar zijn gebracht, ordelijker, overzichtelijker en objectiever worden aangereikt. Het keuzeproces wordt daarmee beter op de arbeidsmarkt gericht.

De WEB biedt instellingen de mogelijkheid om zich duidelijk te profileren en zowel op het terrein van het beroepsonderwijs als op het educatieterrein een voor deelnemers aantrekkelijk aanbod op de markt te brengen. Instellingen zullen om bedrijfseconomische redenen ook gericht moeten zijn op de wensen van potentiële deelnemers aan het beroepsonderwijs en op gemeentelijke wensen op het educatieve terrein. Ondergetekenden willen overigens de indruk wegnemen dat zij zouden vinden dat roc's zich louter door bedrijfseconomische motieven behoren te laten leiden.

Verder merken zij op dat daar waar leemtes ontstaan, andere roc's daarin kunnen voorzien of op een andere wijze door de instellingen corrigerend kan worden opgetreden.

Overigens: ook in het huidige aanbod is in veel gevallen geen sprake van een landelijke spreiding van het aanbod. Van vele afdelingen is de spreiding beperkt.

De leden van de fractie van het CDA stelden zich kritisch op tegenover het standpunt dat de eerste ondergetekende heeft ingenomen (in het HOOP 1996) inzake de wenselijkheid van 3-jarige vervolgoopleidingen in het hoger beroepsonderwijs voor afgestudeerde mbo'ers. Zij wezen daarbij op vakbladen waarin naar hun oordeel te lezen is dat de aantrekkelijkheid van het mbo hierdoor zou kunnen afnemen en vroegen of deze zaak nog eens breed kon worden onderzocht, mede vanuit de gedach-



tengang dat de opwaardering wel eens contra-productief zou kunnen werken.

Ondergetekenden zullen op dit onderwerp terugkomen op het moment dat in het kader van het HOOP 1996 over het geheel van de voorstellen zal worden gesproken en vervolgens wanneer het resultaat van die discussie zal worden vervat in voorstellen tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In de WEB wordt op deze voorstellen niet vooruitgelopen. De toelatingsregeling voor mbo-afgestudeerden tot het hoger onderwijs is in de WHW geregeld.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat «de toegankelijkheid van het nieuwe stelsel weinig doorstroming laat zien». Welke verwachtingen heeft de minister voor de nabije toekomst? Wanneer, zo vroegen deze leden zich af, is roc-vorming in dit opzicht geslaagd? Als doorstroming belangrijk zou worden voor de toekomstige bekostiging, waarbij input en output belangrijk zouden zijn, wat zijn dan de kansen voor oudere analfabeten en voor bijvoorbeeld huisvrouwen uit allochtone kringen?

In de memorie van antwoord is gewezen op het percentage van circa 10% van de deelnemers aan basiseducatie die doorstromen naar het beroepsonderwijs. Enige jaren geleden was dat cijfer circa 5%. Daaruit is een langzame maar zekere stijging af te leiden. De roc-vorming biedt mogelijkheden tot een verder doorzetten van deze trend, onder andere door de inrichting van kwalificatiestructuren beroepsonderwijs en educatie die goed op elkaar aansluiten en door samenvoeging van de onderscheiden onderwijssoorten opdat doorverwijzing op minder belemmeringen zal stuiten.

Ondergetekenden verwachten dan ook dat de stijging in de doorstroom zich versterkt zal voortzetten. De vraag wanneer roc-vorming in dit opzicht geslaagd is, zal niet met een cijfermatig criterium beantwoord worden, aangezien naast de organisatorische en onderwijskundige structuren ook andere factoren in het geding zijn (bijvoorbeeld kenmerken van de deelnemersgroepen educatie). Niettemin streven ondergetekenden voor het jaar 2000 naar een hoger getal dan 10%.

Ondanks dit beleidsdoel blijft educatie ook een belangrijke functie behouden in relatie tot alfabetisering en redzaamheid voor deelnemers die zich nimmer op de arbeidsmarkt zullen begeven. Dit komt tot uiting in de soorten opleidingen die de WEB voor de educatie onderscheidt. Gemeenten kunnen deze opleidingen blijven betalen.

De parameters input en output als elementen van bekostiging zijn wat ondergetekenden betreft alleen voor de bekostiging van het beroepsonderwijs aan de orde. In de sfeer van de educatie zullen gemeenten, zo geven ervaringen met de basiseducatie aan, hun verantwoordelijkheid nemen. De wijze van bekostiging van de educatie is een zaak van de gemeenten. Het ligt voor de hand te verwachten dat de gemeenten in deze categorie opleidingen het outputelement minder zwaar zullen laten wegen en andere wijzen van verantwoording hanteren.

De leden van de CDA-fractie vroegen aan de eerste ondergetekende of deze echt denkt dat zomaar nieuwe vestigingen zullen worden geopend. In het verlengde daarvan werd gevraagd naar de investeringsvraagstukken die hiermee verband houden en naar de ervaringen met het hbo. Vervolgens informeerden deze leden hoe gemeenten kunnen dwingen onderwijs in de buurt in stand te houden als instellingen dat bedrijfseconomisch te duur vinden. Zij vroegen zich verder af of de eerste ondergetekende niet teveel vertrouwen in de gemeenten heeft en of hij weet wat in deze de ervaringen in Engeland waren.

Ondergetekenden zijn op grond van opgedane ervaring van mening dat inderdaad nieuwe uitvoeringslokaties zullen worden geopend, zij het dat dit, gezien de daarmee gepaard gaande investeringen, niet dan na een zorgvuldige analyse van de vraag naar die voorzieningen zal plaatsvinden. Zeker op die plaatsen waar een grote vraag is en geen aanbod, zal de drang om een onderwijsvoorziening te realiseren aanwezig zijn. De hiermee verband houdende investeringen zijn evenwel voor rekening van het desbetreffende roc.

Het bovenstaande betekent echter wel dat het uitbreiden van het aantal uitvoeringslokaties aan grenzen is gebonden. Zoals gezegd, slechts indien de vraag voldoende groot is, zal een instelling hiervoor middelen vrijmaken.

De vraag of gemeenten roc's kunnen dwingen onderwijs in de buurt in stand te houden als de instellingen dat bedrijfseconomisch te duur vinden, wordt als volgt beantwoord.

Gemeenten kunnen instellingen waarmee zij een contractuele relatie hebben, dwingen tot naleving van het contract. Het is dan ook van belang dat de inhoud van de contracten dekkend is voor zowel de verlangens van de gemeenten als van die van de instellingen.

Indien de gemeente met de meest verwante instelling niet tot overeenstemming kan geraken, kan de gemeente ook besluiten het gewenste aanbod door een andere instelling te laten verzorgen (waarbij de gemeente niet is gebonden aan de grenzen van rba-gebieden). Dit is temeer een reëel alternatief omdat instelling en gemeente tezamen de prijs van het aanbod bepalen.

Voor gemeenten die een «onrendabel aanbod» vragen, betekent dat wel dat de kosten daarvan relatief hoog zullen zijn en dat een afweging gemaakt zal moeten worden tussen het belang van dat aanbod en het belang van ander aanbod.

Gelet op deze systematiek van de wet en in aanmerking nemend de democratische controle op het gemeentelijk apparaat is er alle aanleiding om op dit punt vertrouwen in gemeenten te hebben.

De eerste ondergetekende is voorts van mening dat de hier geschetste situatie onvergelijkbaar is met de door de leden van de CDA-fractie aangeduide ervaringen in Engeland.

In Engeland is sprake van een sterke centralisatie van bevoegdheden en middelentoedeling over het gehele terrein van het onderwijs. De regering aldaar streeft naar een landelijk uniform systeem waarbij in het bijzonder ook in de Engelse onderwijstypen die overeenkomen met het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, bevoegdheden worden weggehaald bij de «local authorities». Uit een recent op het jubileumcongres van de SVE gehouden inleiding van een directeur basiseducatie uit Hull, de heer Roger Smith, blijkt echter dat niet iedereen met die ontwikkeling even gelukkig is. Zijn kritiek richtte zich vooral op de verminderde invloed van het lokaal bestuur op de bestemming van middelen voor doelgroepen. Uit zijn inleiding valt af te leiden dat de ontwikkelingen in Engeland in het bijzonder voor deze doelgroepen minder gelukkig dreigen uit te pakken.

In de Nederlandse situatie nu is, anders dan in Engeland, gekozen voor een versterking van de lokale autonomie juist met het oog op een doelmatiger op specifieke groepen gericht beleid.

Ook de ervaringen in het hbo geven geen contra-indicaties voor het hier voorgestelde model. In het hbo is sprake van een geheel andere systematiek. Anders dan in het hbo, is in het bve-veld geen sprake van instellingen die niet vrijelijk kunnen concurreren door het onderwijs op andere uitvoeringslokaties aan te bieden, maar van een tussen gemeenten en concurrerende instellingen bepaalde vraag- en aanbodrelatie. Gemeenten die onvoldoende tegemoetkomen aan de belangen van hun

inwoners, kunnen daarop rechtstreeks op lokaal niveau politiek worden aangesproken.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af waarom monopolievorming in het onderwijs nastrevenswaardig is, terwijl monopolievorming in het bedrijfsleven vrijwel altijd bestrijdenswaardig is. Is monopolievorming in de collectieve voorzieningen niet overal uit de tijd?

Deze leden vroegen in dit verband wat er gebeurt in Amsterdam, Twente en Dordrecht, waar slechts één aanbod dreigt te ontstaan.

Ondergetekenden bestrijden dat hier van een monopolie kan worden gesproken. Bij de roc-vorming ontstaan 45 tot 50 instellingen, verspreid over ons land, waarbij de deelnemer de mogelijkheid heeft voor een ander roc te kiezen dan het in de regio aanwezige. Ook op dit moment is sprake van een zodanige spreiding van beroepsopleidingen, dat deelnemers moeten reizen.

Bij de opleidingen educatie zien ondergetekenden evenmin een probleem, omdat het roc de opleidingen zonder bezwaar in het andere rba-gebied kan verzorgen indien de desbetreffende gemeente(n) en de deelnemers de wens daartoe te kennen geven. Dit type opleidingen vergt geen omvangrijke investeringen en de gemeente kan zonodig in de huisvesting voorzien.

De vragenstellers doelen met het woord monopolie, net als het scp-rapport, op de situatie dat slechts één aanbieder van opleidingen in een rba-gebied overblijft. Hier moet uitdrukkelijk een onderscheid worden gemaakt tussen opleidingen beroepsonderwijs en opleidingen educatie. Bij de opleidingen beroepsonderwijs zal in de grote meerderheid van de gevallen waarin maar één aanbieder van de opleidingen in de regio aanwezig is, sprake zijn van een al voorafgaand aan de roc-vorming bestaande situatie. Bovendien is het vaak al zo dat een bepaalde opleiding slechts op één of enkele plaatsen in Nederland wordt verzorgd en dus niet in ieder rba-gebied voorkomt. Niet ontkend kan evenwel worden dat in een aantal gevallen bij de roc-vorming wel degelijk slechts één aanbieder van een opleiding beroepsonderwijs overblijft. Daarbij doet zich soms de situatie voor dat dit het directe gevolg is van de keuze die men in de desbetreffende regio heeft gemaakt. Dat is onder meer het geval in de regio's Twente, Amsterdam (waarschijnlijk met uitzondering van één instelling, die aansluiting zal zoeken bij een roc in oprichting buiten die stad) en Dordrecht. Hier kunnen steeds twee roc's ontstaan (in Dordrecht pas na 1 augustus 1998), maar men lijkt te kiezen voor één. Zeker is dat overigens nog lang niet: de feitelijke keuze moet in al die gevallen nog gemaakt worden. Dat alles laat onverlet dat het aantal zelfstandige aanbieders van beroepsopleidingen ten gevolge van de roc-vorming zal afnemen. Daar staat tegenover dat de overgebleven aanbieders meer mogelijkheden hebben om met elkaar over de grenzen van de rba-gebieden heen te concurreren. Bovendien zal er ook meer concurrentie van particuliere aanbieders zijn als gevolg van de gelijkberechtiging van het particuliere onderwijs en de open kwalificatiestructuur.

Wat de opleidingen educatie aangaat, geldt dat deze doordat ze in het algemeen minder investeringen vergen, makkelijker in andere rba-gebieden kunnen worden verzorgd. Het fenomeen «enige aanbieder» in het rba-gebied doet zich hierdoor in deze sector niet voor.

Ten slotte willen ondergetekenden nadrukkelijk stellen dat monopolievorming in het onderwijs geen doel is dat door hen wordt nagestreefd. Zij zijn ook van mening dat het verschijnsel zich ten gevolge van de roc-vorming feitelijk niet zal voordoen.

Wat in dit verband wel wordt nagestreefd, is een stelsel van voorzieningen met een voldoende breed en gevarieerd aanbod. In een enkel geval leidt dit tot het ontstaan van één roc per rba-gebied.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat in de antwoorden op de vragen die over artikel 8.1.7 waren gesteld, de STOEB-wet te berde werd gebracht. Gaat deze wet ook de bve-sector regelen? Hoe verhoudt zich dat dan tot de WEB?

Ondergetekenden antwoorden dat de STOEB-wet nu al betrekking heeft op de bve-sector, namelijk voor zover het betreft de aanwezigheidscontrole in relatie tot de aanspraak op studiefinanciering. Die relatie is in de WEB voortgezet zonder dat daarmee ten opzichte van de STOEB-wet (student op eigen benen, STOEB; Wet van 29 september 1994, Stb. 1994, 742) is beoogd, iets nieuws te regelen.

Artikel 8.1.7 is in de wettekst opgenomen bij de eerste nota van wijziging. Het artikel is materieel gelijk aan artikel 27a en artikel 48a van de WVO zoals luidend door de STOEB-wet.

Artikel 27a omvat tot 1 januari 1996 onder meer ook de door de WVO bestreken bve-onderwijssoorten voor zover de deelnemers daaraan onder de werking van hoofdstuk II van de WSF vallen. Naar huidig recht is hoofdstuk II van de WSF van toepassing op «studerenden van 18 tot 27 jaren die volledig onderwijs volgen». Artikel 9 van de WSF noemt de voorwaarden voor het in aanmerking komen voor studiefinanciering in de zin van hoofdstuk II en omvat wat het bekostigde WVO-onderwijs betreft, degenen die zijn ingeschreven aan een school die volledig en rechtstreeks op grond van de WVO wordt bekostigd. Wat de bve-sector betreft zijn dat scholen voor vavo en scholen voor voltijds mbo. Als nadere voorwaarde voor de aanspraak op studiefinanciering geldt de, ook hiervoor al genoemde, urennorm: in het onderwijs moet ten minste 850 klokuren overdag worden besteed aan het volgen van lessen of stages overeenkomstig het werkplan van de school (artikel 9). Voorts is een voorwaarde dat dit onderwijs per studiejaar een totale studielast heeft van een zodanige omvang dat daarnaast geen volledige werkkring mogelijk is (die eerder al genoemde zwaarte-eis; eveneens artikel 9).

De STOEB-wet heeft ook artikel 2.73 van de WCBO gewijzigd, door te bepalen dat ten aanzien van de deelnemers aan deeltijds mbo door een school voor bbo de artikelen 27a en 48a van de WVO van overeenkomstige toepassing zijn.

Voorts voorziet een wijziging van artikel 2.74 van de WCBO erin dat het regime van artikel 27a/48a WVO ook van toepassing is op deeltijds mbo aan een school voor mbo of voor vavo.

Het deeltijds mbo is eveneens genoemd in het meergenoemde artikel 9 van de WSF.

Bij de eerste nota van wijziging op het wetsvoorstel WEB is aan artikel 7.4.8, eerste lid, een onderdeel f toegevoegd, volgens welk onderdeel de onderwijs- en examenregeling ook moet omvatten «de opleidingstrajecten van een opleiding die voldoen aan de eisen van hoofdstuk II van de Wet op de studiefinanciering of van de regeling voor tegemoetkoming in de studiekosten voor studerende tot 18 jaar».

Om het beeld waarin artikel 8.1.7 past, compleet te schetsen, wijzen ondergetekenden er tot slot nog op dat bij de eerste nota van wijziging aan artikel 8.1.1, tweede lid, werd toegevoegd de plicht om bij de inschrijving vast te leggen of sprake is van een opleidingstraject als bedoeld in artikel 7.4.8, eerste lid, onderdeel f. Deze toevoeging strekt er samen met de eerdergenoemde wijziging van artikel 7.4.8 toe, de urennormen voor de beoordeling van voltijdsheid van de studie in WSF-verband te kunnen hanteren en tevens om te kunnen bepalen wat het werkingsgebied zal zijn van onder meer de in artikel 8.1.7 neergelegde aanwezigheidscontrole. De deelnemer kan zich er door raadpleging van het voorlichtingsmateriaal van de instelling van tevoren van vergewissen of hij/zij aanspraak zal kunnen maken op studiefinanciering of op een tegemoetkoming in de studiekosten.

In artikel 12.4.2 van het wetsvoorstel WEB is erin voorzien dat aan

artikel 122b van de WSF een tweede lid wordt toegevoegd, dat aan de instelling de verplichting oplegt om aan de IBG te melden welke opleidingstrajecten die voldoen aan de WSF, door de instelling worden verzorgd. Ook wordt door dat artikel 12.4.2 een tweede lid aan artikel 123c van de WSF toegevoegd, dat een sanctie geeft op het doen van onjuiste meldingen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of het werkelijk nodig is een bedrag van f 300 000 uit te loven voor het in de centrale directie danwel college van bestuur opnemen van een vrouw. Voorts werd gevraagd hoeveel scholen zich op 15 november 1995 hiervoor zullen hebben gemeld.

Ondergetekenden zijn van mening dat er in zijn algemeenheid op het gebied van emancipatie veel tot stand is gebracht. Desondanks zijn er nog terreinen waarop de positie van vrouwen sterk achterblijft. Dit is bijvoorbeeld het geval bij leidinggevende functies. Gezien het feit dat ondanks alle inspanningen het nog steeds niet is gelukt in leidinggevende functies tot een evenredige verdeling tussen mannen en vrouwen te komen, is een extra inspanning van overheidswege gerechtvaardigd.

De ontwikkeling in het topmanagement van roc's zal bovendien naar wordt verwacht nadelig voor vrouwen uitpakken. Meer dan de helft van de huidige vrouwelijke managers in de bve-sector is directeur van een kleinschalige instelling. De vrees bestaat dat de roc-vorming voor deze vrouwelijke leidinggevers nadelig uitvalt, en wel omdat zij vanwege de omvang van hun instelling in een zwakkere onderhandelingspositie verkeren ten opzichte van de veelal mannelijke directieleden van grotere fusiepartners. Deze vrees wordt bevestigd door de ontwikkeling in het hbo. Daar is tussen 1987 en 1994 het percentage vrouwelijke leden in de colleges van bestuur gedaald van 12,5% naar 6%. Als argument voor deze daling wordt herhaaldelijk aangevoerd, dat het benoemen van een vrouw in een directiefunctie zou leiden tot verdringing van «dure» mannen uit het management naar lagere functies, met behoud van salarisanspraken. Juist om deze praktische belemmeringen op te heffen, is gekozen voor de tegemoetkoming in geld.

In het kader van de regeling Facilitering ROC-vorming 1995 is voor roc's de mogelijkheid geboden een bijdrage aan te vragen voor het voeren van een positieve-actiebeleid binnen roc's. Overigens gaat het om meer dan het louter beschikbaar stellen van een premie voor een vrouw in de centrale directie danwel in het college van bestuur. Zo dient er om voor de bijdrage in aanmerking te komen een positieve-actiedocument te worden overlegd dat in ieder geval behoort te bevatten:

- a. een beschrijving van de samenstelling van de (overkoepelende) centrale directie danwel van het (overkoepelend) college van bestuur van het roc op het moment van de aanvraag;
- b. de situatie die het roc binnen drie jaar wil realiseren;
- c. een beschrijving van de benodigde middelen en activiteiten om die situatie te bereiken;
- d. een verklaring dat de benoeming in vaste dienst van een vrouw in de (overkoepelende) centrale directie danwel in het (overkoepelend) college van bestuur van het roc gerealiseerd is en dat gedurende een aaneengesloten periode van ten minste drie jaar in elk geval één vrouw zitting zal hebben in die centrale directie danwel in dat college van bestuur voor minimaal een taakomvang van 0,8 full-time equivalent;
- e. een verklaring dat jaarlijks per 1 januari gedurende een periode van ten minste drie jaar aan de bve-procescoördinatie zal worden gerapporteerd over de voortgang van de positieve actie.

De bijdrage voor elk roc dat aan de hierboven genoemde voorwaarden voldoet, bedraagt f 300 000. Over deze regeling is (net als over de andere

regelingen uit de meergenoemde Beleidsagenda) nadrukkelijk overleg gevoerd met het bve-veld.

Aangezien het proces van roc-vorming nog volop in ontwikkeling is, zal het effect van deze regeling dit jaar beperkt zijn. Naar schatting zullen in 1995 twee à drie aanstaande roc's voor deze bijdrage in aanmerking komen.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de gevolgen van de fiscale maatregel leerlingwezen voor WEB-instellingen, vergeleken met de huidige subsidie, en naar de baat die bedrijven bij deze maatregel kunnen hebben.

In het kader van de lastenverlichting wordt zeer binnenkort een wetsvoorstel ingediend waarin zal zijn opgenomen een afdrachtsvermindering onderwijs. Deze voorziet er in dat bedrijven en instellingen per jaar f 4 500 per arbeidsovereenkomst die gecombineerd wordt met een leerovereenkomst, respectievelijk na invoering van de WEB (indien tot wet verheven) een overeenkomst beroepspraktijkvorming voor de beroepsbegeleidende leerweg (kortweg leer-arbeidsovereenkomst) hoeven af te dragen, waarbij deze vermindering niet op het individuele loon maar op het loon van het hele personeel betrekking heeft. Als het loon van de leerling-werknemer minder dan 15% van het wettelijk minimumloon bedraagt, is bovendien een andere korting van f 1 185 per jaar mogelijk.

De bedoeling van deze maatregel is, de beschikbaarheid te vergroten van arbeidsplaatsen die tevens plaatsen beroepspraktijkvorming in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg zijn (kortweg leer-arbeidsplaatsen). Er wordt een structurele groei van 17 000 leer-arbeidsplaatsen ten gevolge van deze maatregel verwacht ten opzichte van de situatie in het leerlingwezen van eind 1995.

Deze groei van het aantal leer-arbeidsplaatsen zal gedeeltelijk zichtbaar worden in een stijging van het aantal deelnemers aan het beroepsbegeleidend onderwijs (de schoolcomponent van de beroepsbegeleidende leerweg). Voor een ander deel zullen deelnemers die wel al op school zitten maar geen leer-arbeidsovereenkomst hebben, nu alsnog een leer-arbeidsplaats kunnen verwerven.

De fiscale maatregel heeft twee duidelijke voordelen boven de huidige subsidies voor praktijk-leerplaatsen die door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op grond van de Kaderregeling Bedrijfstaksgewijze Scholing worden verstrekt.

Ten eerste is het bedrag van de fiscale maatregel aanzienlijk hoger dan de huidige subsidie.

Ten tweede werkt de fiscale maatregel, anders dan de subsidie, direct daar waar leer-arbeidsplaatsen tot stand komen, namelijk in bedrijven en instellingen. Daarom is volgens ondergetekenden de verwachting gewettigd dat de fiscale maatregel een substantieel effect heeft. De bekostiging van het beroepsbegeleidend onderwijs wordt overigens hierdoor niet direct beïnvloed. Wel werkt de verwachte groei op schoolniveau door in de bekostiging doordat de gangbare bekostiging op basis van een telling in het jaar  $t-1$  wordt aangevuld met een bekostiging op basis van een telling in het jaar  $t$ .

De systematiek van de fiscale maatregel is, anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstelden, niet afhankelijk van de winst van bedrijven, maar van de bruto loonkosten. De berekeningswijze van de afdrachtsvermindering maakt het mogelijk dat de fiscale maatregel al effectief is bij een aantal van 1 à 2 personeelsleden. Daarom bestaat de verwachting dat de maatregel aantrekkelijk is voor alle potentiële leerbedrijven.

De memorie van antwoord heeft bij de leden van de PvdA-fractie enerzijds de indruk gewekt dat ondergetekenden optimistisch zijn over het

resultaat van de invoering van de WEB, en anderzijds de indruk dat de mate van onzekerheid over deze resultaten hoog is. Zij vroegen zich af hoe het beeld is als het optimisme niet bewaarheid wordt en wie (bij)stuurt als de «papierperspectieven» in de realiteit niet blijken te kloppen.

Daarbij ging het deze leden in het bijzonder om:

- A. kwaliteit van het (geïntegreerde) aanbod beroepsonderwijs en educatie;
- B. kwaliteit en kwantiteit van de aanbod-infrastructuur;
- C. toegankelijkheid voor de deelnemers, ongeacht de regio waarin zij wonen.

Zij vonden het de ultieme taak van de wetgever om deze basiseisen te garanderen.

Ondergetekenden antwoorden hierop als volgt.

Zoals in de memorie van antwoord is uiteengezet, is het voorliggende wetsvoorstel terughoudend in zijn regulerend karakter. De verschillende actoren is zoveel mogelijk vrijheid gelaten om invulling te geven aan de thema's van het wetsvoorstel. Het gebruik van termen als «kan», «naar verwachting» en «in principe» is een uiting van het streven om aan de diverse betrokkenen zoveel als mogelijk die ruimte te bieden.

Ondergetekenden zijn van mening dat de WEB voldoende garanties biedt voor de minimumvereisten die gesteld moeten worden op de door de leden van de PvdA-fractie genoemde gebieden. Deze garanties worden geboden door het voorgestelde stelsel van kwaliteitszorg en -bewaking.

Wat de drie door de leden van deze fractie genoemde onderwerpen betreft wordt meer in concreto het volgende opgemerkt:

Ad A:

Het kwaliteitszorgsysteem van de WEB kent drie hoofdinstrumenten:

1. de instelling dient een stelsel van kwaliteitszorg te ontwikkelen en te hanteren. Dit stelsel moet aanvaardbare garanties bieden voor adequate beoordeling, bewaking, en waar nodig verbetering van de kwaliteit van het geïntegreerde stelsel van beroepsonderwijs en educatie. Bij de kwaliteitsbeoordeling dienen in elk geval externe deskundigen betrokken te zijn;
2. de instelling legt in het kwaliteitsverslag verantwoording af over de werking en resultaten van dit kwaliteitszorgstelsel;
3. de instelling is verantwoordelijk voor externe legitimering door een exameninstelling van 51% van de deelkwalificaties van een kwalificatie beroepsonderwijs. Exameninstellingen dienen daarvoor opgenomen te zijn in het Centraal register. Krachtens de wet gelden kwaliteitseisen voor die instellingen. De examens van opleidingen educatie vallen deels onder de Staatsexamencommissie NT2, deels onder de examenregelingen WVO, en vormen deels een verantwoordelijkheid van de instellingen zelf. Voorts is er de relatie naar de gemeente, waarin verantwoording moet worden afgelegd.

De inspectie ziet toe op dit kwaliteitszorgsysteem, dat wil zeggen gaat na in hoeverre het kwaliteitszorgstelsel van een instelling zijn functies waarmaakt. Ook ziet de inspectie toe op de exameninstellingen.

Indien de inspectie een kwaliteitsprobleem signaleert, zal in overleg getracht worden tot een oplossing te komen. De WEB voorziet er verder in dat in geval van aanhoudende problemen de minister tot de instelling een formele waarschuwing kan richten, en uiteindelijk zelfs de bekostiging van de opleiding kan beëindigen.

Ad B:

Wat de kwantiteit van de aanbod-infrastructuur betreft zijn er vier correctiemechanismen in de WEB voorzien: landelijke organen kunnen op

elk moment eindtermen voor een nieuwe opleiding voorstellen, instellingen kunnen op elk moment nieuw aanbod van een opleiding in de kwalificatiestructuur aanmelden bij het Centraal register, de minister kan vervolgens negatief beslissen over voorgenomen aanbod (al dan niet met een advies van de Commissie onderwijs-arbeidsmarkt), en tenslotte kan de minister, eveneens op grond van een advies, besluiten bestaand aanbod te beëindigen. Kortom, voortdurend kan sprake zijn van uitbreiding en inkrimping. Daarmee zijn voldoende correctiemechanismen ingebouwd voor het bijsturen bij ongewenste ontwikkelingen.

Ad C:

Wat de toegankelijkheid van de educatie voor de deelnemers betreft, ongeacht waar zij wonen, wijzen ondergetekenden op hun hierna volgende opmerkingen in antwoord op vragen van dezelfde leden over de fysiek bereikbare infrastructuur.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarop de verwachting is gebaseerd dat het onderwijsaanbod niet veel zal afwijken van het huidige onderwijsaanbod. Voorts wilden zij weten vanuit welke overwegingen «onrendabele» roc's zullen worden gesloten, danwel nieuwe zullen worden geopend op plaatsen met voldoende «potentieel». Verwijst deze terminologie niet naar een puur bedrijfseconomische benadering en hoe verhoudt zich dat met het meer algemene belang van een uit de collectieve middelen bekostigde, toegankelijke, fysiek bereikbare infrastructuur, zo vroegen zij zich af?

De constatering dat het nieuwe onderwijsaanbod niet veel zal afwijken van het huidige onderwijsaanbod is gebaseerd op de verwachting, dat bij de invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur de arbeidsmarkt niet op slag verandert, en dat zich daarom geen grote verschuivingen in leerlingenaantallen zullen voordoen. Voorts is een overweging dat ook het bedrijfsleven niet aan zodanige schommelingen onderhevig is dat dit zal leiden tot een grote verandering in de vraag. Uiteraard zullen zich in de loop van de tijd in zowel het aanbod als de vraag ontwikkelingen voordoen die het onderwijsaanbod in kwalitatieve en kwantitatieve zin zullen beïnvloeden, maar deze zullen zich geleidelijk voltrekken.

Zoals in de antwoorden op eerdere vragen reeds is gesteld, kan een roc alle opleidingen verzorgen op alle uitvoeringslokaties die het daarvoor zelf uitkiest. Daarbij zullen «marktoverwegingen» gelden, zoals de vraag uit het bedrijfsleven, de vraag aan de kant van de deelnemers, de behoefte aan educatie-opleidingen bij de gemeenten, de kosten die ermee gemoeid zijn, enz. Door al deze factoren tegen elkaar af te wegen, komt uiteindelijk een uitvoeringslokatie van een opleiding tot stand. Op basis van dezelfde overwegingen zullen uitvoeringslokaties worden gesloten. Het is dus aan de roc's zelf om te bepalen welke lokaties zij als «onrendabel» beschouwen. Voor ondergetekenden is het onmogelijk om criteria aan te geven voor wat als «onrendabel» moet worden beschouwd.

Op zich gaat het hier om een bedrijfseconomische overweging. Dat betekent echter niet dat overwegingen van algemeen belang en van een toegankelijke, bereikbare infrastructuur niet zouden gelden. Dit is vooral het geval bij de opleidingen educatie. Vanwege de aard van de doelgroep die hiervan gebruik moet maken, zullen deze opleidingen vaak in een kleinschalige omgeving, dichtbij de deelnemer worden verzorgd. De gemeente treedt hierbij op als hoeder van het algemeen belang.

In antwoord op eerdere vragen is reeds betoogd dat roc's bij deze opleidingen veel mogelijkheden hebben om op afstand, bijvoorbeeld over de grenzen van een rba-gebied heen, uitvoeringslokaties in stand te houden (dat hoeft bij de educatie ook niet een gebouw van het roc te zijn). Het kan ook gaan om een of meer lokalen in een school die de gemeente



ter beschikking stelt). De concurrentie zal daardoor worden vergroot en gemeenten worden daardoor niet geconfronteerd met slechts één aanbieder in het rba-gebied, ook al zou er in dat gebied slechts één roc zijn. De gemeenten kunnen derhalve aan hun opdracht voldoen om vanuit het algemeen belang collectieve voorzieningen op het gebied van de educatie te plannen en daarbij te zorgen voor een toegankelijke fysiek bereikbare infrastructuur.

Voor de opleidingen beroepsonderwijs ligt dit iets anders. Daar zijn de deelnemers gewend om over grotere afstanden te reizen omdat de opleidingen nu reeds in de grotere plaatsen zijn geconcentreerd. Ook zijn nu reeds lang niet alle opleidingen in elk rba-gebied voorhanden. Voorts moet worden bedacht dat de situatie waarbij de instelling vanuit een bedrijfseconomische optiek de opleidingen en de uitvoeringslokaties opzet, niet nieuw is. De SVM-operatie en de WCBO hebben een dergelijke situatie reeds in het leven geroepen.

Naar aanleiding van de herhaalde vraag van de leden van de fractie van de PvdA over de betekenis van de woorden «redelijke afstand» in artikel 8.1.2, eerste lid, merken de ondergetekenden het volgende op.

De leden van de fractie van de PvdA stelden hun vraag in het voorlopig verslag in het kader van hun zorg over de toegankelijkheid in termen van fysieke bereikbaarheid. Daarop is in het bovenstaande al ingegaan.

Ondergetekenden merken wat het begrip «redelijke afstand» betreft op, dat dit begrip in de WEB op identieke wijze is opgenomen als in de WVO en in de WCBO. Het artikel bevat geen concretere maatstaven dan de maatstaf van de redelijkheid. Wat een redelijke afstand is, is immers niet categorisch te bepalen. Van geval tot geval kan de redelijkheid verschillen. Het is dan ook steeds zo geweest dat in concrete gevallen en eventueel aan de hand van jurisprudentie moest worden bepaald welke afstand tot een openbare instelling niet meer redelijk is, zodat vervolgens een bijzondere instelling (onder de WEB: roc of aoc) die deelnemer niet om godsdienstige of levensbeschouwelijke redenen de toelating mag weigeren. Ook het primair onderwijs kent overigens het begrip «redelijke afstand». Daar heeft het een wat andere invulling dan in het kader van de WEB, mede gezien de specifieke kenmerken van de deelnemers in dat onderwijsveld.

De jurisprudentie rond artikel 48, eerste lid, van de WVO, leert dat hier elementen een rol spelen als de aanwezigheid van behoorlijke verbindingen per openbaar vervoer, de afstand tussen huis en treinstation of bushalte, de reistijd van trein of bus, de overstap, de frequentie van het openbaar vervoer, de aansluiting van trein of bus op schooltijden en de leeftijd van de leerling. Voor het avondonderwijs is voorts in de jurisprudentie het hebben van een werkring overdag in de beschouwingen betrokken; deze leerlingen hebben immers relatief weinig tijd om te reizen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of het onbeantwoord laten van de vraag naar de mogelijkheden van de minister om invloed uit te oefenen op de spreiding van de roc's betekent, dat hij deze invloed niet heeft.

Ondergetekenden hebben inderdaad geen mogelijkheid om de spreiding van roc's te beïnvloeden. De artikelen 12.3.1 tot en met 12.3.9 van het wetsvoorstel regelen welke instellingen kunnen worden gevormd. De desbetreffende bevoegde gezagsorganen bepalen vervolgens op welke wijze zij hierop inspelen. Het niet beantwoorden van een eerder gestelde vraag die hierop betrekking had, is een omissie van ondergetekenden, waarvoor zij zich verontschuldigen.

De leden van de fractie van de PvdA merkten op, dat blijkens de memorie van toelichting de opbouw van voorzieningen (en dus de toegankelijkheid) van educatie-opleidingen een zaak wordt tussen gemeenten en roc. De invloed van de gebruikers loopt kennelijk via de gemeenteraad, zo constateerden zij. Daaraan verbinden zij de vraag of de minister de ervaringen kent met de Wet Voorzieningen Gehandicapten, die op dezelfde principia is gestoeld. Wat betekent dat voor de rechtsge-lijkheid, zo vroegen deze leden?

De eerste ondergetekende antwoordt dat bij de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten – waarin gemeenten onlangs de bevoegdheid hebben gekregen om de desbetreffende middelen in te zetten – blijkt dat gemeenten niet al het geld hebben uitgekeerd. Door gemeenten is een voorzichtig beleid gehanteerd vanwege de onvoorziene behoefte onder de nieuwe doelgroep die bij de invoering van de WVG onder de reikwijdte van deze wet is gebracht.

Dit voorzichtige beleid van gemeenten ligt om twee redenen bij de WVG meer voor de hand dan dat bij de uitvoering van de WEB het geval zal zijn.

In de eerste plaats kunnen gemeenten geld dat bij de voorzieningen gezondheidszorg overblijft, inzetten voor andere gemeentelijke taken. Bij een krappe gemeentelijke begroting wordt het daarmee verleidelijk om gelden over te hevelen naar sectoren die geld tekort komen.

Bij de educatiemiddelen is anders dan bij de WVG sprake van oormerking voor educatieopleidingen. Als gemeenten geld overhouden, mag dat niet aan andere doelen worden besteed.

In de tweede plaats kent de WVG de systematiek van aanspraken van burgers op bepaalde uitkeringen. Deze aanspraaksystematiek in combinatie met een uitbreiding van de doelgroep die aanspraak kan maken, leidt er al snel toe dat gemeenten geld reserveren voor het geval meer personen uit de nieuwe en dus qua omvang nog onbekende doelgroep, aanspraak maken op een uitkering.

Ook dit verschijnsel doet zich bij de educatie niet voor.

De doelgroep is, met uitzondering van de nieuwkomers die via een afzonderlijke lijn worden bekostigd, ongewijzigd ten opzichte van de onder de KVE1991 en de VAVO-wet vallende doelgroep.

Ten slotte is het van belang te schetsen dat de materie waarop de WVG ziet, pas sinds kort naar de gemeenten is gedecentraliseerd. Veel van de problemen moeten als overgangsproblemen worden bestempeld. Met de volwasseneneducatie (basiseducatie) bestaat daarentegen een al jarenlange en goede ervaring.

Verder is er evenals onder de KVE1991 en de VAVO-wet alleen een rechtstreekse aanspraak van burgers op onderwijsvoorzieningen indien de gemeenten die aanspraak in het leven roepen.

Voorts merkt de eerste ondergetekende op dat op het terrein van de basiseducatie reeds gedurende lange tijd sprake is van een gedecentrali-seeerde aansturing van het aanbod door gemeenten. De ervaring hiermee leidt geenszins tot de conclusie dat gemeenten onvoldoende de hen toegekende verantwoordelijkheden ter hand nemen. In een groot aantal gevallen zetten gemeenten naast rijksmiddelen ook nog eigen gemeentelijke middelen in.

Zowel in de huidige wet- en regelgeving als in de WEB zijn, zo merkt de eerste ondergetekende op, bovendien waarborgen ingebouwd om te voorkomen dat gemeenten educatiegeld voor andere doelen kunnen inzetten.

Voorts rust op de gemeenten de wettelijke verplichting (zie artikel 2.3.6 van de WEB) om geordende gegevens beschikbaar te hebben voor het door de eerste ondergetekende te voeren educatiebeleid. Tot die gegevens zullen zeker ook behoren gegevens over de inzet van de educatie-middelen die van het Rijk zijn ontvangen.

Ook merkt de eerste ondergetekende nog op, dat de decentrale

aansturing per definitie inhoudt, dat er verschillen tussen gemeenten zullen optreden, niet wat het al dan niet inzetten van de middelen betreft, maar wel ten aanzien van de onderwijsbestemmingen waarvoor deze middelen zullen worden ingezet. De verschillen in de lokale samenstelling van de doelgroepen waarop de educatie is gericht, rechtvaardigen die verschillen in inzet. Het vereiste maatwerk – kenmerk bij uitstek van het educatieaanbod – vormt juist het motief voor decentralisatie van de planningsbevoegdheid naar de gemeentelijke overheid. De lokale overheid kan beter dan de rijksoverheid een inschatting maken van de behoeften onder potentiële deelnemers en kan eveneens beter de lokale prioriteitsstelling bij de planning van het aanbod bepalen. Desalniettemin zal de eerste ondergetekende, zoals in de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel WEB is medegedeeld, de ontwikkelingen blijven observeren en zal hij zijn bevindingen zo nodig in gesprek brengen met de gemeenten en de onderwijsinstellingen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of inderdaad, zoals de memorie van antwoord lijkt aan te geven, de privaatrechtelijke onderwijs-overeenkomst tussen deelnemer en instelling geen enkel feitelijk recht geeft indien de instelling zich beroept op «overmacht» als gevolg van gemeentelijke besluitvorming.

Ondergetekenden antwoorden dat dit niet zo gesteld kan worden.

De onderwijsovereenkomst verschaft in concrete situaties meer houvast om rechten en plichten van betrokkenen vast te stellen dan bepalingen in wetgeving, die algemeen toepasbaar moeten zijn en uit dien hoofde een meer globaal karakter dragen. Een op schrift gestelde overeenkomst biedt de deelnemer meer mogelijkheden dan onder vigeur van de huidige wetgeving het geval is om, wanneer de instelling in gebreke blijft, op nakoming aan te dringen en desnoods naar de rechter te gaan. Het contract biedt anderzijds aan de instelling een instrument om de verplichtingen die de deelnemer bij inschrijving op zich neemt, bijvoorbeeld in termen van deelname aan het onderwijs en studieresultaten, te expliciteren. Het contract is daarmee mede bepalend voor de relatie die tussen de deelnemer en de instelling zal ontstaan.

Artikel 74 van Boek 6 van het BW bepaalt dat iedere tekortkoming in de nakoming van een verbintenis de schuldenaar ertoe verplicht, de schade die de schuldeiser daardoor lijdt, te vergoeden, tenzij de tekortkoming de schuldenaar niet kan worden toegerekend. Een toerekenbaarheidstekortkoming (ook aangeduid als «overmacht») treedt op indien de tekortkoming niet te wijten is aan de schuld van de schuldenaar, en evenmin krachtens de wet, rechtshandelingen of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt (artikel 75). Financieel onvermogen komt in de regel voor rekening van de «schuldenaar», zo geldt in het verkeer. Dat zou erop wijzen dat een roc zich voor ontbinding van de onderwijsovereenkomst in de regel niet met succes kan beroepen op financieel onvermogen, veroorzaakt door het opdrogen van de gemeentelijke geldstroom. Er is dan uiteindelijk sprake van niet-nakoming van de overeenkomst, met een eis tot schadevergoeding als mogelijk actie van de wederpartij: de deelnemer aan de educatie-opleiding.

Maar ook is mogelijk dat de onderwijsovereenkomst tussen roc en deelnemer een «overmachtclausule» bevat die regelt wat er moet gebeuren indien het roc zijn contractuele verplichtingen onverhoopt niet of niet volledig kan nakomen omdat de eerder van gemeentewege verstrekte middelen niet langer of niet meer in dezelfde omvang worden toegekend. Naar de mening van de eerste ondergetekende zal zich echter niet snel een situatie voordoen waarin de middenstroom abrupt eindigt of abrupt substantieel wordt verkleind, zodat ook de roc's plotseling geen of aanzienlijk minder middelen ontvangen en lopende onderwijs-

overeenkomsten niet meer kunnen worden nageleefd.

Ondergetekenden wijzen erop dat artikel 8.1.3, derde lid, van het wetsvoorstel dwingend voorschrijft dat de onderwijsovereenkomst bepalingen bevat over tussentijdse beëindiging van de overeenkomst en over de schadevergoeding waarop de deelnemer bij (onder meer) beëindiging van de bekostiging jegens de instelling aanspraak heeft. Dit laatste is weliswaar gericht op beroepsopleidingen (beëindiging van de bekostiging is ten aanzien van educatie-opleidingen geen wettelijk begrip), maar niets staat eraan in de weg om ook te regelen wat tussen partijen geldt indien onverhoopt het geld voor een educatie-opleiding niet meer wordt verstrekt en die opleiding als gevolg daarvan niet meer gefinancierd zou kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie wezen terecht op een schijnbare discrepantie tussen de constatering in de memorie van antwoord dat de kwaliteitsnormering voor educatie in handen van de gemeenten ligt, en de in ontwikkeling zijnde landelijke kwalificatiestructuur educatie.

Mocht er inderdaad een kwalificatiestructuur educatie ontstaan (ondergetekenden hebben hierover advies gevraagd aan PROVE, zoals al is toegelicht in de memorie van antwoord), met landelijk uniforme kwalificatieniveaus en eindtermen voor veel terreinen, dan is daarmee sprake van een landelijke kwaliteitsnormering.

Daarnaast echter is de gemeente verantwoordelijk voor een prioriteitsstelling in termen van doelgroepen en soorten opleidingen, welke eveneens als kwaliteitsnormen gelden. Aldus dient een instelling rekening te houden met de gemeentelijke normen betreffende doelgroepen, soorten aanbod, enz., en voor zover dat in het contract tussen instelling en gemeente is vastgelegd, met de geldende landelijke kwaliteitsnormen. Overigens zal het ook bij een landelijke kwalificatiestructuur educatie vrij staan aan de gemeenten om een ander educatie-aanbod te financieren en daar kwaliteitsnormen voor aan te leggen.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of het uitgangspunt dat alleen brede scholengemeenschappen door hun schaalgrootte voldoende garantie bieden op maatwerk wel juist is. In dat verband betreurden deze leden het dat de bestaande wetgeving op dit terrein zoals de WCBO, de KVE1991, de SVM-wet en de VAVO-wet niet eerst is geëvalueerd, zodat de ervaringen hiervan niet kunnen worden meegenomen. Zij vroegen de regering toe te lichten waarom deze evaluatie niet is ondernomen. Juist dan kan maatwerk worden geboden, zo brachten zij naar voren.

Ondergetekenden antwoorden dat op aandringen van de Staten-Generaal voor een andere handelwijze is gekozen. Met de indiening van het voorliggende wetsvoorstel op deze termijn, ruim voor de expiratie van de vigerende wetgeving, werd tegemoetgekomen aan de uitdrukkelijke wens van de Staten-Generaal om de bestaande wettelijke regelingen voor de beide sectoren met ingang van 1 januari 1996 te vervangen door één nieuwe, integrale wet.

De Tweede Kamer heeft bij verschillende gelegenheden de wens daartoe geuit. Zo werd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel dat leidde tot de KVE, een amendement ingediend door het Kamerlid Ginjaar-Maas (kamerstukken 20 645, nr. 27) met daarin een expiratedatum voor de KVE. Achtergrond hiervan was dat ook de wet van 23 mei 1990 houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs, alsmede van enige andere wetten (Stb. 1990, 266; de zo genaamde SVM-wet) 1 januari 1996 als expiratedatum kent. Voor het verstrijken van die datum zou de alomvattende regeling van de gehele volwasseneneducatie in samenhang met die van het beroepsonderwijs gereed moeten zijn.

In de motie Van Gelder en Reitsma bij het wetsvoorstel dat leidde tot de KVE (kamerstukken 20 645, nr. 43) wordt de regering, met het oog op de nieuwe samenhangende wetgeving, verzocht de ontwikkeling van de verdere samenhang te bevorderen en tijdig aan te vangen met de voorbereiding van de noodzakelijke wetgeving. De opstellers van de motie gaven tijdens de Kamerbehandeling zelf de volgende toelichting: «Het gaat erom, zoals u gehoord zult hebben, dat wij uitspreken dat het wenselijk is dat een expiratedatum in de wet wordt opgenomen, maar ook dat de minister en de ambtenaren het op zich nemen om het proces dat voor die andere wetgeving ingegaan moet worden, niet uit te stellen tot het moment daar is, tot een maand voor het aflopen van de wetten, en nu zo snel mogelijk gaan werken aan meer geïntegreerde wetgeving» (Van Gelder, Handelingen II, 24 juni 1991). «Er is een amendement ingediend om, alvorens deze wet expireert, vroegtijdig te starten met nieuwe wetgeving om de integratie van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zo snel mogelijk te realiseren» (Reitsma, Handelingen II, 24 juni 1991).

Dit pleidooi werd bovendien met kracht herhaald door onder andere de Kamerleden Huibers («Daarmee onderschrijven wij dus ook de wens om over te gaan tot een geïntegreerd wettelijk kader») en Van Gelder («Van meet af aan is de PvdA-fractie een voorstander geweest van één wettelijk kader voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie») tijdens de Uitgebreide Commissie Vergadering van 25 oktober 1993, waarin de zo genaamde Kernpuntennotitie werd behandeld.

Doordat een belangrijk deel van de wetgeving die door het voorliggende wetsvoorstel zal worden vervangen, nog maar kort van kracht is, is het slechts beperkt mogelijk geweest om met het instrument van wetsevaluatie (zoals opgenomen in artikel 86 van de KVE en in artikel 5.1 van de WCBO) de voorstellen uit dit wetsvoorstel te onderbouwen. De enige evaluaties die hebben plaatsgevonden, betreffen een evaluatie van de SVM-operatie door het ITS (Inventarisatie van vernieuwingen in onderwijs en organisatie in de SVM-instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (1990–1991)) en een gedeeltelijke evaluatie van de KVE door het SCO-Kohnstamm Instituut (Decentrale activiteitenplanning van gemeenten).

Ondergetekenden hebben getracht om het ontbreken van een volledige evaluatie van bestaande wetgeving te ondervangen door momenten van interactie in te bouwen in het proces dat uiteindelijk tot het nu voorliggende wetsvoorstel heeft geleid. In dat kader kunnen het verschijnen van de Kernpuntennotitie en van concepten van het wetsvoorstel worden genoemd.

Ook is een evaluatie ex ante uitgevoerd, waarbij belangrijke aspecten van de WEB nog eens extra zijn doorgelicht. Tijdens de gehele periode waarin het wetsvoorstel werd ontwikkeld, is sprake geweest van informele en formele bijeenkomsten met betrokkenen over uiteenlopende onderwerpen. Op deze wijze is getracht om zoveel mogelijk inzicht te krijgen in kennis van en ervaringen met het werken onder de bestaande wetgeving, terwijl tegelijkertijd de opvattingen van relevante actoren gepeild konden worden over de wijze waarop de WEB aan de desbetreffende onderwerpen invulling zou geven.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen in het voorlopig verslag welke bestuursvorm voor een roc het meest geëigend is. Deze vraag is onbeantwoord gebleven. Ook vroegen zij of ingegaan kon worden op de mogelijkheid van een derde variant, zoals die door het samenwerkingsverband is bepleit en waarbij een decentraal financieel en personeelsbeleid mogelijk is, anders dan bij een IGI of een BGI.

Ondergetekenden verontschuldigen zich voor het niet beantwoorden van de eerder gestelde vraag.

De bestuursvorm van een roc is geregeld in hoofdstuk 9, titel 1, van het wetsvoorstel. Het bevoegd gezag van een bijzondere instelling is het bestuur van een stichting of vereniging die de instelling in stand houdt. Een roc heeft een college van bestuur of een centrale directie. Bij bestuursreglement kunnen binnen een roc verschillende organisatorische eenheden worden ingesteld. Het bevoegd gezag is hierin vrij. Het college van bestuur kan aan hem opgedragen taken en bevoegdheden weer overdragen aan het bestuur van een organisatorische eenheid.

De mogelijkheid om taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag te delegeren aan het college van bestuur en deze vervolgens door te delegeren aan het bestuur van een organisatorische eenheid, maakt een zeer flexibele en moderne organisatorische vormgeving van een roc mogelijk. Zo is het mogelijk om binnen de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van een roc in een samenwerkingsverband (BGI) voor de eenheid van het beleid op financieel- of personeelsgebied, een grote mate van zelfstandigheid op deze terreinen aan de afzonderlijke organisatorische eenheden toe te kennen. Die zelfstandigheid kan zelfs zo ver gaan dat de derde variant die het samenwerkingsverband voorstelt, dicht benaderd wordt. Maar zij kan evenwel niet zodanige vormen aannemen dat de overheid in plaats van met één roc te maken heeft met tien organisatorische eenheden als het gaat om de bevoorschotting, de afrekening en bijvoorbeeld wachtgelden. Ook zal altijd sprake moeten zijn van een bestuursaanstelling van het personeel, dat wil zeggen bij het bevoegd gezag.

Ondergetekenden hebben de indruk dat het bij de derde variant, ook wel «niet vrijblijvende samenwerking» genoemd, gaat om een confederatie van geheel zelfstandig blijvende instellingen die tezamen het roc zouden moeten vormen. Zij achten dit geen deugdelijk bestuursconcept voor de roc's en oordelen dit ondanks alle beweringen van het tegendeel te vrijblijvend van karakter. De noodzakelijke eenheid in beleid en het ene aanspreekpunt voor de overheid worden op die manier niet gecreëerd. Als het gaat om decentralisatie van onder meer personeelsbeleid en financieel beleid, bieden de genoemde delegatiemogelijkheden in het wetsvoorstel een ruim scala van flexibele en moderne invullingen daarvan.

De leden van de fractie van GroenLinks merkten op, dat hun vraag waar de beslissingsbevoegdheid ligt in het bestuur van een roc (wie uiteindelijk beslist), slechts half is beantwoord, namelijk alleen voor de interne verhoudingen. Hoe ligt dit bij externe verhoudingen, zoals tussen gemeenten en roc's? Indien een gemeente lessen koopt bij een roc, wie bepaalt dan uiteindelijk wat voor welk bedrag geboden wordt? Is dat het resultaat van een onderhandelingsituatie? Is dat de gemeente (wie betaalt, bepaalt) of is dat het roc, zo vroegen deze leden?

Graag zagen deze leden bij de beantwoording van deze vraag ook het antwoord betrokken over de bestuurlijke zeggenschap van gemeenten die de brede doelstelling van de VE moet waarborgen.

Ondergetekenden antwoorden dat de keuze uit en de prijsstelling van de opleidingen inderdaad een zaak is van onderhandelingen tussen gemeente en roc. Uiteindelijk zal de tussen deze partijen te sluiten overeenkomst, bedoeld in artikel 2.3.4, concreet moeten aangeven om welke opleidingen het gaat, eventueel welke doelgroepen moeten worden bereikt, welke de duur van de opleiding is en de prijs die zal gelden of de wijze waarop deze wordt bepaald. Omdat het hier een overeenkomst betreft, zullen daaraan veelal gesprekken (en dus ook onderhandelingen) tussen gemeente en roc voorafgaan. Ondergetekenden verwijzen verder naar hun antwoord op eerdere vragen op dit terrein.

Naar aanleiding van de vraag over de bestuurlijke zeggenschap van gemeenten die de brede doelstelling van de volwasseneneducatie moet waarborgen, merken ondergetekenden op, dat gemeenten in hun contracten met roc's ter toekenning van de van het Rijk ontvangen middelen die zeggenschap gestalte kunnen geven. Krachtens artikel 2.3.4 immers moeten dergelijke contracten – onder meer – betrekking hebben op de aard van de activiteiten en op het aantal deelnemers, «in voorkomende gevallen onderscheiden naar doelgroepen».

De contractpartij (het roc) is gehouden tot naleving van de met inachtneming van dat artikel 2.3.4 met de gemeente gesloten overeenkomst.

Voorts vroegen de leden van de fractie van GroenLinks, waar binnen een roc de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt in geval van verschil van mening tussen enerzijds het bevoegd gezag en anderzijds de centrale directie/het college van bestuur.

Ondergetekenden antwoorden hierop als volgt.

Wat de verhouding tussen bevoegd gezag en centrale directie betreft: de centrale directie heeft geen gedelegeerde taken en bevoegdheden. Ingevolge artikel 9.1.4, derde lid, heeft de centrale directie «onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag» de leiding van de voorbereiding en de uitvoering van het beleid van de instelling alsmede de coördinatie van de dagelijkse gang van zaken en van het beheer van de instelling. Gegeven deze bevoegdheidsregeling is bij een verschil van mening tussen bevoegd gezag en centrale directie het oordeel van het bevoegd gezag doorslaggevend.

Wat de verhouding tussen bevoegd gezag en college van bestuur betreft: het college van bestuur is op grond van datzelfde artikel 9.1.4, derde lid, van rechtswege belast met de taken en bevoegdheden van de centrale directie (dus zonder dat de wet bepaalt dat het college deze taken en bevoegdheden uitoefent «onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag») en bovendien met de door het bevoegd gezag aan het college overgedragen (dus: gedelegeerde) taken en bevoegdheden. Hier is dus bepalend de bevoegdheidsverdeling tussen bevoegd gezag en college van bestuur. Heeft het door de hier aan het woord zijnde leden bedoelde verschil van mening betrekking op taken en bevoegdheden van het college van bestuur, dan is het oordeel van dat bestuur beslissend. Gaat het om taken en bevoegdheden die het bevoegd gezag niet aan het college heeft gedelegeerd of die niet behoren tot de in artikel 9.1.4, derde lid, voor de centrale directie opgenomen taken en bevoegdheden die van rechtswege behoren tot die van het college van bestuur indien dat wordt ingesteld in plaats van een centrale directie, dan is het oordeel van het bevoegd gezag beslissend. Deze «verdeling» zal zijn neergelegd in het bestuursreglement.

De leden van de fractie van GroenLinks werden bekropen door de vrees dat roc's mede door hun grootschaligheid, ondemocratische instellingen met een monopoliepositie worden die niet democratisch worden gecontroleerd. Deze roc's zouden bovendien zelf middelen uit de lump-sum vrij moeten maken om de medezeggenschap mogelijk te maken en te professionaliseren. Zij vroegen, deze vrees te ontzenuwen.

Ondergetekenden voldoen met genoegen aan dit verzoek.

Naar hun oordeel leidt grootschaligheid op zich niet automatisch tot ondemocratisch functioneren. Zij wezen reeds op de mogelijkheden die het bestuursconcept van hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel biedt: (verregaande) delegatie en decentralisatie van taken en bevoegdheden. Een dergelijke decentralisatie kan een bijdrage vormen tot het versterken van de interne democratie. Ondergetekenden zijn bovendien van mening

dat, wil het roc mede door zijn grootschaligheid goed blijven functioneren, een vergaande delegatie van taken en bevoegdheden binnen de instelling de verstandigste handelwijze is.

Wat de door de vragenstellers veronderstelde monopoliepositie betreft verwijzen ondergetekenden naar eerder gegeven antwoorden op dat terrein op vragen van de leden van de fractie van het CDA.

Met betrekking tot de medezeggenschap merken ondergetekenden op, dat dit aspect wordt bestreken door de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (zie de wijziging in artikel 12.4.4 van het wetsvoorstel). Van het aanwenden van de lump-sum ook voor medezeggenschap is voorts eveneens in andere onderwijssectoren het geval.

De leden van de fractie van GroenLinks constateerden dat de eerste ondergetekende in antwoord op de vraag hoe hij de brede doelstelling van de volwasseneneducatie dacht te kunnen waarborgen, in de memorie van antwoord had verwezen naar de bestuurlijke zeggenschap van gemeenten die ook op andere beleidsterreinen belangrijke autonome taken uitoefenen. Zij vonden dit antwoord interessant, maar constateerden tegelijkertijd dat de vraag of de minister uiteindelijk verantwoordelijk is voor de volwasseneneducatie daarmee niet wordt beantwoord.

De ondergetekenden zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het wetsvoorstel WEB (indien tot wet verheven). Voor het onderdeel educatie draagt de eerste ondergetekende die verantwoordelijkheid alleen, voor de overige onderdelen samen met de tweede ondergetekende. Aan de gemeentebesturen is een belangrijke verantwoordelijkheid toebedeeld in het wetsvoorstel. Dat betekent evenwel niet dat de minister in het geheel niet meer verantwoordelijk is voor de educatie. Artikel 2.3.6, eerste lid, van het wetsvoorstel spreekt over «het door Onze Minister te voeren beleid met betrekking tot de educatie». Door middel van het inwinnen van informatie en het volgen van de ontwikkelingen blijft de minister op de hoogte van de uitvoering van de wet. Indien uit de evaluatie van deze uitvoering zou blijken dat de wet niet wordt uitgevoerd conform de bedoelingen, biedt de wet hem echter geen mogelijkheden tot direct ingrijpen. Het aanvankelijke voorstel voor een beleidskader educatie is op verzoek van de Tweede Kamer uit het wetsvoorstel verwijderd. De enige weg die dan nog open staat is het voorstellen van een wetswijziging.

Er bereikten de leden van de fractie van GroenLinks steeds meer signalen – zij zouden bijna van noodkreten willen spreken – dat de volwasseneneducatie zelf zich ook in een achterstandssituatie zou bevinden, vooral ten aanzien van het tweede-kansonderwijs dat niet gericht is op een beroepsopleiding. Zij constateerden dat de gemeenten niet verplicht zijn om dit onderwijs aan te bieden. Wat denkt de minister te doen aan die situaties waarin gemeenten hun verantwoordelijkheid niet nemen, zo vroegen deze leden?

De eerste ondergetekende kan in zo'n geval niets doen. Niet alleen geeft het wetsvoorstel, zoals hij in het antwoord op eerdere vragen reeds heeft betoogd, hem geen enkel instrument om iets te doen, hij acht het ook een verantwoordelijkheid van de betrokken gemeentebesturen om dergelijke keuzes te maken. De eerste ondergetekende heeft voldoende vertrouwen in de werking van de lokale democratie om er niet aan te twijfelen dat er gelet op de plaatselijke situatie, de aldaar bestaande problematiek met betrekking tot doelgroepen en de financiële afwegingen een juiste keuze zal worden gemaakt op het lokale niveau. In het antwoord op eerdere vragen onder meer van de zijde van de PvdA-fractie is reeds uitgebreid hierop ingegaan. Daarnaast moge worden verwezen.



De leden van de fractie van GroenLinks wilden graag weten of ten aanzien van die personeelsleden, die als gevolg van de roc-vorming overbodig worden, een hardere en verdergaande toezegging gedaan kan worden dan de huns inziens «boterzachte» toezegging dat voor de categorie managers overwogen wordt in 1996 middelen beschikbaar te stellen. Zij vroegen in het bijzonder ook aandacht voor oudere docenten die in de problemen kunnen komen.

De in het verleden getroffen personele maatregelen bij samenvoeging (fusies) van scholen voorzagen onder voorwaarden in de mogelijkheid voor in vaste dienst benoemde personen van 55 jaar en ouder om op eigen verzoek met recht op wachtgeld uit te treden. Een van de voorwaarden daarbij was dat dit vrijwillig ontslag diende te leiden tot een vermindering van de (financiële) boventaligheid aan de school of tot een vermindering van de overgangsformatie voor de school. Een dergelijke maatregel gold bijvoorbeeld bij de SVM-operatie.

Daar bij volgende fusie-operaties in de bve-sector (WCBO;VAVO-wet), in tegenstelling tot de SVM-operatie, geen sprake was van een bezuinigings-taakstelling, is bij deze operaties afgezien van vertrekbevorderende maatregelen voor 55-jarigen en ouder. Ook aan de roc-vorming ligt geen bezuinigingstaakstelling ten grondslag, zodat een 55-plusmaatregel hier evenmin voor de hand ligt. Het gelijkblijvende budget biedt immers de mogelijkheid het personeel in dienst te houden, zij het dat dit niet altijd in dezelfde functie kan.

Bovendien zijn in de met besturen- en personeelsvakorganisaties in 1993 gesloten Raamovereenkomst inzake de verbetering van de positie van het onderwijspersoneel (Convenant II) afspraken gemaakt over te treffen beleidsmaatregelen, gericht op vermindering van de instroom in en op vergroting van de uitstroom uit de wachtgeldregeling. Eén van deze afspraken is dat herstructureringsoperaties niet mogen leiden tot instroom en/of langdurig verblijf in de wachtgeldregeling. Hierbij past dan ook geen 55-plusmaatregel.

Aan de positie van oudere werknemers dient bij de roc-vorming nadrukkelijk aandacht te worden besteed. Bij het verminderen van de instroom in de wachtgeldregeling kan een leeftijdsbewust personeels-beleid immers een belangrijke rol vervullen. Een volwaardig leeftijds-bewust personeelsbeleid kan de behoefte bij ouderen om volledig uit het arbeidsproces te treden verminderen. Het is dan ook van belang dat binnen een roc condities worden gecreëerd waaronder oudere werknemers optimaal aan het arbeidsproces kunnen blijven deelnemen. De ontwikkeling van een leeftijdsbewust personeelsbeleid binnen scholen zal worden bevorderd.

De leden van de fractie van GroenLinks informeerden of een nieuwe instelling als het Nederlands Luchtvaart College, dat op 10 oktober 1995 door kroonprins Willem Alexander officieel is geopend, onder de reikwijdte van de WEB valt. Zo nee, waarom niet. Zo ja, wordt dit college bij een roc ondergebracht?

In reactie daarop merkt de eerste ondergetekende het volgende op. Het Nederlands Luchtvaart College is een voortzetting van de mts voor luchtvaarttechniek «Anthony Fokker».

Teneinde nauwer aan te sluiten bij het luchtvaartbedrijfsleven is deze school verplaatst naar Hoofddorp, waar voor nieuwe huisvesting is zorggedragen. Het luchtvaartbedrijfsleven heeft daarbij een belangrijke inhoudelijke en financiële bijdrage geleverd. Tegelijkertijd is gekozen voor een nieuwe naam: Nederlands Luchtvaart College.

Bij de besprekingen over de verplaatsing en de nieuwbouw is door de eerste ondergetekende gewezen op de beleidsvoornemens rond roc-vorming en is gevraagd daarbij aan te sluiten. Dit heeft tot nu toe tot de volgende resultaten geleid:

- de mts voor luchtvaarttechniek «Anthony Fokker», thans het Nederlands Luchtvaart College, en het College voor Beroepsonderwijs Amsterdam (mbo) zijn bestuurlijk gefuseerd;
- er is een samenwerkingsverband gesloten tussen het bestuur van het Nederlands Luchtvaart College en het bestuur van het Randstedelijk Opleidingencentrum (bbo, vormingswerk). Laatstgenoemd bestuur houdt ook de Scholengemeenschap Joke Smit (vavo) in stand;
- er is een intentieverklaring tussen 8 Amsterdamse bve-instellingen gesloten om per 1 januari 1997 te komen tot een roc in een samenwerkingsverband (BGI). Hiervan maakt ook het Nederlands Luchtvaart College deel uit.

Voorts is overleg gaande met enige landelijke organen teneinde de opleidingen deel te laten uitmaken van de kwalificatiestructuur.

Ondergetekenden hopen met het vorenstaande voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, overeenkomstig hetgeen zij aan het begin van deze nadere memorie van antwoord opmerkten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen