

25 899

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en enkele andere onderwijswetten in verband met decentralisatie van de wachtgelduitgaven (Regeling decentralisatie wachtgelduitgaven bve)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 juni 1998

De ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Onderwijs heeft uitgebracht. In het onderstaande gaat de ondergetekende, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, in op de vragen en opmerkingen in het verslag. Daarbij wordt zo veel mogelijk de indeling van het verslag gevolgd.

Alvorens de vragen te beantwoorden wil de ondergetekende zijn erkentelijkheid uitspreken voor het begrip dat deze leden hebben getoond voor de urgentie van behandeling van dit voorstel van wet door op zeer korte termijn een verslag vast te stellen.

De leden van de CDA-fractie uiten hun bezorgdheid over de kwaliteit van het onderwijs, mede beïnvloed door de snelle veranderingen en vernieuwingen. Kan de minister hierop reageren, zo vragen deze leden. Zij refereren daarbij onder meer aan het Algemeen Overleg over de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in de VKC van 9 juni 1998 en aan het meest recente Onderwijsverslag van de Inspectie.

De ondergetekende heeft begrip voor de bezorgdheid aan de zijde van de leden van de CDA-fractie, gezien de veelheid en het tempo van de vernieuwingen in het veld van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE). Het is ontegenzeggelijk zo dat de sector de afgelopen jaren een ingrijpend proces van herstructurering en vernieuwing heeft doorgemaakt en daar nu ook nog midden in zit. Daarvan moet in de eerste plaats gezegd worden dat dit proces er nadrukkelijk op gericht is om de condities te scheppen ten gunste van de kwaliteit van het onderwijs. De vorming van regionale opleidingscentra (ROC), de kwalificatiestructuur, de invoering van de externe legitimering, de afstemming van de beide leerwegen en de beleidsagenda hebben nadrukkelijk dit oogmerk. In het creëren van die condities voor onderwijskwaliteit heeft de sector al een enorme prestatie en maatwerk geleverd.

In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat de «verkoop» gedurende dit ingrijpende verbouwingsproces is doorgedaan. Zo constateert de Inspectie weliswaar dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk staat, maar zij stelt tevens dat de kwaliteit de afgelopen jaren op relevante punten is verbeterd (bijvoorbeeld op het terrein van vernieuwingsbeleid en toegankelijkheid). Dit laat onverlet dat de waarnemingen van de Onderwijsinspectie aanleiding zijn tot een beleid dat is gericht op

stelselmatige versterking van de kwaliteit van het onderwijs. De implementatie van de WEB neemt steeds duidelijker vormen aan, het is nu vooral van belang om in de nieuwe situatie deze implementatie goed te steunen en de instellingen daarin handelingsvrijheid en (financiële) ruimte te bieden voor hun beleid.

Tenslotte is het met name op verzoek van het BVE-veld zelf dat deze decentralisatie plaatsvindt. De beoogde inwerkingtredingsdatum is eveneens op verzoek van de Bve Raad bepaald op 1 augustus 1998.

De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde wijzigingen niet te vroeg komen. Moeten de WEB-instellingen nu al het risico van de eigen wachtgelden dragen zonder dat ze op het gehele terrein van de arbeidsvoorwaarden op eigen benen zijn gezet.

De ondergetekende merkt op dat hij in de Tweede Kamer heeft aangegeven eerst ervaring op te willen doen met de decentralisatie van de primaire arbeidsvoorwaarden in het hoger onderwijs alvorens te bezien of ook andere onderwijssectoren hiervoor in aanmerking kunnen komen. Decentralisatie van de volledige arbeidsvoorwaarden in de BVE-sector acht de ondergetekende dan ook prematuur.

Daarnaast is het zo dat in het hoger beroepsonderwijs (HBO), wetenschappelijk onderwijs (WO) en bij de wetenschappelijk onderzoekinstellingen (OWB) ook nog geen decentralisatie van de primaire arbeidsvoorwaarden heeft plaatsgevonden, maar op dit moment dragen instellingen in de sectoren WO en OWB toch zelf de volledige wachtgeldkosten. In de sector HBO komt, net als nu het voornemen is voor de BVE-sector, een deel van de wachtgelduitgaven voor rekening van de desbetreffende instelling. Er zijn in het HBO geen problemen ontstaan die verband houden met het feit dat de primaire arbeidsvoorwaarden in dat onderwijsveld niet zijn gedecentraliseerd.

De leden van CDA-fractie schetsen voorts een aantal ontwikkelingen die kunnen leiden tot een stijging van wachtgelduitgaven: het sluiten van afdelingen bij gebrek aan belangstelling daarvoor, terugloop van de conjunctuur en een daaraan gekoppelde terugloop van het leerlingstelsel c.q. van praktijkplaatsen. Daarbij betrekken zij ook de werking van de outputbekostiging: minder deelnemers betekent minder output. Graag voldoet de ondergetekende aan het verzoek van deze leden om hierop te reageren.

De omstandigheden die de leden van de CDA-fractie schetsen, kunnen inderdaad een ongunstig effect hebben op de werkgelegenheid in het beroepsonderwijs. De mate waarin het voorliggende wetsvoorstel rechtstreeks dit effect zou versterken, dient echter niet te worden overschat. De risico's die deze leden noemen, doen zich ook voor in het huidige systeem. Immers, in de huidige situatie is al sprake van budgettering, dat wil zeggen dat er een beperkt vaststaand budget voor de wachtgelden in de vorm van een wachtgeldopslag naar de instellingen gaat. Deze opslag is nu bestemd voor een bijdrage aan het Participatiefonds (het PF), de premie. Het PF betaalt vervolgens de wachtgelden. Als de wachtgeldkosten omhoog gaan, gaat ook de premie omhoog, terwijl als gevolg van budgettering de opslag gelijk blijft. Daar staat tegenover dat in het kader van de decentralisatie het budget voor wachtgeld is opgehoogd naar het realisatieniveau van 1996 en is gefixeerd voor de komende jaren. Daardoor is het financiële risico voor de instellingen sterk verminderd.

Wat betreft de relatie die wordt gelegd met de voorziene output-bekostiging merkt de ondergetekende op dat het risico dat de leden van de CDA-fractie schetsen zich ook voordoet onder de huidige bekostiging die is gebaseerd op input. In dat geval is er immers ook sprake van minder bekostiging bij terugloop van deelnemers.

De leden vragen voorts om een diepgaand onderzoek naar de cumulatie van risico's naast de reeds toegezegde evaluatie.

De Tweede Kamer heeft gesteld dat er sprake moet zijn van een degelijke evaluatie – de ondergetekende heeft dat ook toegezegd – waarbij een relatie is gelegd met de evaluatie van de WEB. Dit najaar wordt met de Tweede Kamer gesproken over een voorstel voor de inrichting van die evaluatie. De ondergetekende stelt voor bij deze behandeling te bezien of een onderzoek naar mogelijke cumulaties van risico's daarin tot zijn recht kan komen of dat een afzonderlijk onderzoek nodig is.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet conform de situatie in het voortgezet onderwijs (VO) is gekozen voor «pool»-vorming met een startkapitaal van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Deze leden duiden hier op de bestuurlijke krachtenbundeling in het VO-veld. Deze krachtenbundeling is noodzakelijk om vooruitlopend op een decentralisatie van wachtgelduitgaven te komen tot een voldoende bestuurlijk draagvlak.

Om deze beweging te stimuleren, krijgen samenwerkingsverbanden een financiële vergoeding voor maatregelen in het kader van mobiliteitsbevordering. In het BVE-veld is dit draagvlak reeds aanwezig door de ROC-vorming in het kader van de WEB. De financiële impuls in het BVE-veld is reeds gegeven ten behoeve van de ROC-vorming.

De leden van de CDA-fractie vragen of een overgangsregeling niet tot de mogelijkheden had behoord.

Het systeem zoals dat nu is vormgegeven, bevat in feite al een overgangsregeling. Het nieuwe systeem gaat er van uit dat de instelling een deel van de kosten van de wachtgelden die zij veroorzaakt, zelf betaalt. In de beginperiode zal echter het grootste deel van de kosten nog collectief gedragen worden, want voor het zittende bestand, dit zijn de kosten van wachtgelden die zijn ontstaan vóór de decentralisatie, geldt dat deze kosten door de ROC's, de agrarische opleidingscentra (AOC's) en de agrarische innovatie- en praktijkcentra (IPC's) dan wel door de landelijke organen voor het beroepsonderwijs (LOB's) gezamenlijk worden gedragen. Op den duur zal het zittend bestand verdwenen zijn en zal voor alle wachtgeldkosten gelden dat die voor een deel door de individuele instelling wordt gedragen. Men groeit dus langzaam toe naar een systeem waarbij de grootste lasten voor de wachtgeldkosten bij de individuele instelling komen te liggen.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen gesteld die verband houden met de aanvragen in het kader van de knelpuntenpot Berenschot. In juli 1997 is de Tijdelijke regeling steunmaatregelen financiële positie en financieel management BVE-instellingen gepubliceerd (Uitleg OCenW-Regelingen 1997, nr. 1 Be). De regeling is bedoeld als een eenmalige steunverlening. Daarbij is uitdrukkelijk gekozen voor een «artikel-12 constructie». Hierover is met de Tweede Kamer gecommuniceerd in het kader van de beleidsreactie op het rapport van het bureau Berenschot. In totaal hebben 28 instellingen een aanvraag ingediend voor financiële steun. Hiervan zijn 19 instellingen afgewezen, omdat zij niet aan de criteria van de regeling voldeden. De aanvraag van één instelling is inmiddels afgehandeld en toegekend. Van acht andere instellingen zijn de aanvragen nog in behandeling. Dit heeft zeer onlangs geresulteerd in een rapportage van de accountantsdienst van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van de Onderwijsinspectie naar aard en omvang van de financiële problematiek. Thans beziet de ondergetekende welke van deze aanvragen in aanmerking komen voor verdere behandeling. Conform de regeling betekent dit dat, wanneer de aanvraagprocedure wordt voortgezet, er een financieel ontwikkelingsplan moet worden opgesteld. Afhankelijk van dat plan wordt een bijdrage uit de knelpuntenpot vastgesteld.

In het Algemeen Overleg op 9 juni jl. heeft de ondergetekende de Tweede Kamer toegezegd een rapportage toe te sturen over de stand van zaken.

Tenslotte maken de leden van de CDA-fractie opmerkingen over het gebruik van een ministeriële regeling. Deze leden refereren aan het advies van de Raad van State, die heeft geadviseerd deze mogelijkheid tot subdelegatie te laten vervallen. Tevens vragen zij waarom er voor de derde maal in korte tijd wordt gekozen voor dit instrument ter vergroting van de ministeriële macht, waardoor de volksvertegenwoordiging buiten spel wordt geplaatst.

Het advies van de Raad van State, waarnaar de leden van de CDA-fractie verwijzen, ziet op de structurele ministeriële regeling die het wetsvoorstel als mogelijkheid voorziet. Deze mogelijkheid zal – naar het zich thans laat aanzien – slechts worden gebruikt ten behoeve van het bepalen van de verdeling van de wachtgeldkosten van «nieuwe» wachtgelders (wachtgeldkosten die zijn veroorzaakt door een ontslag na inwerking-treding van deze wet) over enerzijds het collectief van ROC's, AOC's en IPC's dan wel het collectief van LOB's en anderzijds de individuele instellingen. De verwachting is dat deze verdeling regelmatig zal moeten worden aangepast. Zoals gebruikelijk in dergelijke gevallen is, gelet op de te verwachten frequentie van aanpassingen, in het onderhavige wetsvoorstel ook gekozen voor subdelegatie. Alle andere onderdelen van het model voor de verrekening van de wachtgeldkosten worden op termijn neergelegd in een algemene maatregel van bestuur, te weten in de bekostigingsbesluiten voor de desbetreffende instellingen. Aangezien de besluiten ten aanzien van de bekostiging van het beroeps-onderwijs en van de landelijke organen op dit moment nog niet tot stand zijn gekomen, is in het wetsvoorstel (zie artikel IA) bij nota van wijziging een expliciete basis gelegd voor een tijdelijke ministeriële regeling. In deze regeling vindt een uitwerking plaats van de bepalingen in de wet, zoals deze komen te luiden bij aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel. In datzelfde artikel IA is voorzien in een zogenaamde voorhangprocedure, waardoor de betrokkenheid van het parlement bij deze regeling is gewaarborgd. De regelingen voor het beroeps-onderwijs en voor de landelijke organen zijn met het oog op deze voorhang op 17 juni jl. aangeboden aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken I 1997/98, 25 899, nr. 352a).

Overigens merkt de ondergetekende op dat de ministeriële regelingen die zijn voorzien in de, inmiddels tot wet verheven, wetsvoorstellen 25 409 (WPO/WEC/dl. II WVO) en 25 410 (Leerwegen mavo-vbo), waarnaar de leden van CDA-fractie refereren, van een andere orde zijn dan de regeling ingevolge het nu voorliggende wetsvoorstel. Ter toelichting wordt het volgende opgemerkt.

Bij de beide genoemde wetsvoorstellen 25 409 en 25 410 gaat het om de mogelijkheid van een ministeriële regeling waarbij – teneinde op korte termijn actie te kunnen ondernemen om een goede invoering van de wetten te waarborgen – tijdelijk op onderdelen kan worden afgeweken van de wettelijke bepalingen. Van een afwijking van wettelijke bepalingen is in het onderhavige geval evenwel geen sprake. Het gaat hier om een tijdelijke ministeriële regeling, waarin – vooruitlopend op een regeling bij algemene maatregel van bestuur – onverkort uitwerking wordt gegeven aan de wettelijke bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel. Deze constructie is eerder toegepast, onder meer in het kader van de uitvoering van de wettelijke bepalingen inzake de decentralisatie van de huisvesting in de BVE-sector (Stb. 1997, 229, artikel III).

De ondergetekende hoopt met het voorgaande voldoende te zijn ingegaan op de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen.

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